Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. oktobra 2024*

(besedilo, popravljeno s sklepom z dne 15. januarja 2025)

„Pritožba – Zunanje delovanje – Mednarodni sporazumi – Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko – Sklep o sklenitvi tega sporazuma in njegovega Protokola o izvajanju – Trditve o kršitvah mednarodnega prava zaradi uporabe navedenega sporazuma v vodah, ki mejijo na Zahodno Saharo – Ničnostna tožba – Dopustnost – Sposobnost biti stranka v postopku – Procesno upravičenje – Pogoj, v skladu s katerim se mora sporni ukrep v nekaterih primerih neposredno in posamično nanašati na tožečo stranko – Načelo relativnega učinka pogodb – Načelo samoodločbe – Nesamoupravna ozemlja – Člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov – Diskrecijska pravica Sveta Evropske unije – Mednarodno običajno pravo – Splošna načela prava Unije – Privolitev ljudstva nesamoupravnega ozemlja, ki je imetnik pravice do samoodločbe, kot tretje osebe v uporabo mednarodnega sporazuma“

V združenih zadevah C-778/21 P in C-798/21 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 14. decembra 2021,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali A. Bouquet, F. Castillo de la Torre in A. Stobiecka-Kuik, agenti, nato A. Bouquet, D. Calleja Crespo in A. Stobiecka-Kuik, agenti,

tožeča stranka v zadevi C-778/21 P,

druge stranke v postopku so

Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario), ki jo zastopa G. Devers, avocat,

tožeča stranka v postopku na prvi stopnji,

Svet Evropske unije,

tožena stranka v postopku na prvi stopnji,

Kraljevina Španija, ki jo zastopa A. Gavela Llopis, agentka,

* Jezik postopka: francoščina.

Francoska republika, ki so jo sprva zastopali J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères in T. Stéhelin, agenti, nato G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin in B. Travard, agenti,

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,

ki jih zastopajo N. Angelet, G. Forwood in A. Hublet, avocats, in N. Forwood, BL,

intervenientke v postopku na prvi stopnji,

in

Svet Evropske unije, ki sta ga sprva zastopala F. Naert in V. Piessevaux, agenta, nato F. Naert, A. Nowak-Salles in V. Piessevaux, agenti,

tožeča stranka v zadevi C-798/21 P,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki so jo sprva zastopali J.-C. Halleux, C. Pochet in M. Van Regemorter, agenti, nato C. Pochet in M. Van Regemorter, agentki,

Madžarske, ki jo zastopata M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

Portugalske republike, ki jo zastopata P. Barros da Costa in A. Pimenta, agentki,

Slovaške republike, ki jo je sprva zastopala B. Ricziová, agentka, nato S. Ondrášiková, agentka,

intervenientke v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario), ki jo zastopa G. Devers, avocat,

tožeča stranka v postopku na prvi stopnji,

Kraljevina Španija, ki jo zastopa A. Gavela Llopis, agentka,

Francoska republika, ki so jo sprva zastopali J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères in T. Stéhelin, agenti, nato G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin in B. Travard, agenti,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali A. Bouquet, F. Castillo de la Torre in A. Stobiecka-Kuik, agenti, nato A. Bouquet, D. Calleja Crespo in A. Stobiecka-Kuik, agenti,

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,

ki jih zastopajo N. Angelet, G. Forwood in A. Hublet, avocats, in N. Forwood, BL,

intervenientke v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi, predsedniki senatov, in O. Spineanu-Matei, predsednica senata, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (poročevalec), sodniki, M. L. Arastey Sahún, sodnica, in M. Gavalec, sodnik,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. in 24. oktobra 2023,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 21. marca 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija (zadeva C-778/21 P) in Svet Evropske unije (zadeva C-798/21 P) s pritožbama predlagata delno razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-344/19 in T-356/19, EU:T:2021:640, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to razglasilo ničnost Sklepa Sveta (EU) 2019/441 z dne 4. marca 2019 o sklenitvi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, njegovega Protokola o izvajanju ter izmenjave pisem, ki je priložena Sporazumu (UL 2019, L 77, str. 4, v nadaljevanju: sporni sklep).

2 Svet v zadevi C-798/21 P podredno predlaga tudi ohranitev učinkov spornega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev od datuma razglasitve sodbe, ki bo izdana.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

Ustanovna listina Združenih narodov

3 Člen 1 Ustanovne listine Združenih narodov, podpisane v San Franciscu 26. junija 1945 (v nadaljevanju: Listina Združenih narodov), določa:

„Cilji Organizacije združenih narodov so:

[…]

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

[…].“

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

„Članice Organizacije združenih narodov, ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva [prebivalstvo] se še ni[…] sposobn[o] upravljati povsem sam[o], spoštujejo načelo, da so interesi prebivalcev teh ozemelj najpomembnejši, in prevzamejo obveznost, da bodo čim bolj spodbujale blaginjo njihovih prebivalcev v sistemu mednarodnega miru in varnosti, ki je vzpostavljen [s to] listino […].

[…]“

Dunajska konvencija

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

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

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

[…]

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

[…].“

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

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

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

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

9 Člen 35 navedene konvencije, naslovljen „Pogodbe, ki določajo obveznosti za tretje države“, določa:

„Za tretjo državo nastane obveznost na podlagi določbe mednarodne pogodbe, če pogodbenice s to določbo nameravajo naložiti obveznost in jo tretja država izrecno pisno sprejme.“

10 Člen 36 iste konvencije, naslovljen „Pogodbe, ki določajo pravice za tretje države“, določa:

„1. Za tretjo državo nastane pravica na podlagi določbe mednarodne pogodbe, če pogodbenice s to določbo nameravajo dati to pravico tretji državi ali skupini držav, ki ji ta pripada, ali vsem državam in če tretja država v to privoli. Šteje se, da je privolitev dana, dokler se ne izkaže nasprotno, razen če mednarodna pogodba ne določa drugače.

2. Država, ki uresničuje pravico v skladu s prejšnjim odstavkom, mora spoštovati pogoje njenega uresničevanja, predvidene v mednarodni pogodbi ali določene v skladu z njo.“

Resolucija III, priložena sklepni listini Tretje konference Združenih narodov o pomorskem pravu

11 Resolucija III, priložena sklepni listini Tretje konference Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 30. aprila 1982, določa, da se „v primeru ozemlja, katerega ljudstvo ni pridobilo popolne neodvisnosti ali drugega samoupravnega položaja, ki ga Združeni narodi priznavajo, ali ozemlja pod kolonialno prevlado določbe o pravicah ali interesih, na katere se nanaša [Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, sklenjena 10. decembra 1982 v Montego Bayu (v nadaljevanju: Konvencija Združenih narodov o pomorskem pravu)], uporabljajo v korist ljudstva tega ozemlja z namenom spodbujati njegovo blaginjo in razvoj“.

Pridružitveni sporazum

12 Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani, podpisan 26. februarja 1996 v Bruslju (UL 2000, L 70, str. 2, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum), je začel veljati 1. marca 2000.

13 Člen 1(1) tega sporazuma določa:

„Vzpostavi se pridružitveno razmerje med [Evropsko skupnostjo in Evropsko skupnostjo za premog in jeklo] in njenimi državami članicami na eni strani ter Marokom na drugi strani.“

14 Člen 94 navedenega sporazuma določa:

„Sporazum na eni strani velja na ozemljih, kjer se uporabljata pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo, v skladu s pogoji iz teh pogodb, na drugi strani pa velja na ozemlju Kraljevine Maroko.“

Sporazum o ribištvu iz leta 2006

15 Svet je 22. maja 2006 sprejel Uredbo (ES) št. 764/2006 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju (UL 2006, L 141, str. 1). Člen 1 te uredbe določa:

„Sporazum med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju se odobri v imenu Skupnosti.“

16 Kot izhaja iz preambule ter členov 1 in 3 Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju (UL 2006, L 141, str. 4, v nadaljevanju: Sporazum o ribištvu iz leta 2006), je njegov namen okrepiti sodelovanje med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, zlasti v okviru Pridružitvenega sporazuma, z vzpostavitvijo partnerstva v ribiškem sektorju, ki bo spodbujalo odgovoren ribolov na maroških ribolovnih območjih in učinkovito izvajalo maroško ribiško politiko.

17 Člen 11 Sporazuma o ribištvu iz leta 2006 v zvezi s Kraljevino Maroko določa, da se uporablja „na ozemlju Maroka in v vodah pod maroško suverenostjo“.

18 Člen 2(a) tega sporazuma poleg tega določa, da pojem „maroška ribolovna cona [maroško ribolovno območje]“ v navedenem sporazumu, njegovemu protokolu in njegovi prilogi pomeni „vode, ki so pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko“.

Dejansko stanje

19 Za potrebe tega postopka je dejansko stanje, kakor je razvidno zlasti iz točk od 1 do 72 izpodbijane sodbe, mogoče povzeti, kot sledi.

Mednarodni kontekst

20 Zahodna Sahara je ozemlje na severozahodu afriške celine, ki ga je ob koncu 19. stoletja kolonizirala Kraljevina Španija in je nato postalo španska provinca. Organizacija Združenih narodov jo je leta 1963 vpisala na „predhodni seznam ozemelj, za katera se uporablja Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom [resolucija 1514 (XV) Generalne skupščine Združenih narodov]“, kot nesamoupravno ozemlje, ki ga upravlja Kraljevina Španija v smislu člena 73 Listine Združenih narodov. Še vedno je na seznamu nesamoupravnih ozemelj, ki ga je generalni sekretar Združenih narodov sestavil na podlagi informacij, prejetih v skladu s členom 73(e) te listine.

21 Generalna skupščina Združenih narodov je 20. decembra 1966 na svojem 1500. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 2229 (XXI) o vprašanju Ifni in Španske Sahare, v kateri je znova potrdila „neodtujljivo pravico ljudst[va] […] Španske Sahare do samoodločbe v skladu z resolucijo 1514 (XV) Generalne skupščine [Združenih narodov]“ in Kraljevino Španijo kot upravno oblast

pozvala, naj „čim prej sprejme […] podrobna pravila o organizaciji referenduma, ki bo izveden pod okriljem Organizacije združenih narodov, da bi se avtohtonemu prebivalstvu na ozemlju omogočilo, da svobodno uveljavi svojo pravico do samoodločbe“.

22 Generalna skupščina Združenih narodov je 24. oktobra 1970 na svojem 1883. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 2625 (XXV), s katero je potrdila „Deklaracijo o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami, v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov“, katere besedilo je priloženo navedeni resoluciji. V tej deklaraciji je „svečano razglašeno“ med drugim „načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov“.

23 Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (v nadaljevanju: Front Polisario) je organizacija, ki je bila ustanovljena 10. maja 1973 v Zahodni Sahari. V členu 1 njenega statuta je opredeljena kot „narodnoosvobodilno gibanje“, katerega člani „se borijo za popolno neodvisnost in povrnitev suverenosti saharskega ljudstva nad celotnim ozemljem Demokratične arabske republike Sahare“.

24 Kraljevina Španija je 20. avgusta 1974 generalnemu sekretarju Združenih narodov poslala dopis, v katerem je napovedala svojo odločitev, da bo pod okriljem Združenih narodov organizirala referendum, s katerim bi se ljudstvu Zahodne Sahare omogočilo uveljavljanje pravice do samoodločbe.

25 Meddržavno sodišče (v nadaljevanju: ICJ) je kot glavni sodni organ Združenih narodov 16. oktobra 1975 na zahtevo Generalne skupščine Združenih narodov v okviru dela v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare izdalo svetovalno mnenje „Zahodna Sahara“ (CIJ, Recueil 1975, str. 12, v nadaljevanju: svetovalno mnenje o Zahodni Sahari). V točki 162 tega mnenja je ICJ menilo:

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

26 V točki 163 svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari je ICJ navedlo zlasti:

„[ICJ meni], kar zadeva vprašanje I […], da Zahodna Sahara (Rio de Oro in Sakiet el Hamra) v času, ko jo je Španija kolonizirala, ni bila nikogaršnje ozemlje (*terra nullius*); […] kar zadeva vprašanje II […], da je ozemlje imelo s Kraljevino Maroko pravne vezi z značilnostmi, navedenimi v točki 162 tega mnenja, [in] da je imelo ozemlje z mavretansko entiteto pravne vezi z značilnostmi, navedenimi v točki 162 tega mnenja“.

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

28 Varnostni svet Združenih narodov je 6. novembra 1975 na svojem 1854. zasedanju sprejel resolucijo 380 (1975) o Zahodni Sahari, v kateri je „[o]bžaloval organizacijo pohoda“, ki je bil napovedan, in „[o]d Kraljevine Maroko zahteval, naj z ozemlja Zahodne Sahare nemudoma umakne vse udeležence [tega] pohoda.“

29 Kraljevina Španija je 26. februarja 1976 generalnega sekretarja Združenih narodov obvestila, da se s tem dnem končuje njena prisotnost na ozemlju Zahodne Sahare in da zdaj meni, da nima več nobene mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem tega ozemlja.

30 Medtem je v tej regiji izbruhnil oboroženi spopad med Kraljevino Maroko, Islamsko republiko Mavretanijo in organizacijo Front Polisario. V teh okoliščinah je del prebivalstva Zahodne Sahare, večinoma pripadniki saharskega ljudstva, zbežal s tega ozemlja in našel zatočišče v taboriščih na alžirskem ozemlju blizu meje z Zahodno Saharo.

31 Dan po odhodu Kraljevine Španije iz Zahodne Sahare je organizacija Front Polisario razglasila ustanovitev Demokratične arabske republike Sahare (v nadaljevanju: DARS). Niti Evropska unija niti nobena od njenih držav članic do danes DARS še ne priznavajo.

32 Kraljevina Maroko je 14. aprila 1976 z Islamsko republiko Mavretanijo sklenila sporazum o razdelitvi ozemlja Zahodne Sahare in priključila del tega ozemlja, ki ji je bil dodeljen s tem sporazumom. Islamska republika Mavretanija je 10. avgusta 1979 z organizacijo Front Polisario sklenila mirovni sporazum, v skladu s katerim se je odpovedala vsem ozemeljskim zahtevam glede Zahodne Sahare. Po sklenitvi tega sporazuma je Kraljevina Maroko prevzela nadzor nad ozemljem, ki so ga evakuirale mavretanske sile.

33 Generalna skupščina Združenih narodov je 21. novembra 1979 na svojem 75. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 34/37 o vprašanju Zahodne Sahare, v kateri je „[z]nova potr[dila] neodtujljivo pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in neodvisnosti v skladu z [Listino Združenih narodov] […] ter cilji [njene] resolucije 1514 (XV)“, „[g]loboko obžal[ovala] poslabšanje razmer zaradi vztrajne maroške okupacije Zahodne Sahare“, „[o]d Maroka vztrajno zahteva[la], naj se prav tako vključi v mirovno dinamiko in konča okupacijo ozemlja Zahodne Sahare“, in „[v] ta namen priporoči[la], naj [organizacija Front Polisario] kot predstavnica ljudstva Zahodne Sahare v celoti sodeluje pri iskanju pravične, trajne in dokončne politične rešitve vprašanja Zahodne Sahare v skladu z resolucijami in deklaracijami Organizacije združenih narodov“. Tej resoluciji je sledila resolucija 35/19, ki jo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela na svojem 56. plenarnem zasedanju 11. novembra 1980. Generalna skupščina Združenih narodov je v točki 10 te resolucije „[o]d Maroka in [organizacije Front Polisario] kot predstavnice ljudstva Zahodne Sahare vztrajno zahteva[la] […], naj začneta neposredna pogajanja za dokončno rešitev vprašanja Zahodne Sahare“.

34 Spor med Kraljevino Maroko in organizacijo Front Polisario se je nadaljeval, dokler nista strani 30. avgusta 1988 načeloma sprejeli predlogov rešitve, ki jih je med drugim dal generalni sekretar Združenih narodov ter ki so predvidevali zlasti razglasitev premirja in izvedbo referenduma o samoodločbi pod nadzorom Združenih narodov. Ker politične rešitve ni bilo, so se leta 2020 ponovno začeli spopadi.

35 Varnostni svet Združenih narodov je aprila 1991 ustanovil Misijo Združenih narodov za organizacijo referenduma v Zahodni Sahari (v nadaljevanju: Minurso), katere mandat se vsako leto podaljša in ki še vedno obstaja, da bi med drugim spremljala premirje in pomagala pri organizaciji tega referenduma. V resolucijah Varnostnega sveta Združenih narodov je bilo redno

potrjeno, da mora vsaka politična rešitev zagotoviti „samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare v okviru ureditev, ki so skladne s cilji in načeli iz Listine Združenih narodov“ (glej nazadnje resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 2703 (2023) z dne 30. oktobra 2023, točka 4).

36 Generalna skupščina Združenih narodov je 6. decembra 1995 na svojem 82. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 50/33, naslovljeno „Dejavnosti tujih gospodarskih in drugih interesov, ki ovirajo uporabo Deklaracije o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom na ozemljih pod kolonialno oblastjo“, v kateri je med drugim „[z]nova potr[dila] neodtujljivo pravico ljudstev na kolonialnih ali nesamoupravnih ozemljih do samoodločbe, neodvisnosti in uživanja naravnih virov njihovih ozemelj ter njihovo pravico do razpolaganja s temi viri v njihovem najboljšem interesu“, „[p]otr[dila] vrednost tujih gospodarskih naložb, izvedenih v sodelovanju z ljudstvi nesamoupravnih ozemelj in v skladu z njihovo voljo, z namenom legitimnega prispevka k socialno-gospodarskemu razvoju teh ozemelj“, „[p]onovno poudar[ila], da škodljivo izkoriščanje in ropanje morskih in drugih naravnih virov kolonialnih ali nesamoupravnih ozemelj zaradi tujih gospodarskih interesov ob kršitvi upoštevnih resolucij Organizacije združenih narodov ogroža celovitost in blaginjo teh ozemelj“, ter „[p]oz[vala] vse vlade in organizacije sistema Združenih narodov, naj zagotovijo, da bo stalna suverenost ljudstev na kolonialnih ali nesamoupravnih ozemljih nad njihovimi naravnimi viri v celoti spoštovana in zaščitena“.

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

Pridružitveni sporazum, Sporazum o liberalizaciji in različni sporazumi o ribištvu, sklenjeni med Unijo in Kraljevino Maroko, ter njihove pravne posledice

38 V okviru Pridružitvenega sporazuma je bil 13. decembra 2010 v Bruslju podpisan Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2012, L 241, str. 4, v nadaljevanju: Sporazum o liberalizaciji). V imenu Unije je bil ta sporazum odobren s Sklepom Sveta 2012/497/ES z dne 8. marca 2012 (UL 2012, L 241 str. 2).

39 Evropska gospodarska skupnost se je leta 1985 po pristopu Kraljevine Španije in Portugalske republike k (takratni) Evropski gospodarski skupnosti zavezala, da bo na področju ribištva prevzela odgovornost za obstoječe ribiške sporazume, ki sta jih ti državi sklenili s Kraljevino Maroko (glej Sklep Sveta 87/442/EGS z dne 13. avgusta 1987 o sklenitvi sporazuma v obliki izmenjave pisem o ribolovnih dogovorih med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, ki se začasno uporablja od 1. avgusta do 31. decembra 1987 (UL 1987, L 232, str. 18), in Sporazum v obliki izmenjave pisem o ribolovnih dogovorih med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, ki se začasno uporablja od 1. avgusta do 31. decembra 1987 (UL 1987, L 232, str. 19)).

40 Evropska gospodarska skupnost je leta 1988, 1992 in 2006 s Kraljevino Maroko sklenila svoje sporazume o ribištvu, in sicer Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o odnosih na področju morskega ribištva (UL 1988, L 99, str. 49, v nadaljevanju:

Sporazum iz leta 1988), Sporazum med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o odnosih na področju morskega ribištva (UL 1992, L 407, str. 3, v nadaljevanju: Sporazum iz leta 1992) in Sporazum o ribištvu iz leta 2006.

41 Področje uporabe teh sporazumov je zajemalo „ozemlje Maroka in vode pod maroško jurisdikcijo“, ne da bi bila natančneje pojasnjena meja zajetih morskih območij (glej v tem smislu člen 1 Sporazuma iz leta 1988, člen 1 Sporazuma iz leta 1992 in člen 11 Sporazuma o ribištvu iz leta 2006).

42 Ključni element vseh navedenih sporazumov je bilo plačilo finančnih prispevkov Kraljevini Maroko, deloma v zameno za to, da so maroški organi izdajali dovoljenja ribiškim plovilom Unije (glej v tem smislu člena 2(2) in 6 Sporazuma iz leta 1988, člena 2(2) in 7 Sporazuma iz leta 1992 ter člena 6 in 7 Sporazuma o ribištvu iz leta 2006).

43 V ločenih protokolih, ki so veljali štiri leta in so bili sestavni del teh sporazumov, so bile poleg tega določene ribolovne možnosti, dodeljene ribiškim plovilom Unije, njihovo trajanje in pogoji uporabe (člena 5 in 7 Sporazuma iz leta 1988 in Protokol št. 1 o določitvi ribolovnih možnosti, ki jih dodeli Maroko, in nadomestilu, ki ga dodeli Skupnost za obdobje od 1. marca 1988 do 29. februarja 1992 (UL 1988, L 99, str. 61); člena 7 in 9 Sporazuma iz leta 1992 in Protokol o določitvi ribolovnih možnosti ter finančnem nadomestilu in finančni podpori, ki jih dodeli Skupnost (UL 1992, L 407, str. 15) ter členi od 5 do 7 Sporazuma o ribištvu iz leta 2006 in Protokol o ribolovnih možnostih in finančnem prispevku, predvidenih s sporazumom med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju (UL 2006, L 141, str. 9)).

44 V skladu z uvodno izjavo 2 spornega sklepa je zadnji protokol o določitvi ribolovnih možnosti in finančnega prispevka, in sicer Protokol med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o določitvi ribolovnih možnosti in finančnega prispevka iz Sporazuma o partnerstvu v ribiškem sektorju med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2013, L 328, str. 2, v nadaljevanju: Protokol iz leta 2013), ki je bil priložen Sporazumu o ribištvu iz leta 2006, prenehal veljati 14. julija 2018.

45 Organizacija Front Polisario je 19. novembra 2012 pri Splošnem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa 2012/497, v kateri je med drugim trdila, da je Svet kršil nekatere svoje obveznosti v skladu z mednarodnim pravom, ker je z navedenim sklepom odobril uporabo Sporazuma o liberalizaciji za ozemlje Zahodne Sahare. Splošno sodišče je s sodbo z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), Sklep 2012/497 razglasilo za ničen v delu, v katerem je bila z njim odobrena uporaba Sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo, ker Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da pred sprejetjem tega sklepa preuči vse elemente obravnavanega primera, saj se ni prepričal, da se proizvodi s poreklom s tega ozemlja, ki se izvažajo v Unijo, ne izkoriščajo v škodo prebivalcev navedenega ozemlja in da se s tem ne kršijo temeljne pravice zadevnih oseb.

46 Sodišče, pri katerem je Svet 19. februarja 2016 vložil pritožbo, je s sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), sodbo z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), razveljavilo, in tožbo, ki jo je organizacija Front Polisario vložila pri Splošnem sodišču, zavrglo kot nedopustno. V zvezi s tem je Sodišče ugodilo drugemu pritožbenemu razlogu, ki se nanaša na napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča pri analizi procesnega upravičenja organizacije Front Polisario, in natančneje, očitku, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se Sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo. Sodišče je med drugim ugotovilo, da v skladu z načelom samoodločbe, ki se uporablja v odnosih med Unijo in Kraljevino Maroko, in pravico do samoodločbe ljudstva Zahodne Sahare,

ki iz njega izhaja, navedeno ozemlje, ki je v smislu člena 73 Listine Združenih narodov nesamoupravno ozemlje, uživa ločen in različen status od katere koli države, vključno s Kraljevino Maroko. Na podlagi tega je Sodišče ugotovilo, da izraza „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 Pridružitvenega sporazuma ni mogoče razlagati tako, da je Zahodna Sahara vključena na ozemeljsko področje uporabe tega sporazuma.

47 Sodišče se je v sodbi z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), za to ugotovitev oprlo tudi na dejstvo, da je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za „tretjega“ v smislu načela relativnega učinka pogodb. Privolitev tega tretjega se je namreč zahtevala, da bi se izvajanje Pridružitvenega sporazuma lahko nanašalo nanj v primeru vključitve ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe navedenega sporazuma, ne da bi bilo treba pri tem ugotoviti, ali je to izvajanje tako, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi. Vendar je Sodišče ugotovilo, da iz sodbe z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), ni bilo razvidno, da je ljudstvo Zahodne Sahare v zvezi s Pridružitvenim sporazumom izrazilo tako privolitev.

48 Sodišče je v sodbi z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), med drugim na prvem mestu ugotovilo, da je Sporazum o ribištvu iz leta 2006 del pogodbene ureditve, katere okvir je Pridružitveni sporazum. Ob upoštevanju obstoja te pogodbene ureditve je Sodišče menilo, da je treba pojem „ozemlje Maroka“ iz člena 11 Sporazuma o ribištvu iz leta 2006 razumeti na enak način kot pojem „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 Pridružitvenega sporazuma, in na podlagi tega ugotovilo, da ozemlje Zahodne Sahare ni zajeto s pojmom „ozemlje Kraljevine Maroko“ v smislu člena 11 Sporazuma o ribištvu iz leta 2006.

49 Na drugem mestu, Sodišče je za razlago izraza „vode, ki so pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko“ ugotovilo, da iz člena 2(1) ter členov 55 in 56 Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu izhaja, da so vode, v katerih je obalna država upravičena izvajati suverenost ali jurisdikcijo, omejene le na vode, ki mejijo na njeno ozemlje in ki spadajo v njeno teritorialno morje ali njeno izključno ekonomsko cono (IEC). Sodišče je posledično in ob upoštevanju dejstva, da ozemlje Zahodne Sahare ni del ozemlja Kraljevine Maroko, na podlagi tega ugotovilo, da vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, ne spadajo v maroško ribolovno območje iz člena 2(a) Sporazuma o ribištvu iz leta 2006.

50 Na tretjem mestu, Sodišče je pojasnilo, da bi bilo to, da se glede izraza „vode, ki so pod suverenostjo […] Kraljevine Maroko“ iz člena 2(a) navedenega sporazuma o ribištvu, vode, ki so neposredno ob obali ozemlja Zahodne Sahare, vključijo na področje uporabe navedenega sporazuma, v nasprotju z načeloma samoodločbe in relativnega učinka pogodb.

51 Na četrtem mestu, Sodišče je glede izraza „vode, ki so pod […] jurisdikcijo Kraljevine Maroko“ iz člena 2(a) Sporazuma o ribištvu iz leta 2006 ugotovilo, da sta Svet in Komisija med drugim predvidela, da bi bilo Kraljevino Maroko mogoče šteti za „*de facto* upravno oblast“ ali okupacijsko silo na ozemlju Zahodne Sahare in da bi se taka opredelitev lahko izkazala za upoštevno za določitev področja uporabe tega sporazuma. Vendar je Sodišče navedlo, da – ne da bi bilo treba preučiti, ali bi bil morebiten skupni namen pogodbenic navedenega sporazuma, da se temu izrazu da poseben pomen, da bi se upoštevale take okoliščine, v skladu s pravili mednarodnega prava, ki zavezujejo Unijo – takega skupnega namena v obravnavanem primeru nikakor ni bilo mogoče ugotoviti, ker je Kraljevina Maroko kategorično zavrnila, da bi bila okupacijska ali upravna oblast na ozemlju Zahodne Sahare.

52 Na petem mestu, Sodišče je v zvezi z ozemeljskim področjem uporabe Protokola iz leta 2013 ugotovilo, da je bil izraz „maroško ribolovno območje“ uporabljen tako v Sporazumu o ribištvu iz leta 2006 kot tudi v tem protokolu, katerega ozemeljsko področje uporabe je določal. Menilo je, da je treba ta izraz razumeti tako, da napotuje na vode, ki so pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko, in da posledično ne zajema voda, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

53 Na šestem mestu, Sodišče je ugotovilo, da so bile zemljepisne koordinate temeljnih črt in ribolovnega območja Kraljevine Maroko, določene z določbami Protokola iz leta 2013, poslane šele 16. julija 2014. Ker je ta protokol začel veljati 15. julija 2014, je Sodišče iz tega sklepalo, da te zemljepisne koordinate niso del njegovega besedila, o katerem sta se dogovorili pogodbenici. Po mnenju Sodišča navedene zemljepisne koordinate, tudi če bi bile sporočene pred začetkom veljavnosti navedenega protokola, nikakor ne bi mogle izpodbiti razlage izraza „maroško ribolovno območje“ iz točke 79 sodbe z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), in področja uporabe tega protokola razširiti tako, da bi se vanj vključile vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

54 V teh okoliščinah je Sodišče razsodilo, da se niti Sporazum o ribištvu iz leta 2006 niti Protokol iz leta 2013 ne uporabljata za vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, zato njegova preučitev ni pokazala elementov, k bi vplivali na veljavnost aktov o sklenitvi teh sporazumov z vidika člena 3(5) PEU.

Sporni sporazum in sporni sklep

55 Po sodbi z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), je Svet s sklepom z dne 16. aprila 2018 Komisijo pooblastil, da v imenu Unije začne pogajanja s Kraljevino Maroko za spremembo Sporazuma o ribištvu iz leta 2006 in zlasti za vključitev voda, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, na področje uporabe tega sporazuma. Po teh pogajanjih so bili 24. julija 2018 parafirani novi sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Unijo in Kraljevino Maroko, novi Protokol o izvajanju tega sporazuma, vključno s Prilogo, in dodatki k navedenemu protokolu, ter izmenjava pisem, priložena navedenemu sporazumu.

56 Unija in Kraljevina Maroko sta 14. januarja 2019 v Bruslju podpisali Sporazum o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko (UL 2019, L 77, str. 8, v nadaljevanju: Sporazum o ribištvu), njegov Protokol o izvajanju (UL 2019, L 77, str. 18, v nadaljevanju: Protokol o izvajanju) ter izmenjavo pisem, priloženo temu sporazumu (UL 2019, L 77, str. 53; nadaljevanju skupaj: sporni sporazum).

57 Člen 1(h) Sporazuma o ribištvu določa, da v tem sporazumu „ribolovno območje“ pomeni „vode vzhodnega srednjega Atlantika, ki ležijo med vzporednikoma 35° 47′ 18″ severne zemljepisne širine in 20° 46′ 13″ severne zemljepisne širine, vključno z vodami, ki mejijo na Zahodno Saharo in zajemajo vsa območja upravljanja“. Pojasnjeno je tudi, da „ta opredelitev ne vpliva na morebitna pogajanja o razmejitvi morskih območij obalnih držav, ki mejijo na ribolovno območje, in na splošno na pravice tretjih držav“.

58 Člen 5(1) in (2) Sporazuma o ribištvu določa:

„1. Plovila Unije lahko ribolovne dejavnosti na ribolovnem območju iz tega sporazuma opravljajo samo, če imajo dovoljenje za ribolov, izdano na podlagi tega sporazuma. Vsaka ribolovna dejavnost na ribolovnem območju, ki ni v okviru tega sporazuma, je prepovedana.

2. Organi Kraljevine Maroko plovilom Unije izdajo dovoljenja za ribolov samo v okviru tega sporazuma. Prepovedano je izdajanje kakršnih koli dovoljenj za ribolov plovilom Unije, ki ni v okviru tega sporazuma, zlasti v obliki neposrednih dovoljenj za ribolov.“

59 Člen 6(1) Sporazuma o ribištvu določa:

„Da se zagotovi regulativni okvir za trajnostno ribištvo, plovila Unije, ki opravljajo dejavnost na ribolovnem območju, ravnajo v skladu z maroškimi zakoni in predpisi, ki urejajo ribolovne dejavnosti na tem območju, razen če je v tem sporazumu določeno drugače. […]“

60 Člen 12 od (1) do (4), Sporazuma o ribištvu določa:

„1. Finančni prispevek je opredeljen v Protokolu.

2. Finančni prispevek iz odstavka 1 vključuje:

(a) finančno nadomestilo, ki ga Unija odobri za dostop plovil Unije do ribolovnega območja;

(b) pristojbine, ki jih plačajo lastniki plovil Unije;

(c) sektorsko podporo, ki jo Unija odobri za izvajanje trajnostne ribiške politike in upravljanje oceanov ter je predmet letnih in večletnih programov.

3. Finančni prispevek, ki ga odobri Unija, se izplača vsako leto v skladu s Protokolom [o izvajanju].

4. Pogodbenici preučita pravično geografsko in socialno porazdelitev socialno-ekonomskih koristi, ki izhajajo iz tega sporazuma, zlasti glede infrastrukture, osnovnih socialnih storitev, ustanavljanja podjetij, poklicnega usposabljanja ter projektov za razvoj in posodobitev ribiškega sektorja, da bi zagotovili, da ta porazdelitev zadevnemu prebivalstvu koristi sorazmerno z ribolovnimi dejavnostmi.“

61 Člen 13(1) Sporazuma o ribištvu določa:

„Ustanovi se Skupni odbor, ki ga sestavljajo predstavniki pogodbenic. Pristojen je za spremljanje uporabe tega sporazuma ter lahko sprejme spremembe Protokola [o izvajanju].“

62 Člen 14 Sporazuma o ribištvu določa:

„Ta sporazum se uporablja za ozemlja, na katerih se na eni strani uporabljata Pogodba [EU] in Pogodba [DEU], na drugi strani pa se uporabljajo zakoni in predpisi iz člena 6(1) tega sporazuma.“

63 Člen 16 Sporazuma o ribištvu določa:

„Protokol [o izvajanju] in [izmenjava pisem] sta sestavna dela tega sporazuma […].“

64 Člen 6(1) in (2) Protokola o izvajanju določa:

„1. Finančno nadomestilo iz točke (a) člena 12(2) Sporazuma o ribištvu in pristojbine iz točke (b) člena 12(2) Sporazuma o ribištvu so predmet pravične geografske in socialne

porazdelitve socialno-ekonomskih koristi, s čimer se zagotovi, da ta porazdelitev v skladu s členom 12(4) Sporazuma o ribištvu koristi zadevnemu prebivalstvu.

2. Organi Kraljevine Maroko najpozneje tri mesece po datumu začetka uporabe tega protokola predložijo metodo za geografsko in socialno porazdelitev iz odstavka 1 in porazdelitveni ključ za dodeljene zneske, ki ga mora preučiti Skupni odbor.“

65 V izmenjavi pisem je v drugem odstavku navedeno:

„Po zaključku pogajanj sta se [Unija] in Kraljevina Maroko dogovorili naslednje:

1. V zvezi z Zahodno Saharo pogodbenici ponovno potrjujeta svojo podporo procesu Združenih narodov in prizadevanjem [generalnega sekretarja Združenih narodov], da bi se v skladu z načeli in cilji Ustanovne listine Združenih narodov in na podlagi resolucij [Varnostnega sveta Združenih narodov] dosegla dokončna politična rešitev.

2. Sklenitev Sporazuma o ribištvu ne posega v zadevni stališči:

   – za [Unijo], sklicevanje na maroške zakone in predpise v Sporazumu o ribištvu ne posega v njeno stališče glede statusa nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare, katerega sosednje vode spadajo v ribolovno območje, kot je opredeljeno v točki (h) člena 1 Sporazuma o ribištvu, in njegove pravice do samoodločbe;

   – za Kraljevino Maroko, območje Sahare je sestavni del nacionalnega ozemlja, na katerem v celoti izvaja svojo suverenost kot na preostalem nacionalnem ozemlju. Maroko meni, da bi bilo treba kakršno koli rešitev tega regionalnega spora doseči na podlagi njegove pobude o avtonomiji.“

66 Svet je 4. marca 2019 sprejel sporni sklep. Člen 1, prvi odstavek, tega sklepa določa:

„Sporazum [o ribištvu], njegov Protokol o izvajanju ter izmenjava pisem […] se odobrijo v imenu Unije.“

67 V uvodnih izjavah od 3 do 5 in od 7 do 12 spornega sklepa je navedeno:

„(3) Sodišče je v sodbi v zadevi C-266/16 v odgovor na vprašanje za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi [Sporazuma o ribištvu iz leta 2006] ter njegovega Protokola o izvajanju odločilo, da se [ta] sporazum in njegov Protokol o izvajanju ne uporabljata za vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

(4) Unija ne posega v rezultat političnega procesa o končnem statusu Zahodne Sahare, ki poteka pod okriljem Združenih narodov, in je večkrat ponovno potrdila svojo zavezanost rešitvi spora v Zahodni Sahari, ki je pri Združenih narodih trenutno vpisana na seznam nesamoupravnih ozemelj, danes pa jo predvsem upravlja Kraljevina Maroko. Unija v celoti podpira prizadevanja generalnega sekretarja Združenih narodov in njegovega osebnega odposlanca za pomoč stranem pri iskanju pravične, trajne in vzajemno sprejemljive politične rešitve, ki bo omogočila samoodločbo prebivalstva Zahodne Sahare v okviru ureditve, skladne s cilji in načeli, določenimi v Listini Združenih narodov in zapisanimi v resolucijah Varnostnega sveta Združenih narodov […].

(5) Flote Unije bi morale imeti možnost, da nadaljujejo svoje ribolovne dejavnosti, ki so jih opravljale od začetka veljavnosti [Sporazuma o ribištvu iz leta 2006], področje uporabe [tega] sporazuma pa bi moralo biti opredeljeno tako, da bi vključevalo vode, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare. Poleg tega je nadaljevanje partnerstva na področju ribištva bistvenega pomena za zagotovitev, da bi to ozemlje še naprej uživalo koristi sektorske podpore iz [Sporazuma o ribištvu iz leta 2006], ob upoštevanju prava Unije in mednarodnega prava, vključno s človekovimi pravicami, ter v korist zadevnega prebivalstva.

[…]

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

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

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

(10) Ocenjeno je tudi, da Sporazum o ribištvu predstavlja najboljše jamstvo za trajnostno izkoriščanje naravnih virov voda, ki mejijo na Zahodno Saharo, saj ribolovne dejavnosti [potekajo] v skladu z najboljšimi znanstvenimi mnenji in priporočili s tega področja, zanje pa veljajo ustrezni ukrepi spremljanja in nadzora.

(11) Komisija je ob upoštevanju preudarkov iz sodbe [z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118),] skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje [(v nadaljevanju: ESZD)] sprejela vse v trenutnem kontekstu razumne in izvedljive ukrepe, da bi ustrezno vključila zadevno prebivalstvo in se prepričala o njegovem soglasju. V Zahodni Sahari in Kraljevini Maroko so potekala obsežna posvetovanja, socialno-ekonomski in politični akterji, ki so na posvetovanjih sodelovali, pa so se jasno izrekli za sklenitev Sporazuma o ribištvu. Front Polisario in nekatere druge strani so zavrnile sodelovanje v posvetovalnem postopku.

(12) Tisti, ki niso želeli sodelovati v posvetovalnem postopku, so zavrnili uporabo Sporazuma o ribištvu in njegovega Protokola o izvajanju v vodah, ki mejijo na Zahodno Saharo, saj so v bistvu menili, da bi taki akti potrdili položaj Kraljevine Maroko na ozemlju Zahodne Sahare. Vendar iz Sporazuma o ribištvu ali njegovega Protokola o izvajanju nikakor ni mogoče sklepati, da se z njim priznavajo suverenost ali suverene pravice Kraljevine Maroko v Zahodni Sahari in vodah, ki nanjo mejijo. Poleg tega bo Unija še naprej krepila prizadevanja za podporo procesu, ki se je začel in se nadaljuje pod okriljem Združenih narodov, za mirno rešitev tega spora.“

68 V skladu s členom 17 Sporazuma o ribištvu so ta sporazum, Protokol o izvajanju in izmenjava pisem začeli veljati 18. julija 2019 (UL 2019, L 195, str. 1).

69 Protokol o izvajanju, ki ureja pogoje za dostop do ribolovnih območij, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare, je štiri leta po začetku veljavnosti, in sicer 17. julija 2023, prenehal veljati.

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

70 Organizacija Front Polisario je 10. oziroma 12. junija 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbi, s katerima je v zadevi T-344/19 predlagala razglasitev ničnosti spornega sklepa in v zadevi T-356/19, če bi Splošno sodišče ugotovilo, da je Uredba Sveta (EU) 2019/440 z dne 29. novembra 2018 o dodelitvi ribolovnih možnosti na podlagi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko ter njegovega Protokola o izvajanju (UL 2019, L 77, str. 1) vmesni ukrep, ki preprečuje, da bi se štelo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša, predlagala razglasitev ničnosti te uredbe.

71 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi med drugim sporni sklep razglasilo za ničen in razsodilo, da se učinki tega sklepa ohranijo za obdobje, ki ne presega roka iz člena 56, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ali – če je v tem roku vložena pritožba – do razglasitve sodbe Sodišča o tej pritožbi.

72 Na prvem mestu, Splošno sodišče je preučilo ugovora nedopustnosti, ki ju je Svet ob podpori Kraljevine Španije, Francoske republike, Komisije in Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre in Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud (v nadaljevanju skupaj: maroške zbornice za morski ribolov) primarno uveljavljal zoper tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa, od katerih se prvi nanaša na neobstoj sposobnosti organizacije Front Polisario biti stranka v postopku pred sodišči Unije, drugi pa na neobstoj njenega procesnega upravičenja za izpodbijanje spornega sklepa, in ju v točkah od 132 do 159 oziroma od 171 do 268 izpodbijane sodbe zavrnilo.

73 Na drugem mestu, Splošno sodišče je po tem, ko je zavrnilo prvi razlog za razglasitev ničnosti, ki ga je organizacija Front Polisario navedla v podporo svojim predlogom in ki se nanaša na nepristojnost Sveta za sprejetje spornega sklepa, v točkah od 276 do 364 izpodbijane sodbe preučilo tretji razlog za razglasitev ničnosti, ki se v bistvu nanaša na kršitev obveznosti Sveta, da ravna v skladu z zahtevami, ki jih je Sodišče izpeljalo iz načela samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb, kot sta navedeni v sodbah z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), in z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). Splošno sodišče je v točki 364 izpodbijane sodbe odločilo, da Svet s sprejetjem spornega sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare in je napačno štel, da ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izpolniti zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja izraziti privolitev v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje kot tretji v razmerju do tega sporazuma v skladu z razlago, ki jo je Sodišče podalo glede načela relativnega učinka pogodb v povezavi z načelom samoodločbe.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

74 S sklepom predsednika Sodišča z dne 15. februarja 2022 sta bili zadevi C-778/21 P in C-798/21 P združeni za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

75 S sklepi predsednika Sodišča z dne 27. maja 2022 je bila Madžarski, Portugalski republiki in Slovaški republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta v zadevi C-798/21 P.

76 S sklepom predsednika Sodišča z dne 16. junija 2022 je bila tudi Kraljevini Belgiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta v zadevi C-798/21 P. Vendar ta država članica pozneje ni sodelovala v pisnem delu postopka.

77 Komisija s pritožbo (C-778/21 P) Sodišču predlaga, naj:

– točki 1 in 2 izreka izpodbijane sodbe razveljavi;

– tožbo, ki jo je organizacija Front Polisario vložila na prvi stopnji, zavrne, oziroma, če Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje odločitve, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, in

– organizaciji Front Polisario naloži plačilo vseh stroškov iz obeh postopkov, vključno s stroški pritožnice.

78 Svet s pritožbo (C-798/21 P) Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo v delu, v katerem je sporni sklep razglašen za ničen, razveljavi;

– dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet njegove pritožbe, in tožbo, ki jo je organizacija Front Polisario vložila v zadevi T-344/19, zavrne;

– organizaciji Front Polisario naloži plačilo stroškov, povezanih s to pritožbo in zadevo T-344/19, in

– podredno, ohrani učinke spornega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev od datuma razglasitve sodbe, ki bo izdana.

79 Organizacija Front Polisario Sodišču predlaga, naj:

– pritožbi zavrne;

– Komisiji naloži plačilo vseh stroškov, ki so organizaciji Front Polisario nastali v tej zadevi, in

– Svetu naloži plačilo vseh stroškov, ki so organizaciji Front Polisario nastali v tej zadevi in pred Splošnim sodiščem na prvi stopnji.

80 Francoska republika Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo v delu, v katerem je sporni sklep razglašen za ničen, razveljavi;

– dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet teh pritožb, in tožbo organizacije Front Polisario zavrne, oziroma, če Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje odločitve, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, in

– podredno, v zvezi z razlogi, ki sta jih navedla Svet in Komisija, učinke spornega sklepa ohrani za obdobje osemnajstih mesecev od datuma razglasitve sodbe, ki bo izdana.

81 Maroške zbornice za morski ribolov Sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– tožbo, ki jo je vložila organizacija Front Polisario, razglasi za nedopustno ali vsaj neutemeljeno, in

– organizaciji Front Polisario naloži plačilo stroškov.

82 Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj se pritožbama Komisije v zadevi C-778/21 P in Sveta v zadevi C-798/21 P ugodi. Kraljevina Belgija, Madžarska, Portugalska republika in Slovaška republika Sodišču predlagajo, naj ugodi pritožbi Sveta.

Pritožbi

83 Komisija, pritožnica v zadevi C-778/21 P, in Svet, pritožnik v zadevi C-798/21 P, v utemeljitev svojih pritožb navajata pet pritožbenih razlogov oziroma štiri pritožbene razloge. Prvi trije pritožbeni razlogi v zadevi C-778/21 P in prva dva pritožbena razloga v zadevi C-798/21 P se nanašajo na napačno uporabo prava Splošnega sodišča v zvezi z dopustnostjo tožbe, ki jo je pri njem vložila organizacija Front Polisario, medtem ko se četrti in peti pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P ter tretji in četrti pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P nanašajo na napačno uporabo prava Splošnega sodišča pri preizkusu utemeljenosti te tožbe.

Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in prvi pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P, ki se nanašata na neobstoj sposobnosti organizacije Front Polisario biti stranka v postopku

Trditve strank

84 Svet in Komisija s prvima pritožbenima razlogoma Splošnemu sodišču očitata, da je s tem, da je v točkah od 142 do 158 izpodbijane sodbe organizaciji Front Polisario priznalo sposobnost biti stranka v postopku pred sodiščem Unije, napačno uporabilo pravo.

85 Ti instituciji, skupaj s Francosko republiko in maroškimi zbornicami za morski ribolov, zlasti v bistvu trdita, da organizacija Front Polisario niti glede na mednarodno pravo niti glede na pravo Unije nima pravne osebnosti. Poleg tega nasprotujeta temu, da bi se za to, da bi se organizaciji Front Polisario priznala sposobnost, da pri Splošnem sodišču vloži tožbo za obrambo pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, bilo mogoče sklicevati na načelo učinkovitega sodnega varstva, saj bi to privedlo do tveganja, da bi vsaka tožba, vložena pri sodišču Unije kot „notranjem“ sodišču, postala dopustna, tudi če bi se taka tožba nanašala na mednarodni spor, ki ga ureja mednarodno pravo in bi ga vložil subjekt mednarodnega prava, in tega spora ne bi bilo mogoče predložiti mednarodnim sodiščem. Po mnenju Sveta pravica do učinkovitega sodnega varstva ne pomeni splošnega dostopa do sodišča Unije brez upoštevanja pogojev dopustnosti iz člena 263, četrti odstavek, PDEU.

86 Poleg tega Komisija meni, da čeprav organizacija Front Polisario sicer sodeluje pri „politični rešitvi“ glede vprašanja dokončnega statusa ozemlja Zahodne Sahare, kot je navedeno v točkah 143 in 144 izpodbijane sodbe, je treba pomen resolucije 34/37 Generalne skupščine Združenih narodov, ki jo je Splošno sodišče navedlo in je navedena v točki 33 te sodbe, opredeliti glede na umestitev v kontekst. Ta resolucija naj bi vsekakor priporočala sodelovanje organizacije Front Polisario kot „predstavnice“ ljudstva Zahodne Sahare pri iskanju politične rešitve spora v zvezi s tem ozemljem. Vendar naj ne bi bila zavezujoča in sklenjena naj bi bila, preden je bila s splošnimi neposrednimi volitvami vzpostavljena določena oblika lokalne reprezentativnosti

ljudstva Zahodne Sahare. Unija naj organizacije Front Polisario ne bi nikoli priznala drugače kot eno od „strani“ v mirovnem procesu, ki poteka na ravni Združenih narodov, natančen delež ljudstva Zahodne Sahare, ki meni, da jih organizacija Front Polisario predstavlja, pa naj bi ostajal precej negotov.

87 Svet meni, da je Splošno sodišče s tem, da je sprejelo široko razlago pojma „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki ne upošteva omejitve vloge in reprezentativnosti organizacije Front Polisario v mednarodnem pravu, in s tem, da je v točki 155 izpodbijane sodbe in v točki 103 sodbe z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639), zavrnilo trditve Sveta v zvezi s tem, napačno uporabilo pravo. Splošno sodišče naj bi napačno presodilo, da je na podlagi reprezentativnosti organizacije Front Polisario v okviru postopka iskanja politične rešitve spora na ravni Združenih narodov mogoče upravičiti, da se ji prizna status „pravne osebe“, da se ji omogoči izpodbijanje veljavnosti sklepa o sklenitvi sporazuma, ki naj ne bi vplival na rešitev tega spora. Vloga organizacije Front Polisario na mednarodni ravni naj bi bila omejena na njeno sposobnost, da v skladu z resolucijo 34/37 Generalne skupščine Združenih narodov, navedeno v točki 33 te sodbe, kot predstavnica ljudstva Zahodne Sahare sodeluje v pogajanjih o dokončnem statusu Zahodne Sahare, ki potekajo pod okriljem Združenih narodov. Dejstvo, da institucije Unije priznavajo obstoj spora, o katerem potekajo pogajanja v okviru Združenih narodov, naj nikakor ne bi pomenilo, da Unija ali njene institucije priznavajo organizacijo Front Polisario kot svojo sogovornico, saj Unija v teh pogajanjih ne sodeluje.

88 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

Presoja Sodišča

89 Kot je Splošno sodišče v bistvu poudarilo v točkah 135 in 136 izpodbijane sodbe, čeprav lahko, v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU, fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbo zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, je Sodišče subjektom že priznalo sposobnost biti stranka v postopku pred sodišči Unije, neodvisno od vprašanja njihove ustanovitve kot pravne osebe v nacionalnem pravu.

90 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 137 izpodbijane sodbe, je bil tak med drugim primer, v katerem je po eni strani zadevni subjekt dovolj reprezentativno predstavljal osebe, katerih pravice iz prava Unije naj bi branil, ter imel avtonomijo in odgovornost, potrebni za delovanje v okviru pravnih razmerij, ki jih določa to pravo, in so ga po drugi strani institucije priznale kot sogovornika v pogajanjih o teh pravicah (glej v tem smislu sodbi z dne 8. oktobra 1974, Union syndicale – Service public européen in drugi/Svet, 175/73, EU:C:1974:95, točke od 9 do 17, in z dne 8. oktobra 1974, Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija, 18/74, EU:C:1974:96, točke od 5 do 13).

91 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 138 izpodbijane sodbe, je bil tak tudi primer, v katerem so institucije Unije ta subjekt obravnavale kot ločen subjekt, ki ima lastne pravice in obveznosti. Zaradi doslednosti in pravičnosti je treba namreč takemu subjektu priznati sposobnost biti stranka v sodnem postopku za izpodbijanje ukrepov, ki omejujejo njegove pravice, ali negativnih odločitev, ki jih v zvezi z njim sprejmejo institucije (glej v tem smislu sodbe z dne 28. oktobra 1982, Groupement des Agences de voyages/Komisija, 135/81, EU:C:1982:371, točke od 9 do 11; z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, točke od 107 do 112, in z dne 15. junija 2017, Al-Faqih in drugi/Komisija, C-19/16 P, EU:C:2017:466, točka 40).

92 Splošno sodišče je poleg tega v točki 139 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pojma „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU ni mogoče razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 44).

93 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, kot je generalna pravobranilka to storila v točki 82 sklepnih predlogov v združenih zadevah Komisija/Front Polisario in Svet/Front Polisario (C-779/21 P in C-799/21 P, EU:C:2024:260), da je organizacija Front Polisario samooklicano osvobodilno gibanje, ki je nastalo, da bi se borilo za posebno vrsto prihodnjega modela upravljanja nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare, in sicer za model neodvisnosti tega ozemlja, trenutno v razmerju do Kraljevine Maroko, ter ustanovitev suverene zahodnosaharske države. To gibanje si torej v okviru uresničevanja pravice do samoodločbe ljudstva nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare prizadeva za ustanovitev neodvisne države.

94 Ker si to gibanje prav na podlagi pravice do samoodločbe ljudstva Zahodne Sahare prizadeva za uvedbo državnega pravnega reda za to ozemlje, za to, da bi se mu priznala sposobnost biti stranka pred sodišči Unije, ni mogoče zahtevati, da se ustanovi kot pravna oseba v skladu s posebnim nacionalnim pravnim redom.

95 Čeprav Združeni narodi ali Unija in njene države članice organizaciji Front Polisario nikoli niso podelili statusa „nacionalnega osvobodilnega gibanja“, je ta organizacija poleg tega ena od legitimnih sogovornic v procesu določitve prihodnosti Zahodne Sahare, ki poteka pod okriljem Varnostnega sveta Združenih narodov, navedenega v točki 35 te sodbe in katerega odločitve so zavezujoče za vse države članice in institucije Unije.

96 Iz tega izhaja, da ima organizacija Front Polisario, ki sodeluje tudi v različnih mednarodnih forumih, zlasti afriških, in vzdržuje dvostranske pravne odnose na mednarodni ravni, zadosten pravni obstoj za sposobnost biti stranka pred sodišči Unije.

97 Vprašanje, ali ta subjekt lahko legitimno zastopa interese ljudstva Zahodne Sahare, se nanaša na njegovo procesno upravičenje za vložitev ničnostne tožbe zoper sporni sklep in ne na njegovo sposobnost biti stranka pred sodiščem Unije.

98 Nazadnje, trditev, da pravni red držav članic ne priznava pravne osebnosti organizacije Front Polisario, ali dejstvo, da nobeno sodišče držav članic ni priznalo njene sposobnosti biti stranka pred sodiščem, je brezpredmetna. Kot je namreč Splošno sodišče navedlo v točki 136 izpodbijane sodbe, čeprav se za pojem „pravna oseba“ iz člena 263, četrti odstavek, PDEU načeloma zahteva obstoj pravne osebnosti, ki ga je treba preveriti glede na nacionalno pravo, na podlagi katerega je bila zadevna pravna oseba ustanovljena, pa ta pojem ne sovpada nujno s pojmi, ki so značilni za različne pravne rede držav članic. V zvezi s tem je treba tudi poudariti, da je Sodišče priznalo, da je treba tretjo državo kot državo, ki ima mednarodno pravno osebnost, šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 53).

99 Splošno sodišče je glede na zgornje preudarke, ne da bi napačno uporabilo pravo, lahko ugotovilo, da je imela organizacija Front Polisario v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, sposobnost biti stranka v postopku pred sodišči Unije.

100 Zato je treba prvi pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in prvi pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P zavrniti kot neutemeljena.

Drugi in tretji pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P ter drugi pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P, ki se nanašata na to, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario ne nanaša neposredno in posamično

101 Komisija z drugim in tretjim pritožbenim razlogom v zadevi C-778/21 P ter Svet s prvim in drugim delom drugega pritožbenega razloga v zadevi C-798/21 P trdita, da je Splošno sodišče v točki 259 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in v točki 268 izpodbijane sodbe, da se ta sklep na navedeno organizacijo nanaša posamično v smislu iste določbe.

Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in prvi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-798/21 P, ki se nanašata na to, da naj se sporni sklep na organizacijo Front Polisario ne bi nanašal neposredno

– *Trditve strank*

102 Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče v točki 259 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša.

103 Komisija zlasti trdi, da je Splošno sodišče kršilo pravo Unije s tem, da je razsodilo, da nekateri učinki spornega sklepa in spornega sporazuma izpolnjujejo pogoje, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da se sporni sklep neposredno nanaša na organizacijo Front Polisario, čeprav naj bi bil sporni sporazum, ki naj bi bil s tem sklepom odobren v imenu Unije, omejen na zagotovitev dostopa do voda, ki mejijo na Zahodno Saharo, v zameno za finančni prispevek, ki vključuje nadomestilo za dostop, pristojbine, ki jih plačajo lastniki plovil, in sektorsko podporo ob skrbi, da se priznava ločeni status tega ozemlja in da se ohrani popolnoma odprt izid procesa, ki v zvezi z navedenim nesamoupravnim ozemljem poteka na ravni Združenih narodov.

104 Razlogovanje, s katerim je Splošno sodišče v točkah od 197 do 235 izpodbijane sodbe zavrnilo trditve institucij, naj ne bi bilo dejansko namenjeno ugotovitvi, da se sporni sklep neposredno nanaša na organizacijo Front Polisario, temveč temu, da se sporni sporazum uporablja za ozemlje Zahodne Sahare in za vode, ki mejijo na to ozemlje, in da torej lahko vpliva na ljudstvo Zahodne Sahare. Splošno sodišče naj bi v točkah od 201 do 216 in v točkah od 255 do 258 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo, saj naj bi bili za izkoriščanje virov ali uporabo finančnih prispevkov potrebni določeni ukrepi. V nasprotnem primeru Zahodna Sahara od izkoriščanja teh virov in finančnih prispevkov ne bi imela koristi. Zgolj dejstvo, da so ukrepi za izvajanje spornega sporazuma urejeni z njim, naj ne bi pomenilo, da se s tem pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare neposredno spremeni. Do napačne uporabe prava naj bi prav tako prišlo v točki 217 izpodbijane sodbe, saj naj se sporni sporazum ne bi neposredno nanašal na gospodarske subjekte, ne da bi pristojni organi sprejeli vrsto ukrepov.

105 Svet zlasti dodaja, da ugotovitev iz točke 196 izpodbijane sodbe, v skladu s katero glede na naravo sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma in njegove lastne pravne učinke obstoja neposrednih učinkov spornega sklepa na pravni položaj organizacije Front Polisario zaradi vsebine spornega sporazuma ni mogoče kar takoj izključiti, temelji na obrazložitvi, v kateri je bilo napačno uporabljeno pravo.

106 Splošno sodišče naj bi v točkah 184 in 192 izpodbijane sodbe napačno razsodilo, da je sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma sestavni del tega sporazuma in ima pravne učinke za druge pogodbenice, „saj formalizira to, da je Unija sprejela obveznosti do njih“. Sporni sklep naj ne bi imel pravnih učinkov zunaj notranjega pravnega reda Unije. S tem sklepom naj bi Unija izrazila svoje strinjanje znotraj pravnega reda Unije, kar naj bi bilo v nasprotju s tem, kar je v točki 192 izpodbijane sodbe ugotovilo Splošno sodišče.

107 Organizacija Front Polisario bi morala – ob predpostavki, da so izpolnjeni vsi pogoji dopustnosti – pred Splošnim sodiščem izpodbijati uradno obvestilo Unije, izrecno navedeno v členu 17 Sporazuma o ribištvu, členu 15 Protokola o izvajanju in členu 2 spornega sklepa. Svet poleg tega izpodbija, da so ti pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

108 Svet izpodbija tudi ugotovitev Splošnega sodišča v točki 250 izpodbijane sodbe, da sklenitev spornega sporazuma vpliva na ljudstvo Zahodne Sahare in je zanjo potrebna njegova privolitev, zato naj bi imel sporni sklep neposredne učinke na pravni položaj organizacije Front Polisario kot predstavnice tega ljudstva.

109 Francoska republika meni, da je Splošno sodišče, prvič, večkrat napačno uporabilo pravo v zvezi s pravnimi učinki sklepa Sveta o sklenitvi mednarodnega sporazuma. Tako kot Svet poudarja, da čeprav je ugotovitev, navedena v točki 184 izpodbijane sodbe, v skladu s katero sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma izraža privolitev Unije, da jo ta sporazum zavezuje, pravilna v pravnem redu Unije, je na mednarodni ravni privolitev, da jo sporazum zavezuje, izražena le z obvestilom zadevni stranki, da so bili notranji postopki končani. Poleg tega naj bi Splošno sodišče, drugič, večkrat napačno uporabilo pravo s tem, da je trdilo, da sporni sporazum neposredno spreminja pravni položaj organizacije Front Polisario.

110 Podobno maroške zbornice za morski ribolov, na prvem mestu, podpirajo trditve Sveta glede napačne uporabe prava Splošnega sodišča v točkah od 185 do 190 izpodbijane sodbe, ker naj odločitev o sklenitvi pogodbe ne bi pomenila začetka veljavnosti te pogodbe. Poleg tega naj načelo učinkovitega sodnega varstva ne bi bilo namenjeno razširitvi pravic za vložitev pravnega sredstva neevropske stranke za obrambo kolektivnih pravic, ki izhajajo iz mednarodnega prava. Na drugem mestu, Splošno sodišče naj bi s tem, da je štelo, da se sporni sklep „neposredno“ nanaša na organizacijo Front Polisario, to organizacijo zamenjalo z ljudstvom Zahodne Sahare.

111 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

– *Presoja Sodišča*

112 Kot je bilo opozorjeno v točki 89 te sodbe, člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

113 V skladu z ustaljeno sodno prakso, na katero je Splošno sodišče opozorilo v točki 179 izpodbijane sodbe, pogoj, da se ukrep, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanaša, zahteva, da sta kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe, in drugič, da naslovnikom, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne pušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej v tem smislu sodbi z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola

Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa), in z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 43 in navedena sodna praksa)).

114 V obravnavani zadevi se organizacija Front Polisario z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem zavzema za zaščito pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, ki jo je Sodišče že priznalo v točkah 88, 91 in 105 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Vendar je treba glede na učinke spornega sklepa in posledično spornega sporazuma na pravni položaj tega ljudstva, ki ga v teh zadevah predstavlja organizacija Front Polisario, preučiti, ali se ta sklep nanjo neposredno nanaša v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki te sodbe.

115 Čeprav organizacija Front Polisario ni bila uradno priznana kot izključna predstavnica ljudstva Zahodne Sahare, je namreč v skladu z resolucijami najvišjih organov Združenih narodov, vključno z resolucijami Varnostnega sveta Združenih narodov, navedenimi v točki 35 te sodbe, privilegirana sogovornica v okviru procesa za določitev prihodnjega statusa Zahodne Sahare, ki poteka pod okriljem Združenih narodov. Pravico navedenega ljudstva do samoodločbe zagovarja tudi s sodelovanjem v drugih mednarodnih forumih.

116 Zaradi teh posebnih okoliščin je mogoče šteti, da organizacija Front Polisario pred sodiščem Unije lahko izpodbija zakonitost akta Unije, ki neposredno vpliva na pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare kot imetnika pravice do samoodločbe, kadar se navedeni akt nanaša na to ljudstvo posamično ali če gre za predpis in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

117 V takih okoliščinah je treba pogoj iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, da se mora akt, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanašati, ob upoštevanju člena 73 Listine Združenih narodov in načela učinkovitega sodnega varstva, presojati glede na pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare, ki ga v teh zadevah predstavlja organizacija Front Polisario.

118 Sporni sklep in posledično sporni sporazum v obravnavani zadevi vplivata na pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in zato izpolnjujeta pogoje iz točke 113 te sodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, točka 106).

119 Na eni strani je namreč namen tega sklepa sklenitev mednarodnega sporazuma, katerega uporaba je predvidena za vode, ki mejijo na ozemlje, glede katerega ima ljudstvo Zahodne Sahare pravico do samoodločbe. Zato nujno vpliva na pravice, ki jih to ljudstvo ima v zvezi s tem ozemljem, vključno s pravico do izkoriščanja njegovega naravnega bogastva, ki izhaja iz člena 73 Listine Združenih narodov in načela mednarodnega običajnega prava o stalni suverenosti nad naravnimi viri (glej v tem smislu sodbo ICJ z dne 19. decembra 2005, Demokratična republika Kongo proti Ugandi (Oborožene dejavnosti na ozemlju Konga), Recueil 2005, str. 168, točka 244).

120 Natančneje, čeprav Unija s spornim sporazumom ne priznava zahtev Kraljevine Maroko glede suverenosti nad ozemljem Zahodne Sahare, se s tem sporazumom v pravu Unije vseeno priznavajo pravni učinki aktov, ki so jih na tem nesamoupravnem ozemlju uvedli pristojni organi Kraljevine Maroko v zvezi z „ribolovnim območjem“ v smislu navedenega sporazuma, ki je, kot je Splošno sodišče navedlo v točki 111 izpodbijane sodbe, v členu 1(h) tega sporazuma opredeljeno tako, da zajema vode, ki so pod suverenostjo ali jurisdikcijo Kraljevine Maroko, in vode, ki mejijo na Zahodno Saharo. Poleg tega se uvedba pogodbene ureditve, ki določa brezpogojno pravico do finančnega prispevka za dostop plovil Unije do ribolovnega območja, ki zajema vode, ki mejijo na

Zahodno Saharo, ki ga prejema subjekt mednarodnega prava, ki ni ljudstvo zadevnega nesamoupravnega ozemlja, niti v imenu niti v korist tega ljudstva, neposredno nanaša na to ljudstvo, saj ogroža njegovo suverenost nad naravnimi viri na navedenem ozemlju.

121 Ker je namreč Zahodna Sahara nesamoupravno ozemlje, se za izkoriščanje njenih naravnih bogastev uporabljata člen 73 Listine Združenih narodov in načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri. V zvezi s tem resolucija III, priložena sklepni listini Tretje konference Združenih narodov o pomorskem pravu, navedena v točki 11 te sodbe, določa, da se „v primeru ozemlja, katerega ljudstvo ni pridobilo popolne neodvisnosti ali drugega samoupravnega položaja, ki ga Združeni narodi priznavajo, ali ozemlja pod kolonialno prevlado določbe o pravicah ali interesih, na katere se nanaša [Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu], uporabljajo v korist ljudstva tega ozemlja z namenom spodbujati njegovo blaginjo in razvoj“. V tem okviru mora izkoriščanje naravnih virov nesamoupravnega ozemlja, vključno z izkoriščanjem ribolovnih virov v vodah, ki mejijo na to ozemlje, koristiti ljudstvu tega ozemlja.

122 Dejstvo, ki so ga navedle maroške zbornice za morski ribolov, da sporni sporazum ne bi bil zavezujoč za Zahodno Saharo, če bi ta postala neodvisna, ali da tega sporazuma nikakor ne bi bilo mogoče uporabljati zoper Zahodno Saharo ali organizacijo Front Polisario, ne omaja presoje, da se sporni sklep in posledično sporni sporazum neposredno nanašata na ljudstvo Zahodne Sahare, saj v skladu z Listino Združenih narodov, Konvencijo Združenih narodov o pomorskem pravu in mednarodnim običajnim pravom pravice ljudstev nesamoupravnih ozemelj obstajajo še pred uveljavljanjem njihove pravice do samoodločbe.

123 Na drugi strani je Unija po začetku veljavnosti spornega sporazuma dolžna priznati veljavnost odločb o dovoljenjih za ribolov, ki so jih maroški organi izdali za vode, ki mejijo na Zahodno Saharo. V zvezi s tem lahko v skladu s členom 5 Sporazuma o ribištvu plovila Unije ribolovne dejavnosti na ribolovnem območju, ki ga zajema ta sporazum, izvajajo le, če imajo dovoljenje za ribolov, izdano v okviru tega sporazuma, organi Kraljevine Maroko pa izdajo dovoljenja za ribolov plovilom Unije le v okviru navedenega sporazuma.

124 V okviru spornega sporazuma je postopek za pridobitev dovoljenja za ribolov za plovilo Unije določen v Protokolu o izvajanju, katerega priloga določa, da morajo organi Unije oddelku za morski ribolov pri ministrstvu za kmetijstvo, morski ribolov, razvoj podeželja ter vodo in gozdove Kraljevine Maroko predložiti sezname plovil Unije, ki so zaprosila za opravljanje svojih ribolovnih dejavnosti na ribolovnem območju, ki zajema vode, ki mejijo na Zahodno Saharo.

125 Ta ureditev Unijo zavezuje, ne da bi bilo treba poleg spornega sklepa sprejeti kakršen koli dodaten akt, ki bi organom, zadolženim za izvedbo tega sporazuma, dajal diskrecijsko pravico, saj je ta izvedba v tem ukrepu povsem samodejna.

126 V tem okviru je treba zavrniti trditev Sveta in Francoske republike, usmerjeno zoper točki 184 in 192 izpodbijane sodbe, v skladu s katero tožba organizacije Front Polisario pri Splošnem sodišču ne bi smela biti usmerjena zoper sklep o sklenitvi spornega sporazuma, temveč zoper uradno obvestilo, s katerim je Unija Kraljevino Maroko obvestila, da je ta sporazum odobrila.

127 Sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma je v notranjem pravnem redu Unije namreč končni akt, ki izraža voljo Unije, da jo ta sporazum zavezuje (glej v tem smislu mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (Kartagenski protokol o biološki varnosti), EU:C:2001:664, točka 5). Ta sklep je v skladu z ustaljeno sodno prakso izpodbojni akt, saj Sodišče ni pristojno za razglasitev ničnosti

mednarodnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točke od 45 do 51). Nasprotno pa je obvestilo drugi pogodbenici o odobritvi takega sporazuma izvedbeni ukrep, ki ga je treba načeloma šteti za akt, ki ni izpodbojen.

128 Glede na zgornje preudarke je Splošno sodišče v točki 259 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša.

129 Zato je treba drugi pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in prvi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-798/21 P zavrniti kot neutemeljena.

Tretji pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in drugi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-798/21 P, ki se nanašata na to, da naj se sporni sklep na organizacijo Front Polisario ne bi nanašal posamično

– *Trditve stran*

130 Svet in Komisija ter Francoska republika in maroške zbornice za morski ribolov trdijo, da je Splošno sodišče v točki 268 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario posamično nanaša.

131 Komisija zlasti navaja, da je Splošno sodišče v točki 265 izpodbijane sodbe zgolj napotilo na ugotovitve v zvezi s pogojem, ki se nanaša na vprašanje, ali se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša, v zvezi s katerimi naj bi bilo, kot je Komisija navedla v drugem pritožbenem razlogu v zadevi C-779/21 P, napačno uporabljeno pravo. Svet prav tako trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario posamično nanaša.

132 Svet in Komisija poleg tega izpodbijata to, da je Splošno sodišče v točki 266 izpodbijane sodbe zavrnilo upoštevnost sodbe z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), v kateri je Sodišče odločilo, da splošni interes, ki ga ima lahko neka čezmorska država ali ozemlje (v nadaljevanju: ČDO) kot subjekt, pristojen za gospodarske in socialne zadeve na svojem ozemlju, za dosego ugodnega rezultata za gospodarsko blaginjo tega ozemlja, ne more sam po sebi zadoščati, da bi se štelo, da se zadevni akt nanj posamično nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

133 Komisija v zvezi s tem poudarja, da je razlikovanje Splošnega sodišča med položajem, obravnavanim v navedeni sodbi, in položajem, obravnavanim v tej zadevi, umetno in pravno napačno, saj se ukrep, izpodbijan v navedeni sodbi, nanaša le na ČDO, med katerimi so ali so bila nekatera nesamoupravna ozemlja. Navaja, da ni mogoče sprejeti, da vladi Nizozemskih Antilov ne bi bilo dopuščeno izpodbijati akta Unije, ki se gospodarsko nanaša na njeno ozemlje, medtem ko ga organizacija Front Polisario lahko, razen če se šteje, da imajo gibanja, ki si prizadevajo za neodvisnost ozemlja ali so v sporu z državo, več jamstev kot regionalne vlade.

134 Po mnenju Sveta ugotovitve, ki jih je Splošno sodišče navedlo, ne ustrezajo trditvi, ki jo je izpeljal iz sodbe z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), pri tem pa poudarja, da je v dupliki pred Splošnim sodiščem trdil, da iz te sodbe izhaja, da tudi ob

predpostavki, da je Front Polisario subjekt, pristojen za gospodarske zadeve v zvezi z Zahodno Saharo, *quod non*, ta status ne zadostuje, da bi se štelo, da se sporni sporazum nanj posamično nanaša.

135 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

– *Presoja Sodišča*

136 V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko drugi subjekti, ki niso naslovniki odločbe, sklicujejo na to, da se ta odločba nanje posamično nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, samo če se akt, katerega razglasitev ničnosti se predlaga, nanje nanaša zaradi njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb in jih zato individualizira enako kot naslovnika take odločbe (sodba z dne 18. oktobra 2018, Internacional de Productos Metálicos/Komisija, C-145/17 P, EU:C:2018:839, točka 34 in navedena sodna praksa).

137 Ob upoštevanju preudarkov iz točk od 114 do 118 te sodbe je treba ugotoviti, da se sporni sklep na ljudstvo Zahodne Sahare, ki ga v teh zadevah predstavlja organizacija Front Polisario, posamično nanaša, ker izrecna vključitev ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe spornega sporazuma, ki na podlagi spornega sklepa Unijo zavezuje, spreminja pravni položaj tega ljudstva na podlagi njegovega statusa imetnika pravice do samoodločbe v zvezi s tem ozemljem. Ta status ga namreč razlikuje od vseh drugih oseb ali subjektov, vključno z vsemi drugimi subjekti mednarodnega prava.

138 Trditev Komisije in Sveta v zvezi s sodbo z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), v kateri je Sodišče razsodilo, da splošni interes, ki ga ima lahko ČDO kot subjekt, pristojen za gospodarske in socialne zadeve na svojem ozemlju, za dosego ugodnega rezultata za gospodarsko blaginjo tega ozemlja, ne more sam po sebi zadoščati, da bi se štelo, da se zadevni akt nanj posamično nanaša v smislu člena 173, četrti odstavek, Pogodbe ES (postal člen 263, četrti odstavek, PDEU), je treba zavrniti. Splošno sodišče se namreč pri presoji, da se sporni sklep in posledično sporni sporazum na organizacijo Front Polisario posamično nanašata, ni oprlo na gospodarske učinke tega sporazuma, temveč na okoliščino, da ta organizacija predstavlja ljudstvo Zahodne Sahare kot imetnika pravice do samoodločbe v zvezi s tem ozemljem.

139 Zato je treba tretji pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P zavrniti kot neutemeljen. Prav tako je treba drugi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-798/21 P zavrniti kot neutemeljen, in zato je treba ta pritožbeni razlog v celoti zavrniti.

Četrti pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in četrti pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P, ki se nanašata na napačno uporabo prava glede obsega sodnega nadzora in privolitve ljudstva Zahodne Sahare v sporni sporazum

Trditve strank

140 Svet in Komisija s četrtima pritožbenima razlogoma Splošnemu sodišču očitata, da je večkrat napačno uporabilo pravo v zvezi z napačno razlago in uporabo mednarodnega prava, obsegom diskrecijske pravice, ki jo ima Svet na področju zunanjih odnosov – zlasti glede zahteve po

privolitvi ljudstva Zahodne Sahare v obravnavani zadevi – kršitvijo verodostojnosti aktov, izkrivljanjem trditev Sveta in kršitvijo člena 36 Statuta Sodišča Evropske unije v povezavi s členom 53, prvi odstavek, tega statuta.

141 Komisija trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 304 do 365 izpodbijane sodbe s tem, da je napačno razlagalo sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), in s tem, da je kršilo sodno prakso glede diskrecijske pravice Sveta na področju zunanjih odnosov, zlasti mednarodnega običajnega prava, v nasprotju s pravom Unije načelu relativnega učinka pogodb pripisalo absoluten in pretiran učinek v povezavi s pravico do samoodločbe.

142 Po mnenju Komisije te napake temeljijo na štirih glavnih očitkih, in sicer, prvič, na napačni uporabi prava glede obsega sodnega nadzora, diskrecijske pravice institucij in potrebe, da se dokaže obstoj očitne napake za ugotovitev neveljavnosti spornega sklepa zaradi njegove domnevne neskladnosti s pravili mednarodnega prava; drugič, na napačni uporabi prava glede neobstoja zahteve po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare v posebnem kontekstu zadeve; tretjič, napačni uporabi prava tudi ob predpostavki, da je taka privolitev ljudstva Zahodne Sahare potrebna za potrditev veljavnosti spornega sklepa, ker je pojem „privolitev“, ki ga je uporabilo Sodišče, preozek; in četrtič, na napačni uporabi prava glede opredelitve organizacije Front Polisario kot subjekta, ki naj bi bil odgovoren za izrazitev take privolitve, ob upoštevanju omejenosti njegovega statusa in reprezentativnosti. Komisija v okviru teh štirih očitkov trdi, da Splošno sodišče ni pravilno določilo mednarodnega običajnega prava, čeprav bi ga v okviru te zadeve moralo.

143 Komisija poudarja, da vsaka odločitev o sklenitvi sporazuma s tretjo državo ob spoštovanju načel in ciljev zunanjega delovanja Unije iz člena 21 PEU zahteva presojo interesov Unije v okviru odnosov z zadevno tretjo državo in tehtanje različnih interesov v teh odnosih. Svet naj bi imel široko diskrecijsko pravico, da cilj spodbujanja univerzalnosti in nedeljivosti človekovih pravic pretehta glede na druge cilje, na katerih temelji delovanje Unije, na mednarodni ravni in druge interese Unije. Sodni nadzor v zvezi s tem bi moral biti nujno omejen na vprašanje, ali so institucije Unije s sprejetjem zadevnega akta storile očitne napake pri presoji pogojev za uporabo teh načel.

144 Splošno sodišče pa naj bi s tem, da je pogoj izrecne privolitve organizacije Front Polisario, katerega podlaga v mednarodnem javnem pravu naj ne bi bila določena, obravnavalo kot absoluten, spodkopalo diskrecijsko pravico Sveta. S tem, da se Splošno sodišče ni sklicevalo na člen 21 PEU, naj ne bi upoštevalo obsega in raznolikosti ciljev, ki jih mora Svet upoštevati v skladu s tem členom. S tem naj bi Splošno sodišče prekoračilo obseg svojega sodnega nadzora.

145 V zvezi s tem naj bi Splošno sodišče napačno razlagalo posledice, ki izhajajo iz sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Iz pravice do samoodločbe Zahodne Sahare, ki je bila potrjena v navedeni sodbi, naj ne bi bilo mogoče sklepati, da se mednarodni sporazum, ki ga Unija sklene z državo, ki na navedenem ozemlju deluje kot upravna oblast in ima za to pristojnost, na tem ozemlju lahko uporablja le z izrecno privolitvijo ljudstva tega ozemlja prek edinega posrednika, organizacije Front Polisario.

146 V obravnavani zadevi bi bilo treba v zvezi s pojmoma „ljudstvo“ in „privolitev“ upoštevati pravni in dejanski okvir sprejetja spornega sklepa in sklenitve spornega sporazuma, iz katerih naj bi izhajalo, da je končno sprejeta rešitev v skladu z vsemi veljavnimi pravili mednarodnega prava, zlasti s členom 73 Listine Združenih narodov, katerega cilj je spodbujati blaginjo prebivalcev nesamoupravnih ozemelj, ter členom 21(2)(d) in (e) PEU. Čeprav naj bi bilo v točki 310

izpodbijane sodbe, ki napotuje na točki 311 in 312 sodbe z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639), potrjeno, da pravo, ki se uporablja za nesamoupravna ozemlja, do danes ostaja v nekaterih pogledih nedoločeno, Komisija poudarja, da je Splošno sodišče od te točke izpodbijane sodbe dalje storilo vrsto napak, ki so povzete v točkah 141, 142, 144 in 145 te sodbe.

147 Svet trdi, da je bilo, v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 364 izpodbijane sodbe, s posvetovanji med maroškimi organi na eni strani ter Komisijo in ESZD na drugi mogoče pridobiti privolitev ljudstva Zahodne Sahare. Meni, da je Splošno sodišče v navedeni točki in v točkah od 307 do 363 izpodbijane sodbe, ki podpirajo ugotovitev iz navedene točke 364, napačno uporabilo pravo, ker je napačno razumelo vsebino pojma „privolitev“ ljudstva nesamoupravnega ozemlja ali celo potrebo po pridobitvi te privolitve, in da je poleg tega kršilo verodostojnost dokumentov Sveta ali izkrivilo trditve, ki jih je ta navedel. Splošno sodišče naj bi kršilo tudi svojo obveznost obrazložitve.

148 Organizacija Front Polisario predlaga zavrnitev teh pritožbenih razlogov.

Presoja Sodišča

– *Uvodne ugotovitve*

149 Kot izhaja iz točke 276 izpodbijane sodbe, je organizacija Front Polisario v okviru tretjega tožbenega razloga pred Splošnim sodiščem trdila, da Svet s tem, da je s Kraljevino Maroko brez njene privolitve sklenil sporazum, ki se izrecno uporablja za ozemlje Zahodne Sahare in vode, ki mejijo na to ozemlje, kršil obveznost izvrševanja sodb Sodišča, ki izhaja iz člena 266 PDEU. Sodišče naj bi namreč ugotovilo, da je implicitna vključitev tega ozemlja na področje uporabe sporazumov, sklenjenih med Unijo in Kraljevino Maroko, glede na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb, pravno nemogoča. Iz tega naj bi izhajalo, da je bila še toliko bolj izključena izrecna uporaba takih sporazumov na navedenem ozemlju. Organizacija Front Polisario je zlasti trdila, da je bila sklenitev spornega sporazuma v nasprotju s sodno prakso, saj nista bila upoštevana ločen in različen status Zahodne Sahare ter zahteva po privolitvi ljudstva tega ozemlja.

150 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 295 izpodbijane sodbe, ta tožbeni razlog v bistvu vključuje tri dele, ki se nanašajo, prvič, na to, da Unija in Kraljevina Maroko ne moreta skleniti sporazuma, ki se uporablja za Zahodno Saharo, drugič, na kršitev ločenega in različnega statusa tega ozemlja v nasprotju z načelom samoodločbe, in tretjič, na kršitev zahteve po privolitvi ljudstva navedenega ozemlja kot tretjega v razmerju do spornega sporazuma, v smislu načela relativnega učinka pogodb.

151 Splošno sodišče je zavrnilo prvi del tretjega tožbenega razloga, vendar je ugodilo tretjemu delu tega tožbenega razloga. Zato je menilo, da je treba sporni sklep razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti drugi del navedenega tožbenega razloga in druge tožbene razloge.

152 Splošno sodišče je v točki 364 izpodbijane sodbe svoje razlogovanje v zvezi s tretjim delom tretjega tožbenega razloga organizacije Front Polisario povzelo, kot sledi:

„[…] Svet s sprejetjem [spornega] sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare in je napačno štel, da ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izpolniti zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja izraziti privolitev v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje kot tretji v razmerju do navedenega sporazuma v skladu z razlago načela relativnega učinka pogodb v povezavi z načelom samoodločbe, ki jo je podalo Sodišče. Prvič, Svet je napačno štel, da trenutni položaj [navedenega] ozemlja ne omogoča, da bi se bilo mogoče prepričati o obstoju privolitve navedenega ljudstva, še zlasti ne prek [organizacije Front Polisario]. Drugič, Svet je s tem, da je štel, da so posvetovanja, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, omogočila upoštevanje načela relativnega učinka pogodb, kot ga je Sodišče razložilo zlasti v točki 106 sodbe [z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario, (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], napačno razumel tako obseg teh posvetovanj kot tudi obseg zahteve iz navedene točke. Tretjič, Svet je napačno štel, da se lahko opre na dopis [pravnega svetovalca, namestnika generalnega sekretarja za pravne zadeve Organizacije združenih narodov] z dne 29. januarja 2002 OZN [v nadaljevanju: dopis pravnega svetovalca Organizacije združenih narodov z dne 29. januarja 2002] in to zahtevo nadomesti z merili, domnevno navedenimi v tem dopisu.“

153 Najprej je treba preučiti očitke tožečih strank v zvezi s privolitvijo ljudstva Zahodne Sahare na podlagi posvetovanj s predstavniki prebivalstva Zahodne Sahare in obsegom sodnega nadzora nad spornim sklepom in posledično spornim sporazumom v zvezi z navedeno privolitvijo, vključno z njihovimi trditvami glede obsega dopisa pravnega svetovalca Organizacije združenih narodov z dne 29. januarja 2002. Nato je treba preučiti njune očitke v zvezi s potrebo po taki privolitvi in opredelitvijo organizacije Front Polisario kot subjekta, odgovornega za izražanje te privolitve.

– *Očitki v zvezi s privolitvijo ljudstva Zahodne Sahare prek posvetovanj s predstavniki prebivalstva Zahodne Sahare in obsegom sodnega nadzora nad spornim sklepom*

154 Opozoriti je treba, da je Sodišče v točki 106 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), v zvezi z razlago izraza „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 Pridružitvenega sporazuma opozorilo, da je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za „tretjega“ v smislu načela relativnega učinka pogodb in da na tega tretjega kot takega lahko vpliva izvajanje Pridružitvenega sporazuma v primeru vključitve ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe navedenega sporazuma, ne da bi bilo treba ugotoviti, ali je to izvajanje tako, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi. Ugotovilo je namreč, da mora tako v enem kot v drugem primeru tretji privoliti v izvajanje navedenega sporazuma. Vendar iz sodbe, izpodbijane v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ni bilo razvidno, da je ljudstvo Zahodne Sahare izrazilo tako privolitev.

155 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je v uvodnih izjavah 11 in 12 spornega sklepa navedeno:

„(11) Komisija je ob upoštevanju preudarkov iz sodbe [z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118),] skupaj z [ESZD] sprejela vse v trenutnem kontekstu razumne in izvedljive ukrepe, da bi ustrezno vključila zadevno prebivalstvo in se prepričala o njegovem soglasju. V Zahodni Sahari in Kraljevini Maroko so potekala

obsežna posvetovanja, socialno-ekonomski in politični akterji, ki so na posvetovanjih sodelovali, pa so se jasno izrekli za sklenitev Sporazuma o ribištvu. Front Polisario in nekatere druge strani so zavrnile sodelovanje v posvetovalnem postopku.

(12) Tisti, ki niso želeli sodelovati v posvetovalnem postopku, so zavrnili uporabo Sporazuma o ribištvu in njegovega Protokola o izvajanju v vodah, ki mejijo na Zahodno Saharo, saj so v bistvu menili, da bi taki akti potrdili položaj Kraljevine Maroko na ozemlju Zahodne Sahare. Vendar iz Sporazuma o ribištvu ali njegovega Protokola o izvajanju nikakor ni mogoče sklepati, da se z njim priznavajo suverenost ali suverene pravice Kraljevine Maroko v Zahodni Sahari in vodah, ki nanjo mejijo. Poleg tega bo Unija še naprej krepila prizadevanja za podporo procesu, ki se je začel in se nadaljuje pod okriljem Združenih narodov, za mirno rešitev tega spora.“

156 Na prvem mestu, v zvezi s tem je treba opozoriti, da je, kot je bilo navedeno v točki 30 te sodbe, po izbruhu oboroženega spopada, zlasti med Kraljevino Maroko in organizacijo Front Polisario, v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, velik del prebivalstva Zahodne Sahare v begu pred tem konfliktom našel zatočišče na alžirskem ozemlju. Predstavnik organizacije Front Polisario je na obravnavi pred Sodiščem v zvezi s tem navedel, ne da bi mu kdo nasprotoval, da jih od skupno približno 500.000 Saharcev do danes približno 250.000 živi v begunskih taboriščih v Alžiriji, četrtina na območju Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom in približno četrtina drugod po svetu.

157 Iz tega sledi, da večina sedanjega prebivalstva Zahodne Sahare ni del ljudstva, ki je imetnik pravice do samoodločbe, in sicer ljudstva Zahodne Sahare. Vendar je zadnjenavedeno, ki je večinoma razseljeno, edini imetnik pravice do samoodločbe v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare. Pravica do samoodločbe namreč pripada zadevnemu ljudstvu in ne prebivalstvu ozemlja na splošno, med katerim naj bi jih bilo po ocenah, ki jih je Komisija predložila na obravnavi pred Sodiščem, le 25 % saharskega porekla.

158 (besedilo, popravljeno s sklepom z dne 15. januarja 2025) Kot je bilo poudarjeno v točkah 129 sodbe z današnjega dne (v združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P), Komisija in Svet/Front Polisario, v zvezi s tem obstaja razlika med pojmom „prebivalstvo“ nesamoupravnega ozemlja in pojmom „ljudstvo“ tega ozemlja. Zadnjenavedeni se namreč nanaša na politično enoto, ki je imetnik pravice do samoodločbe, medtem ko se pojem „prebivalstvo“ nanaša na prebivalce ozemlja.

159 Komisija in ESZD sta v obravnavani zadevi opravili posvetovanja z „zadevnim prebivalstvom“, ki je, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 329 izpodbijane sodbe, vključevalo v bistvu prebivalstvo, ki trenutno živi na ozemlju Zahodne Sahare, ne glede na to, ali pripada ljudstvu tega ozemlja ali ne. Kot je Splošno sodišče v bistvu pravilno ugotovilo v točki 354 izpodbijane sodbe, ta posvetovanja torej ne morejo biti enakovredna pridobitvi privolitve „ljudstva“ nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare.

160 Na drugem mestu, opozoriti je treba, da je med temi upoštevnimi pravili, na katera se je mogoče sklicevati v okviru odnosov med pogodbenicami sporazuma med Unijo in tretjo državo, načelo relativnega učinka pogodb, na podlagi katerega pogodbe tretjemu niti ne škodijo niti ne koristijo (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Poseben izraz tega načela splošnega mednarodnega prava je člen 34 Dunajske konvencije, na podlagi katerega pogodba ne nalaga drugi državi obveznosti, niti ji ne daje pravic, če v to ne privoli (sodba z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točka 44).

161 To načelo, ki je navedeno tudi v točki 106 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ima širše področje uporabe od zgolj pravila o razlagi mednarodnih sporazumov. Namreč, kot pravilno trdita pritožnici, tudi če sporazuma, ki vpliva na pravice ali obveznosti tretjega, v mednarodnem pogodbenem pravu ni mogoče uveljavljati zoper tretjega, če ni bila pridobljena njegova privolitev, lahko izvajanje tega sporazuma kljub temu vpliva na tega tretjega, če je v področje uporabe tega sporazuma vključeno ozemlje, nad katerim ima ta tretji suverenost ali je imetnik pravice do samoodločbe. Tako izvajanje lahko v tem smislu privede do izmenične kršitve, v primeru države, njene suverenosti nad njenim ozemljem, in v primeru ljudstva, njegove pravice do samoodločbe na ozemlju, na katerega se navedena pravica nanaša. Kot je Splošno sodišče ugotovilo v navedeni točki 106, je torej treba za izvajanje mednarodnega sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko na ozemlju Zahodne Sahare pridobiti privolitev ljudstva Zahodne Sahare.

162 Iz tega sledi, da neobstoj privolitve tega ljudstva v takšen sporazum, katerega izvajanje zajema navedeno ozemlje ali vode, ki mejijo na to ozemlje, lahko vpliva na veljavnost akta Unije, kot je sporni sklep, za sklenitev tega sporazuma. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členoma 3(5) in 21(1) PEU delovanje Unije na mednarodni ravni zlasti prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, vključno s spoštovanjem načel Listine Združenih narodov.

163 Diskrecijska pravica Sveta na ta sklep ne vpliva. Kot je namreč Splošno sodišče ugotovilo v točki 349 sodbe z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639), ki je izpodbijana sodba v združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, na katero je napoteno v točki 335 izpodbijane sodbe, je ta diskrecijska pravica pravno omejena na eni strani z obveznostjo, izpeljano iz načela samoodločbe, da se v okviru odnosov med Unijo in Kraljevino Maroko spoštuje ločen in različen status Zahodne Sahare, in na drugi strani z zahtevo, izpeljano iz načela relativnega učinka pogodb, da mora ljudstvo tega ozemlja privoliti v sporazum med Unijo in Kraljevino Maroko, ki naj bi se na navedenem ozemlju izvajal.

164 Splošno sodišče je tako v navedeni točki 335 pravilno ugotovilo, da je Svet sicer pristojen, da presodi, ali trenutni položaj na tem ozemlju upravičuje prilagoditev načinov izraza te privolitve in ali so bili izpolnjeni pogoji, da bi se štelo, da je ljudstvo Zahodne Sahare to privolitev izrazilo, vendar da ta institucija ni mogla prosto odločiti, ali se je mogoče odreči navedeni privolitvi, ne da bi s tem kršila zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja privoliti v tak sporazum.

165 Zato Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je pri presoji pogoja glede potrebe po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare prekoračilo meje sodnega nadzora nad akti Unije, ki glede na mednarodno običajno pravo spadajo v zunanje delovanje Unije, kakor je določeno v sodni praksi Sodišča.

166 Na tretjem mestu, trditev, ki se glede zahteve po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare nanaša na obseg dopisa pravnega svetovalca Organizacije združenih narodov z dne 29. januarja 2002, je treba zavrniti kot neutemeljeno.

167 Splošno sodišče je namreč v točki 362 izpodbijane sodbe v bistvu pravilno ugotovilo, da ta dopis ni pravni vir Unije, na katerega se je mogoče sklicevati pred sodiščem Unije, ker kot tak ne ustreza niti pravilu mednarodnega pogodbenega prava, ki zavezuje Unijo, niti pravilu mednarodnega običajnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), C-66/18, EU:C:2020:792, točka 87 in navedena sodna praksa).

168 Poleg tega je treba trditev Komisije, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 330 izpodbijane sodbe, glede uskladitve med zadevnimi posvetovanji, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, na eni strani, in obsežnimi posvetovanji zadevnih strani iz člena 11(3) PEU in člena 2 Protokola (št. 2), ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, v zvezi z uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, na drugi strani, zavrniti kot brezpredmetno. V zvezi s tem namreč zadostuje ugotovitev, kot je v bistvu navedlo Splošno sodišče, da se taka posvetovanja, ki morajo potekati zlasti pred predložitvijo zakonodajnih predlogov Komisije, po svoji naravi in namenu vsekakor bistveno razlikujejo od zahteve, ki izhaja iz mednarodnega običajnega prava, da ljudstvo, ki je imetnik pravice do samoodločbe, privoli v uporabo mednarodnega sporazuma, v zvezi s katerim ima status tretjega, na ozemlju, na katero se navedena pravica nanaša.

169 Zato je Splošno sodišče v točki 364 izpodbijane sodbe lahko upravičeno ugotovilo, prvič, da je Svet s tem, da je štel, da so posvetovanja, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, omogočila upoštevanje načela relativnega učinka pogodb, kot ga je Sodišče razložilo v točki 106 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), napačno razumel tako obseg teh posvetovanj kot tudi obseg zahteve iz navedene točke 106, in drugič, da je Svet napačno štel, da se lahko opre na dopis pravnega svetovalca Organizacije Združenih narodov z dne 29. januarja 2002 in to zahtevo nadomesti z merili, domnevno navedenimi v tem dopisu.

– Očitki glede potrebe po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare in glede opredelitve organizacije Front Polisario kot subjekta, odgovornega za izražanje te privolitve

170 Kot je bilo navedeno v točki 152 te sodbe, je Splošno sodišče v točki 364 izpodbijane sodbe odločilo, da Svet s sprejetjem spornega sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare in je napačno štel, da ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izpolniti zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja izraziti privolitev v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje kot tretji v razmerju do navedenega sporazuma v skladu z razlago načela relativnega učinka pogodb v povezavi z načelom samoodločbe, ki jo je podalo Sodišče. Zlasti je presodilo, da sta Svet in Komisija napačno menila, da zaradi trenutnih razmer na ozemlju Zahodne Sahare ni mogoče preveriti, ali ta privolitev obstaja.

171 Natančneje, Splošno sodišče je v točki 317 izpodbijane sodbe ugotovilo, da Kraljevina Maroko ne prevzema odgovornosti in pristojnosti, ki jih ima na podlagi spornega sporazuma, v delu, v katerem se ta nanaša na ozemlje Zahodne Sahare in vode, ki mejijo na to ozemlje, da bi uresničevala pravice ljudstva tega ozemlja v njegovo korist. Menilo je namreč, da Kraljevina Maroko ne namerava temu ljudstvu priznati pravic „glede izkoriščanja ribolovnih virov v teh vodah in glede razdelitve koristi, ki iz njega izhajajo“, in da se poleg tega pravice, ki lahko s tem sporazumom morebiti nastanejo za gospodarske subjekte s sedežem na navedenem ozemlju, nanašajo na posameznike in ne na tretjega, ki mora vanj privoliti. Pri koristih, ki jih lahko na podlagi navedenega sporazuma pridobi prebivalstvo tega ozemlja, gre po mnenju Splošnega sodišča „za povsem socialno-ekonomske učinke, ki so poleg tega še posredni in jih ni mogoče enačiti s pravicami“. V točki 318 izpodbijane sodbe je dalje navedlo, kot sledi:

„Sporni sporazum pa s tem, da eni od pogodbenic daje pristojnost nad ozemljem tretjega, ki je torej sam ni upravičen izvajati ali po potrebi njeno izvajanje prenesti, kot poudarja tožeča stranka, zadevnemu tretjemu nalaga obveznost, ne glede na okoliščino, ki jo zatrjuje Svet, da ta tretji v tej fazi sam ali prek svojega predstavnika ne more prevzeti teh pristojnosti. Njegova privolitev v sporni sporazum mora torej biti izražena izrecno.“

172 Vendar je Splošno sodišče v razlogovanju iz točke 318 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo.

173 V zvezi s tem je res, kot je navedeno v točkah od 161 do 164 in v točki 169 te sodbe, da je Splošno sodišče v bistvu pravilno ugotovilo, da je bila na podlagi načel pravice do samoodločbe in relativnega učinka pogodb, kot ju razlaga Sodišče, privolitev ljudstva Zahodne Sahare za izvajanje spornega sporazuma na tem ozemlju pogoj za veljavnost spornega sklepa in da s posvetovanji, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, ni bilo mogoče pridobiti take privolitve tega ljudstva.

174 Vendar je napačno razlagalo sporni sporazum, ko je v točki 318 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da je sporni sporazum s tem, da je organom Kraljevine Maroko podelil določena pooblastila, katerih izvajanje je predvideno na ozemlju Zahodne Sahare, ljudstvu Zahodne Sahare naložil obveznost.

175 Čeprav namreč izvajanje spornega sporazuma pomeni, da imajo akti maroških organov, ki se izvajajo na ozemlju Zahodne Sahare, pravne učinke, kot so opisani v točkah od 119 do 125 te sodbe, ki spreminjajo pravni položaj ljudstva tega ozemlja, pa dejstvo, da se s tem sporazumom tem organom priznavajo nekatere upravne pristojnosti, ki jih izvajajo na tem ozemlju, ne omogoča ugotovitve, da navedeni sporazum ustvarja pravne obveznosti za to ljudstvo kot subjekt mednarodnega prava.

176 V zvezi s tem, kot je bilo poudarjeno v izmenjavi pisem, sporni sporazum ne pomeni, da Unija priznava domnevno suverenost Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo. Ljudstvo Zahodne Sahare poleg tega ni naslovnik niti dovoljenj za ribolov ali drugih upravnih aktov, ki so jih izdali maroški organi v okviru izvajanja tega sporazuma, ki bi jih moralo priznati, niti ukrepov, ki so jih v zvezi z njimi sprejeli organi Unije in držav članic.

177 Iz tega sledi, da je Splošno sodišče v točki 318 izpodbijane sodbe s tem, da se je oprlo na napačno premiso, ugotovilo, da mora biti privolitev ljudstva Zahodne Sahare v sporni sporazum izrecna.

178 Poudariti pa je treba, da če je iz obrazložitve odločbe Splošnega sodišča razvidna kršitev prava Unije, vendar je očitno, da je izrek te odločbe utemeljen iz drugih pravnih razlogov, taka kršitev ne more povzročiti razveljavitve te odločbe in je treba obrazložitev nadomestiti (sodba z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija, C-632/20 P, EU:C:2023:28, točka 48 in navedena sodna praksa).

179 Zato je treba preveriti, ali je izrek izpodbijane sodbe v delu, v katerem je bil z njim sporni sklep razglašen za ničen, utemeljen z drugimi pravnimi razlogi od tistih, v katerih je bila storjena napaka, ugotovljena v točkah od 174 do 177 te sodbe.

180 V zvezi s tem je treba poudariti, da mednarodno običajno pravo ne določa nobene posebne oblike izražanja privolitve tretjega v sporazum, s katerim se mu podeljuje pravica (glej v tem smislu sodbo Stalnega meddržavnega sodišča z dne 7. junija 1932, zadeva „Prosti coni v departmaju Visoke Savoje in pokrajini Gex“, CPJI, Recueil 1927, serija A/B, št. 46, str. 148). Iz tega sledi, da to pravo ne izključuje, da se taka privolitev v nekaterih okoliščinah lahko podeli implicitno. Tako se lahko v posebnem položaju ljudstva nesamoupravnega ozemlja domneva, da je to ljudstvo privolilo v mednarodni sporazum, v zvezi s katerim ima status tretjega in katerega izvajanje je določeno na ozemlju, na katero se nanaša njegova pravica do samoodločbe, če sta izpolnjena dva pogoja.

181 Prvič, z zadevnim sporazumom se ne sme ustvarjati obveznost za navedeno ljudstvo. Drugič, v navedenem sporazumu mora biti določeno, da se zadevnemu ljudstvu, ki morda nima ustreznega predstavništva med prebivalstvom ozemlja, na katero se nanaša pravica tega ljudstva do samoodločbe, zagotovi natančna, konkretna, znatna in preverljiva korist, ki izhaja iz izkoriščanja naravnih virov tega ozemlja in je sorazmerna z obsegom tega izkoriščanja. Ta korist mora vključevati zagotovila, da se bo navedeno izkoriščanje izvajalo pod pogoji, ki so v skladu z načelom trajnostnega razvoja, da se zagotovi, da neobnovljivi naravni viri ostajajo v izobilju in da se obnovljivi naravni viri, kot so ribji staleži, stalno obnavljajo. Nazadnje, v zadevnem sporazumu mora biti določen tudi redni nadzorni mehanizem, ki omogoča preverjanje, ali zadevno ljudstvo to korist, ki mu je bila v skladu s tem sporazumom dodeljena, dejansko prejema.

182 Upoštevanje teh pogojev je potrebno, da se zagotovi skladnost takega sporazuma z načelom, ki izhaja iz člena 73 Listine Združenih narodov in je potrjeno v mednarodnem običajnem pravu, da so interesi ljudstev nesamoupravnih ozemelj najpomembnejši. Tako pripomore k temu, da delovanje Unije na mednarodnem prizorišču temelji na načelih Listine Združenih narodov in mednarodnega prava, kot je določeno v členu 21(1) PEU.

183 Če bi bila ta pogoja iz točke 181 te sodbe izpolnjena, je treba privolitev zadevnega ljudstva šteti za pridobljeno. Dejstvo, da gibanje, ki se predstavlja kot legitimni predstavnik tega ljudstva, nasprotuje temu sporazumu, samo po sebi ne more zadostovati za izpodbijanje obstoja take domnevne privolitve.

184 (besedilo, popravljeno s sklepom z dne 15. januarja 2025) To domnevno privolitev pa je mogoče izpodbijati, če legitimni predstavniki navedenega ljudstva dokažejo, da sistem koristi, ki ga temu ljudstvu zagotavlja sporni sporazum, ali da redni nadzorni mehanizem, ki mora ta sporazum spremljati, ne izpolnjujeta pogojev iz točke 181 te sodbe. O tem vprašanju mora po potrebi odločiti sodišče Unije, da presodi zlasti, ali sta z navedenim sporazumom ustrezno zagotovljeni pravica do samoodločbe zadevnega ljudstva ali stalna suverenost nad naravnimi viri, ki izhaja iz te pravice in iz člena 73 Listine Združenih narodov. Komisija, Svet, Evropski parlament in vsaka država članica lahko tudi pred podpisom ali sklenitvijo sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko, v katerem je določen tak sistem koristi, pridobijo mnenje Sodišča o skladnosti predvidenega sporazuma z določbami Pogodb, zlasti s členom 21(1) PEU.

185 V obravnavani zadevi je treba šteti, da je bil prvi od obeh pogojev, navedenih v točki 181 te sodbe, izpolnjen. Čeprav glede na pravo Unije sporni sporazum spreminja pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare v zvezi s pravico do samoodločbe, ki jo ima na tem ozemlju, iz razlogov, navedenih v točkah 174 in 175 te sodbe, ne ustvarja pravnih obveznosti za to ljudstvo kot subjekt mednarodnega prava.

186 V zvezi z drugim pogojem je treba ugotoviti, da v spornem sporazumu očitno ne obstaja korist za ljudstvo Zahodne Sahare, ki bi ustrezala značilnostim, navedenim v točki 181 te sodbe.

187 Zlasti, kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točkah od 312 do 314 izpodbijane sodbe, se s spornim sporazumom ljudstvu Zahodne Sahare kot tretjemu v razmerju do tega sporazuma ne podeljujejo nobene pravice. Po eni strani so namreč ribolovne pravice na podlagi Sporazuma o ribištvu v vodah, ki mejijo na Zahodno Saharo, dodeljene v korist Unije in držav članic. Poleg tega v skladu s točko 6(1) navedenega sporazuma upravljanje ribolovnih dejavnosti v teh vodah, zlasti v okviru opredelitve območij upravljanja, ki se uporablja za te vode, izvajajo maroški organi

v okviru svojih nacionalnih zakonov in predpisov. Po drugi strani se maroškim organom izplačajo različni deli finančnega prispevka, kot izhaja iz člena 4(4) in člena 8(3) Protokola o izvajanju ter točke E poglavja I Priloge k temu protokolu.

188 V zvezi s tem, kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 145 in 147 sklepnih predlogov, je področje uporabe spornega sporazuma določeno s sklicevanjem na enotno „ribolovno območje“, ki je opredeljeno tako, da v bistvu zajema vse vode, ki mejijo na Kraljevino Maroko, in vode, ki mejijo na Zahodno Saharo. Vendar opredelitev tega „ribolovnega območja“ ne vsebuje razlikovanja med vodami, ki mejijo na ozemlje Kraljevine Maroko, in vodami, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

189 V spornem sporazumu torej ni določeno, kateri del ribolovnih pravic Unije ustreza vodam, ki mejijo na Kraljevino Maroko, in kateri del teh pravic ustreza vodam, ki mejijo na ozemlje Zahodne Sahare.

190 Kot je generalna pravobranilka navedla v točkah 161 in 162 sklepnih predlogov, je res, da je v sporazumu določena zahteva po „pravični geografski in socialni porazdelitvi“ socialno-ekonomskih koristi, ki izhajajo iz finančnega prispevka, ki ga Unija plača Kraljevini Maroko.

191 Vendar, kot je Splošno sodišče v bistvu pojasnilo v točki 316 izpodbijane sodbe, ne da bi tej ugotovitvi z vsebinskega vidika kdo oporekal, iz določb spornega sporazuma ne izhaja, kako se načelo pravične geografske in socialne porazdelitve finančnega prispevka izvaja različno na ozemlju Zahodne Sahare in na ozemlju Kraljevine Maroko. Vsekakor v navedenem sporazumu ni določena dodelitev nobenega finančnega prispevka posebej v korist ljudstvu Zahodne Sahare.

192 Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da je ljudstvo Zahodne Sahare privolilo v uporabo spornega sporazuma za vode, ki mejijo na to ozemlje.

193 Pojasniti je treba, da možnosti domnevne privolitve v skladu s točkami od 180 do 183 te sodbe ni mogoče izpodbijati z dejstvom, da se člen 73 Listine Združenih narodov v zvezi z nesamoupravnimi ozemlji sklicuje na „prebivalstvo“ in „prebivalce“ teh ozemelj ter opredeljuje, da se kot sveta dolžnost „prevzema[…] obveznost“ čim bolj spodbujati njihovo blaginjo, kar v primeru Zahodne Sahare zajema del „prebivalstva“ tega ozemlja, ki ni vključen v „ljudstvo“ Zahodne Sahare. V zvezi s tem se v resoluciji 2703 (2023) Varnostnega sveta Združenih narodov, navedeni v točki 35 te sodbe, šteje za bistveno, da pogajanja napredujejo tako, da se kakovost življenja prebivalcev Zahodne Sahare izboljša na vseh področjih. Vendar čeprav bi v prihodnosti sporazum v skladu z zahtevami iz točke 181 te sodbe moral koristiti ljudstvu Zahodne Sahare, možnost, da bi ta sporazum koristil tudi prebivalcem tega ozemlja na splošno, ne bi mogla preprečiti ugotovitve o domnevni privolitvi tega ljudstva.

194 (besedilo, popravljeno s sklepom z dne 15. januarja 2025) Poleg tega je treba ugotovitev Splošnega sodišča v točki 364 izpodbijane sodbe, prvič, da Svet s sprejetjem spornega sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare, in drugič, da sta Svet in Komisija napačno menila, da zaradi trenutnih razmer na ozemlju Zahodne Sahare ni mogoče preveriti, ali taka privolitev obstaja, ob upoštevanju ugotovitve iz točke 173 te sodbe, da iz posvetovanj, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, ni bilo mogoče pridobiti take privolitve navedenega ljudstva, šteti za utemeljeno.

195 Zato je treba četrti pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in četrti pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P zavrniti kot neutemeljena.

Peti pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in tretji pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P, ki se nanašata na napačno uporabo prava glede možnosti sklicevanja na mednarodno pravo

Trditve strank

196 Komisija s petim pritožbenim razlogom in Svet s tretjim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očitata, da je napačno uporabilo pravo v zvezi s sklicevanjem na pravila mednarodnega prava v okviru tožbe, ki se nanaša na veljavnost sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma Unije. Ta pritožbena razloga se nanašata na izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče v točki 294 navedene sodbe razsodilo, da se organizacija Front Polisario lahko sklicuje na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb ter da tretji tožbeni razlog, naveden pred navedenim sodiščem, zato ni brezpredmeten.

197 Ti instituciji zlasti opozarjata, da se v skladu s sodno prakso lahko posameznik sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava, zato da bi Sodišče preizkusilo veljavnost akta Unije, zgolj če lahko ta načela povzročijo dvom v pristojnost Unije za sprejetje akta in če lahko zadevni akt vpliva na pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije in lahko ustvarijo obveznosti glede na to pravo (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 107).

198 Svet poudarja tudi, da čeprav se je mogoče sklicevati na pravila mednarodnega prava, je nadzor Sodišča vsekakor omejen na obstoj očitnih napak pri presoji institucij glede pogojev za uporabo teh pravil v skladu s sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 107). V obravnavani zadevi naj načeli samoodločbe in relativnega učinka pogodb ne bi mogli povzročiti dvoma v pristojnost Unije, saj je Sodišče že implicitno navedlo, da mednarodno pravo ne izključuje tega, da lahko pogodba z odstopanjem od splošnega pravila zavezuje neko državo v zvezi z drugim ozemljem, kar naj bi Splošno sodišče izrecno potrdilo z zavrnitvijo tožbenega razloga, ki se nanaša na nepristojnost Sveta za sklenitev spornega sporazuma. Vsekakor naj se relativni učinek pogodb ne bi nanašal na veljavnost sporazuma, temveč na to, ali se lahko uveljavlja zoper drugo osebo.

199 Francoska republika v zvezi s tem navaja, da tudi če bi se bilo mogoče sklicevati na načelo relativnega učinka pogodb in bi bilo v obravnavani zadevi kršeno, taka kršitev ne bi povzročila ničnosti spornega sklepa, ker na podlagi navedenega načela veljavnost zadevne pogodbe ni odvisna od privolitve tretjega.

200 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

Presoja Sodišča

201 Splošno sodišče je v točki 290 izpodbijane sodbe z napotitvijo na točke od 282 do 291 sodbe z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639), menilo, da mora imeti organizacija Front Polisario za obrambo pravic, ki jih ima ljudstvo Zahodne Sahare v skladu z načelom samoodločbe in načelom relativnega učinka pogodb, možnost, da se zoper sklep, ki je bil izpodbijan v zadevi, v kateri je bila izdana ta prva sodba, ker je ta domnevna kršitev vplivala na

navedeno ljudstvo kot na tretjega v razmerju do sporazuma, sklenjenega med Unijo in Kraljevino Maroko, sklicuje na kršitev jasnih, natančnih in brezpogojnih obveznosti, ki veljajo v okviru odnosov med Unijo in Kraljevino Maroko in jih je Sodišče v sodbi z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), izpeljalo iz razlage Pridružitvenega sporazuma z vidika načel samoodločbe in relativnega učinka pogodb.

202 Splošno sodišče je poleg tega poudarilo, da je v navedeni sodbi ugotovilo, da sodna praksa v zvezi z možnostjo sklicevanja na načela mednarodnega običajnega prava iz točk od 107 do 109 sodbe z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864), tej ugotovitvi ni nasprotovala. Po mnenju Splošnega sodišča so namreč ugotovitve iz teh točk temeljile na presoji posebnih okoliščin v navedeni zadevi v zvezi z naravo navedenih načel mednarodnega prava in izpodbijanega akta ter pravnim položajem tožečih strank v zadevi iz postopka v glavni stvari, ki niso bile primerljive z okoliščinami v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639).

203 Splošno sodišče je zlasti menilo, da so se te ugotovitve glede na uporabo načel samoodločbe in relativnega učinka pogodb v okviru sporazuma o ribištvu, sklenjenega med Unijo in Kraljevino Maroko, ki jo je Sodišče ugotovilo v točkah od 63 do 72 sodbe z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), uporabljale za možnost sklicevanja na navedeni načeli zoper sporni sklep.

204 Pri tem razlogovanju ni bilo napačno uporabljeno pravo.

205 Unija mora namreč v skladu z ustaljeno sodno prakso svoje pristojnosti izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava kot celote, v katero so vključena pravila in načela mednarodnega splošnega in običajnega prava ter določbe mednarodnih konvencij, ki jo zavezujejo (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točka 47 in navedena sodna praksa).

206 Iz tega sledi, da je Sodišče v okviru ničnostne tožbe pristojno, da presodi, ali je mednarodni sporazum, ki ga je sklenila Unija, v skladu s pravili mednarodnega prava, ki so na podlagi Pogodb za Unijo zavezujoča. Nadzor nad veljavnostjo, ki ga Sodišče lahko izvede v zvezi z aktom, s katerim je Unija sklenila tak mednarodni sporazum, se lahko nanaša na zakonitost tega akta z vidika same vsebine zadevnega mednarodnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točke od 48 do 51 in navedena sodna praksa).

207 Tako je lahko Splošno sodišče pravilno menilo, da se je v okviru nadzora nad veljavnostjo spornega sklepa mogoče sklicevati na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb.

208 Zato trditve Komisije in Sveta, da bi bilo treba iz sodbe z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864), sklepati, da se v okviru nadzora nad veljavnostjo spornega sklepa na ti načeli ni mogoče sklicevati, ni mogoče sprejeti.

209 Očitek Sveta, da bi moral biti nadzor sodišča Unije nad skladnostjo akta Unije s takimi pravili mednarodnega prava omejen na očitne napake pri presoji, se v bistvu vsebinsko prekriva z očitkom, navedenim v okviru četrtih pritožbenih razlogov, ki se nanaša na to, da Splošno sodišče ni upoštevalo diskrecijske pravice, ki jo ima Svet na področju zunanjih odnosov. Zato ga je treba zavrniti iz istih razlogov, kot so tisti, navedeni v točki 162 te sodbe.

210 Zato je treba peti pritožbeni razlog v zadevi C-778/21 P in tretji pritožbeni razlog v zadevi C-798/21 P zavrniti kot neutemeljena.

211 Ker nobenemu od pritožbenih razlogov, ki sta jih Komisija in Svet navedla v utemeljitev pritožb v zadevah C-778/21 P in C-798/21 P, ni bilo ugodeno, jih je treba v celoti zavrniti.

Podredna predloga Sveta in Komisije

Trditve strank

212 Podredno, Svet ob poudarjanju, da bi v primeru razglasitve ničnosti spornega sklepa lahko nastale resne negativne posledice za zunanje delovanje Unije in bi bila omajana pravna varnost mednarodnih zavez, v katere je privolila in ki zavezujejo institucije in države članice, meni, da je treba – če bi Sodišče pritožbo zoper izpodbijano sodbo zavrnilo – odrediti ohranitev učinkov tega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev.

213 Komisija meni, da bi bilo – če bi Sodišče ugotovilo, da je razglasitev ničnosti spornega sklepa upravičena iz razlogov, ki niso navedeni v izpodbijani sodbi, in če bi bilo iz ugotovitev Sodišča mogoče sklepati, da vendarle obstaja realna možnost sklenitve sporazuma s Kraljevino Maroko, ki bi zajemal Zahodno Saharo – zaželeno, da se učinki tega sklepa ohranijo za obdobje enega leta in pol, da se omogočijo pogajanja, potrebna za sprejetje sklepov Sveta o podpisu in sklenitvi takega sporazuma.

214 Organizacija Front Polisario tema predlogoma nasprotuje.

Presoja Sodišča

215 V skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU lahko Sodišče, če meni, da je to potrebno, določi tiste učinke akta, ki je bil razglašen za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne.

216 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je glede na razloge, ki se nanašajo na pravno varnost, učinke takega akta mogoče ohraniti, zlasti kadar bi takojšnji učinki njegove razglasitve ničnosti imeli resne negativne posledice za zadevne stranke (sodba z dne 1. marca 2022, Komisija/Svet (Sporazum z Republiko Korejo), C-275/20, EU:C:2022:142, točka 54 in navedena sodna praksa).

217 V obravnavani zadevi so bili v skladu s točko 369 izpodbijane sodbe, ki ni bila izpodbijana z nasprotno pritožbo, učinki spornega sklepa ohranjeni do izdaje te sodbe. Vendar pa je, kot je razvidno iz točke 69 te sodbe, Protokol o izvajanju prenehal veljati 17. julija 2023. Ob neobstoju veljavnega protokola Sporazum o ribištvu plovilom Unije ne dovoljuje dostopa do „ribolovnega območja“ v smislu tega sporazuma.

218 Zato je treba ugotoviti, da sta zaradi izteka veljavnosti Protokola o izvajanju podredna predloga Komisije in Sveta postala brezpredmetna.

219 Zato o teh podrednih predlogih ni treba odločati.

Stroški

220 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.

221 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

222 V obravnavani zadevi je organizacija Front Polisario predlagala, naj se Svetu in Komisiji naloži plačilo stroškov in ker ta s predlogi nista uspela, se jima naloži, da poleg svojih stroškov nosita tudi stroške organizacije Front Polisario v okviru teh pritožb.

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

224 V obravnavani zadevi Kraljevina Belgija, Madžarska, Portugalska republika in Slovaška republika, intervenientke v pritožbenem postopku v zadevi C-798/21 P, ter Kraljevina Španija in Francoska republika, intervenientki na prvi stopnji, nosijo svoje stroške.

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

226 V obravnavani zadevi je treba odločiti, da maroške zbornice za morski ribolov nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Pritožbi se zavrneta.**

2. **Postopek o predlogih za ohranitev učinkov Sklepa Sveta (EU) 2019/441 z dne 4. marca 2019 o sklenitvi Sporazuma o partnerstvu o trajnostnem ribištvu med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko, njegovega Protokola o izvajanju ter izmenjave pisem, ki je priložena Sporazumu, se ustavi.**

3. **Evropska komisija in Svet Evropske unije nosita svoje stroške in stroške, ki so nastali organizaciji Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) v okviru teh pritožb.**

4. **Kraljevina Belgija, Madžarska, Portugalska republika in Slovaška republika ter Kraljevina Španija, Francoska republika, Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre in Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud nosijo svoje stroške.**

Podpisi