ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

10 december 2015*

„Externe betrekkingen — Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Unie en Marokko — Liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten — Toepassing van de overeenkomst op de Westelijke Sahara — Front Polisario — Beroep tot nietigverklaring — Procesbevoegdheid — Rechtstreekse en individuele geraaktheid — Ontvankelijkheid — Overeenstemming met het internationaal recht — Motiveringsplicht — Rechten van de verdediging”

In zaak T-512/12,

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), aanvankelijk vertegenwoordigd door C.-E. Hafiz en G. Devers, vervolgens door G. Devers, advocaten,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Kyriakopoulou, Á. de Elera-San Miguel Hurtado, A. Westerhof Löfflerová en N. Rouam, als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta en D. Stefanov, vervolgens door F. Castillo de la Torre en E. Paasivirta, als gemachtigden,

interveniënte,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van besluit 2012/497/EU van de Raad van 8 maart 2012 inzake de sluiting van de Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB L 241, blz. 2),

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias (rapporteur), president, M. Kancheva en C. Wetter, rechters,

* Procestaal: Frans.

griffier: S. Bukšek Tomac, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 juni 2015,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

Internationale status van de Westelijke Sahara

1 De Westelijke Sahara is een gebied in het noordwesten van Afrika dat in het noorden grenst aan Marokko, in het noordoosten aan Algerije en in het oosten en het zuiden aan Mauritanië. Ten westen wordt de Westelijke Sahara begrensd door de Atlantische Oceaan. Na de Conferentie van Berlijn (Duitsland) van 1884 werd dit gebied een kolonie van het Koninkrijk Spanje en na de Tweede Wereldoorlog een Spaanse provincie. Het Koninkrijk Marokko heeft na zijn onafhankelijkheid in 1956 – in de overtuiging dat dit gebied hem toekwam – de „bevrijding" van de Westelijke Sahara op zijn conto geschreven.

2 Op 14 december 1960 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) resolutie 1514 (XV) over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken aangenomen.

3 In 1963 heeft de VN, na de verstrekking door het Koninkrijk Spanje van gegevens overeenkomstig artikel 73, onder e), van het Handvest van de Verenigde Naties, de Westelijke Sahara op de lijst van niet-zelfbesturende gebieden geplaatst. Dit gebied staat nog steeds op deze lijst.

4 Op 20 december 1966 heeft de Algemene Vergadering van de VN resolutie 2229 (XXI) betreffende de kwestie Ifni en de Spaanse Sahara aangenomen, en hierbij nogmaals gewezen op het „onvervreemdbare recht van de bevolking van de Spaanse Sahara op zelfbeschikking". Zij heeft het Koninkrijk Spanje, als besturende mogendheid, verzocht om „zo spoedig mogelijk, in overeenstemming met de wensen van de autochtone bevolking van de Spaanse Sahara en in samenspraak met de Marokkaanse en Mauritaanse regering en alle andere belanghebbenden, de modaliteiten vast te stellen voor een onder auspiciën van de [VN] te houden referendum, teneinde de autochtone bevolking van het gebied in staat te stellen haar recht op zelfbeschikking vrijelijk uit te oefenen".

5 Verzoeker, het Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), is opgericht op 10 mei 1973. Ingevolge artikel 1 van zijn tijdens het dertiende congres in december 2011 vastgestelde statuten is verzoeker een „beweging voor nationale bevrijding, voortkomend uit het lange Saharaanse verzet tegen de verschillende vormen van buitenlandse bezetting".

6 Op 20 augustus 1974 heeft het Koninkrijk Spanje aan de VN medegedeeld voornemens te zijn om, onder auspiciën van laatstgenoemde, een referendum in de Westelijke Sahara te houden.

7 Bij resolutie 3292 (XXIX) betreffende de kwestie Spaanse Sahara, aangenomen op 13 december 1974, heeft de Algemene Vergadering van de VN besloten het Internationaal Gerechtshof te verzoeken om een advies over de vraag of de Westelijke Sahara (Rio de Oro en Sakiet el Hamra), op het moment van de kolonisatie ervan door het Koninkrijk Spanje, niemandsland (terra nullius) was. Voor het geval dat deze eerste vraag ontkennend zou worden beantwoord, werd het Internationaal Gerechtshof tevens verzocht zich uit te spreken over de juridische banden van de Westelijke Sahara met het Koninkrijk

Marokko en het Mauritaanse grondgebied. Verder heeft de Algemene Vergadering van de VN het door haar als besturende mogendheid aangemerkte Koninkrijk Spanje verzocht om het onder auspiciën van de VN te houden referendum uit te stellen, zolang zij nog geen uitspraak had gedaan over het beleid ter bespoediging van de dekolonisatie van dit gebied. Tevens heeft zij de speciale commissie die belast was met het onderzoek van de situatie met betrekking tot de toepassing van haar in punt 2 hierboven vermelde resolutie verzocht om „de situatie in het gebied te volgen, hieronder begrepen het sturen van een delegatie om het gebied te bezoeken".

8 Op 16 oktober 1975 heeft het Internationaal Gerechtshof het gevraagde advies uitgebracht (Westelijke Sahara, I.C.J. Reports 1975, blz. 12). Volgens dit advies was de Westelijke Sahara (Rio de Oro en Sakiet el Hamra) op het moment van de kolonisatie ervan door het Koninkrijk Spanje geen niemandsland (terra nullius). Het Internationaal Gerechtshof was in zijn advies tevens van mening dat de Westelijke Sahara met het Koninkrijk Marokko en het Mauritaanse grondgebied juridische banden had, maar dat uit de aan hem overgelegde elementen en inlichtingen niet was gebleken dat tussen de Westelijke Sahara, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko en het Mauritaanse grondgebied, anderzijds, een soevereiniteitsrelatie bestond. Daarom kwam het Internationaal Gerechtshof, in punt 162 van zijn advies, tot de slotsom niet het bestaan te hebben geconstateerd van juridische banden die gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van resolutie 1514 (XV) van de Algemene Vergadering van de VN, van 14 december 1960, over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken (zie punt 2 hierboven) met betrekking tot de dekolonisatie van de Westelijke Sahara en, in het bijzonder, de toepassing van het beginsel van zelfbeschikking door de vrije en oprechte uiting van de wil van de bevolking van het gebied.

9 In het najaar van 1975 verslechterde de situatie in de Westelijke Sahara. Op de dag waarop het voornoemd advies van het Internationaal Gerechtshof openbaar werd gemaakt, hield de koning van Marokko een toespraak, waarin hij blijk gaf van zijn overtuiging dat „de gehele wereld" had erkend dat de Westelijke Sahara tot Marokko behoorde en dat de Marokkanen enkel nog „[hun] grondgebied in bezit hoefden te nemen", en een oproep deed om met 350 000 deelnemers een „vredesmars" naar de Westelijke Sahara te houden.

10 De Veiligheidsraad van de VN (hierna: „Veiligheidsraad") heeft in drie resoluties inzake de Westelijke Sahara – te weten resoluties 377 (1975) van 22 oktober 1975, 379 (1975) van 2 november 1975, en 380 (1975) van 6 november 1975 – de betrokken partijen opgeroepen zich terughoudend en gematigd op te stellen en uitdrukking gegeven aan zijn bezorgdheid ten aanzien van de ernst van de situatie in de regio. In de laatste van deze resoluties wordt het doorgaan van de door de koning van Marokko aangekondigde mars betreurd en het Koninkrijk Marokko opgeroepen om alle deelnemers aan de mars onmiddellijk uit de Westelijke Sahara terug te trekken.

11 Op 14 november 1975 werd in Madrid (Spanje) een beginselverklaring inzake de Westelijke Sahara (Akkoorden van Madrid) ondertekend door het Koninkrijk Spanje, het Koninkrijk Marokko en de Islamitische Republiek Mauritanië. In deze verklaring heeft het Koninkrijk Spanje opnieuw uiting gegeven aan zijn voornemen tot dekolonisatie van de Westelijke Sahara. Verder is overeengekomen om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het Koninkrijk Spanje, als besturende mogendheid, tijdelijk aan een tripartiet bestuur over te dragen.

12 Op 26 februari 1976 stelde het Koninkrijk Spanje de secretaris-generaal van de VN ervan in kennis zijn aanwezigheid in de Westelijke Sahara met ingang van die dag te beëindigen en zich voortaan ontslagen te achten van elke internationaalrechtelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het bestuur ervan. Ondertussen was in de Westelijke Sahara een gewapend conflict uitgebroken tussen het Koninkrijk Marokko, de Islamitische Republiek Mauritanië en het Front Polisario.

13 Op 14 april 1976 sloten het Koninkrijk Marokko en de Islamitische Republiek Mauritanië een verdrag inzake het verloop van hun grens, waarin het gebied van de Westelijke Sahara tussen hen werd verdeeld. Overeenkomstig een in augustus 1979 tussen haar en het Front Polisario overeengekomen

vredesakkoord, heeft de Islamitische Republiek Mauritanië zich evenwel uit het gebied van de Westelijke Sahara teruggetrokken. Na deze terugtrekking heeft Marokko ook het door Mauritanië ontruimde gebied bezet.

14 In resolutie 34/37 van 21 november 1979 betreffende de kwestie van de Westelijke Sahara benadrukte de Algemene Vergadering van de VN opnieuw „het onvervreemdbare recht op zelfbeschikking en onafhankelijkheid van het volk van de Westelijke Sahara" en sprak zij haar voldoening uit over het tussen de Islamitische Republiek Mauritanië en het Front Polisario overeengekomen vredesakkoord (punt 13 hierboven). Voorts betreurde zij ten zeerste „de verslechtering van de situatie die het gevolg is van de aanhoudende bezetting van de Westelijke Sahara door Marokko en de uitbreiding van deze bezetting tot het recentelijk door Mauritanië ontruimde gebied". Zij verzocht het Koninkrijk Marokko om zelf ook bij te dragen aan het vredesproces en gaf hiertoe in overweging het Front Polisario „als vertegenwoordiger van de Sahrawi, volledig te betrekken bij het zoeken naar een definitieve, rechtvaardige en duurzame oplossing van het vraagstuk van de Westelijke Sahara".

15 Het gewapend conflict tussen het Front Polisario en het Koninkrijk Marokko bleef voortduren. Op 30 augustus 1988 hebben de twee partijen evenwel in beginsel de voorstellen voor een regeling, die onder andere afkomstig waren van de secretaris-generaal van de VN, aanvaard. Dit plan ging uit van een staakt-het-vuren tussen de elkaar bestrijdende partijen en voorzag in een overgangsperiode die de organisatie van een referendum over zelfbeschikking onder toezicht van de VN mogelijk moest maken. Bij resolutie 690 (1991) van 29 april 1991 inzake de situatie met betrekking tot de Westelijke Sahara heeft de Veiligheidsraad een VN-missie voor het referendum in de Westelijke Sahara (MINURSO) onder zijn gezag ingesteld. Na de inzet van de MINURSO is het tussen het Koninkrijk Marokko en het Front Polisario overeengekomen staakt-het-vuren in grote lijnen nageleefd, maar het referendum heeft nog niet plaatsgevonden, ofschoon de inspanningen op dit vlak en de besprekingen tussen de twee betrokken partijen voortduren.

16 Op dit moment wordt het grootste deel van het gebied van de Westelijke Sahara door het Koninkrijk Marokko gecontroleerd, terwijl het Front Polisario in een klein en zeer dunbevolkt deel in het oosten van dit gebied de dienst uitmaakt. De gebieden die door het Front Polisario en het Koninkrijk Marokko worden gecontroleerd, zijn van elkaar gescheiden door een muur van zand die door laatstgenoemde is gebouwd en door het Marokkaanse leger wordt bewaakt. Een aanzienlijk aantal vluchtelingen dat afkomstig is uit de Westelijke Sahara leeft in kampen die worden beheerd door het Front Polisario en gelegen zijn op Algerijns grondgebied in de nabijheid van de Westelijke Sahara.

Bestreden besluit en zijn voorgeschiedenis

17 De Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2000, L 70, blz. 2; hierna: „associatieovereenkomst met Marokko"), is op 26 februari 1996 in Brussel gesloten.

18 Ingevolge artikel 1 van deze overeenkomst wordt er een associatie tot stand gebracht tussen de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (in de associatieovereenkomst met Marokko tezamen aangeduid als de „Gemeenschap") en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds. De associatieovereenkomst met Marokko is verdeeld in acht titels die betrekking hebben op, respectievelijk, het vrij verkeer van goederen, het recht van vestiging en diensten, „[b]etalingen, kapitaal, concurrentie en andere economische bepalingen", economische samenwerking, sociale en culturele samenwerking, financiële samenwerking, en, tot slot, institutionele, algemene en slotbepalingen. De associatieovereenkomst met Marokko heeft ook zeven bijlagen, waarvan de eerste zes lijsten omvatten van producten waarnaar wordt verwezen in de artikelen 10, 11 en 12 (die allemaal onder de titel inzake het vrij verkeer van goederen vallen), terwijl de zevende bijlage betrekking heeft op de intellectuele, industriële en commerciële eigendom. Voorts zijn aan de associatieovereenkomst met Marokko vijf protocollen toegevoegd betreffende,

respectievelijk, de regeling die bij de invoer in de Gemeenschap van landbouwproducten uit Marokko van toepassing is, de regeling die van toepassing is op de invoer in de Gemeenschap van visserijproducten van oorsprong uit Marokko, de regeling die van toepassing is op de invoer in Marokko van landbouwproducten van oorsprong uit de Gemeenschap, de definitie van het begrip „producten van oorsprong" en methoden van administratieve samenwerking, en, tot slot, de wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten in douanezaken. De protocollen nrs. 1, 4 en 5 hebben hun eigen bijlagen die, in het geval van protocol nr. 4 betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong", zeer omvangrijk zijn.

19 De associatieovereenkomst met Marokko, de daaraan gehechte protocollen en de bij de slotakte gevoegde verklaringen en briefwisselingen zijn namens de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal goedgekeurd bij besluit 2000/204/EG, EGKS van de Raad en de Commissie van 24 januari 2000 inzake de sluiting van de associatieovereenkomst met Marokko (PB L 70, blz. 1).

20 Ingevolge besluit 2012/497/EU van de Raad van 8 maart 2012 inzake de sluiting van de Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de associatieovereenkomst met Marokko (PB L 241, blz. 2; hierna: „bestreden besluit"), heeft de Raad van de Europese Unie de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko betreffende liberaliseringsmaatregelen, de vervanging van de protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de associatieovereenkomst met Marokko namens de Unie goedgekeurd.

21 De bij het bestreden besluit goedgekeurde tekst van de overeenkomst, die is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, voorziet in de intrekking van artikel 10 van de associatieovereenkomst met Marokko dat deel uitmaakt van titel II ervan die betrekking heeft op het vrij verkeer van goederen en wijzigt de artikelen 7, 15, 17 en 18 van die titel, alsook het opschrift van hoofdstuk II dat eveneens onder deze titel is opgenomen. Verder vervangt de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst de tekst van de protocollen nrs. 1 tot en met 3 van de associatieovereenkomst met Marokko.

Procedure en conclusies van partijen

22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 november 2012, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld. In antwoord op een verzoek om verzuimen te herstellen, heeft verzoeker op 2 en 31 januari 2013 onder andere het bewijs overgelegd dat de aan zijn advocaat verleende machtiging afkomstig was van iemand die bevoegd was om te handelen in naam van het Front Polisario alsmede de statuten van laatstgenoemde.

23 Na de indiening, op 16 april 2013, van het verweerschrift van de Raad, heeft het Gerecht verzoeker verzocht om in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang een aantal vragen te beantwoorden. In deze context heeft het Gerecht verzoeker onder andere verzocht om aan te geven, gestaafd met bewijzen, of hij een krachtens het recht van een internationaal erkende staat opgerichte rechtspersoon vormt. Verder werd hem verzocht om opmerkingen in te dienen met betrekking tot het betoog van de Raad in zijn verweerschrift, dat het beroep niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

24 Verzoeker heeft deze vragen bij memorie, op 26 september 2013 neergelegd ter griffie van het Gerecht, beantwoord.

25 Bij beschikking van de president van de Achtste kamer van het Gerecht van 6 november 2013 is de Europese Commissie toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad. De Commissie heeft haar memorie in interventie ingediend op 17 december 2013. De Raad en verzoeker hebben hun opmerkingen met betrekking tot deze memorie op respectievelijk 24 januari en 20 februari 2014 ingediend.

26 Op voorstel van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de Raad en de Commissie verzocht een vraag te beantwoorden. Deze laatsten hebben daar binnen de gestelde termijn op geantwoord.

27 Bij verzoekschrift, op 2 juni 2015 neergelegd ter griffie van het Gerecht, heeft verzoeker verzocht om toevoeging aan het dossier van drie niet eerder ingediende stukken die hij van belang acht voor de beslechting van het geding. Op 12 juni 2015 heeft de president van de Achtste kamer van het Gerecht besloten om dit verzoek met de eraan gehechte stukken aan het dossier toe te voegen.

28 Verweerder en interveniënte hebben hun opmerkingen met betrekking tot de voornoemde stukken tijdens de mondelinge behandeling naar voren gebracht. In die context was de Raad van mening dat de stukken te laat zijn ingediend en, hoe dan ook, geen enkel nieuw element in de discussie inbrachten. De Commissie heeft bedenkingen geuit over het belang van de stukken voor de beslechting van het geding.

29 Verzoeker concludeert tot nietigverklaring van het bestreden besluit „en dus ook van alle uitvoeringshandelingen”.

30 Tijdens de mondelinge behandeling heeft de vertegenwoordiger van verzoeker evenwel aangegeven dat het bij de verwijzing naar „alle uitvoeringshandelingen” ging om een schrijffout en dat de conclusies van verzoeker aldus dienden te worden begrepen dat hij enkel verzocht om de nietigverklaring van het bestreden besluit. Deze verklaring is in het proces-verbaal van de terechtzitting opgenomen.

31 Bovendien heeft verzoeker in zijn opmerkingen naar aanleiding van de memorie in interventie van de Commissie, onder andere, geconcludeerd tot verwijzing van de Raad en de Commissie in de kosten.

32 De Raad verzoekt het Gerecht:

— het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

— indien het Gerecht het beroep ontvankelijk verklaart, het beroep ongegrond te verklaren;

— verzoeker te verwijzen in de kosten.

33 De Commissie steunt de verzoeken van de Raad om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren of, indien het wel ontvankelijk wordt verklaard, ongegrond te verklaren en concludeert verder tot verwijzing van verzoeker in de kosten.

Ontvankelijkheid

Procesbevoegdheid van het Front Polisario

34 Volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en de tweede alinea van dit artikel vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

35 Artikel 44, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991, dat van toepassing was ten tijde van de indiening van het verzoekschrift, bepaalde het volgende:

„Indien de verzoeker een privaatrechtelijke rechtspersoon is, voegt hij aan het verzoekschrift toe:

a) zijn statuten, of een recent uittreksel uit het handelsregister of een recent uittreksel uit het verenigingenregister, of enig ander bewijs van zijn bestaan rechtens;

b) het bewijs, dat de aan de advocaat gegeven volmacht op regelmatige wijze werd verstrekt door een daartoe gerechtigd vertegenwoordiger."

36 Voorts bepaalde artikel 44, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991 dat, indien het verzoekschrift niet beantwoordt aan de voorwaarden van de leden 3 tot en met 5 van dat artikel, de griffier de verzoeker een redelijke termijn stelt om de verzuimen in het verzoekschrift te herstellen dan wel om de in die bepaling genoemde stukken over te leggen.

37 In zijn verzoekschrift stelt verzoeker „een internationaalrechtelijke entiteit" te zijn die „beschikt over de internationale rechtspersoonlijkheid die door het internationaal recht wordt toegekend aan nationale bevrijdingsbewegingen". Voorts betoogt hij, onder verwijzing naar verschillende door hem bij het verzoekschrift gevoegde documenten, te zijn „erkend als vertegenwoordiger van de Sahrawi [...] door de organen van de VN, de Europese Unie en [het Koninkrijk] Marokko, voor de onderhandelingen". Hij voegt hieraan toe dat zowel de Veiligheidsraad als de Algemene Vergadering van de VN de geldigheid heeft erkend van het door hem in augustus 1979 met Mauritanië overeengekomen vredesakkoord (zie punt 13 hierboven). Tot slot verwijst hij naar het feit dat het Europees Parlement in twee resoluties hem en het Koninkrijk Marokko heeft verzocht om volledige medewerking te verlenen aan het Internationaal Comité van het Rode Kruis, alsmede aan de VN.

38 Verzoeker had aan zijn verzoekschrift geen documenten toegevoegd als bedoeld in artikel 44, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van 2 mei 1991. Na de vaststelling door de griffier van een termijn voor regularisatie van het verzoekschrift, heeft hij uittreksels van zijn statuten, de aan de advocaat gegeven volmacht die werd verstrekt door een daartoe krachtens deze statuten bevoegde persoon, te weten zijn secretaris-generaal, alsmede het bewijs van de verkiezing van laatstgenoemde overgelegd. Hij heeft daarentegen geen aanvullende documenten ten bewijze van zijn rechtspersoonlijkheid overgelegd.

39 Onder deze omstandigheden heeft het Gerecht de in punt 23 hierboven vermelde maatregel tot organisatie van de procesgang gelast.

40 In antwoord op de vragen van het Gerecht heeft verzoeker het navolgende verklaard:

„Het Front Polisario is geen rechtspersoon volgens het recht van enige al dan niet internationaal erkende staat. Net zo min als een buitenlandse staat of de Europese Unie zelf ontleent het Front Polisario zijn wettelijke bestaansgrond aan het interne recht van een staat."

41 Voorts heeft hij verklaard „een subject van internationaal publiekrecht" te zijn en hieraan het volgende toegevoegd:

„Het Front Polisario behoeft op geen enkele wijze aan te tonen dat het is opgericht volgens het interne recht van een internationaal erkende staat. Als belichaming van de soevereiniteit van de Sahrawi laat het Front Polisario zijn bestaan niet afhangen van de rechtsorde van de oude koloniale mogendheid, zijnde het Koninkrijk Spanje dat al veertig jaar niet voldoet aan zijn internationale verplichtingen, en nog minder van de bezettingsmacht, te weten Marokko, die haar rechtsorde oplegt met onwettig gebruik van haar strijdkrachten [...]".

42 De Raad is van mening dat verzoeker „geen bewijs heeft geleverd van de rechtsbevoegdheid die nodig is voor de instelling van het onderhavige beroep". Verzoeker zou zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Sahrawi gelijkstellen met het hebben van de internationaalrechtelijke rechtspersoonlijkheid die eigen is aan soevereine staten. De Raad betoogt dat een dergelijke gelijkstelling niet mogelijk is en dat verzoeker geen staat is.

43 De Raad voegt hieraan toe dat ook al zou verzoeker als nationale bevrijdingsbeweging zijn erkend en, uit dien hoofde, rechtspersoonlijkheid bezitten, dit niet automatisch de bevoegdheid impliceert om op te treden voor de rechterlijke instanties van de Unie. Volgens de Raad geeft de erkenning van verzoeker door de VN als vertegenwoordiger van de Sahrawi hem hooguit de bevoegdheid om deel te nemen aan de door de VN in gang gezette onderhandelingen over de status van de Westelijke Sahara en om, samen met het Koninkrijk Marokko, hiertoe als gesprekspartner op te treden. Deze erkenning zou hem evenwel geen locus standi verlenen voor de rechterlijke instanties die buiten de context van de VN vallen en niet tot taak hebben om het internationaal geschil tussen hem en het Koninkrijk Marokko te beslechten.

44 De Commissie betwist niet „de hoedanigheid van het Front Polisario van vertegenwoordiger van de Sahrawi, welke door de Algemene Vergadering van de VN aan hem is toegekend".

45 Zij merkt evenwel het volgende op:

„Het is twijfelachtig of het Front Polisario een rechtspersoon is. Als vertegenwoordiger van de Sahrawi kan het Front Polisario geacht worden hooguit een functionele en tijdelijke rechtspersoonlijkheid te bezitten."

46 Met het oog op de argumenten van partijen moet, om te beginnen, worden gepreciseerd dat het, in het onderhavige geval, niet erom gaat of het Front Polisario als een „nationale bevrijdingsbeweging" moet worden beschouwd en zelfs niet of een dergelijke kwalificatie, gesteld dat zij juist is, volstaat voor het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid. Bij de vraag die het Gerecht moet beantwoorden gaat het veeleer erom of het Front Polisario bevoegd is om voor hem in rechte op te treden, teneinde krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU te verzoeken om nietigverklaring van het bestreden besluit.

47 Voorts zij erop gewezen dat uit de bewoordingen van artikel 263, vierde alinea, VWEU volgt dat enkel natuurlijke of rechtspersonen een beroep tot nietigverklaring krachtens deze bepaling kunnen instellen. Zo heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest van 27 november 1984, Bensider e.a./Commissie (50/84, Jurispr., EU:C:1984:365, punt 9), een beroep niet-ontvankelijk verklaard, omdat het was ingesteld door een vennootschap die op het moment van instelling van dit beroep nog geen rechtspersoonlijkheid bezat.

48 Het Hof van Justitie heeft evenwel in zijn arrest van 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissie (135/81, Jurispr., EU:C:1982:371, punt 10), verklaard dat het begrip „rechtspersoon" in artikel 263, vierde alinea, VWEU niet noodzakelijk dezelfde inhoud heeft als in het recht van de verschillende lidstaten. In de zaak die tot dit arrest heeft geleid heeft het Hof de ontvankelijkheid erkend van een beroep dat door een „gelegenheidsvereniging van tien

reisagentschappen die zich hebben aaneengesloten om samen in te schrijven op een aanbesteding" was ingesteld tegen een besluit van de Commissie om deze vereniging uit te sluiten van een aanbesteding. Het Hof heeft hieromtrent vastgesteld dat de Commissie zelf de geldigheid van de door de betrokken vereniging ingediende offerte had erkend en deze na een vergelijkend onderzoek van alle inschrijvers had afgewezen. Bijgevolg kon de Commissie, volgens het Hof, niet de procesbevoegdheid betwisten van een inschrijver die zij tot de aanbesteding heeft toegelaten en tot wie zij, na een vergelijkend onderzoek van alle inschrijvers, een negatieve beschikking had gericht (arrest Groupement des Agences de voyages/Commissie, reeds aangehaald, EU:C:1982:371, punten 9-12).

49 Het Hof heeft dienaangaande in zijn arresten van 8 oktober 1974, Union syndicale – Service public européen e.a./Raad (175/73, Jurispr., EU:C:1974:95, punten 9-17) en Algemeen Vakverbond van het personeel van de Europese instellingen/Commissie (18/74, Jurispr., EU:C:1974:96, punten 5-13), een aantal elementen opgesomd, namelijk, in de eerste plaats, het feit dat de ambtenaren van de Unie het recht van vereniging hebben en met name lid kunnen zijn van vak- of beroepsorganisaties van Europese ambtenaren, in de tweede plaats, het feit dat het bij de verzoekers in deze twee zaken ging om vakverbonden die een aanzienlijk aantal ambtenaren en personeelsleden van de instellingen en organen van de Unie omvatten, in de derde plaats, het feit dat de statuten en de interne structuur van deze vakbonden geëigend waren hun de nodige autonomie te verlenen om in rechtsbetrekkingen als verantwoordelijke entiteiten op te treden, in de vierde plaats, het feit dat de Commissie hen bij onderhandelingen als gesprekspartners had erkend, en is tot de slotsom gekomen dat de betrokken vakverbonden niet de bevoegdheid kon worden ontzegd om in rechte op te treden voor de rechterlijke instanties van de Unie en met in achtneming van de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU een beroep tot nietigverklaring in te stellen.

50 Tot slot zij eraan herinnerd dat het Hof in zijn arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, Jurispr., EU:C:2007:32, punten 109-112), de ontvankelijkheid heeft erkend van een beroep tot nietigverklaring dat was ingesteld door een entiteit, waartegen in het kader van de strijd tegen het terrorisme beperkende maatregelen waren vastgesteld, zonder na te gaan of deze entiteit een rechtspersoon was. Onder verwijzing naar de rechtspraak volgens welke de Unie een rechtsunie is, heeft het Hof verklaard dat, aangezien de Uniewetgever van mening was dat de betrokken entiteit voldoende substantie had om het voorwerp van de litigieuze beperkende maatregelen te zijn, de coherentie en de billijkheid geboden te erkennen dat die entiteit bevoegd was om die maatregel te betwisten. Elke andere conclusie zou tot gevolg hebben gehad dat een organisatie op de litigieuze lijst zou kunnen worden geplaatst zonder dat zij daartegen beroep zou kunnen instellen.

51 Ook al blijkt uit de hierboven aangehaalde rechtspraak dat de rechterlijke instanties van de Unie bevoegdheid kunnen toekennen aan een entiteit die geen naar het recht van een lidstaat of een derde staat vergelijkbare rechtsbevoegdheid heeft, ja zelfs naar dit recht geen rechtspersoonlijkheid is, zij erop gewezen dat het Hof in zijn beschikking van 14 november 1963, Lassalle/Parlement (15/63, Jurispr., EU:C:1963:47, blz. 97, 100), heeft verklaard dat de elementen die de basis vormen van de bevoegdheid om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden met name een – zij het beperkte – autonomie en verantwoordelijkheid omvatten, en het verzoek van het personeelscomité van het Europees Parlement om te mogen interveniëren niet-ontvankelijk heeft verklaard op grond dat dit comité niet voldeed aan deze criteria. Deze overweging komt ook tot uitdrukking in de in punt 49 hierboven aangehaalde rechtspraak, voor zover hierin uitleg wordt gegeven van de vaststelling van het Hof dat de statuten en de interne structuur van de vakbonden die in de betrokken zaken beroepen hadden ingesteld, geëigend waren om hun de nodige autonomie te verlenen om in rechtsbetrekkingen als verantwoordelijke entiteiten op te treden.

52 Gelet op deze rechtspraak moet tot de slotsom worden gekomen dat in bepaalde bijzondere gevallen een entiteit die geen rechtspersoonlijkheid naar het recht van een lidstaat of een derde staat heeft, niettemin als een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden beschouwd en de bevoegdheid kan krijgen om op basis van deze bepaling een beroep tot nietigverklaring in te stellen (zie in die zin arresten Groupement des Agences de voyages/Commissie,

punt 48 supra, EU:C:1982:371, punten 9-12, en PKK en KNK/Raad, punt 50 supra, EU:C:2007:32, punten 109-112). Dit is met name het geval wanneer, in hun handelingen en optreden, de Unie en haar instellingen de betrokken entiteit behandelen als een opzichzelfstaand subject dat eigen rechten kan bezitten, dan wel aan verplichtingen en beperkingen onderworpen kan zijn.

53 Voorwaarde hiervoor is echter dat de betrokken entiteit beschikt over statuten en een interne structuur die geëigend zijn haar de nodige autonomie te verlenen om in rechtsbetrekkingen als verantwoordelijke entiteit op te treden (zie in die zin beschikking Lassalle/Parlement, punt 51 supra, EU:C:1963:47, blz. 100; arresten Union syndicale – Service public européen e.a./Raad, punt 49 supra, EU:C:1974:95, punten 9-17, en Algemeen Vakverbond van het personeel van de Europese instellingen/Commissie, punt 49 supra, EU:C:1974:96, punten 5-13).

54 Wat het onderhavige geval betreft moet worden geconstateerd dat het Front Polisario voldoet aan de in punt 53 hierboven vermelde voorwaarden. Het Front Polisario heeft namelijk eigen statuten, waarvan een kopie is overgelegd, alsook een vaste interne structuur, aangezien het beschikt over onder andere een secretaris-generaal die zijn bestuursraad volmacht heeft verleend voor de instelling van het onderhavige beroep. Naar alle waarschijnlijkheid stelt deze structuur het Front Polisario in staat om in rechtsbetrekkingen als verantwoordelijke entiteit op te treden, en zulks temeer omdat het, zoals blijkt uit verschillende door het Front Polisario aangehaalde documenten, heeft deelgenomen aan onderhandelingen onder auspiciën van de VN en zelfs een vredesakkoord heeft ondertekend met een internationaal erkende staat, namelijk de Islamitische Republiek Mauritanië.

55 Wat de in punt 52 hierboven vermelde overwegingen betreft is het inderdaad juist dat het Front Polisario niet het voorwerp is geweest van handelingen van de Unie of haar instellingen die vergelijkbaar zijn met de handelingen waar het om ging in de zaken die hebben geleid tot de arresten Groupement des Agences de voyages/Commissie, punt 48 supra (EU:C:1982:371), en PKK en KNK/Raad, punt 50 supra (EU:C:2007:32). De twee door het Front Polisario vermelde resoluties van het Europees Parlement (zie punt 37 hierboven) zijn van een andere aard, aangezien zij geen dwingende rechtsgevolgen sorteren – althans niet jegens het Front Polisario.

56 Ook is het juist dat, zoals blijkt uit de in de punten 1 tot en met 16 hierboven samengevatte informatie, de internationale status van de Westelijke Sahara op dit moment onduidelijk is. Zowel het Koninkrijk Marokko als verzoeker maakt aanspraak op dit gebied en de VN werkt al gedurende lange tijd aan een vreedzame beslechting van dit geschil. Zoals uit de schrifturen van de Raad en de Commissie blijkt, onthouden zowel de Unie als haar lidstaten zich van enige inmenging of stellingname in dit dispuut en zullen zij, in voorkomend geval, elke oplossing aanvaarden die in overeenstemming met het internationaal recht onder auspiciën van de VN wordt bereikt. Dienaangaande spreekt de Commissie haar volledige steun uit aan de inspanningen van de secretaris-generaal van de VN om een rechtvaardige, duurzame en voor alle partijen aanvaardbare politieke oplossing te vinden, die recht doet aan het zelfbeschikkingsrecht van de Sahrawi. Verder is zij van mening dat „[i]n afwachting hiervan de Westelijke Sahara een niet-zelfbesturend gebied blijft dat feitelijk door het Koninkrijk Marokko wordt bestuurd”.

57 In de eerste plaats moet dus worden geconstateerd dat verzoeker behoort tot de partijen bij het geschil over dit niet-zelfbesturend gebied en, als partij bij dit geschil, met naam wordt genoemd in de documenten die hiermee samenhangen, inclusief de in punt 37 hierboven vermelde resoluties van het Europees Parlement.

58 In de tweede plaats moet tevens worden vastgesteld dat, op dit moment, het Front Polisario niet de mogelijkheid heeft om formeel een rechtspersoon naar het recht van de Westelijke Sahara te worden, aangezien dit recht nog niet bestaat. Wanneer het juist is dat, zoals de Commissie vermeldt, het Koninkrijk Marokko de facto het nagenoeg gehele grondgebied van de Westelijke Sahara bestuurt, dan is sprake van een feitelijke situatie waartegen het Front Polisario zich verzet en die nu juist ten

grondslag ligt aan zijn geschil met het Koninkrijk Marokko, dat de VN tracht te beslechten. Natuurlijk kan het Front Polisario een rechtspersoon naar het recht van een derde staat oprichten, maar een verplichting om zulks te doen kan niet worden opgelegd.

59 Tot slot moet, in de derde plaats, eraan worden herinnerd dat de Raad en de Commissie zelf erkennen dat de internationale status en de juridische situatie van de Westelijke Sahara de in punt 58 hierboven genoemde kenmerken bezitten. Zij zijn van mening dat de definitieve status van dit gebied en, bijgevolg, het hierin toepasselijke recht moeten worden vastgelegd in het kader van een vredesproces onder auspiciën van de VN. En het is juist de VN die het Front Polisario beschouwt als een belangrijke deelnemer aan een dergelijk proces.

60 Gezien deze bijzondere omstandigheden moet worden geconcludeerd dat het Front Polisario als een „rechtspersoon", in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU dient te worden aangemerkt en dat het een beroep tot nietigverklaring bij de Unierechter kan instellen, ook al bezit het volgens het recht van een lidstaat of een derde staat geen rechtspersoonlijkheid. Zoals immers hierboven is uiteengezet, hoeft het Front Polisario enkel rechtspersoonlijkheid te bezitten naar het recht van de Westelijke Sahara die evenwel, op dit moment, geen door de Unie en haar lidstaten erkende staat is en geen eigen recht kent.

Rechtstreekse en individuele geraaktheid van het Front Polisario door het bestreden besluit

61 Verzoeker betoogt dat het bestreden besluit hem individueel raakt „op grond van zijn juridische hoedanigheden, aangezien hij de wettelijke vertegenwoordiger van de Sahrawi is en als zodanig door de VN en de Unie wordt erkend". Hij zou als „enige bevoegd [zijn] om het volk te vertegenwoordigen dat leeft" op het grondgebied van de Westelijke Sahara.

62 Volgens hem heeft het bestreden besluit „rechtstreeks gevolgen voor de rechtstoestand van de Sahrawi, aangezien het de lidstaten geen enkele beoordelingsvrijheid laat met betrekking tot de toepassing" van de hierin bedoelde overeenkomst. De tenuitvoerlegging van deze overeenkomst zou geen uitvoeringsmaatregelen van de lidstaten vereisen en elke lidstaat, het Koninkrijk Marokko en elke onderneming zou aanspraak kunnen maken op de rechtstreekse werking van het bestreden besluit.

63 De Raad, ondersteund door de Commissie, betwist de rechtstreekse en individuele geraaktheid van verzoeker door het bestreden besluit.

64 Wat de rechtstreekse geraaktheid betreft is de Raad van mening dat het moeilijk te begrijpen valt hoe het bestreden besluit, dat betrekking heeft op de sluiting van een internationale overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, rechtstreeks gevolgen kan hebben voor verzoekers rechtstoestand. Dit besluit zou door de aard ervan geen rechtsgevolgen voor derden kunnen hebben, aangezien hiermee enkel goedkeuring, in naam van de Unie, wordt verleend aan een internationale overeenkomst. De rechtsgevolgen ervan zouden enkel ten aanzien van de Unie en haar instellingen en niet jegens derden worden gesorteerd.

65 Met betrekking tot de individuele geraaktheid van verzoeker stelt de Raad zich op het standpunt dat het bestreden besluit de sluiting van een overeenkomst tussen het Koninkrijk Marokko en de Unie beoogt en enkel deze twee subjecten individueel raakt.

66 Het tussen verzoeker en het Koninkrijk Marokko bestaande geschil zou geen verband houden met het bestreden besluit, noch op enige wijze worden geraakt door de krachtens dit besluit gesloten overeenkomst.

67 Er zij aan herinnerd dat artikel 263, vierde alinea, VWEU twee gevallen noemt waarin een natuurlijke of rechtspersoon bevoegd is om beroep in te stellen tegen een handeling die niet tot hem gericht is. Om te beginnen kan hij een dergelijk beroep instellen indien deze handeling hem rechtstreeks en individueel raakt. Voorts kan hij beroep instellen tegen een regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, indien deze hem rechtstreeks raakt (arresten van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, Jurispr., EU:C:2013:852, punt 19, en 27 februari 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commissie, C-133/12 P, Jurispr., EU:C:2014:105, punt 31).

68 Volgens de rechtspraak omvat het begrip „regelgevingshandeling" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU alle handelingen van algemene strekking, met uitsluiting van wetgevingshandelingen (arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, Jurispr., EU:C:2013:625, punten 60 en 61).

69 Het onderscheid tussen een wet- en een regelgevingshandeling hangt, volgens het VWEU, af van de procedure – wel of geen wetgevingsprocedure– die tot haar vaststelling heeft geleid (beschikking van 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, T-18/10, Jurispr., EU:T:2011:419, punt 65).

70 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 289, lid 3, VWEU de volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen wetgevingshandelingen vormen. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de gewone wetgevingsprocedure, welke – zoals artikel 289, lid 1, tweede volzin, VWEU in herinnering brengt – wordt beschreven in artikel 294 VWEU, en de bijzondere wetgevingsprocedures. Wat dit betreft bepaalt artikel 289, lid 2, VWEU dat in de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen een bijzondere wetgevingsprocedure bestaat in de vaststelling van een besluit door de Raad met deelname van het Europees Parlement.

71 In het onderhavige geval is het bestreden besluit, zoals blijkt uit de considerans ervan, vastgesteld volgens de procedure van artikel 218, lid 6, onder a), VWEU, dat bepaalt dat de Raad op voorstel van de onderhandelaar, in casu de Commissie, een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vaststelt na goedkeuring door het Europees Parlement. Deze procedure beantwoordt aan de criteria van artikel 289, lid 2, VWEU en vormt bijgevolg een bijzondere wetgevingsprocedure.

72 Hieruit volgt dat het bestreden besluit een wetgevingshandeling en, daarmee, geen regelgevingshandeling is. Het eerste van de twee in punt 67 hierboven bedoelde gevallen is derhalve in deze zaak relevant. Bijgevolg, en rekening houdend met het feit dat verzoeker niet degene is tot wie het bestreden besluit is gericht, moet ten behoeve van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep, worden aangetoond dat dit besluit hem rechtstreeks en individueel raakt.

73 Voor de beoordeling van deze vraag moet worden vastgesteld of de overeenkomst, waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd, wel of niet van toepassing is in het gebied van de Westelijke Sahara, voor zover verzoeker mogelijk rechtstreeks en individueel door de bestreden handeling wordt geraakt op grond van zijn hoedanigheid van partij die betrokken is bij het proces van regeling van de bestemming van het betrokken gebied (zie punt 57 hierboven) en zijn claim de wettige vertegenwoordiger van de Sahrawi te zijn (zie punt 61 hierboven).

74 Dienaangaande betogen de Raad en de Commissie dat ingevolge artikel 94 ervan de associatieovereenkomst met Marokko van toepassing is op het grondgebied van het Koninkrijk Marokko. De Raad is van mening dat, aangezien dit artikel niet het grondgebied van het Koninkrijk Marokko definieert, de associatieovereenkomst met Marokko niet vooruitloopt op de juridische status van de Westelijke Sahara en geen enkele formele erkenning inhoudt van de rechten die het Koninkrijk Marokko met betrekking tot dit gebied claimt. Geen enkele bepaling van het bestreden besluit, of van de hierbij goedgekeurde overeenkomst, zou deze overeenkomst ook op de Westelijke Sahara van toepassing verklaren.

75 De Commissie herinnert dienaangaande aan de bewoordingen van de verklaring over de beginselen van het internationaal recht betreffende vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties, goedgekeurd bij resolutie 2625 (XXV) van de Algemene Vergadering van de VN, van 24 oktober 1970, volgens welke „[h]et grondgebied van een kolonie of een ander niet-zelfbesturend grondgebied een eigen status [heeft], krachtens het [Handvest van de Verenigde Naties], die losstaat van die van de staat die het bestuur hierover uitoefent" en volgens welke „deze eigen en afzonderlijke status krachtens het [voornoemde] Handvest blijft voortbestaan, zolang de bevolking van de kolonie of het niet-zelfbesturend grondgebied niet haar zelfbeschikkingsrecht uitoefent overeenkomstig het Handvest [van de Verenigde Naties] en, meer in bijzonder de doelstellingen en beginselen ervan". Dit betekent, volgens de Commissie, dat een niet-zelfbesturend grondgebied geen deel uitmaakt van de mogendheid die het bestuur erover uitoefent, maar een afzonderlijke internationaalrechtelijke status heeft. De internationale overeenkomsten die worden gesloten door de mogendheid die een niet-zelfbesturend grondgebied bestuurt, zijn, behoudens uitdrukkelijke uitbreiding, niet op dit grondgebied van toepassing. De Commissie is daarom van mening dat, bij gebreke van een dergelijke uitbreiding, de associatieovereenkomst met Marokko enkel van toepassing is op producten die afkomstig zijn uit het Koninkrijk Marokko, welke staat internationaalrechtelijk bezien niet de Westelijke Sahara omvat.

76 Het Front Polisario is dienaangaande van mening dat het Koninkrijk Marokko de Westelijke Sahara niet bestuurt overeenkomstig artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties, maar het militair bezet. Vanuit het oogpunt van de VN zou het Koninkrijk Spanje nog steeds de mogendheid zijn die de Westelijke Sahara bestuurt. Het Koninkrijk Marokko zou een bezettingsmacht in de zin van het internationaal humanitair recht zijn.

77 Het Front Polisario betoogt voorts dat het Koninkrijk Marokko de met de Unie gesloten overeenkomsten – inclusief de associatieovereenkomst met Marokko – toepast op de Westelijke Sahara. Dit zou een algemeen bekend feit zijn, waarvan zowel de Raad als de Commissie op de hoogte is. Het Front Polisario voert verschillende elementen aan tot staving van deze bewering.

78 In de eerste plaats verwijst het naar het gecombineerde antwoord van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie, Catherine Ashton, in naam van de Commissie op de schriftelijke vragen E-001004/11, P-001023/11 en E-002315/11 van de leden van het Europees Parlement (PB 2011, C 286 E, blz. 1).

79 In de tweede plaats zou uit verschillende documenten die op de website van het directoraat-generaal (DG) Gezondheid en Voedselveiligheid van de Commissie te vinden zijn, blijken dat, na de sluiting van de associatieovereenkomst met Marokko, het onder deze DG vallende Voedsel- en veterinair bureau verschillende bezoeken aan de Westelijke Sahara heeft gebracht om zich te vergewissen van de naleving door de Marokkaanse autoriteiten van de door de Unie vastgestelde gezondheidsvoorschriften.

80 In de derde plaats zou de lijst van Marokkaanse exporteurs die uit hoofde van de associatieovereenkomst met Marokko zijn toegelaten, welke lijst is gepubliceerd op de website van de Commissie, in totaal 140 in de Westelijke Sahara gevestigde ondernemingen omvatten.

81 In antwoord op een in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang gedaan verzoek om naar aanleiding van de hierboven genoemde beweringen van het Front Polisario opmerkingen in te dienen, heeft de Raad erop gewezen dat de pogingen van de VN om een stabiele en duurzame oplossing voor de Westelijke Sahara te vinden zijn volle steun hebben en dat geen enkele instelling van de Unie – noch feitelijk, noch rechtens – enige vorm van soevereiniteit van Marokko over het grondgebied van de Westelijke Sahara heeft erkend.

82 Niettemin kunnen, volgens de Raad, de instellingen van de Unie niet voorbijgaan aan de feitelijke omstandigheid dat het Koninkrijk Marokko de mogendheid is die de facto de Westelijke Sahara bestuurt. Wat dus het grondgebied van de Westelijke Sahara betreft zou dit betekenen dat de Unie

zich moet richten tot de Marokkaanse autoriteiten, aangezien dit de enige autoriteiten zijn die, met eerbiediging van de rechten en belangen van de Sahrawi, uitvoering kunnen geven aan de bepalingen van de overeenkomst in dit gebied. Dit feit zou noch feitelijk, noch rechtens de erkenning van enige vorm van soevereiniteit van Marokko over het grondgebied van de Westelijke Sahara inhouden.

83 De Commissie geeft op haar beurt, in dezelfde context, onder andere aan dat uit het gecombineerde antwoord op de schriftelijke vragen E-001004/11, P-001023/11 en E-002315/11 van de leden van het Europees Parlement bleek dat de export vanuit de Westelijke Sahara „feitelijk" (en niet rechtens) in aanmerking kwam voor handelspreferenties en dat dit antwoord herinnerde aan de verplichtingen van het Koninkrijk Marokko als „mogendheid die feitelijk het bestuur uitoefent" over een niet-zelfbesturend grondgebied. Volgens de Commissie kan hierin geen erkenning van de inlijving van de Westelijke Sahara door het Koninkrijk Marokko of van de Marokkaanse soevereiniteit over dit grondgebied worden gezien.

84 De Commissie heeft met betrekking tot de in punt 79 hierboven vermelde documenten opgemerkt dat het ging om zuiver technische rapporten van haar Voedsel- en veterinair bureau. Dergelijke gezondheidskeuringen waren vereist voor elk product dat bestemd was om in de Unie te worden ingevoerd, ongeacht of hierop wel of geen associatieovereenkomst van toepassing was. Bij ontbreken ervan kunnen geen producten vanuit het betrokken grondgebied naar de Unie worden uitgevoerd, hetgeen niet in het belang van de lokale bevolking is. Het feit dat deze rapporten de Marokkaanse overheid kwalificeren als „bevoegd gezag" weerspiegelt enkel de status van het Koninkrijk Marokko als mogendheid die de Westelijke Sahara feitelijk bestuurt en houdt geen enkele erkenning van zijn soevereiniteit in.

85 Volgens de Commissie kan het Front Polisario, tenzij het alle uitvoer vanuit de Westelijke Sahara wil uitsluiten, niet in alle ernst beweren dat wat de volksgezondheid in de Westelijke Sahara betreft, het de enige gesprekspartner van het Voedsel- en veterinair bureau zou moeten zijn. Het Front Polisario zou geen enkele reële bestuursmacht in het betrokken gebied uitoefenen en niet kunnen verzekeren dat de gezondheidsvoorschriften bij de export worden nageleefd.

86 Tot slot heeft de Commissie in wezen erkend dat op de in punt 80 hierboven vermelde lijst van toegelaten exporteurs ondernemingen staan die in de Westelijke Sahara zijn gevestigd. Zij heeft evenwel opgemerkt dat de betrokken lijst „om praktische redenen" verwees naar gebieden zoals omschreven door het Koninkrijk Marokko, zonder hiermee het signaal af te geven van een erkenning van annexatie.

87 Bovendien heeft zowel de Raad als de Commissie tijdens de mondelinge behandeling, in antwoord op een vraag van het Gerecht, opgemerkt dat de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst feitelijk is toegepast op het gebied van de Westelijke Sahara. Deze verklaring is in het proces-verbaal van de terechtzitting opgenomen.

88 Er zij op gewezen dat de in punt 73 hierboven gestelde vraag uiteindelijk een uitlegging vergt van de overeenkomst waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd.

89 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat een door de Raad van de Europese Unie overeenkomstig de artikelen 217 VWEU en 218 VWEU met een derde land gesloten overeenkomst, wat de Europese Unie betreft, een handeling is welke door een van de instellingen van de Unie is verricht in de zin van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU, dat vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van een dergelijke overeenkomst de bepalingen hiervan integrerend deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie, en dat de rechterlijke instanties van de Unie in het kader van deze rechtsorde bevoegd zijn een uitspraak te doen over de uitlegging van die overeenkomst (zie in die zin arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, Jurispr., EU:C:2010:91, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

90 Bovendien is de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst, aangezien zij is gesloten tussen twee subjecten van volkenrecht, onderworpen aan het internationaal recht en, meer in het bijzonder wat de uitlegging ervan betreft, aan het internationale verdragenrecht (zie in die zin arrest Brita, punt 89 hierboven, EU:C:2010:91, punt 39).

91 Het internationale verdragenrecht is in wezen gecodificeerd in het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331) (hierna: „Verdrag van Wenen").

92 De in het Verdrag van Wenen neergelegde regels zijn van toepassing op een overeenkomst gesloten tussen een staat en een internationale organisatie, zoals de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst, voor zover deze regels uitdrukking zijn van algemeen internationaal gewoonterecht (zie in die zin arrest Brita, punt 89 hierboven, EU:C:2010:91, punt 41). Derhalve moet de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst worden uitgelegd in overeenstemming met deze regels.

93 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat ofschoon het Verdrag van Wenen niet de Unie en ook niet alle lidstaten bindt, een aantal bepalingen ervan regels van internationaal gewoonterecht bevestigen, en dus bindend zijn voor de instellingen van de Unie en deel uitmaken van haar rechtsorde (zie arrest Brita, punt 89 hierboven, EU:C:2010:91, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94 Ingevolge artikel 31 van het Verdrag van Wenen moet een verdrag te goeder trouw worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van het verdrag. In dit verband dient, behalve met de context, ook rekening te worden gehouden met iedere ter zake dienende regel van het volkenrecht die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast.

95 In het arrest Brita, punt 89 hierboven (EU:C:2010:91, punten 44-53), heeft het Hof verklaard dat een associatieovereenkomst tussen de Unie en de Staat Israël die volgens de bewoordingen ervan, van toepassing was „op het grondgebied van de Staat Israël", aldus moest worden uitgelegd dat het territoriale toepassingsgebied van deze overeenkomst zich niet uitstrekte tot producten van oorsprong uit de Westelijke Jordaanoever, een gebied dat is gelegen buiten het grondgebied van de Staat Israël, zoals internationaal erkend, maar waar zich Israëlische nederzettingen bevinden die onder het toezicht van de Staat Israël vallen.

96 Het Hof is evenwel tot deze slotsom gekomen met inaanmerkingneming van, in de eerste plaats, het beginsel van algemeen volkenrecht van de relatieve werking van verdragen, volgens hetwelk een verdrag geen rechten of verplichtingen in het leven roept voor derden („pacta tertiis nec nocent nec prosunt"), hetwelk naar opvatting van het Hof met name uitdrukking vindt in artikel 34 van het Verdrag van Wenen, waarin is bepaald dat een verdrag geen verplichtingen of rechten schept voor een derde staat zonder diens instemming (arrest Brita, punt 89 hierboven, EU:C:2010:91, punt 44), en, in de tweede plaats, het feit dat de Unie eveneens een associatieovereenkomst had gesloten met de Palestijnse Bevrijdingsorganisatie (PLO), handelend namens de Palestijnse Autoriteit van de Westelijke Jordaanoever en de Gazastrook, aangezien laatstgenoemde overeenkomst, volgens de bepalingen ervan, van toepassing was op het grondgebied van de Westelijke Jordaanoever (arrest Brita, punt 89 hierboven, EU:C:2010:91, punten 46 en 47).

97 De omstandigheden van het onderhavige geval zijn anders, aangezien in casu de Unie noch met het Front Polisario, noch met enige andere staat of entiteit een associatieovereenkomst betreffende producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara heeft gesloten.

98 De overeenkomst waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd, moet derhalve overeenkomstig artikel 31 van het Verdrag van Wenen worden uitgelegd (zie punt 94 hierboven).

99 Ingevolge dit artikel moet onder andere rekening worden gehouden met de context van een internationaal verdrag als de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst. De in de punten 77 tot en met 87 hierboven vermelde elementen maken alle deel uit van deze context en tonen aan dat de instellingen van de Unie op de hoogte waren van het feit dat de Marokkaanse autoriteiten de bepalingen van de associatieovereenkomst met Marokko ook op het door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde deel van de Westelijke Sahara toepasten en dat deze instellingen zich niet hiertegen hebben verzet. De Commissie heeft veeleer, tot op zekere hoogte, met het oog op deze toepassing haar medewerking verleend aan de Marokkaanse autoriteiten en de resultaten ervan erkend door de in de Westelijke Sahara gevestigde ondernemingen op de in punt 80 hierboven genoemde lijst van ondernemingen te plaatsen.

100 Ook zij eraan herinnerd dat er een verschil bestaat tussen de respectieve standpunten van de Unie en het Koninkrijk Marokko met betrekking tot de internationale status van de Westelijke Sahara. Hoewel het standpunt van de Unie in voldoende mate en op de juiste wijze is samengevat door de Raad en de Commissie (zie punten 74 en 75 hierboven), staat het vast dat het Koninkrijk Marokko een volstrekt ander standpunt inneemt. Het is van mening dat de Westelijke Sahara integraal deel uitmaakt van zijn grondgebied.

101 Daarom kan de verwijzing in artikel 94 van de associatieovereenkomst met Marokko naar het grondgebied van het Koninkrijk Marokko door de Marokkaanse autoriteiten aldus worden begrepen dat dit ook de Westelijke Sahara omvat of, op zijn minst, het onder de controle van het Koninkrijk Marokko vallende grootste deel ervan. Hoewel de instellingen van de Unie, zoals gezegd, op de hoogte waren van deze zienswijze van het Koninkrijk Marokko, bevat de associatieovereenkomst met Marokko geen interpretatieve bepaling, noch enige andere bepaling ter uitsluiting van het grondgebied van de Westelijke Sahara van haar toepassingsgebied.

102 Tevens mag niet voorbij worden gegaan aan het feit dat de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst twaalf jaar na de goedkeuring van de associatieovereenkomst met Marokko is gesloten en deze overeenkomst gedurende al die jaren ten uitvoer is gelegd. Indien de instellingen van de Unie hadden willen opkomen tegen de toepassing van de associatieovereenkomst, zoals gewijzigd bij het bestreden besluit, op de Westelijke Sahara dan hadden zij kunnen aandringen op de opneming in de tekst van de bij dit besluit goedgekeurde overeenkomst van een bepaling ter uitsluiting van een dergelijke toepassing. Uit het feit dat zij op dit punt niet hebben gehandeld, blijkt dat zij – op zijn minst impliciet – instemmen met de uitlegging van de associatieovereenkomst met Marokko en de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst, volgens welke deze overeenkomsten ook van toepassing zijn op het door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde deel van de Westelijke Sahara.

103 In deze omstandigheden dient de conclusie te worden getrokken dat de overeenkomst, waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd, bezien in haar context zoals hierboven omschreven, ook van toepassing is op het gebied van de Westelijke Sahara of, meer bepaald, het onder de controle van het Koninkrijk Marokko vallende grootste deel ervan.

104 Deze conclusie moet in gedachten worden gehouden bij de beoordeling van de rechtstreekse en individuele geraaktheid van het Front Polisario door het bestreden besluit.

105 Wat de rechtstreekse geraaktheid betreft wordt, volgens vaste rechtspraak, een natuurlijke of rechtspersoon door de handeling waartegen beroep is ingesteld slechts „rechtstreeks geraakt” als aan twee cumulatieve criteria is voldaan: de bestreden maatregel heeft rechtstreeks gevolgen voor zijn rechtspositie en laat aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de Unieregeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld (zie arrest van 10 september 2009, Commissie/Ente per le Ville Vesuviane en Ente per le Ville Vesuviane/Commissie, C-445/07 P en C-455/07 P, Jurispr., EU:C:2009:529, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

106 Dienaangaande zij erop gewezen dat het feit, waarnaar door de Raad is verwezen (zie punt 63 hierboven), dat het bestreden besluit betrekking heeft op de sluiting van een internationale overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko niet uitsluit dat dit besluit rechtsgevolgen heeft voor derden.

107 Volgens vaste rechtspraak moet immers een bepaling van een door de Unie en haar lidstaten met derde landen gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreekse werking te hebben, wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling vereist is (zie arrest van 8 maart 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Jurispr., EU:C:2011:125, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Wat het onderhavige geval betreft moet worden geconstateerd dat de krachtens het bestreden besluit gesloten overeenkomst in de vorm van een briefwisseling bepalingen bevat die duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichtingen behelzen voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling vereist is. Ter illustratie zij erop gewezen dat protocol nr. 1 van de associatieovereenkomst met Marokko betreffende regelingen die van toepassing zijn op de invoer in de Unie van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit het Koninkrijk Marokko, een artikel 2 bevat, dat krachtens de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst is vervangen, waarvan lid 1 bepaalt dat de douanerechten bij invoer in de Unie van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit Marokko worden afgeschaft, tenzij anders is bepaald in de leden 2 en 3 van datzelfde artikel voor landbouwproducten en in artikel 5 van datzelfde protocol voor verwerkte landbouwproducten. Ook moet worden vermeld dat protocol nr. 2 van de associatieovereenkomst met Marokko betreffende regelingen die van toepassing zijn bij de invoer in het Koninkrijk Marokko van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit de Unie, een artikel 2 bevat, dat krachtens de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst is vervangen, waarin specifieke tariefbepalingen zijn opgenomen die van toepassing zijn op de invoer in het Koninkrijk Marokko van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit de Unie.

109 Deze bepalingen hebben gevolgen voor de rechtstoestand van het volledige grondgebied, waarop de overeenkomst van toepassing is (en, bijgevolg, op het door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde gebied van de Westelijke Sahara), in die zin dat zij de voorwaarden voorschrijven, waaronder landbouw- en visserijproducten vanuit dit grondgebied naar de Unie kunnen worden uitgevoerd of vanuit de Unie in het betrokken grondgebied kunnen worden ingevoerd.

110 Deze gevolgen raken niet alleen het Koninkrijk Marokko rechtstreeks, maar ook het Front Polisario, aangezien, zoals blijkt uit de in de punten 1 tot en met 16 hierboven vermelde elementen, de uiteindelijke internationale status van dit grondgebied nog niet vaststaat en moet worden bepaald in het kader van een onderhandelingsproces, onder auspiciën van de VN, tussen het Koninkrijk Marokko en, inderdaad, het Front Polisario.

111 Om dezelfde reden moet het Front Polisario worden beschouwd als zijnde individueel geraakt door het bestreden besluit.

112 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, natuurlijke of rechtspersonen slechts aan de voorwaarde van individuele geraaktheid voldoen, indien de bestreden handeling hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr., EU:C:1963:17, blz. 23, en arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, punt 68 hierboven, EU:C:2013:625, punt 72).

113 De in punt 110 hierboven weergegeven omstandigheden vormen zeer wel een feitelijke situatie die het Front Polisario ten opzichte van ieder ander karakteriseert en het een bijzondere hoedanigheid verleent. Het Front Polisario is namelijk de enige gesprekspartner die deelneemt aan de onder de auspiciën van de VN gevoerde onderhandelingen tussen hem en het Koninkrijk Marokko ter bepaling van de definitieve internationale status van de Westelijke Sahara.

114 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat, aangezien het Front Polisario door het bestreden besluit rechtstreeks en individueel wordt geraakt, het vanuit dit gezichtspunt buiten kijf staat dat, anders dan de Raad en de Commissie betogen, het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

115 Ter ondersteuning van zijn beroep voert het Front Polisario de navolgende elf middelen aan:

— eerste middel: ontoereikende motivering van het bestreden besluit;

— tweede middel: niet-naleving van het „beginsel van raadpleging”;

— derde middel: schending van fundamentele rechten;

— vierde middel: „schending van het beginsel van coherentie van het beleid van de Unie, doordat het soevereiniteitsbeginsel niet in acht is genomen”;

— vijfde middel: „aantasting van de waarden waarop de Unie is gebaseerd en de beginselen voor haar externe optreden”;

— zesde middel: „niet-inachtneming van de doelstelling van duurzame ontwikkeling”;

— zevende middel: „tegenstrijdigheid” van het bestreden besluit „met de uitgangspunten en doelstellingen van het externe optreden van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking”;

— achtste middel: schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen;

— negende middel: „tegenstrijdigheid” van het bestreden besluit „met verschillende door de Unie gesloten overeenkomsten”;

— tiende middel: „tegenstrijdigheid” van het bestreden besluit met „het algemene internationale recht”,

— en elfde middel, ontleend aan het „in de rechtsorde van de Unie bestaande recht inzake de internationale verantwoordelijkheid”.

116 Vooraf zij opgemerkt dat uit de argumenten die het Front Polisario tot staving van al zijn middelen heeft aangevoerd, volgt dat zijn beroep strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit, voor zover hierbij goedkeuring is verleend aan de toepassing, op de Westelijke Sahara, van de bij dit besluit bedoelde overeenkomst. Zoals immers volgt uit de hierboven uiteengezette overwegingen, ter zake van de rechtstreekse en individuele geraaktheid van het Front Polisario door het bestreden besluit, wordt juist vanwege het feit dat deze overeenkomst ook van toepassing is op de Westelijke Sahara het Front Polisario rechtstreeks en individueel geraakt door het bestreden besluit.

117 Ook moet worden geconstateerd dat het Front Polisario verschillende middelen aanvoert, waarvan de eerste twee betrekking hebben op de formele wettigheid van het bestreden besluit, terwijl de andere de materiële wettigheid ervan betreffen. Kort gezegd voert verzoeker de onwettigheid van het bestreden besluit aan, op grond dat hiermee zowel het recht van de Unie als het internationaal recht is geschonden. Deze middelen werpen in feite allemaal de vraag op of er een absoluut verbod bestaat om, in naam van de Unie, een overeenkomst te sluiten die van toepassing kan zijn op een grondgebied dat de facto door een derde staat wordt gecontroleerd, evenwel zonder dat de soevereiniteit van die staat over dit grondgebied wordt erkend door de Unie en haar lidstaten, dan wel, meer in het algemeen, door alle andere staten (hierna: „omstreden grondgebied"), alsmede, indien van toepassing, de vraag of de instellingen van de Unie dienaangaande over een discretionaire bevoegdheid beschikken en wat de grenzen van en voorwaarden voor de uitoefening ervan zijn.

118 Met deze kanttekeningen in het achterhoofd moet, om te beginnen, worden ingegaan op de eerste twee middelen die, zoals verzoeker zelf zegt, betrekking hebben op de formele wettigheid van het bestreden besluit.

Eerste middel

119 Het Front Polisario betoogt dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd. Het zou enkel, in overweging 1 ervan, vermelden dat „geleidelijk een verdere liberalisering tot stand wordt gebracht" en, in overweging 2 ervan, dat het „actieplan in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid [...], waarin een specifieke bepaling met het oog op verdere liberalisering van de handel [...] is opgenomen" in juli 2005 door de associatieraad EU-Marokko is goedgekeurd. Het Euro-mediterrane beleid zou evenwel niet alleen de liberalisering van de handel, maar ook andere fundamentele waarden van de Unie omvatten.

120 Tevens is verzoeker van mening dat de Raad zelfs geen effectbeoordeling heeft uitgevoerd, alvorens de overeenkomst te sluiten. Hoewel een dergelijke beoordeling niet verplicht is, zou zij in de omstandigheden van het onderhavige geval geboden zijn geweest. Hieruit zou blijken dat de Raad geen enkel oog heeft voor de Westelijke Sahara en de „internationale legaliteit".

121 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak de door artikel 296 VWEU vereiste motivering aangepast moet zijn aan de aard van de betrokken handeling. De beweegredenen van de instelling die de handeling heeft vastgesteld, moeten er duidelijk en ondubbelzinnig in tot uiting komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is evenwel niet noodzakelijk dat alle gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is vastgesteld en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 7 september 2006, Spanje/Raad, C-310/04, Jurispr., EU:C:2006:521, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

122 Wanneer het voorts, zoals in casu, gaat om een handeling die algemene toepassing moet vinden, dan kan in de motivering worden volstaan met de vermelding in het algemeen van de omstandigheden die tot de vaststelling van de handeling hebben geleid, en van haar algemene doelstellingen (arrest van 22 november 2001, Nederland/Raad, C-301/97, Jurispr., EU:C:2001:621, punt 189, en arrest Spanje/Raad, punt 121 hierboven, EU:C:2006:521, punt 59).

123 Gelet op deze rechtspraak moet worden geconcludeerd dat het besluit rechtens genoegzaam is gemotiveerd. In de eerste plaats vermeldt het de algehele situatie die heeft geleid tot de vaststelling ervan, te weten het bestaan van een associatieovereenkomst met Marokko, waarin in artikel 16 ervan is bepaald dat geleidelijk een verdere liberalisering tot stand wordt gebracht van het onderlinge handelsverkeer in landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten

(overweging 1 van het bestreden besluit), alsmede het door de associatieraad EU-Marokko in juli 2005 goedgekeurde actieplan in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid, waarin een specifieke bepaling met het oog op verdere liberalisering van de handel in landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten is opgenomen (overweging 2 van het bestreden besluit). In de tweede plaats vermeldt het besluit de algemene doelstellingen die het beoogt te bereiken, namelijk een verdere liberalisering van de handel tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko in landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten.

124 Met betrekking tot het betoog van het Front Polisario dat de Raad geen enkel oog heeft voor de Westelijke Sahara, geen effectbeoordeling heeft uitgevoerd alvorens de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst te sluiten en hij, indien hij zich had gebogen over de vraag of de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst op het grondgebied van de Westelijke Sahara van toepassing is, zou hebben afgezien van de sluiting ervan, moet worden geconstateerd dat dit geen verband houdt met de beweerde schending van de motiveringsplicht.

125 Feitelijk stelt het Front Polisario met dit betoog dat de Raad niet de in casu relevante feiten en omstandigheden heeft onderzocht, alvorens de overeenkomst te sluiten. Om dit betoog te kunnen beoordelen, moet allereerst worden nagegaan of en, in voorkomend geval, onder welke voorwaarden de Raad goedkeuring kon verlenen aan de sluiting van een overeenkomst met het Koninkrijk Marokko die ook op het grondgebied van de Westelijke Sahara van toepassing zou zijn.

126 Bijgevolg wordt dit betoog in de punten 223 en volgende hierna beoordeeld, samen met de andere argumenten van verzoeker ter zake van de uitoefening en inachtneming door de instellingen van de Unie van hun discretionaire bevoegdheid.

127 Onder voorbehoud van het onderzoek van deze argumenten moet het eerste middel worden afgewezen.

Tweede middel

128 Volgens het Front Polisario is het bestreden besluit „nietig wegens schending van een wezenlijk vormvoorschrift” op grond dat de Raad hem niet heeft geraadpleegd vóór de sluiting van de in dit besluit bedoelde overeenkomst, hoewel het Front Polisario de enige „wettige vertegenwoordiger van de Sahrawi” zou zijn.

129 Het Front Polisario is van mening dat de verplichting van de Raad om hem te raadplegen voortvloeit uit artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In dit verband verwijst het tevens naar artikel 220, lid 1, VWEU, dat luidt als volgt:

„De Unie brengt iedere dienstige samenwerking tot stand met de organen en de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, de Raad van Europa, de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

De Unie onderhoudt voorts met andere internationale organisaties de betrekkingen die wenselijk worden geacht.”

130 Tot slot voert het Front Polisario een „internationaalrechtelijke consultatieverplichting” aan, welke de Raad jegens hem zou hebben.

131 De Raad en de Commissie betwisten de argumenten van verzoeker, met name omdat het beginsel van hoor en wederhoor niet van toepassing zou zijn op procedures met een normatief karakter.

132 Er zij namelijk aan herinnerd dat hoewel artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat eenieder er recht op heeft dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld, artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat dit recht met name het recht van eenieder behelst te worden gehoord voordat jegens hem een voor hem nadelige individuele maatregel wordt genomen. Deze bepaling heeft dus enkel betrekking op individuele maatregelen.

133 Bovendien heeft het Gerecht herhaaldelijk verklaard dat de rechtspraak inzake het recht om te worden gehoord niet kan worden geacht ook te gelden in een wetgevingsprocedure tot vaststelling van algemene of normatieve maatregelen die een economische beleidskeuze impliceren en van toepassing zijn op alle betrokken marktdeelnemers (arresten van 11 december 1996, Atlanta e.a./EG, T-521/93, Jurispr., EU:T:1996:184, punt 70; 11 september 2002, Alpharma/Raad, T-70/99, Jurispr., EU:T:2002:210, punt 388, en 11 juli 2007, Sison/Raad, T-47/03, EU:T:2007:207, punt 144).

134 De omstandigheid dat de betrokkene rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de algemene of normatieve maatregel doet aan die conclusie niet af (zie arrest Alpharma/Raad, punt 133 hierboven, EU:T:2002:210, punt 388 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

135 Weliswaar is in het geval van handelingen van algemene strekking die beperkende maatregelen inhouden jegens personen of entiteiten in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, geoordeeld dat de waarborg van de rechten van verdediging in beginsel volledig van toepassing is en dat de betrokkene in staat moet worden gesteld om naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken over de tegen hem in aanmerking genomen elementen (zie in die zin arrest van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, T-228/02, EU:T:2006:384, punten 91-108, en arrest Sison/Raad, punt 133 hierboven, EU:T:2007:207, punten 139-155).

136 Deze overweging is echter ingegeven door het feit dat bij dergelijke handelingen economische en financiële sanctiemaatregelen worden opgelegd aan personen en entiteiten die hiermee specifiek worden beoogd (arresten Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, punt 135 hierboven, EU:T:2006:384, punt 98, en Sison/Raad, punt 133 hierboven, EU:T:2007:207, punt 146). Die rechtspraak is daarom niet op het onderhavige geval van toepassing.

137 Hieruit volgt dat, aangezien het bestreden besluit werd vastgesteld na een bijzondere wetgevingsprocedure voor de goedkeuring van een overeenkomst, waarvan de strekking en toepasselijkheid algemeen van aard is, de Raad, anders dan het Front Polisario betoogt, niet verplicht was om hem vóór de vaststelling ervan te raadplegen.

138 Een verplichting om vóór de vaststelling van het bestreden besluit het Front Polisario te raadplegen, vloeit evenmin voort uit het internationaal recht. Dienaangaande zij erop gewezen dat verzoeker geen nadere toelichting heeft gegeven ter zake van de oorsprong en de strekking van de „internationaalrechtelijke consultatieverplichting", waarop hij zich beroept en waarvan hij in zijn schrifturen vagelijk gewag maakt.

139 Derhalve dient het tweede middel ongegrond te worden verklaard.

De andere middelen

140 Bij het derde tot en met elfde middel gaat het telkens om de materiële wettigheid van het bestreden besluit. Zoals reeds is uiteengezet in punt 117 hierboven betoogt het Front Polisario, in wezen, dat de Raad, door de sluiting goed te keuren van een overeenkomst met het Koninkrijk Marokko – welke overeenkomst ook van toepassing is op het door Marokko gecontroleerde deel van de Westelijke Sahara, hoewel de Marokkaanse aanspraken op dit gebied internationaal niet zijn erkend – het bestreden besluit onwettig heeft vastgesteld. Deze onwettigheid zou voortvloeien uit de schending van

zowel het recht van de Unie, om de in het kader van het derde tot en met achtste middel aangevoerde redenen, als het internationaal recht, om de in het kader van het negende tot en met elfde middel aangevoerde redenen.

141 Bijgevolg moet worden nagegaan of en, in voorkomend geval, onder welke voorwaarden de Unie met derde landen een overeenkomst kan sluiten als die welke bij het bestreden besluit is goedgekeurd, die tevens op een omstreden grondgebied van toepassing is.

Bestaan van een absoluut verbod tot sluiting van een overeenkomst die op een omstreden grondgebied van toepassing kan zijn

142 Om te beginnen moet worden nagegaan of de door het Front Polisario aangevoerde middelen en argumenten de slotsom rechtvaardigen dat de Raad hoe dan ook niet zijn goedkeuring mag geven aan de sluiting met een derde land van een overeenkomst die op een omstreden grondgebied van toepassing kan zijn.

– Derde middel

143 Met zijn derde middel betoogt verzoeker, onder verwijzing naar de bepalingen en de rechtspraak die betrekking hebben op de eerbiediging van de fundamentele rechten door de Unie, dat door te besluiten tot „publicatie van een overeenkomst die het zelfbeschikkingsrecht van de Sahrawi miskent en als direct gevolg heeft dat het annexatiebeleid van Marokko, de bezettingsmacht, wordt aangemoedigd, de Raad de beginselen van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid schendt en de eerbiediging van de fundamentele rechten en de rechtsstelsels van de lidstaten de rug toekeert".

144 Volgens het Front Polisario „komt de vrijheid in het gedrang, want de vrijheid van een volk wordt genegeerd en, erger nog, bestreden met dit besluit dat de economische overheersing aanmoedigt en gericht is op wijziging van de bevolkingssamenstelling met als doel het vooruitzicht op een referendum over zelfbeschikking steeds lastiger te maken". Het Front Polisario is ook van mening dat „afbreuk wordt gedaan aan de veiligheid en rechtvaardigheid" en verwijst hierbij naar de beweerde schendingen van de „individuele rechten" van de „Sahrawi" door „een bewind dat uit is op annexatie", alsmede naar het ontbreken van waarde, volgens hem, van de certificaten van oorsprong die zijn afgegeven door de Marokkaanse autoriteiten voor de uitvoer van producten die afkomstig zijn uit de Westelijke Sahara. Tot slot betoogt het dat „afbreuk wordt gedaan aan de vrijheden, of het nu gaat om de collectieve vrijheid van de Sahrawi [...] dan wel door de niet-eerbiediging van de eigendom, de vrijheid om te gaan of staan waar men wil, de vrijheid van meningsuiting, de rechten van de verdediging en het beginsel van menselijke waardigheid".

145 Het is weliswaar juist dat, zoals door het Front Polisario in herinnering wordt gebracht, artikel 6 VEU bepaalt dat de Unie de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten erkent en dat ingevolge artikel 67 VWEU de Unie een ruimte is van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd.

146 Noch uit deze bepalingen, noch uit die van het Handvest van de grondrechten volgt evenwel een absoluut verbod voor de Unie om met een derde staat een overeenkomst te sluiten betreffende het handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten die tevens op een door deze derde staat gecontroleerd gebied van toepassing kan zijn, zonder dat de soevereiniteit van die derde staat over dit gebied internationaal erkend is.

147 De vraag onder welke voorwaarden een dergelijke overeenkomst kan worden gesloten zonder schending van de verplichting van de Unie om de fundamentele rechten te erkennen wordt, samen met de andere argumenten van verzoeker ter zake van de uitoefening en inachtneming door de instellingen van de Unie van hun discretionaire bevoegdheid, in de punten 223 en volgende hierna onderzocht.

148 Onder voorbehoud van dit onderzoek moet het derde middel, voor zover hiermee de Raad schending wordt verweten van een vermeend absoluut verbod om een overeenkomst als die in het onderhavige geval te sluiten, worden afgewezen.

– Vierde middel

149 Met zijn vierde middel betoogt het Front Polisario dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard, omdat het strijdig zou zijn met het beginsel van coherentie van het beleid van de Unie bedoeld in artikel 7 VWEU, volgens hetwelk „[d]e Unie [...] toe[ziet] op de samenhang tussen haar verschillende beleidsmaatregelen en optredens, rekening houdend met het geheel van haar doelstellingen". Volgens hem vormt het bestreden besluit „een bekrachtiging van de feitelijke soevereiniteit van [het Koninkrijk] Marokko over het grondgebied van de Westelijke Sahara" en „verleent het politieke en economische steun aan [het Koninkrijk] Marokko dat het recht van de VN en het beginsel van soevereiniteit schendt", terwijl geen enkele Europese staat de soevereiniteit van het Koninkrijk Marokko over de Westelijke Sahara heeft erkend en de Unie als waarnemer zitting in de VN heeft gekregen.

150 Het Front Polisario is daarom van mening dat het „coherentiebeginsel" de Unie verbiedt om handelingen vast te stellen die schending van het zelfbeschikkingsrecht als rechtstreeks gevolg hebben, terwijl de lidstaten dit recht eerbiedigen door te weigeren de soevereiniteit van het Koninkrijk Marokko over de Westelijke Sahara te erkennen.

151 Tot slot is volgens het Front Polisario „een andere incoherentie duidelijk zichtbaar". Volgens hem kan de Unie „niet bepaalde schendingen van rechten bestraffen, zoals zij bijvoorbeeld in het geval van Syrië heeft gedaan, en andere goedkeuren, zeker niet waar het gaat om normen van het jus cogens".

152 In repliek voert het Front Polisario een „derde incoherentie van de kant van de Unie" aan. Het betoogt dat het Bureau voor humanitaire hulp van de Commissie in aanzienlijke omvang steun verleent aan de in kampen ondergebrachte Sahrawi-vluchtelingen (zie punt 16 hierboven), terwijl, tegelijkertijd, de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit „bijdraagt aan de versterking van de greep van [het Koninkrijk] Marokko op de Westelijke Sahara, en, uiteindelijk, aan de groei van het aantal Sahrawi-vluchtelingen".

153 Er zij op gewezen dat artikel 7 VWEU geen steun kan bieden aan de argumenten van het Front Polisario. De verschillende beleidsterreinen van de Unie vallen alle onder verschillende bepalingen van de oprichtingsverdragen en krachtens deze bepalingen vastgestelde handelingen. De beweerde „incoherentie" van een handeling met het beleid van de Unie op een specifiek terrein impliceert noodzakelijkerwijs dat de betrokken handeling strijdig is met een bepaling, een regel of een beginsel, waarop dit beleid is gebaseerd. Indien bewezen zou dit enkele feit alleen al tot de nietigverklaring van de betrokken handeling leiden, zonder dat hiervoor een beroep op artikel 7 VWEU nodig is.

154 In het onderhavige geval gaat het Front Polisario wat de beweerde schending van het coherentiebeginsel betreft ervan uit dat de goedkeuring bij het bestreden besluit van de litigieuze overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko een „bekrachtiging" van de „soevereiniteit" van laatstgenoemde over de Westelijke Sahara vormt. Die veronderstelling is evenwel onjuist. De betrokken overeenkomst bevat namelijk geen enkele bepaling met een dergelijke strekking en het enkele feit dat de Unie erkent dat het Koninkrijk Marokko deze overeenkomst toepast op naar de

Unie uitgevoerde landbouw- en visserijproducten die afkomstig zijn uit het deel van het grondgebied van de Westelijke Sahara dat door hem wordt gecontroleerd, dan wel op producten die in dit gebied worden ingevoerd, staat niet gelijk aan een erkenning van de Marokkaanse soevereiniteit over dit grondgebied.

155 Het betoog dat de Unie het „recht van de VN" of het jus cogens zou schenden, houdt geen enkel verband met de gestelde schending van artikel 7 VWEU. Dit betoog herhaalt enkel de argumenten die zijn aangevoerd ter ondersteuning van het tiende middel dat hierna wordt onderzocht.

156 Het argument inzake de vaststelling door de Unie van beperkende maatregelen met het oog op de situatie in andere landen is evenmin toereikend om een beweerde „incoherentie" van het beleid van de Unie aan te tonen. Er zij aan herinnerd dat, zoals blijkt uit de rechtspraak betreffende de met betrekking tot de situatie in Syrië vastgestelde maatregelen, de Raad op dit gebied over een discretionaire bevoegdheid beschikt (zie in die zin arrest van 13 september 2013, Makhlouf/Raad, T-383/11, Jurispr., EU:T:2013:431, punt 63). Bijgevolg kan de Unie geen incoherentie worden verweten op grond van het feit dat zij met betrekking tot de situatie in het ene land wel en die in het andere land geen beperkende maatregelen heeft vastgesteld.

157 Wat, tot slot, de „derde incoherentie" betreft die het Front Polisario in repliek heeft aangevoerd, moet worden geconstateerd dat het feit dat de Unie tegelijkertijd hulp biedt aan de in kampen ondergebrachte Sahrawi-vluchtelingen en met het Koninkrijk Marokko een overeenkomst sluit als die welke bij het bestreden besluit is goedgekeurd juist geen incoherentie in haar beleid vormt maar veeleer laat zien dat zij geen standpunt wenst in te nemen in het geschil tussen verzoeker en het Koninkrijk Marokko en de inspanningen van de VN ondersteunt om langs de weg van onderhandelingen te komen tot een rechtvaardige en vreedzame oplossing van dit geschil.

158 Derhalve faalt het vierde middel.

– Vijfde middel

159 Ter ondersteuning van zijn vijfde middel verwijst het Front Polisario naar artikel 2 VEU, artikel 3, lid 5, VEU en artikel 21 VEU, alsmede naar artikel 205 VWEU. Het bestreden besluit zou strijdig zijn met de fundamentele waarden van de Unie die leidend zijn voor haar extern optreden. Volgens hem heeft de Raad met zijn goedkeuring van de sluiting van de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst „door het onwettige annexatiebeleid van [het Koninkrijk] Marokko aan te moedigen, een farce gemaakt van de resoluties van de VN en de overeenkomst tussen [het Koninkrijk] Marokko en het Front Polisario voor het houden van een referendum inzake zelfbeschikking". Volgens hem „volstond het de overeenkomst te bevriezen", aangezien de Raad „zeer wel [wist] dat de economische activiteiten van [het Koninkrijk] Marokko op het grondgebied van de Westelijke Sahara tot doel [hadden] de sociale structuur te wijzigen en het idee van een referendum zelf te corrumperen".

160 Artikel 2 VEU luidt:

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen."

161 Artikel 3, lid 5, VEU bepaalt het volgende:

„In de betrekkingen met de rest van de wereld handhaaft de Unie haar waarden en belangen en zet zich ervoor in, en draagt zij bij tot de bescherming van haar burgers. Zij draagt bij tot de vrede, de veiligheid, de duurzame ontwikkeling van de aarde, de solidariteit en het wederzijds respect tussen de volkeren, de vrije en eerlijke handel, de uitbanning van armoede en de bescherming van de mensenrechten, in het bijzonder de rechten van het kind, alsook tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties."

162 Artikel 21 VEU, dat onder titel V, hoofdstuk 1, VEU valt, luidt als volgt:

„1. Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

De Unie streeft ernaar betrekkingen te ontwikkelen en partnerschappen aan te gaan met derde landen en met de mondiale, internationale en regionale organisaties die de in de eerste alinea bedoelde beginselen delen. Zij bevordert multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen, met name in het kader van de Verenigde Naties.

2. De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk beleid en optreden en beijvert zich voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen, met de volgende doelstellingen:

a) bescherming van haar waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit;

b) consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht;

c) handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van de doelstellingen betreffende de buitengrenzen;

d) ondersteuning van de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied, met uitbanning van de armoede als voornaamste doel;

e) stimulering van de integratie van alle landen in de wereldeconomie, onder meer door het geleidelijk wegwerken van belemmeringen voor de internationale handel;

f) het leveren van een bijdrage tot het uitwerken van internationale maatregelen ter bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en het duurzaam beheer van de mondiale natuurlijke rijkdommen, teneinde duurzame ontwikkeling te waarborgen;

[...]

3. [...]

De Unie ziet toe op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden en tussen het externe optreden en het beleid van de Unie op andere terreinen. De Raad en de Commissie, hierin bijgestaan door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, dragen zorg voor deze samenhang en werken daartoe samen."

163 Tot slot bepaalt artikel 205 VWEU, dat onder het vijfde deel („Extern optreden van de Unie") van het VWEU valt, dat „[h]et internationaal optreden van de Unie [...], voor de toepassing van dit deel, op de beginselen [berust] en [...] gericht [is] op de doelstellingen van, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1 van titel V van het [VEU]".

164 Volgens de rechtspraak beschikken de instellingen van de Unie op het gebied van de externe economische betrekkingen, waaronder de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst valt, over een ruime beoordelingsbevoegdheid (zie in die zin arrest van 6 juli 1995, Odigitria/Raad en Commissie, T-572/93, Jurispr., EU:T:1995:131, punt 38).

165 Bijgevolg kan niet worden aanvaard dat uit de „waarden waarop de Unie is gebaseerd" of uit de bepalingen die het Front Polisario in het kader van het onderhavige middel heeft aangevoerd, volgt dat de sluiting door de Raad van een overeenkomst met een derde staat, welke overeenkomst toepassing kan vinden op een omstreden grondgebied, hoe dan ook verboden is.

166 Voorts worden de vraag inzake de uitoefening door de Raad van een ruime beoordelingsbevoegdheid, die de in punt 164 hierboven aangehaalde rechtspraak hem toekent, en de relevante elementen waarmee rekening moet worden gehouden in deze context, hierna onderzocht (zie de punten 223 e.v. hierna).

167 Onder voorbehoud van dit onderzoek moet het vijfde middel worden afgewezen.

– Zesde middel

168 Met zijn zesde middel betoogt verzoeker dat het bestreden besluit strijdig is met de doelstelling van duurzame ontwikkeling „aangezien de bezettingsmacht hiermee de mogelijkheid krijgt om de natuurlijke hulpbronnen van een autonoom volk nog meer te exploiteren". Dienaangaande verwijst verzoeker naar artikel 11 VWEU, volgens hetwelk „[d]e eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling". Ook verwijst hij naar verschillende teksten van de VN en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO).

169 Verzoeker betoogt verder dat het Koninkrijk Marokko „een annexatiebeleid voert, waarbij het de aangelegenheden betreffende de Westelijke Sahara door het ministerie van Binnenlandse Zaken laat beheren en weigert om met betrekking tot zijn bestuur verantwoording tegenover de VN af te leggen". Het Front Polisario leidt hieruit af dat het bestreden besluit „niet alleen de Sahrawi het recht om zich te ontwikkelen ontzegt, maar ook een politiek van economische plundering bevordert die de vernietiging van de Saharaanse samenleving tot uiteindelijk doel heeft".

170 In repliek betoogt het Front Polisario voorts dat „grote ondernemingen, die door Marokko worden gecontroleerd, bezig zijn de natuurlijke hulpbronnen [van de Westelijke Sahara] te exploiteren, welke exploitatie uitdrukkelijk gericht is op de plundering van de Sahrawi ter versterking van de economie van Marokko en feitelijk de ondersteuning van de Marokkaanse annexatie".

171 In dit stadium kan worden volstaan met erop te wijzen dat ook uit het bovenstaande betoog van het Front Polisario en de door hem aangevoerde bepalingen niet het bestaan volgt van een absoluut verbod voor de Raad om met een derde staat een overeenkomst te sluiten die op een omstreden gebied van toepassing kan zijn.

172 Bijgevolg kan dit middel, voor zover het moet worden begrepen als een argument dat is ontleend aan de schending van een dergelijk verbod, niet worden aanvaard. Voor het overige moet het betoog van het Front Polisario worden onderzocht in het kader van de beoordeling van de uitoefening door de Raad van zijn beoordelingsbevoegdheid (zie punten 223 e.v. hierna).

– Zevende middel

173 Het zevende middel betreft, in de door verzoeker gehanteerde bewoordingen, de „tegenstrijdigheid van het [bestreden] besluit met de uitgangspunten en doelstellingen van het externe optreden van de Unie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking". Verzoeker verwijst naar artikel 208, lid 2, VWEU, waarin wordt bepaald dat „de Unie en de lidstaten [...] zich aan de verbintenissen en de doelstellingen [houden] die zij in het kader van de Verenigde Naties en andere bevoegde internationale organisaties hebben onderschreven". Ook beroept hij zich op artikel 220 VWEU (zie punt 129 hierboven).

174 In concreto betoogt het Front Polisario dat „[d]e formulering van artikel [208, lid 2, VWEU], die gebruikmaakt van het begrip ‚onderschreven', een grondslag biedt voor de inroepbaarheid jegens de [...] Unie van toezeggingen en doelstellingen die zijn opgenomen in de resoluties van de [VN], waaronder de Millenniumverklaring en de resoluties waaraan de [Unie] zelf heeft meegewerkt".

175 Vastgesteld moet worden dat uit het betoog van verzoeker, zoals uiteengezet in punt 174 hierboven, niet kan worden opgemaakt wat hij de Raad verwijt en om welke reden het bestreden besluit strijdig zou zijn „met de uitgangspunten en doelstellingen van het externe optreden van de Unie" of de teksten van de VN, waaronder de Millenniumverklaring. Het onderhavige middel moet dus niet-ontvankelijk worden verklaard.

– Achtste middel

176 Het achtste middel is ontleend aan schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Na te hebben herinnerd aan de rechtspraak op dit gebied betoogt het Front Polisario dat het gewettigd had mogen vertrouwen op de eerbiediging door de Unie en haar instellingen van het internationaal recht.

177 Zoals door verzoeker zelf in herinnering is gebracht, volgt uit de rechtspraak dat het recht om zich op de bescherming van het gewettigd vertrouwen te beroepen toekomt aan iedere particulier die zich in een situatie bevindt waaruit blijkt dat een instantie van de Unie, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke, onderling overeenstemmende en van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstige inlichtingen zijn aan te merken als dergelijke toezeggingen, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld. Niemand kan evenwel een beroep doen op schending van het vertrouwensbeginsel, wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die door de instantie aan hem zijn gedaan (zie arrest van 19 november 2009, Denka International/Commissie, T-334/07, Jurispr., EU:T:2009:453, punt 148 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

178 Wat het onderhavige geval betreft, moet worden vastgesteld dat verzoeker geen enkele nauwkeurige toezegging aanvoert die door een instantie van de Unie met betrekking tot haar handelen op dit gebied zou zijn gedaan, zodat het onderhavige middel ontleend aan schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen niet kan worden aanvaard. Het argument dat, kort gezegd, het bestreden besluit het internationaal recht schendt, moet worden onderzocht in het kader van de beoordeling van het elfde middel dat juist is ontleend aan schending van het internationaal recht.

– Inleidende overwegingen inzake de rol van het internationaal recht

179 Aangezien het Front Polisario zich beroept op zowel schending van verschillende door de Unie gesloten overeenkomsten (negende middel) als schending van het algemeen internationaal recht (tiende middel) zijn de navolgende overwegingen van belang voor de beoordeling van de wettigheid van een handeling van de Unie in het licht van het internationaal recht.

180 Volgens artikel 3, lid 5, VEU draagt de Unie bij tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht. Wanneer zij een handeling vaststelt, is zij dus gehouden het gehele internationale recht in acht te nemen, daaronder begrepen het internationale gewoonterecht dat de instellingen van de Unie bindt (zie arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, Jurispr., EU:C:2011:864, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

181 Voorts mogen de instellingen van de Unie die bevoegd zijn om over een internationale overeenkomst te onderhandelen en deze te sluiten, overeenkomstig de beginselen van het internationaal recht, met de betrokken derde staten overeenkomen welke werking de bepalingen van de overeenkomst in de interne rechtsorde van de overeenkomstsluitende partijen zullen hebben. Slechts wanneer deze kwestie in de overeenkomst niet is geregeld, dienen de bevoegde rechterlijke instanties van de Unie deze kwestie evenals alle andere uitleggingskwesties in verband met de toepassing van de overeenkomst in de Unie te beslechten (zie arrest Air Transport Association of America e.a., punt 180 hierboven, EU:C:2011:864, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

182 Verder dient eraan te worden herinnerd dat volgens artikel 216, lid 2, VWEU de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten verbindend zijn voor de instellingen van de Unie en bijgevolg van hogere rang zijn dan de handelingen van de Unie. Daaruit volgt dat de geldigheid van een handeling van de Unie kan worden aangetast wegens onverenigbaarheid ervan met dergelijke internationaalrechtelijke regels (zie arrest Air Transport Association of America e.a., punt 180 hierboven, EU:C:2011:864, punten 50 en 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

183 Het Hof van Justitie heeft tevens verklaard dat evenwel allereerst vereist is dat de Unie door die regels is gebonden (zie arrest Air Transport Association of America e.a., punt 180 hierboven, EU:C:2011:864, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

184 Vervolgens heeft het Hof geoordeeld dat de Unierechter de geldigheid van een handeling van de Unie slechts aan een internationaal verdrag kan toetsen wanneer de aard en de opzet van dat verdrag zich daar niet tegen verzetten (zie arrest Air Transport Association of America e.a., punt 180 hierboven, EU:C:2011:864, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

185 Ten slotte moeten, wanneer de aard en de opzet van het betrokken verdrag niet in de weg staan aan toetsing van de geldigheid van de handeling van de Unie aan de bepalingen van dit verdrag, de voor de toetsing van de geldigheid van de handeling van de Unie aangevoerde bepalingen van dit verdrag inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Die voorwaarde is vervuld wanneer de aangevoerde bepaling een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting bevat, voor de uitvoering of werking waarvan geen verdere handeling is vereist (zie arrest Air Transport Association of America e.a., punt 180 hierboven, EU:C:2011:864, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

186 De voorafgaande overwegingen moeten in aanmerking worden genomen bij de navolgende beoordeling van het negende tot en met elfde middel.

– Negende middel

187 In het kader van het negende middel betoogt verzoeker dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard, „omdat het strijdig is met verschillende internationale overeenkomsten die de Unie binden".

188 In de eerste plaats verwijst verzoeker naar de associatieovereenkomst met Marokko en, in het bijzonder, de preambule ervan, die de eerbiediging van de beginselen van het Handvest van de VN vermeldt, alsook artikel 2 van die overeenkomst, volgens hetwelk de eerbiediging van de democratische beginselen en de fundamentele rechten van de mens de grondslag vormt van het binnen- en buitenlandse beleid van de Unie en het Koninkrijk Marokko en een wezenlijk onderdeel van deze overeenkomst is.

189 Volgens verzoeker is het bestreden besluit strijdig met deze beginselen, aangezien het „een schending vormt van het zelfbeschikkingsrecht en de hieruit voortvloeiende rechten, met name de zeggenschap over de natuurlijke hulpbronnen en de voorrang van de belangen van de inwoners van de Westelijke Sahara". Verzoeker is voorts van mening dat „[het Koninkrijk] Marokko het zelfbeschikkingsrecht schendt, welk recht een conditio sine qua non is voor de eerbiediging van de mensenrechten en de politieke en economische vrijheden" en verwijst opnieuw naar het „annexatiebeleid van [het Koninkrijk] Marokko", dat „erop is gericht het houden van een referendum inzake zelfbeschikking te verhinderen".

190 In de tweede plaats verwijst verzoeker naar het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ondertekend te Montego Bay op 10 december 1982 (hierna: „Verdrag van Montego Bay"), dat in werking is getreden op 16 november 1994 en namens de Unie is goedgekeurd bij besluit 98/392/EG van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994 (PB L 179, blz. 1). Verzoeker is van mening dat krachtens de bepalingen van het Verdrag van Montego Bay de Sahrawi soevereine rechten hebben over de wateren die grenzen aan de kust van de Westelijke Sahara. Het Koninkrijk Marokko zou als „bezettingsmacht" de rechten van de Sahrawi moeten uitoefenen met eerbiediging van het beginsel van voorrang van hun belangen. Marokko zou evenwel deze regels systematisch negeren en zijn maritieme heerschappij aanwenden voor de bestendiging van zijn aanwezigheid in de Westelijke Sahara. De Raad op zijn beurt zou door het bestreden besluit „deze bepalingen" schenden, omdat hij „door een verruiming van de liberalisering van het handelsverkeer met Marokko in visserijproducten, steun verleent aan Marokko dat onterecht rechten over dit deel van de zee uitoefent". Verzoeker voegt hieraan toe dat het Koninkrijk Marokko „deze wateren met enkel zijn eigen belang voor ogen exploiteert, onmiddellijke winst nastreeft en een economische context probeert te creëren die het houden van een referendum inzake zelfbeschikking lastiger maakt".

191 In de derde plaats beroept verzoeker zich op schending van het „oorsprongscriterium" dat volgens hem voortvloeit uit het Verdrag van Montego Bay, de associatieovereenkomst met Marokko en protocol nr. 4 hierbij, de partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko die namens de Gemeenschap is goedgekeurd bij verordening (EG) nr. 764/2006 van de Raad van 22 mei 2006 (PB L 141, blz. 1), alsmede de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling inzake de voorlopige toepassing van de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko tot samenwerking op het gebied van de zeevisserij, geparafeerd te Brussel op 13 november 1995 en goedgekeurd namens de Gemeenschap bij besluit 95/540/EG van de Raad van 7 december 1995 (PB L 306, blz. 1).

192 Verzoeker is van mening dat „[v]oor de vaststelling van het toepassingsgebied van de verschillende overeenkomsten die de [Unie] en haar lidstaten met [het Koninkrijk] Marokko verbinden, het verdrag [van Montego Bay] de doorslaggevende referentie vormt en hierin het grondgebied van [het Koninkrijk] Marokko ondubbelzinnig als dit toepassingsgebied [wordt] aangemerkt".

193 Ongeacht de vraag of – met het oog op de in de punten 184 en 185 hierboven aangehaalde rechtspraak – de verschillende door verzoeker genoemde overeenkomsten en verdragen in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de geldigheid van een handeling van de Unie, moet erop worden gewezen dat, met uitzondering van het Verdrag van Montego Bay, het bij de overige door verzoeker aangehaalde overeenkomsten gaat om overeenkomsten die zijn gesloten tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, dat wil zeggen dezelfde partijen die de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst hebben gesloten. Een van deze overeenkomsten is immers de associatieovereenkomst met Marokko, die nu juist door de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst wordt gewijzigd.

194 In deze omstandigheden – ook al zouden bepaalde bedingen van de overeenkomst waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd in tegenspraak zijn met de bepalingen van eerder tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten en door verzoeker aangevoerde overeenkomsten – zou dit geen onwettigheid opleveren, aangezien de Unie en het Koninkrijk Marokko te allen tijde de vrijheid hebben om de tussen hen gesloten overeenkomsten te wijzigen door middel van een nieuwe overeenkomst als die welke in het bestreden besluit aan de orde is.

195 Wat het Verdrag van Montego Bay betreft zij eraan herinnerd dat, zoals het Hof heeft verklaard, de aard en de opzet van dit verdrag zich ertegen verzetten dat de Unierechter de geldigheid van een handeling van de Unie hieraan zou kunnen toetsen (arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a., C-308/06, Jurispr., EU:C:2008:312, punt 65).

196 Verzoeker verwijst evenwel naar dit verdrag om, kort gezegd, te betogen dat de visserijproducten die afkomstig zijn uit de wateren die grenzen aan de kust van de Westelijke Sahara deel uitmaken van de natuurlijke hulpbronnen van laatstgenoemd gebied.

197 Wat dit betreft is er reeds op gewezen dat de overeenkomst, waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd, ook van toepassing is op de Westelijke Sahara en de producten die uit dit gebied en zijn natuurlijke hulpbronnen afkomstig zijn, ongeacht welke dit zijn en los van de vraag of deze al dan niet overeenkomstig het Verdrag van Montego Bay moeten worden bepaald.

198 Niettemin blijkt uit geen van de argumenten die verzoeker in het kader van het onderhavige beroep heeft aangevoerd dat de sluiting door de Raad met een derde land van een overeenkomst die betrekking heeft op een omstreden grondgebied hoe dan ook verboden is.

199 Bijgevolg moet het onderhavige middel, voor zover het moet worden opgevat als een betoog inzake schending van een dergelijk absoluut verbod, worden afgewezen. Indien de argumenten van verzoeker, of een aantal ervan, aldus moeten worden begrepen dat hiermee de Raad een kennelijke beoordelingsfout wordt verweten, zij eraan herinnerd dat de vraag inzake de uitoefening door de Raad van de beoordelingsbevoegdheid waarover hij op dit gebied beschikt in de punten 223 en volgende aan de orde is.

– Tiende middel

200 Met zijn tiende middel betoogt het Front Polisario dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard, omdat het in strijd zou zijn met het zelfbeschikkingsrecht, zijnde een dwingende internationaalrechtelijke norm, en de hieruit voortvloeiende rechten. Volgens hem wordt het Koninkrijk Marokko door het bestreden besluit gesterkt in zijn bezettingspolitiek en „economische kolonisatie” van de Westelijke Sahara.

201 Het Front Polisario is verder van mening dat het bestreden besluit, in strijd met de relatieve werking van verdragen, verplichtingen in het leven roept, waarmee het niet heeft ingestemd. De Unie zou het „internationaal humanitair recht” moeten eerbiedigen, waaronder het reglement bij het Verdrag

nopens de wetten en gebruiken van de oorlog te land, ondertekend te 's-Gravenhage op 18 oktober 1907, het Verdrag van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd, en het Statuut inzake het Internationaal Strafhof, ondertekend te Rome op 17 juli 1998, zouden vallen. Met de vaststelling van het bestreden besluit zou de Raad „het Koninkrijk Marokko in staat stellen zijn beleid van kolonisatie van de Westelijke Sahara langs economische weg te consolideren".

202 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat niets in het bestreden besluit of de overeenkomst, waarvan de sluiting bij dit besluit is goedgekeurd, een erkenning door de Unie inhoudt van aanspraken van Marokko op de Westelijke Sahara. Het enkele feit dat de betrokken overeenkomst tevens van toepassing is op producten die worden uitgevoerd vanuit of ingevoerd in het door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde deel van de Westelijke Sahara staat niet gelijk aan een dergelijke erkenning.

203 Wat het argument inzake de relatieve werking van verdragen betreft, houdt de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst, anders dan het Front Polisario betoogt en hoewel het hierdoor rechtstreeks en individueel wordt geraakt, geen enkele verbintenis zijnerzijds in, aangezien deze overeenkomst uitsluitend van toepassing is op het deel van de Westelijke Sahara dat door Marokko wordt gecontroleerd en enkel voor zolang deze controle voortduurt. Mocht het Front Polisario in voorkomend geval na het voorgenomen referendum inzake zelfbeschikking zijn controle tot het gehele grondgebied van de Westelijke Sahara uitbreiden, dan is het duidelijk dat het niet door de betrokken, tussen het Koninkrijk Marokko en de Unie gesloten overeenkomst wordt gebonden.

204 Met betrekking tot het argument dat het humanitair recht zou zijn geschonden, zij vastgesteld dat het betoog van verzoeker summier is en niet verduidelijkt hoe en in welke mate de sluiting van de in het bestreden besluit bedoelde overeenkomst dit recht zou schenden.

205 In het geheel genomen blijkt uit de door verzoeker aangevoerde argumenten en elementen niet het bestaan van een regel van het internationaal gewoonterecht, welke de sluiting van een internationale overeenkomst die van toepassing kan zijn op een omstreden grondgebied verbiedt.

206 Deze vraag is voorgelegd aan het Internationaal Gerechtshof, maar in zijn in de zaak betreffende Oost-Timor gewezen arrest (Portugal tegen Australië, I.C.J. Reports 1995, blz. 90) door hem niet beantwoord, op grond dat hij zich voor de beantwoording ervan had moeten uitspreken over de rechtmatigheid van het handelen van de Republiek Indonesië zonder de instemming van deze Staat (arrest Portugal tegen Australië, reeds aangehaald, punt 35).

207 Verzoeker heeft ook een brief van 29 januari 2002 overgelegd, gericht aan de voorzitter van de Veiligheidsraad door de plaatsvervangend secretaris-generaal voor juridische zaken, de juridisch adviseur van de VN, in antwoord op een verzoek van de leden van de Veiligheidsraad om zijn advies met betrekking tot de wettigheid van de besluiten die zouden zijn genomen door de Marokkaanse autoriteiten ter zake van de onderhandeling over en sluiting van contracten met buitenlandse ondernemingen inzake de exploratie van de minerale hulpbronnen van de Westelijke Sahara.

208 In deze brief heeft de juridisch adviseur van de VN de regels van het internationaal recht, de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof en de praktijk van staten op dit gebied onderzocht. In punt 24 van zijn brief heeft hij onder andere gewezen op het volgende:

„Hoewel beperkt van omvang wijst de recente praktijk van de staten erop dat de mogendheden [die de controle over een grondgebied uitoefenen], alsook de derde staten de volgende opinio juris hebben: vindt de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van niet-zelfbesturende gebieden plaats ten gunste van de bevolking van deze gebieden, in hun naam of in overleg met hun vertegenwoordigers, dan wordt deze exploitatie als verenigbaar beschouwd met de verplichtingen die rusten op de

mogendheden [die de controle over een grondgebied uitoefenen] krachtens het [Handvest van de Verenigde Naties] en overeenkomstig de resoluties van de Algemene Vergadering, en het beginsel van ‚permanente soevereiniteit over de natuurlijke hulpbronnen' dat hierin is verankerd."

209 Op basis hiervan heeft hij de aan hem gestelde vraag als volgt beantwoord:

„[W]eliswaar zijn de contracten waarop de vraag van de Veiligheidsraad betrekking heeft op zichzelf niet onwettig, maar wanneer de exploratie en exploitatie indruisen tegen de belangen en de wil van de bevolking van de Westelijke Sahara, zijn zij in strijd met de beginselen van internationaal recht die van toepassing zijn op de activiteiten die de minerale hulpbronnen van niet-zelfbesturende gebieden raken" (punt 25 van zijn brief).

210 Hieruit volgt dat ook de juridisch adviseur van de VN niet van mening is dat de sluiting van een internationale overeenkomst die van toepassing kan zijn op een omstreden gebied hoe dan ook door het internationaal recht verboden is.

211 Bijgevolg moet dit middel, aangezien het moet worden begrepen als een betoog inzake de schending door de Raad van een regel van „algemeen internationaal recht" waaruit een absoluut verbod zou voortvloeien om internationale overeenkomsten te sluiten die op een omstreden gebied van toepassing kunnen zijn, worden afgewezen. De door verzoeker in het kader van het onderhavige middel aangevoerde argumenten die betrekking hebben op de uitoefening door de Raad van zijn discretionaire bevoegdheid, worden in de punten 223 en volgende hierna onderzocht.

– Elfde middel

212 In het kader van zijn elfde en laatste middel verwijst verzoeker naar verschillende bepalingen van de ontwerpartikelen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van internationale organisaties voor handelingen in strijd met het volkenrecht, zoals vastgesteld in 2011 door de Commissie voor Internationaal Recht van de VN, ter ondersteuning van zijn betoog dat de Raad met de vaststelling van het bestreden besluit de Unie internationaal verantwoordelijk heeft gemaakt voor handelingen in strijd met het volkenrecht.

213 Dit middel voegt evenwel niets nieuws toe ten opzichte van de overige argumenten van verzoeker. Er zij aan herinnerd dat het onderhavige beroep strekt tot nietigverklaring en niet tot schadevergoeding. Het gaat niet om de vraag of de Unie niet-contractueel aansprakelijk is geworden door de vaststelling van het bestreden besluit, hetgeen veronderstelt dat laatstgenoemd besluit onwettig is. De vraag is juist of het bestreden besluit onwettig is. Met betrekking tot dit punt voert verzoeker evenwel geen enkel nieuw argument aan; hij herhaalt enkel zijn betoog dat, kort gezegd, door de sluiting in naam van de Unie van de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst de Raad het internationaal recht heeft geschonden.

214 Derhalve moet dit middel worden afgewezen.

– Conclusie inzake het al dan niet bestaan van een absoluut verbod om internationale overeenkomsten te sluiten die op een omstreden gebied van toepassing kunnen zijn

215 Uit alle voorafgaande overwegingen volgt dat niets in de middelen en argumenten van verzoeker de conclusie toelaat dat het recht van de Unie of het internationaal recht een absoluut verbod bevat om met een derde staat een overeenkomst te sluiten die van toepassing kan zijn op een omstreden grondgebied.

216 Deze conclusie vindt tevens steun in de rechtspraak van het Gerecht.

217 Het Gerecht heeft zich in de zaak die heeft geleid tot het arrest Odigitria/Raad en Commissie, punt 164 hierboven (EU:T:1995:131), gebogen over de wettigheid van een internationale overeenkomst tussen de Unie en een andere derde staat die ook van toepassing kon zijn op een omstreden grondgebied.

218 In dit arrest ging het om een vordering tot schadevergoeding die was ingesteld door een vennootschap die eigenaar was van een vissersvaartuig dat de vlag van Griekenland voerde en was aangehouden door de autoriteiten van Guinee-Bissau, omdat het zonder vergunning viste in de maritieme zone van laatstgenoemde Staat. De betrokken boot bleek over een door de Senegalese autoriteiten afgegeven visvergunning te beschikken, maar te vissen in wateren die zowel door de Republiek Senegal als door de Republiek Guinee-Bissau werden beschouwd als deel van hun respectieve zeegebied. De toenmalige Europese Economische Gemeenschap had met elk van deze derde staten visserijovereenkomsten gesloten die betrekking hadden op het geheel van hun zeegebieden. Verzoekster in deze zaak wilde vergoeding, door de Gemeenschap, van de schade die zij zou hebben geleden door de aanhouding van haar vaartuig en beriep zich, in die context, op de vermeende onwettigheid van het verzuim om de zone die voorwerp was van het geschil tussen deze twee derde staten uit te sluiten van het toepassingsgebied van de visserijovereenkomsten die de Gemeenschap met elk van hen had gesloten (arrest Odigitria/Raad en Commissie, punt 164 hierboven, EU:T:1995:131, punten 1-13 en 25).

219 Volgens het Gerecht leverde dit verzuim geen onwettigheid op. Het Gerecht kwam, kort gezegd, tot de slotsom dat bij de uitoefening van de grote beoordelingsbevoegdheid waarover de instellingen van de Gemeenschap beschikten op het gebied van de externe economische betrekkingen, evenals op het daarmee corresponderende gebied van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (waar ook de visserij onder valt), deze instellingen mochten besluiten – zonder hiermee de grens van hun discretionaire bevoegdheid op dit gebied te overschrijden – de litigieuze zone niet uit te sluiten van de met de beide bovengenoemde derde staten gesloten visserijovereenkomsten, ondanks het tussen deze staten bestaande geschil betreffende de wateren die door hen als deel van hun zeegebied werden geclaimd (zie in die zin arrest Odigitria/Raad en Commissie, punt 164 hierboven, EU:T:1995:131, punt 38).

220 Uit dit arrest volgt dus a contrario dat de sluiting, tussen de Unie en een derde staat, van een overeenkomst die van toepassing kan zijn op een omstreden grondgebied niet hoe dan ook in strijd is met het recht van de Unie of het internationaal recht, dat de Unie moet eerbiedigen.

221 Zou dit het geval zijn, dan had het Gerecht immers niet in punt 38 van het arrest Odigitria/Raad en Commissie, punt 164 hierboven (EU:T:1995:131), kunnen verwijzen naar een discretionaire bevoegdheid van de instellingen van de Unie ter zake van de vraag of de tussen de Republiek Senegal en de Republiek Guinee-Bissau betwiste zone wel of niet diende te worden opgenomen in het toepassingsgebied van de met deze twee staten gesloten visserijovereenkomsten. Wanneer een dergelijke opneming hoe dan ook in strijd zou zijn geweest met het recht van de Unie of het door de instellingen van de Unie in acht te nemen internationaal recht, dan is het evident dat zij wat dit betreft over geen enkele discretionaire bevoegdheid hadden beschikt.

222 Ook zij eraan herinnerd dat een absoluut verbod om een overeenkomst te sluiten die betrekking heeft op een omstreden grondgebied evenmin volgt uit de overwegingen in de brief van de juridisch adviseur van de VN, vermeld in de punten 207 tot en met 210 hierboven. De juridisch adviseur van de VN heeft namelijk in wezen overwogen dat enkel wanneer de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen zou „indruisen tegen de belangen en de wil van de bevolking" van dit gebied, deze „in strijd [is] met de beginselen van internationaal recht".

Discretionaire bevoegdheid van de instellingen van de Unie en de elementen waarmee zij rekening dienen te houden

223 Gelet op alle voorafgaande overwegingen en zoals volgt uit de in punt 164 hierboven aangehaalde rechtspraak, moet worden geconcludeerd dat de instellingen van de Unie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikken om al dan niet met een derde staat een overeenkomst te sluiten die ook op een omstreden gebied van toepassing zal zijn.

224 De toekenning van een dergelijke bevoegdheid aan hen lijkt des te meer gerechtvaardigd daar, zoals ook volgt uit de hierboven aangehaalde brief van de juridisch adviseur van de VN, de op dit gebied toepasselijke regels en beginselen van internationaal recht complex en onnauwkeurig zijn. Daarom moet de rechterlijke controle noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot de vraag of de bevoegde instelling van de Unie, in casu de Raad, bij de goedkeuring van de sluiting van een overeenkomst, zoals die welke bij het bestreden besluit is goedgekeurd, een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt (zie in die zin arrest van 16 juni 1998, Racke, C-162/96, Jurispr., EU:C:1998:293, punt 52).

225 Met name wanneer een instelling van de Unie over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, moet de Unierechter, om na te gaan of de bevoegde instelling een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, toetsen of deze instelling alle relevante gegevens van het geval – gegevens die de daaruit afgeleide conclusies ondersteunen – zorgvuldig en onpartijdig heeft onderzocht (arresten van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr., EU:C:1991:438, punt 14, en 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Jurispr., EU:C:2010:803, punt 57).

226 Zoals uit punt 125 hierboven blijkt, verwijt het Front Polisario de Raad in wezen juist dat hij vóór de vaststelling van het bestreden besluit niet alle relevante gegevens van het geval heeft onderzocht, en in het bijzonder niet de mogelijke toepassing van de overeenkomst, waarvan de sluiting bij het bestreden besluit is goedgekeurd, op de Westelijke Sahara en op producten die vanuit dit gebied worden uitgevoerd.

227 Hoewel, zoals in punt 146 hierboven is uiteengezet, uit het door verzoeker in het kader van zijn derde middel aangevoerde Handvest van de grondrechten geen absoluut verbod voor de Unie volgt om een overeenkomst te sluiten die op een omstreden gebied van toepassing kan zijn, is het niettemin zo dat de bescherming van de fundamentele rechten van de bevolking van een dergelijk gebied van groot belang is en, bijgevolg, een punt vormt dat door de Raad vóór de goedkeuring van een dergelijke overeenkomst moet worden onderzocht.

228 Met name wanneer het gaat om een overeenkomst die onder andere tot doel heeft om de uitvoer naar de Unie van verschillende producten uit het gebied in kwestie te vergemakkelijken, moet de Raad zorgvuldig en onpartijdig alle relevante gegevens onderzoeken, teneinde zeker ervan te zijn dat de productie van de exportproducten niet plaatsvindt ten nadele van de bevolking van het betrokken gebied, noch een schending inhoudt van haar fundamentele rechten, waartoe onder andere behoren de rechten op menselijke waardigheid, leven en menselijke integriteit (artikelen 1-3 van het Handvest van de grondrechten), het verbod van slavernij en dwangarbeid (artikel 5 van het Handvest van de grondrechten), de vrijheid van beroep (artikel 15 van het Handvest van de grondrechten), de vrijheid van ondernemerschap (artikel 16 van het Handvest van de grondrechten), het recht op eigendom (artikel 17 van het Handvest van de grondrechten), alsmede het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en –voorwaarden, het verbod van kinderarbeid, en de bescherming van jongeren op het werk (artikelen 31 en 32 van het Handvest van de grondrechten).

229 De overwegingen van de juridisch adviseur van de VN ter zake van de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht, zoals samengevat in de punten 208 en 209 hierboven, leiden tot dezelfde conclusie.

230 Dienaangaande betoogt de Raad dat „[o]p grond van het feit dat zij een overeenkomst met een derde land heeft gesloten, de Unie niet aansprakelijk is, noch kan worden voor mogelijke handelingen van dit land, ongeacht of deze handelingen wel of geen schendingen van de fundamentele rechten vormen”.

231 Deze opvatting is juist, maar gaat voorbij aan het feit dat de Unie, wanneer zij de uitvoer toestaat naar zijn lidstaten van uit dit andere land afkomstige producten die zijn geproduceerd of verkregen onder omstandigheden die de fundamentele rechten van de bevolking van het gebied waar zij vandaan komen schenden, mogelijkerwijs indirect dergelijke schendingen aanmoedigt of hieruit voordeel trekt.

232 Deze overweging komt nog meer gewicht toe in het geval van een gebied, zoals de Westelijke Sahara, dat feitelijk wordt bestuurd door een derde staat, in casu het Koninkrijk Marokko, hoewel het niet binnen de internationaal erkende grenzen van die derde staat valt.

233 Ook moet het feit in aanmerking worden genomen dat het Koninkrijk Marokko op geen enkele wijze door de VN of een ander internationaal orgaan is gemandateerd om dit gebied te besturen en het buiten kijf staat dat het geen inlichtingen aan de VN laat toekomen als bedoeld in artikel 73, onder e), van het Handvest van de Verenigde Naties.

234 Dit artikel luidt als volgt:

„Leden van de Verenigde Naties die verantwoordelijkheid dragen of aanvaarden voor het bestuur van gebieden waarvan de bevolking nog geen volledig zelfbestuur heeft verworven, erkennen het beginsel dat de belangen van de inwoners van deze gebieden op de eerste plaats komen, en aanvaarden, als een heilige opdracht, de verplichting binnen het in dit Handvest vastgelegde stelsel van internationale vrede en veiligheid, het welzijn van de inwoners van deze gebieden naar beste krachten te bevorderen en, te dien einde:

[...]

e) met inachtneming van de door overwegingen van veiligheid en door constitutionele overwegingen opgelegde beperkingen, regelmatig aan de secretaris-generaal, ter informatie, statistische en andere gegevens van technische aard te doen toekomen, die betrekking hebben op de economische en sociale omstandigheden, alsmede op het onderwijs in de gebieden waarvoor zij onderscheidenlijk verantwoordelijkheid dragen en welke niet behoren tot de gebieden waarop de hoofdstukken XII [betreffende het internationaal trustschapsstelsel] en XIII [betreffende de trustschapsraad] van toepassing zijn.”

235 Het ontbreken van de mededeling van inlichtingen als bedoeld in artikel 73, onder e), van het Handvest van de Verenigde Naties door het Koninkrijk Marokko met betrekking tot de Westelijke Sahara kan op zijn minst aanleiding geven tot twijfel met betrekking tot de vraag of het Koninkrijk Marokko het beginsel van voorrang van de belangen van de bewoners van dit gebied en de verplichting om hun voorspoed zo veel mogelijk te bevorderen, als bedoeld in deze bepaling, erkent. Bovendien blijkt uit het dossier en, in het bijzonder, uit een door verzoeker overgelegd document, namelijk een toespraak van de koning van Marokko van 6 november 2004, dat het Koninkrijk Marokko de Westelijke Sahara tot zijn grondgebied rekent.

236 De Raad heeft betoogd dat geen van de bepalingen van het bestreden besluit of de hierbij goedgekeurde overeenkomst „aanleiding geven tot de conclusie dat de natuurlijke hulpbronnen van de Westelijke Sahara ten koste van de inwoners van dit gebied worden geëxploiteerd, en eraan in de weg staan dat [het Koninkrijk] Marokko garandeert dat de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen ten gunste van de bewoners van dit gebied en in hun belang plaatsvindt”.

237 Het is juist dat het Front Polisario de Raad niet heeft verweten dat hij in het bestreden besluit voorwaarden heeft opgenomen die kunnen leiden tot een exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de Westelijke Sahara ten koste van de bewoners van dit gebied.

238 Niettemin wordt, zoals in punt 231 hierboven is uiteengezet, de uitvoer naar de Unie van producten die onder andere afkomstig zijn uit de Westelijke Sahara door de litigieuze overeenkomst vergemakkelijkt. Dit maakt namelijk deel uit van de doelstellingen van deze overeenkomst. Mocht dus blijken dat het Koninkrijk Marokko de natuurlijke hulpbronnen van de Westelijke Sahara exploiteert ten koste van de bewoners ervan, dan zou deze exploitatie indirect door de sluiting van de bij het bestreden besluit goedgekeurde overeenkomst kunnen worden aangemoedigd.

239 Wat betreft het argument dat de voorwaarden van de overeenkomst niet eraan in de weg staan dat het Koninkrijk Marokko garandeert dat de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de Westelijke Sahara ten voordele van zijn bewoners plaatsvindt, kan worden volstaan met erop te wijzen dat de overeenkomst evenmin een exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de Westelijke Sahara ten gunste van zijn bewoners garandeert. Dienaangaande is de overeenkomst volkomen neutraal, aangezien zij enkel de uitvoer naar de Unie van producten uit de Westelijke Sahara vergemakkelijkt, ongeacht of deze wel of niet afkomstig zijn uit een exploitatie die de bewoners ervan ten goede komt.

240 In feite blijkt uit dit argument van de Raad dat het, volgens hem, enkel aan het Koninkrijk Marokko staat om te garanderen dat de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van de Westelijke Sahara ten goede komt aan de bewoners van dit door hem gecontroleerde deel ervan.

241 Met name gelet op het feit dat de soevereiniteit van het Koninkrijk Marokko over de Westelijke Sahara noch door de Unie, noch door haar lidstaten, noch door, meer in het algemeen, de VN is erkend, alsmede het ontbreken van enig internationaal mandaat dat de aanwezigheid van Marokko op dit grondgebied zou kunnen rechtvaardigen, had de Raad, in het kader van het onderzoek van alle relevante gegevens van het geval met het oog op de uitoefening van zijn ruime discretionaire bevoegdheid ter zake van het al dan niet sluiten van een overeenkomst met het Koninkrijk Marokko die ook op de Westelijke Sahara van toepassing kan zijn, zich ervan moeten vergewissen dat er geen aanwijzingen waren voor een exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van het onder Marokkaanse controle staande gebied van de Westelijke Sahara die mogelijk ten koste van de bewoners ervan gaat en hun fundamentele rechten schendt. De Raad mag niet zonder meer ervan uitgaan dat het aan het Koninkrijk Marokko staat om te garanderen dat van een dergelijke vorm van exploitatie geen sprake is.

242 Dienaangaande zij erop gewezen dat het Front Polisario de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van het deel van de Westelijke Sahara dat door Marokko wordt gecontroleerd, kwalificeert als „economische plundering die de wijziging van de structuur van de Saharaanse samenleving tot doel heeft”. Het Front Polisario voegt hieraan toe dat het de VN op de hoogte heeft gesteld van zijn verzet tegen het ontwerp van de overeenkomst die door het bestreden besluit is goedgekeurd. Zijn in het kader van het vijfde en zesde middel aangevoerde argumenten (zie punten 159, 169 en 170 hierboven) gaan eveneens die kant uit.

243 Het Front Polisario heeft ook een gedetailleerd rapport van zijn raad aan het dossier toegevoegd, waarin onder andere wordt gesteld dat, kort gezegd, de landbouw in de Westelijke Sahara onder controle staat van buitenlandse, niet-autochtone personen en ondernemingen, uitsluitend gericht is op de export en afhankelijk is van water dat wordt onttrokken aan niet-hernieuwbare diepliggende bekkens. In dit rapport wordt verwezen naar een door een niet-gouvernementele organisatie gepubliceerd rapport dat deze stellingen zou bevestigen.

244 Noch uit zijn argumenten, noch uit de stukken die hij aan het dossier heeft toegevoegd blijkt dat de Raad een onderzoek als vermeld in punt 241 hierboven heeft uitgevoerd. Met betrekking tot de in de punten 242 en 243 hierboven vermelde stellingen van het Front Polisario heeft de Raad noch enig

specifiek commentaar gegeven, noch de juistheid ervan bestreden, hetgeen het vermoeden doet rijzen dat hij zich niet heeft gebogen over de vraag of de exploitatie van de natuurlijke hulpbronnen van het deel van de Westelijke Sahara dat door Marokko wordt gecontroleerd wel of niet aan de bewoners van dit gebied ten goede komt.

245 De door het Front Polisario aangevoerde elementen zijn evenwel in zekere omvang verspreid en door hem met name onder de aandacht van de VN gebracht. Zij konden dus niet door de Raad buiten beschouwing worden gelaten en hadden een onderzoek door hem naar de aannemelijkheid ervan verdiend.

246 Uit de argumenten van de Raad, samengevat in de punten 230 en 236 hierboven, blijkt echter dat hij de vraag of de exploitatie van de hulpbronnen van de Westelijke Sahara wel of niet ten koste van de lokale bevolking gaat veeleer beschouwt als een aangelegenheid die enkel de Marokkaanse autoriteiten raakt. Om de in de punten 227 tot en met 233 hierboven uiteengezette redenen kan dit standpunt evenwel niet worden aanvaard.

247 Hieruit volgt dat de Raad zijn verplichting om vóór de vaststelling van het bestreden besluit alle relevante gegevens van het geval te onderzoeken niet is nagekomen. Bijgevolg moet het beroep worden toegewezen en het bestreden besluit nietig worden verklaard, voor zover het de toepassing van de hierin bedoelde overeenkomst op de Westelijke Sahara goedkeurt.

248 Gelet op deze conclusie behoeft niet verder te worden ingegaan op de in punt 27 hierboven vermelde stukken, waarvan de inaanmerkingneming in het onderhavige geval niet is vereist.

Kosten

249 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

250 In casu zijn de Raad en de Commissie in het ongelijk gesteld. Hoewel het Front Polisario pas in zijn opmerkingen naar aanleiding van de memorie in interventie van de Commissie tot verwijzing van hen in de kosten heeft geconcludeerd (zie punt 31 hierboven), staat het, volgens vaste rechtspraak, de partijen vrij om ter terechtzitting een vordering inzake de kosten in te stellen, zelfs indien zij dat in het beroepsschrift niet hebben gedaan [zie arrest van 14 december 2006, Mast-Jägermeister/BHIM – Licorera Zacapaneca (VENADO met kader e.a.), T-81/03, T-82/03 en T-103/03, Jurispr., EU:T:2006:397, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

251 Bijgevolg dienen de Raad en de Commissie elk te worden verwezen in hun eigen kosten alsook in die van het Front Polisario.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Besluit 2012/497/EU van de Raad van 8 maart 2012 inzake de sluiting van de Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, wordt nietig verklaard, voor zover daarbij de toepassing van deze overeenkomst op de Westelijke Sahara is goedgekeurd.

2) De Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie worden elk verwezen in hun eigen kosten alsook in die van het Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario).

Gratsias Kancheva Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 december 2015.

ondertekeningen

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding 2

Internationale status van de Westelijke Sahara 2

Bestreden besluit en zijn voorgeschiedenis 4

Procedure en conclusies van partijen 5

Ontvankelijkheid 7

Procesbevoegdheid van het Front Polisario 7

Rechtstreekse en individuele geraaktheid van het Front Polisario door het bestreden besluit 11

Ten gronde 18

Eerste middel 19

Tweede middel 20

De andere middelen 21

Bestaan van een absoluut verbod tot sluiting van een overeenkomst die op een omstreden grondgebied van toepassing kan zijn 22

– Derde middel 22

– Vierde middel 23

– Vijfde middel 24

– Zesde middel 26

– Zevende middel 27

– Achtste middel 27

– Inleidende overwegingen inzake de rol van het internationaal recht 28

– Negende middel 29

– Tiende middel 30

– Elfde middel 32

– Conclusie inzake het al dan niet bestaan van een absoluut verbod om internationale overeenkomsten te sluiten die op een omstreden gebied van toepassing kunnen zijn 32

Discretionaire bevoegdheid van de instellingen van de Unie en de elementen waarmee zij rekening dienen te houden 34

Kosten 37