SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 10. decembra 2015 *

„Zunanji odnosi — Sporazum v obliki izmenjave pisem med Unijo in Marokom — Vzajemni ukrepi liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi — Uporaba sporazuma za Zahodno Saharo — Front Polisario — Ničnostna tožba — Procesno upravičenje — Neposredno in posamično nanašanje — Dopustnost — Skladnost z mednarodnim pravom — Obveznost obrazložitve — Pravica do obrambe“

V zadevi T-512/12,

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), ki sta jo sprva zastopala C.-E. Hafiz in G. Devers, nato G. Devers, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo S. Kiriakopulu, Á. de Elera-San Miguel Hurtado, A. Westerhof Löfflerová in N. Rouam, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki so jo najprej zastopali F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta in D. Stefanov, nato Castillo de la Torre in E. Paasivirta, agenti,

intervenientka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Sveta 2012/497/EU z dne 8. marca 2012 o sklenitvi Sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL L 241, str. 2),

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi D. Gracias (poročevalec), predsednik, M. Kančeva, sodnica, in C. Wetter, sodnik,

sodni tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorka,

* Jezik postopka: francoščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. junija 2015

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

Mednarodni status Zahodne Sahare

1 Zahodna Sahara je ozemlje na severozahodu Afrike, ki meji na Maroko na severu, Alžirijo na severovzhodu ter Mavretanijo na vzhodu in jugu, medtem ko na zahodu leži ob Atlantskem oceanu. Kraljevina Španija jo je kolonizirala po Berlinski konferenci (Nemčija) leta 1884, od druge svetovne vojne pa je bila španska provinca. Kraljevina Maroko je po svoji neodvisnosti leta 1956 zahtevala „osvoboditev“ Zahodne Sahare, ker je menila, da to ozemlje pripada njej.

2 Generalna skupščina Organizacije združenih narodov (OZN) je 14. decembra 1960 sprejela resolucijo 1514 (XV) o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom.

3 OZN je leta 1963, potem ko mu je Kraljevina Španija poslala podatke na podlagi člena 73(e) Listine Združenih narodov, Zahodno Saharo vpisal na seznam nesamoupravnih ozemelj. Še vedno je na tem seznamu.

4 Generalna skupščina OZN je 20. decembra 1966 sprejela resolucijo 2229 (XXI) o vprašanju Ifni in Španske Sahare, v kateri je znova potrdila „neodtujljivo pravico ljudst[va] […] Španske Sahare do samoodločbe“. Kraljevino Španijo kot upravno oblast je zaprosila, naj „čim prej v skladu z željami avtohtonega prebivalstva Španske Sahare ter v posvetovanju z maroško in mavretansko vlado in vsemi drugimi zainteresiranimi stranmi sprejme podrobna pravila o organizaciji referenduma, ki bo izveden pod okriljem [OZN], da bi se avtohtonemu prebivalstvu na ozemlju omogočilo, da svobodno uveljavi svojo pravico do samoodločbe“.

5 Tožeča stranka, Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), je bila ustanovljena 10. maja 1973. V skladu s členom 1 svojega statuta, sprejetega na trinajstem kongresu decembra 2011, gre za „nacionalno osvobodilno gibanje, plod dolgoletnega saharskega odpora proti različnim oblikam tuje okupacije“.

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

7 Generalna skupščina OZN se je v resoluciji 3292 (XXIX) o vprašanju Španske Sahare, sprejeti 13. decembra 1974, odločila, da Meddržavno sodišče prosi za svetovalno mnenje o tem, ali je bila Zahodna Sahara (Rio de Oro in Sakiet el Hamra) v času, ko jo je Kraljevina Španija kolonizirala, nikogaršnje ozemlje (*terra nullius*). Če bi bil odgovor na to prvo vprašanje nikalen, je Meddržavno sodišče zaprosila tudi, naj se izreče o vprašanju pravnih vezi Zahodne Sahare s Kraljevino Maroko in mavretanskim ozemljem. Generalna skupščina OZN je poleg tega Kraljevino Španijo, ki jo je opredelila kot upravno oblast, zaprosila, naj odloži referendum, ki ga je nameravala organizirati v Zahodni Sahari, dokler se ne bi odločila, kakšno politiko naj uporabi za pospešitev postopka dekolonizacije ozemlja. Prav tako je poseben odbor, zadolžen za preučitev položaja v zvezi z izvajanjem resolucije, navedene zgoraj v točki 2, prosila, naj „spremlja položaj na ozemlju, med drugim tako, da na ozemlje pošlje gostujočo misijo“.

8 Meddržavno sodišče je 16. oktobra 1975 izdalo svetovalno mnenje, za katero je bilo zaprošeno (Zahodna Sahara, svetovalno mnenje, CIJ Recueil 1975, str. 12). Glede na to mnenje Zahodna Sahara (Rio de Oro in Sakiet el Hamra) v času, ko jo je Kraljevina Španija kolonizirala, ni bila nikogaršnje ozemlje (*terra nullius*). Meddržavno sodišče je v mnenju ugotovilo še, da ima Zahodna Sahara pravne vezi s Kraljevino Maroko in mavretanskim ozemljem, da pa elementi in podatki, s katerimi je bilo seznanjeno, ne dokazujejo nobenega razmerja suverenosti med Zahodno Saharo na eni strani in Kraljevino Maroko ali mavretanskim ozemljem na drugi. Tako je v točki 162 mnenja navedlo, da ni ugotovilo obstoja pravnih vezi, zaradi katerih bi se lahko spremenilo izvajanje resolucije 1514 (XV) Generalne skupščine OZN z dne 14. decembra 1960 o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom (glej točko 2 zgoraj) v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare in zlasti ne uporaba načela samoodločbe zaradi svobodnega in pristnega izraza volje prebivalstva zadevnega ozemlja.

9 Razmere v Zahodni Sahari so se jeseni 1975 poslabšale. Maroški kralj je v govoru, ki ga je imel na dan objave zgoraj navedenega mnenja Meddržavnega sodišča, ker je menil, da je „ves svet“ priznal, da Zahodna Sahara pripada Maroku in da Maročanom ne preostaja drugega, kot da „zasedejo svoje ozemlje“, pozval k organizaciji „miroljubnega pohoda“ na Zahodno Saharo s 350.000 udeleženci.

10 Varnostni svet OZN (v nadaljevanju: Varnostni svet) je zadevne in zainteresirane strani pozval k zadržanosti in zmernosti ter izrazil zaskrbljenost zaradi težkega položaja v regiji v treh resolucijah o Zahodni Sahari, in sicer v resolucijah 377 (1975) z dne 22. oktobra 1975, 379 (1975) z dne 2. novembra 1975 in 380 (1975) z dne 6. novembra 1975. V zadnji od navedenih resolucij je obžaloval izvedbo pohoda, ki ga je napovedal maroški kralj, in od Kraljevine Maroko zahteval, naj z ozemlja Zahodne Sahare nemudoma umakne vse udeležence navedenega pohoda.

11 Načelno deklaracijo o Zahodni Sahari (madridski sporazumi) so 14. novembra 1975 v Madridu (Španija) podpisali Kraljevina Španija, Kraljevina Maroko in Islamska republika Mavretanija. Kraljevina Španija je v tej izjavi ponovno izrazila svojo namero, da dekolonizira Zahodno Saharo. Poleg tega je bilo dogovorjeno, da se bodo pristojnosti in odgovornosti Kraljevine Španije kot upravne oblasti v Zahodni Sahari prenesli na začasno tristransko upravo.

12 Kraljevina Španija je 26. februarja 1976 Generalni sekretariat OZN obvestila, da se s tem dnem končuje njena navzočnost na ozemlju Zahodne Sahare in da zdaj meni, da je oproščena vsakršne mednarodne odgovornosti v zvezi z njenim upravljanjem. V tem času je v Zahodni Sahari izbruhnil oborožen spopad med Kraljevino Maroko, Islamsko republiko Mavretanijo in Front Polisario.

13 Kraljevina Maroko in Islamska republika Mavretanija sta 14. aprila 1976 podpisali konvencijo o določitvi njune meje, v skladu s katero sta si razdelili ozemlje Zahodne Sahare. Vendar se je Islamska republika Mavretanija na podlagi mirovnega sporazuma, ki ga je avgusta 1979 sklenila s Front Polisario, umaknila z ozemlja Zahodne Sahare. Po tem umiku je Maroko razširil svojo okupacijo na ozemlje, ki ga je izpraznila Mavretanija.

14 Generalna skupščina OZN je v resoluciji 34/37 z dne 21. novembra 1979 o vprašanju Zahodne Sahare znova potrdila „neodtujljivo pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in neodvisnosti“ ter pozdravila mirovni sporazum, ki sta ga sklenila Islamska republika Mavretanija in Front Polisario (točka 13 zgoraj). Poleg tega je odločno obžalovala „poslabšanje položaja zaradi vztrajne maroške okupacije Zahodne Sahare in razširitev te okupacije na ozemlje, ki ga je Mavretanija nedavno zapustila“. Od Kraljevine Maroko je zahtevala, naj se tudi ona vključi v mirovno dinamiko, in v ta namen priporočila, naj Front Polisario „kot predstavnik ljudstva Zahodne Sahare v celoti sodeluje pri iskanju pravične, trajne in dokončne politične rešitve vprašanja Zahodne Sahare“.

15 Oboroženi spopad med Front Polisario in Kraljevino Maroko se je nadaljeval. Vendar sta 30. avgusta 1988 obe strani načeloma sprejeli predloge rešitve, ki jih je med drugim dal generalni sekretar OZN. Ta načrt je temeljil na ustavitvi ognja med sprtima stranema in določal prehodno obdobje, ki bi omogočilo organizacijo referenduma o samoodločbi pod nadzorom OZN. Varnostni svet je

z resolucijo 690 (1991) z dne 29. aprila 1991 o položaju v Zahodni Sahari pod svojim nadzorom ustanovil misijo Združenih narodov za organizacijo referenduma v Zahodni Sahari (MINURSO). Po napotitvi MINURSO se je ustavitev ognja, dogovorjena med Kraljevino Maroko in Front Polisario, na splošno upoštevala, vendar referendum še vedno ni bil organiziran, čeprav se prizadevanja v tej smeri in pogajanja med zadevnima stranema nadaljujejo.

16 Zdaj je največji del ozemlja Zahodne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroko, medtem ko Front Polisario nadzira manjši in zelo malo poseljen del na vzhodu ozemlja. Ozemlje, ki ga nadzira Front Polisario, je od ozemlja, ki ga nadzira Kraljevina Maroko, ločeno s peščenim zidom, ki ga je zgradila ta država in ga nadzira maroška vojska. Velik delež beguncev iz Zahodne Sahare živi v taboriščih na alžirskem ozemlju blizu Zahodne Sahare, ki jih upravlja Front Polisario.

Izpodbijani sklep in njegovo ozadje

17 Evro-mediteranski sporazum o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi (UL 2000, L 70, str. 2, v nadaljevanju: pridružitveni sporazum z Marokom) je bil sklenjen 26. februarja 1996 v Bruslju.

18 V skladu z njegovim členom 1 se vzpostavi pridružitveno razmerje med Evropsko skupnostjo in Evropsko skupnostjo za premog in jeklo (v pridružitvenem sporazumu z Marokom skupaj: Skupnost) in njunimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi. Pridružitveni sporazum z Marokom je razdeljen na osem naslovov, ki se nanašajo na prosti pretok blaga, pravico do ustanavljanja in opravljanja storitev, „plačila, kapital, konkurenco in druge gospodarske določbe“, gospodarsko sodelovanje, sodelovanje na socialnem in kulturnem področju, finančno sodelovanje in nazadnje splošne in končne institucionalne določbe. Pridružitveni sporazum z Marokom vsebuje tudi sedem prilog, od katerih so v prvih šestih našteti proizvodi iz nekaterih določb njegovih členov 10, 11 in 12 (ki so vsi del naslova o prostem pretoku blaga), medtem ko se sedma priloga nanaša na intelektualno, industrijsko in poslovno lastnino. Poleg tega je pridružitvenemu sporazumu z Marokom priloženih pet protokolov, ki se nanašajo na ureditev, ki se uporablja za uvoz kmetijskih proizvodov s poreklom iz Maroka v Skupnost, ureditev, ki se uporablja za uvoz ribiških proizvodov s poreklom iz Maroka v Skupnost, ureditev, ki se uporablja za uvoz kmetijskih proizvodov s poreklom iz Skupnosti v Maroko, opredelitev pojma „proizvodi s poreklom“ in metode upravnega sodelovanja in nazadnje medsebojno pomoč upravnih organov v carinskih zadevah. Protokoli št. 1, 4 in 5 vsebujejo svoje priloge, ki so v primeru Protokola št. 4, ki se nanaša na opredelitev pojma „proizvodi s poreklom“, zelo obsežne.

19 Pridružitveni sporazum z Marokom, protokoli, ki jih vsebuje kot priloge, ter izjave in izmenjave pisem, priloženi sklepni listini, so bili v imenu Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo odobreni s Sklepom 2000/204/ES, ESPJ Sveta in Komisije z dne 24. januarja 2000 o sklenitvi pridružitvenega sporazuma z Marokom (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 33, str. 175).

20 Svet Evropske unije je v skladu s Sklepom 2012/497/EU z dne 8. marca 2012 o sklenitvi Sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL L 241, str. 2, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) v imenu Evropske unije odobril sporazum v obliki izmenjave pisem med Unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah pridružitvenega sporazuma z Marokom.

21 Besedilo sporazuma, odobrenega z izpodbijanim sklepom, ki je bilo objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije*, črta člen 10 pridružitvenega sporazuma z Marokom, ki je del njegovega naslova II o prostem pretoku blaga, in vnaša spremembe v člene 7, 15, 17 in 18 istega naslova ter v naslov poglavja II, ki je prav tako del tega naslova. Poleg tega je s sporazumom, odobrenim z izpodbijanim sklepom, nadomeščeno besedilo protokolov št. 1, 2 in 3 k pridružitvenemu sporazumu z Marokom.

Postopek in predlogi strank

22 Tožeča stranka je 19. novembra 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo. V odgovor na zahtevo po dopolnitvi tožbe je tožeča stranka 2. in 31. januarja 2013 med drugim predložila dokaz, da je pooblastilo, dano njenemu odvetniku, dala oseba, ki je pooblaščena za zastopanje Front Polisario, in tudi njen statut.

23 Potem ko je Svet 16. aprila 2013 vložil odgovor na tožbo, je Splošno sodišče v okviru ukrepa procesnega vodstva tožečo stranko pozvalo, naj odgovori na nekatera vprašanja. V tem okviru jo je predvsem pozvalo, naj navede, ali je bila ustanovljena kot pravna oseba v skladu s pravom mednarodno priznane države, in predloži dokaze o tem. Poleg tega jo je pozvalo, naj predloži stališča glede trditev, ki jih je Svet predstavil v odgovoru na tožbo in v skladu s katerimi je treba tožbo zavreči kot nedopustno.

24 Tožeča stranka je na vprašanja Splošnega sodišča odgovorila v vlogi, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 26. septembra 2013.

25 Evropski komisiji je bila s sklepom predsednika osmega senata Splošnega sodišča z dne 6. novembra 2013 dovoljena intervencija v sporu v podporo predlogom Sveta. Intervencijsko vlogo je vložila 17. decembra 2013. Svet in tožeča stranka sta stališči glede navedene vloge vložila 24. januarja oziroma 20. februarja 2014.

26 Splošno sodišče (osmi senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka. Na podlagi ukrepov procesnega vodstva je Svet in Komisijo pozvalo, naj odgovorita na vprašanje. Navedeni instituciji sta odgovorili v predpisanem roku.

27 Tožeča stranka je 2. junija 2015 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila vlogo, v kateri je zaprosila, naj se ji dovoli, da v spis vloži tri listine, ki jih prej ni predložila, in za katere je menila, da so upoštevne za rešitev spora. Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je z odločbo z dne 12. junija 2015 odločil, da se ta prošnja in priložene listine vložijo v spis zadeve.

28 Tožena stranka in intervenientka sta na obravnavi predstavili stališči glede zadevnih listin. V tem okviru je Svet trdil, da so bile vložene prepozno in da nikakor ne vnašajo novega elementa v razpravo. Komisija pa je izrazila pridržke glede njihove upoštevnosti za rešitev spora.

29 Tožeča stranka predlaga, naj se izpodbijani sklep „in vsi izvedbeni akti“ razglasijo za ničnе.

30 Vendar je na obravnavi zastopnik tožeče stranke navedel, da je sklicevanje na „vse izvedbene akte“ tipkarska napaka in da je treba predloge tožeče stranke razumeti tako, da predlaga le razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. Uradni zaznamek o tem je bil napravljen v zapisniku obravnave.

31 Poleg tega je tožeča stranka v stališču glede intervencijske vloge Komisije med drugim predlagala, naj se Svetu in Komisiji naloži plačilo stroškov.

32 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno;

— če bi Splošno sodišče menilo, da je tožba dopustna, tožbo zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

33 Komisija podpira predloge Sveta, naj se tožba zavrže kot nedopustna, ali, če tožba ne bo zavržena, zavrne kot neutemeljena, in poleg tega predlaga, naj se tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Dopustnost

Sposobnost Front Polisario biti stranka

34 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

35 Člen 44(5) Poslovnika Splošnega sodišča z dne 2. maja 1991, ki je bil v uporabi ob vložitvi tožbe, je določal:

„Tožbi, ki jo vloži pravna oseba zasebnega prava, je treba priložiti:

(a) akt o ustanovitvi ali novejši izpisek iz sodnega registra, registra društev ali kakšen drug dokaz o njenem pravnem statusu;

(b) dokaz, da je odvetnika pravilno pooblastila za to pooblaščena oseba.“

36 Poleg tega, če tožba ni v skladu z zahtevami iz člena 44, od (3) do (5), Poslovnika z dne 2. maja 1991, sodni tajnik v skladu s členom 44(6) istega poslovnika določi razumen rok, v katerem jih mora tožeča stranka izpolniti, tako da bodisi dopolni tožbo bodisi predloži listine, navedene v zadevnih odstavkih.

37 Tožeča stranka v tožbi navaja, da je „subjekt mednarodnega prava, ki ima mednarodno pravno osebnost, ki se v mednarodnem pravu priznava nacionalnim osvobodilnim gibanjem“. Poleg tega s sklicevanjem na več aktov, ki jih je priložila k tožbi, navaja, da so jo „kot predstavnico saharskega ljudstva […] priznali organi OZN, Evropske unije in [Kraljevine] Maroko za namene pogajanj“. Dodaja, da sta tako Varnostni svet kot Generalna skupščina OZN priznala veljavnost mirovnega sporazuma, ki ga je avgusta 1979 sklenila z Mavretanijo (glej točko 13 zgoraj). Nazadnje omenja dejstvo, da je Evropski parlament v dveh resolucijah njo in Kraljevino Maroko zaprosil, naj v celoti sodelujeta z mednarodnim odborom Rdečega križa in OZN.

38 Tožeča stranka k tožbi ni priložila dokumentov, kot so določeni v členu 44(5) Poslovnika z dne 2. maja 1991. Potem ko je sodno tajništvo določilo rok za dopolnitev tožbe, je predložila odlomke svojega statuta, pooblastilo odvetniku, ki ga je dala oseba, ki je s statutom pooblaščena za ta namen, in sicer njen generalni sekretar, ter dokazilo o izvolitvi tega sekretarja. Nasprotno pa ni predložila dodatnih dokumentov za dokaz, da ima pravno osebnost.

39 V teh okoliščinah je Splošno sodišče sprejelo ukrep procesnega vodstva, omenjen zgoraj v točki 23.

40 Tožeča stranka je v odgovoru na vprašanja Splošnega sodišča izjavila:

„Front Polisario ni ustanovljena kot pravna oseba po pravu nobene države, ki je oziroma ni mednarodno priznana. Front Polisario svojega pravnega obstoja ne more izpeljati iz nacionalnega prava neke države nič bolj kot tuja država ali Evropska unija.“

41 Poleg tega je trdila, da je „subjekt mednarodnega javnega prava“, in dodala:

„Front Polisario ne more na noben način predložiti dokaza o svoji ustanovitvi po nacionalnem pravu mednarodno priznane države. Kot utelešenje suverenosti saharskega ljudstva ne more svojega obstoja pogojevati s pravnim redom nekdanje kolonialne oblasti, Kraljevine Španije, ki že štirideset let ne izpolnjuje vseh svojih mednarodnih obveznosti, in še manj s pravnim redom okupacijske sile, Maroka, ki uveljavlja svoj pravni red z nezakonito uporabo oboroženih sil […].“

42 Svet trdi, da tožeča stranka „ni dokazala obstoja svoje pravne sposobnosti, da vloži to tožbo“. Po njegovem mnenju se zdi, da tožeča stranka svoj status zastopnika ljudstva Zahodne Sahare enači z obstojem polnopravne pravne osebnosti glede na mednarodno pravo, ki je lastna suverenim državam. Svet nasprotuje temu, da sta si ta koncepta podobna in da je tožečo stranko mogoče enačiti z državo.

43 Svet dodaja, da tudi če bi bila tožeča stranka priznana kot nacionalno osvobodilno gibanje in bi zato imela pravno osebnost, to samodejno ne vključuje procesne sposobnosti biti stranka pred sodišči Unije. Po mnenju Sveta dejstvo, da je OZN tožečo stranko priznal kot predstavnika ljudstva Zahodne Sahare, tej daje kvečjemu sposobnost sodelovati na pogajanjih o statusu Zahodne Sahare, ki jih vodi OZN, in biti skupaj s Kraljevino Maroko sogovornik te organizacije v ta namen. Nasprotno pa ji to priznanje ne daje *locus standi* pred sodišči, ki so zunaj okvira OZN in ki niso pristojna za reševanje mednarodnega spora med tožečo stranko in Kraljevino Maroko.

44 Komisija izjavlja, da ne izpodbija „statusa predstavnika saharskega ljudstva, ki ga ima Front Polisario in ki ji ga je priznala Generalna skupščina OZN“.

45 Vendar dodaja:

„Pravna osebnost Front Polisario je dvomljiva. Kot predstavnik saharskega ljudstva ima lahko kvečjemu funkcionalno in začasno pravno osebnost.“

46 Glede na trditve strank je treba najprej pojasniti, da v obravnavani zadevi ni treba ugotoviti, ali je Front Polisario mogoče opredeliti kot „nacionalno osvobodilno gibanje“ niti ali taka opredelitev, ob domnevi, da je točna, zadostuje, da se ji prizna pravna osebnost. Vprašanje, o katerem mora odločiti Splošno sodišče, je, ali je Front Polisario sposobna biti stranka pred njim, da lahko na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa.

47 Dalje, navesti je treba, da iz besedila člena 263, četrti odstavek, PDEU izhaja, da lahko le fizične osebe in subjekti s pravno osebnostjo vložijo ničnostno tožbo na podlagi te določbe. Tako je Sodišče Evropske unije v sodbi z dne Bensider in 27. novembra 1984, drugi/Komisija (50/84, Recueil, EU:C:1984:365, točka 9), tožbo zavrglo kot nedopustno, ker jo je vložila gospodarska družba, ki ob vložitvi navedene tožbe še ni pridobila pravne osebnosti.

48 Vendar je Sodišče v sodbi z dne 28. oktobra 1982, Groupement des Agences de voyages/Komisija (135/81, Recueil, EU:C:1982:371, točka 10), navedlo, da pojem „pravna oseba“, kot je naveden v členu 263, četrti odstavek, PDEU, ne sovpada nujno s pojmi, ki so lastni različnim pravnim redom držav članic. Tako je Sodišče v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, priznalo dopustnost tožbe, ki jo je „priložnostno združenje desetih potovalnih agencij, združenih zaradi skupne ponudbe za javni razpis“, vložilo zoper odločitev Komisije, da to združenje izloči iz javnega razpisa. Sodišče je v zvezi s tem ugotovilo, da je Komisija priznala dopustnost ponudbe, ki jo je oddalo zadevno združenje, in da jo je zavrnila po primerjavi vseh ponudnikov. Komisija zato po mnenju Sodišča ni mogla izpodbijati sposobnosti biti stranka subjekta, ki mu je dovolila sodelovati na javnem razpisu in mu po primerjavi vseh ponudnikov poslala negativno odločbo (zgoraj navedena sodba Groupement des Agences de voyages/Komisija, EU:C:1982:371, točke od 9 do 12).

49 Sodišče je prav tako v sodbah z dne 8. oktobra 1974, Union syndicale – Service public européen in drugi/Svet (175/73, Recueil, EU:C:1974:95, točke od 9 do 17) in Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija (18/74, Recueil, EU:C:1974:96, točke od 5 do 13) naštelo nekatere elemente, in sicer, prvič, dejstvo, da imajo uradniki Unije pravico združevanja in so lahko med drugim člani sindikalnih ali poklicnih združenj, drugič, dejstvo, da sta bili tožeči stranki v teh dveh zadevah sindikata, ki sta združevala številne uradnike in uslužbence institucij Unije, tretjič, dejstvo, da sta njuna statuta in notranja struktura taka, da zagotavljata potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopata kot odgovorna subjekta, in četrtič, dejstvo, da ju je Komisija priznala kot sogovornika na pogajanjih, na podlagi katerih je ugotovilo, da jima ni mogoče zanikati sposobnosti biti stranka pred sodišči Unije, tako da vložita ničnostno tožbo ob izpolnjevanju pogojev iz člena 263, četrti odstavek, PDEU.

50 Nazadnje je treba spomniti tudi, da je Sodišče v sodbi z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet (C-229/05 P, ZOdl., EU:C:2007:32, točke od 109 do 112), priznalo dopustnost ničnostne tožbe, ki jo je vložil subjekt, za katerega so veljali omejevalni ukrepi v okviru boja proti terorizmu, ne da bi se vprašalo, ali ta subjekt ima pravno osebnost. Sodišče je spomnilo na sodno prakso, po kateri je Unija pravna skupnost, in ugotovilo, da če je zakonodajalec Unije menil, da zadevni subjekt obstaja v zadostni meri, da je predmet zadevnih omejevalnih ukrepov, je treba v skladu z načelom doslednosti in pravičnosti priznati, da ta subjekt lahko izpodbija ta sklep. Iz vsakega drugačnega sklepanja bi sledilo, da bi bilo mogoče neko organizacijo vključiti na zadevni seznam, ne da bi ji bila dana možnost, da zoper to vključitev vloži tožbo.

51 Vendar, čeprav zgoraj navedena sodna praksa dokazuje, da lahko sodišča Unije priznajo sposobnost biti stranka pred njimi subjektu, ki nima pravne sposobnosti, podobne tisti, ki jo podeljuje pravo države članice ali tretje države, ali ki celo nima pravne osebnosti glede na to pravo, je treba navesti, da je Sodišče v sklepu z dne 14. novembra 1963, Lassalle/Parlament (15/63, Recueil, EU:C:1963:47, str. 97, 100), ugotovilo, da elementi, ki sestavljajo podlago sposobnosti biti stranka pred sodišči Unije, med drugim zajemajo avtonomijo in odgovornost, čeprav sta omejeni, in zavrnilo predlog za intervencijo, ki ga je vložil odbor uslužbencev Parlamenta, ki po njegovem mnenju ni izpolnjeval teh meril. Ta preudarek se kaže tudi v sodni praksi, navedeni zgoraj v točki 49, saj pojasnjuje ugotovitev Sodišča, po kateri statut in notranja struktura sindikatov, ki sta vložila tožbi v navedenih zadevah, tema zagotavljata potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopata kot odgovorna subjekta.

52 Glede na to sodno prakso je treba sklepati, da se v nekaterih posebnih primerih subjekt, ki nima pravne osebnosti po pravu države članice ali tretje države, vseeno lahko šteje za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU in da se mu dovoli vložitev ničnostne tožbe na podlagi te določbe (glej v tem smislu zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Groupement des Agences de voyages/Komisija, EU:C:1982:371, točke od 9 do 12, in zgoraj v točki 50 navedeno sodbo PKK in KNK/Svet, EU:C:2007:32, točke od 109 do 112). Tako je, zlasti če Unija in njene institucije v svojih aktih ali dejanjih zadevni subjekt obravnavajo kot ločen subjekt, ki lahko ima pravice, ki so mu lastne, ali za katerega veljajo obveznosti ali omejitve.

53 To vseeno predpostavlja, da ima zadevni subjekt statut in notranjo strukturo, ki mu zagotavljata potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt (glej v tem smislu zgoraj v točki 51 navedeno sodbo Lassalle/Parlament, EU:C:1963:47, str. 100, in zgoraj v točki 49 navedeni sodbi Union syndicale – Service public européen in drugi/Svet, EU:C:1974:95, točke od 9 do 17, in Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija, EU:C:1974:96, točke od 5 do 13).

54 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da Front Polisario izpolnjuje pogoje, naštete zgoraj v točki 53. Ima namreč svoj statut, katerega kopijo je predložila, in stalno notranjo strukturo, saj ima med drugim generalnega sekretarja, ki je svetovalca pooblastil za namene vložitve te tožbe. Zelo očitno ji ta struktura omogoča, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt, in to toliko bolj, ker je, kot dokazujejo številni dokumenti, na katere se sklicuje, sodelovala na pogajanjih pod okriljem OZN in celo podpisala mirovni sporazum z mednarodno priznano državo, to je Islamsko republiko Mavretanijo.

55 Kar zadeva preudarke, omenjene zgoraj v točki 52, je seveda točno, da za Front Polisario niso veljali akti Unije ali njenih institucij, ki bi bili podobni aktom, obravnavanim v zadevah, v katerih sta bili izdani zgoraj v točki 48 navedena sodba Groupement des Agences de voyages/Komisija (EU:C:1982:371) in zgoraj v točki 50 navedena sodba PKK in KNK/Svet (EU:C:2007:32). Resoluciji Parlamenta, na kateri se sklicuje (glej točko 37 zgoraj), sta drugačni, ker vsaj zanjo nimata zavezujočih pravnih učinkov.

56 Prav tako je točno, da je Zahodna Sahara ozemlje, katerega mednarodni status je zdaj nedoločen, kot je razvidno iz informacij, povzetih zgoraj v točkah od 1 do 16. Zahtevata ga tako Kraljevina Maroko kot tožeča stranka, OZN pa si že dolgo prizadeva za mirno rešitev tega spora. Kot je razvidno iz pisanj Sveta in Komisije, se Unija in njene države članice vzdržujejo vsakršnega posredovanja in postavljanja na določeno stran v tem sporu ter bodo eventualno sprejele vsako odločitev, ki bo sprejeta v skladu z mednarodnim pravom pod okriljem OZN. Komisija v zvezi s tem dodaja, da podpira prizadevanja generalnega sekretarja OZN pri iskanju pravične, trajne in medsebojno sprejemljive politične rešitve, ki bo omogočila samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare. V nadaljevanju navaja, da „[d]o takrat Zahodna Sahara ostaja nesamoupravno ozemlje, ki ga *de facto* upravlja Kraljevina Maroko“.

57 Prvič, tako je treba ugotoviti, da je tožeča stranka ena od strani v sporu glede usode nesamoupravnega ozemlja in je kot stran v tem sporu poimensko navedena v dokumentih, ki se nanašajo na ta spor, vključno z resolucijami Parlamenta, omenjenimi zgoraj v točki 37.

58 Drugič, ugotoviti je treba tudi, da Front Polisario trenutno nima možnosti za formalno ustanovitev kot pravna oseba po pravu Zahodne Sahare, ker to pravo še ne obstaja. Čeprav je res, da Kraljevina Maroko, kot navaja Komisija, *de facto* upravlja skoraj celotno ozemlje Zahodne Sahare, gre za dejanski položaj, ki mu Front Polisario nasprotuje in ki je pravzaprav vzrok za spor med to organizacijo in Kraljevino Maroko, ki ga OZN poskuša rešiti. Za Front Polisario bi seveda bilo mogoče, da se ustanovi kot pravna oseba v skladu s pravom tretje države, vendar prav tako ni mogoče zahtevati, da to stori.

59 Tretjič, nazadnje je treba spomniti, da Svet in Komisija priznavata, da so za mednarodni status in pravni položaj Zahodne Sahare značilne posebnosti, omenjene zgoraj v točki 58, in menita, da morata biti dokončni status tega ozemlja in posledično pravo, ki se na njem uporablja, določena v okviru mirovnega procesa pod okriljem OZN. Prav OZN pa meni, da je Front Polisario bistveni udeleženec tega procesa.

60 Ob upoštevanju teh zelo posebnih okoliščin je treba sklepati, da je treba Front Polisario šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in da lahko vloži ničnostno tožbo pri sodišču Unije, čeprav nima pravne osebnosti po pravu države članice ali tretje države. Kot je bilo namreč navedeno zgoraj, bi morala imeti tako osebnost zgolj po pravu Zahodne Sahare, ki pa trenutno ni država, ki bi jo Unija in njene države članice priznavale, in nima svojega prava.

Neposredno in posamično nanašanje izpodbijanega sklepa na Front Polisario

61 Tožeča stranka trdi, da se izpodbijani sklep nanjo posamično nanaša „zaradi pravnih lastnosti, ki so značilne zanjo, saj je zakonita predstavnica saharskega ljudstva, ki jo priznavata OZN in Unija“. Dodaja, da „je edina pooblaščena zastopati ljudstvo, ki živi“ na ozemlju Zahodne Sahare.

62 Dodaja, da ima izpodbijani sklep „neposredne učinke na pravni položaj saharskega ljudstva, saj državam članicam ne daje nobene diskrecijske pravice glede izvajanja“ sporazuma, na katerega se nanaša. Po mnenju tožeče stranke izvajanje tega sporazuma od držav članic ne zahteva, da sprejmejo izvedbene ukrepe, vsaka država članica, Kraljevina Maroko in vsako podjetje pa se lahko sklicujejo na neposredni učinek izpodbijanega sklepa.

63 Svet ob podpori Komisije zanika neposredno in posamično nanašanje izpodbijanega sklepa na tožečo stranko.

64 Glede neposrednega nanašanja Svet trdi, da je težko razumeti, kako bi lahko izpodbijani sklep, ki zadeva sklenitev mednarodnega sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko, neposredno vplival na pravni položaj tožeče stranke. Po njegovem mnenju ta sklep zaradi svoje narave ne more imeti pravnih učinkov za tretje osebe, saj je le izraz odobritve mednarodnega sporazuma v imenu Unije. Njegovi pravni učinki naj bi veljali le za Unijo in njene institucije, ne pa za tretje osebe.

65 Glede posamičnega nanašanja na tožečo stranko Svet trdi, da je namen izpodbijanega sklepa skleniti sporazum med Kraljevino Maroko in Unijo ter da se posamično nanaša le na ta subjekta.

66 Dodaja, da obstoj spora med tožečo stranko in Kraljevino Maroko ni povezan z izpodbijanim sklepom niti nanj na noben način ne vpliva sporazum, sklenjen na podlagi tega sklepa.

67 Opozoriti je treba, da člen 263, četrti odstavek, PDEU določa primera, v katerih se fizični ali pravni osebi prizna procesno upravičenje za vložitev tožbe zoper akt, ki ni naslovljen nanjo. Po eni strani je tako tožbo mogoče vložiti, če se ta akt nanjo neposredno in posamično nanaša. Po drugi strani lahko taka oseba vloži tožbo zoper predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov, če se nanjo neposredno nanaša (sodbi z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, ZOdl., EU:C:2013:852, točka 19, in z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija, C-133/12 P, ZOdl., EU:C:2014:105, točka 31).

68 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba pojem „predpisi“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, razumeti kot akte, ki se uporabljajo splošno, razen zakonodajnih aktov (sodba z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, ZOdl., EU:C:2013:625, točki 60 in 61).

69 Razlikovanje med zakonodajnim aktom in predpisom temelji v skladu s PDEU na merilu zakonodajnega ali nezakonodajnega postopka, ki je pripeljal do njegovega sprejetja (sklep z dne 6. septembra 2011, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, T-18/10, ZOdl., EU:T:2011:419, točka 65).

70 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 289(3) PDEU določa, da so pravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku, zakonodajni akti. Razlikuje se med rednim zakonodajnim postopkom, ki je, kot je navedeno v členu 289(1), drugi stavek, PDEU, določen v členu 294 PDEU, in posebnimi zakonodajnimi postopki. Člen 289(2) PDEU v zvezi s tem določa, da v posebnih primerih, določenih v Pogodbah, Svet sprejema sklepe s sodelovanjem Parlamenta po posebnem zakonodajnem postopku.

71 V obravnavani zadevi je bil izpodbijani sklep, kot je razvidno iz njegove preambule, sprejet po postopku, določenem v členu 218(6)(a) PDEU, ki določa, da Svet na predlog pogajalca, v tem primeru Komisije, sprejme sklep o sklenitvi sporazuma po odobritvi Parlamenta. Ta postopek izpolnjuje merila, določena v členu 289(2) PDEU, in je zato posebni zakonodajni postopek.

72 Iz tega sledi, da je izpodbijani sklep zakonodajni akt in zato ni predpis. Zato je v tej zadevi upošteven prvi primer, naveden zgoraj v točki 67. Posledično in ob upoštevanju, da tožeča stranka ni naslovnica izpodbijanega sklepa, je treba za dopustnost te tožbe dokazati, da se navedeni sklep nanjo neposredno in posamično nanaša.

73 Za preučitev tega vprašanja je treba ugotoviti, ali se sporazum, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, uporablja na ozemlju Zahodne Sahare ali ne, saj se izpodbijani akt lahko neposredno in posamično nanaša na tožečo stranko zaradi njene vpletenosti v proces reševanja usode zadevnega ozemlja (glej točko 57 zgoraj) in njenega zatrjevanja, da je legitimna predstavnica saharskega ljudstva (glej točko 61 zgoraj).

74 Svet in Komisija v zvezi s tem trdita, da se pridružitveni sporazum z Marokom v skladu z njegovim členom 94 uporablja na ozemlju Kraljevine Maroko. Ker ta člen ne opredeljuje ozemlja Kraljevine Maroko, po mnenju Sveta pridružitveni sporazum z Marokom ne prejudicira pravnega statusa Zahodne Sahare in ne povzroča nobenega formalnega priznanja pravic, ki jih Kraljevina Maroko uveljavlja v zvezi s tem ozemljem. Nobena določba izpodbijanega sklepa ali sporazuma, odobrenega s tem sklepom, naj ne bi določala, da področje uporabe tega sklepa zajema tudi Zahodno Saharo.

75 Komisija v zvezi s tem opozarja na besedilo izjave o načelih mednarodnega prava, ki se nanašajo na prijateljske odnose in sodelovanje med državami v skladu z Listino Združenih narodov, ki je bila odobrena z resolucijo Generalne skupščine OZN 2625 (XXV) z dne 24. oktobra 1970 in v skladu s katero ima „[o]zemlje kolonije ali drugega nesamoupravnega ozemlja v skladu z [Listino Združenih narodov] ločen in različen status od statusa ozemlja države, ki ga upravlja“, ter „ta ločen in različen status na podlagi [navedene] listine obstaja tako dolgo, dokler ljudstvo kolonije ali nesamoupravnega ozemlja ne uveljavi svoje pravice do samoodločbe v skladu z Listino [Združenih narodov] in, natančneje, v skladu z njenim cilji in načeli“. Iz tega po mnenju Komisije izhaja, da nesamoupravno ozemlje ni del oblasti, ki ga upravlja, ampak ima ločen status z vidika mednarodnega prava. Mednarodni sporazumi, ki jih sklene oblast, ki upravlja nesamoupravno ozemlje, se naj ne bi uporabljali na tem ozemlju, razen če je njihova uporaba izrecno razširjena nanj. Komisija tako trdi, da se v obravnavani zadevi zaradi neobstoja take razširitve pridružitveni sporazum z Marokom uporablja le za proizvode s poreklom iz Kraljevine Maroko, to je države, ki po mednarodnem pravu ne zajema Zahodne Sahare.

76 Front Polisario odgovarja, da Kraljevina Maroko Zahodne Sahare ne upravlja v skladu s členom 73 Listine Združenih narodov, ampak jo vojaško zaseda. Z vidika OZN naj bi bila oblast, ki upravlja Zahodno Saharo, še vedno Kraljevina Španija. Kraljevina Maroko naj bi bila okupacijska sila v smislu mednarodnega humanitarnega prava.

77 Front Polisario dodaja, da Kraljevina Maroko za Zahodno Saharo uporablja sporazume, sklenjene z Unijo, vključno s pridružitvenim sporazumom z Marokom. To naj bi bilo splošno znano dejstvo tako za Svet kot Komisijo. Front Polisario v utemeljitev te trditve navaja več elementov.

78 Prvič, navaja skupni odgovor, ki ga je Catherine Ashton, visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in podpredsednica Komisije, dala v imenu Komisije na vprašanja za pisni odgovor, ki so jih postavili poslanci Parlamenta, z referenčnimi številkami E-001004/11, P-001023/11 in E-002315/11 (UL 2011, C 286 E, str. 1).

79 Drugič, trdi, da je, kot dokazuje več dokumentov, ki so na voljo na spletni strani Generalnega direktorata (GD) Komisije za zdravje in varnost hrane, po sklenitvi pridružitvenega sporazuma z Marokom Urad za prehrano in veterinarstvo, ki spada pod ta GD, opravil več obiskov v Zahodni Sahari, da bi preveril, ali maroški organi upoštevajo zdravstvene standarde, ki jih je določila Unija.

80 Tretjič, trdi, da seznam maroških izvoznikov, odobrenih na podlagi pridružitvenega sporazuma z Marokom, ki je objavljen na spletni strani Komisije, vsebuje skupno 140 podjetij s sedežem v Zahodni Sahari.

81 Svet, ki je bil v okviru ukrepa procesnega vodstva pozvan, naj predloži stališča glede zgoraj navedenih trditev Front Polisario, je navedel, da v celoti podpira prizadevanja OZN za iskanje trdne in trajne rešitve za vprašanje Zahodne Sahare in da ni nobena institucija Unije nikoli niti *de facto* niti *de jure* priznala kakršne koli maroške suverenosti nad ozemljem Zahodne Sahare.

82 Vendar po mnenju Sveta institucije Unije ne morejo prezreti dejanskega stanja, to je, da je Kraljevina Maroko oblast, ki *de facto* upravlja Zahodno Saharo. Kar torej zadeva ozemlje Zahodne Sahare, naj bi to pomenilo, da mora biti Unija v stiku z maroškimi organi, ki naj bi edini lahko izvajali določbe

sporazuma na tem ozemlju ob upoštevanju interesov in pravic saharskega ljudstva. To dejstvo naj ne bi povzročilo nobenega niti *de facto* niti *de jure* priznanja kakršne koli suverenosti Kraljevine Maroko nad ozemljem Zahodne Sahare.

83 Komisija pa je med drugim v istem okviru navedla, da skupni odgovor na vprašanja za pisni odgovor, ki so jih postavili poslanci Parlamenta, z referenčnimi številkami E-1004/11, P-1023/11 in E-2315/11 kaže, da je bil izvoz iz Zahodne Sahare „dejansko“ (in ne pravno) upravičen do trgovinskih preferencialov, in opozarja na obveznosti Kraljevine Maroko kot „dejanske oblasti[, ki upravlja]“ nesamoupravno ozemlje. Po mnenju Komisije v tem ni mogoče videti priznanja niti priključitve Zahodne Sahare Kraljevini Maroko niti maroške suverenosti nad tem ozemljem.

84 V zvezi z dokumenti, omenjenimi zgoraj v točki 79, je Komisija navedla, da so to povsem tehnična poročila njenega urada za prehrano in veterinarstvo. Dodala je, da so zdravstveni pregledi potrebni za vse proizvode, namenjene uvozu v Unijo, ne glede na to, ali se zanje uporablja pridružitveni sporazum ali ne. Brez teh pregledov ni mogoče v Unijo izvoziti nobenega proizvoda z zadevnega ozemlja, kar naj ne bi bilo ugodno za interese lokalnega prebivalstva. Dejstvo, da je v teh poročilih maroški organ opredeljen kot „pristojni organ“, naj bi kazalo le na status Kraljevine Maroko kot oblasti, ki dejansko upravlja Zahodno Saharo, in naj ne bi pomenilo nobenega priznanja njene suverenosti.

85 Po mnenju Komisije Front Polisario, razen če bi želeli izključiti vsakršen izvoz iz Zahodne Sahare, ne more resno trditi, da bi morala biti na področju javnega zdravja v Zahodni Sahari izključni sogovornik Urada za prehrano in veterinarstvo. Front Polisario naj ne bi izvajala resnične oblasti na zadevnem ozemlju in naj ne bi bila sposobna zagotoviti, da se pri izvozu upoštevajo pravila o javnem zdravju.

86 Nazadnje, Komisija je v bistvu potrdila, da so na seznamu odobrenih izvoznikov, omenjenem zgoraj v točki 80, navedena podjetja s sedežem v Zahodni Sahari. Vendar je navedla, da se „zaradi poenostavitve“ zadevni seznam nanaša na regije, kot jih je opredelila Kraljevina Maroko, ne da bi bil to znak kakršnega koli priznanja priključitve.

87 Poleg tega sta tako Svet kot Komisija na obravnavi v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča navedla, da se sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, *de facto* uporablja za ozemlje Zahodne Sahare. Uradni zaznamek o tem je bil napravljen v zapisniku obravnave.

88 Opozoriti je treba, da vprašanje, postavljeno zgoraj v točki 73, ne nazadnje zahteva razlago sporazuma, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom.

89 Glede tega je treba najprej spomniti, da je sporazum s tretjo državo, ki ga Svet sklene na podlagi členov 217 PDEU in 218 PDEU, kar zadeva Unijo, akt institucije v smislu člena 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU, da, nadalje, tvorijo od začetka veljavnosti takega sporazuma njegove določbe sestavni del pravnega reda Unije in, nazadnje, da so v okviru tega pravnega reda sodišča Unije pristojna za odločanje o razlagi tega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, ZOdl., EU:C:2010:91, točka 39 in navedena sodna praksa).

90 Poleg tega za sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, ki je bil sklenjen med dvema subjektoma mednarodnega javnega prava, velja mednarodno pravo, glede njegove razlage zlasti mednarodno pogodbeno pravo (glej v tem smislu zgoraj v točki 89 navedeno sodbo Brita, EU:C:2010:91, točka 39).

91 Mednarodno pogodbeno pravo je bilo v bistvu uzakonjeno z Dunajsko konvencijo o pravu pogodb z dne 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1155, str. 331) (v nadaljevanju: Dunajska konvencija).

92 Pravila Dunajske konvencije se uporabljajo za sporazume, sklenjene med državami in mednarodnimi organizacijami, kot je sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, ker ta pravila izvirajo iz mednarodnega običajnega prava (glej v tem smislu zgoraj v točki 89 navedeno sodbo Brita, EU:C:2010:91, točka 41). Sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, je treba zato razlagati na podlagi teh pravil.

93 Poleg tega je Sodišče že presodilo, da vrsta določb Dunajske konvencije sicer odraža pravila mednarodnega običajnega prava, ki zavezujejo institucije Unije in so del njenega pravnega reda, vendar ne zavezuje niti Unije niti vseh držav članic (glej zgoraj v točki 89 navedeno sodbo Brita, EU:C:2010:91, točka 42 in navedena sodna praksa).

94 V skladu s členom 31 Dunajske konvencije se mora pogodba razlagati dobronamerno po običajnem smislu, ki ga je treba dati izrazom v pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njena predmet in cilj. Glede tega je treba hkrati s kontekstom upoštevati tudi vsa upoštevna pravila mednarodnega prava, ki se lahko uporabijo v odnosih med pogodbenicami.

95 Sodišče je v zgoraj v točki 89 navedeni sodbi Brita (EU:C:2010:91, točke od 44 do 53) presodilo, da je treba sporazum o pridružitvi Unija-Izrael, ki se v skladu z njegovimi določbami uporablja „na ozemlju Države Izrael“, razlagati tako, da se ne uporablja za proizvode s poreklom z Zahodnega brega, to je ozemlja, ki je zunaj ozemlja države Izrael, kot je mednarodna priznano, ki pa zajema izraelske naselbine, ki jih nadzira država Izrael.

96 Vendar je Sodišče do tega sklepa prišla ob upoštevanju, prvič, načela splošnega mednarodnega prava, to je načela relativnega učinka pogodb, na podlagi katerega pogodbe tretjemu niti ne škodijo niti ne koristijo (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), katerega poseben izraz je člen 34 Dunajske konvencije, na podlagi katerega pogodba ne nalaga drugi državi obveznosti niti ji ne daje pravic, če v to ne privoli (zgoraj v točki 89 navedena sodba Brita, EU:C:2010:91, točka 44), in drugič, dejstva, da je Unija sklenila sporazum o pridružitvi tudi s Palestinsko osvobodilno organizacijo (PLO) za Palestinsko upravo Zahodnega brega in Gaze, ki se med drugim uporablja za ozemlje Zahodnega brega (zgoraj v točki 89 navedena sodba Brita, EU:C:2010:91, točki 46 in 47).

97 Okoliščine te zadeve so drugačne, saj Unija v tem primeru ni sklenila pridružitvenega sporazuma, ki bi se nanašal na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, niti s Front Polisario niti z drugo državo ali subjektom.

98 Sporazum, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, je zato treba razlagati v skladu s členom 31 Dunajske konvencije (glej točko 94 zgoraj).

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

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

101 Tako so maroški organi sklicevanje na ozemlje Kraljevine Maroko v členu 94 pridružitvenega sporazuma z Marokom lahko razumeli tako, da zajema Zahodno Saharo ali vsaj njen največji del, ki ga nadzira Kraljevina Maroko. Čeprav so institucije Unije, kot je bilo ugotovljeno, vedele za to tezo, ki jo

podpira Kraljevina Maroko, pridružitveni sporazum z Marokom ne vključuje nobene klavzule o razlagi in nobene druge določbe, katere rezultat bi bil, da bi bilo ozemlje Zahodne Sahare izključeno s področja uporabe tega sporazuma.

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

103 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da se sporazum, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, postavljen v kontekst, kot je opredeljen zgoraj, uporablja tudi za ozemlje Zahodne Sahare ali, natančneje, za največji del tega ozemlja, ki ga nadzira Kraljevina Maroko.

104 Neposredno in posamično nanašanje izpodbijanega sklepa na Front Polisario je treba presoditi ob upoštevanju te ugotovitve.

105 V zvezi z neposrednim nanašanjem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pogoj, da se mora akt, zoper katerega je vložena tožba, na fizično ali pravno osebo „neposredno nanašati“, zahteva izpolnitev dveh kumulativnih meril, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj zadevne osebe, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville Vesuviane in Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P in C-455/07 P, ZOdl., EU:C:2009:529, točka 45 in navedena sodna praksa).

106 V zvezi s tem je treba navesti, da dejstvo, ki ga omenja Svet (glej točko 63 zgoraj), in sicer, da se izpodbijani sklep nanaša na sklenitev mednarodnega sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko, ne izključuje tega, da ima pravne učinke za tretje osebe.

107 V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč treba določbo sporazuma, ki ga Unija in njene države članice sklenejo s tretjimi državami, šteti za določbo z neposrednim učinkom, če glede na njeno besedilo ter tudi predmet in naravo tega sporazuma vsebuje jasno in nedvoumno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa (glej sodbo z dne 8. marca 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, ZOdl., EU:C:2011:125, točka 44 in navedena sodna praksa).

108 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da sporazum v obliki izmenjave pisem, sklenjen na podlagi izpodbijanega sklepa, vsebuje določbe z jasnimi in natančnimi obveznostmi, ki pri njihovem izvajanju ali učinkih niso odvisne od sprejetja poznejših aktov. Kot primer je treba omeniti, da Protokol št. 1 k pridružitvenemu sporazumu z Marokom o ureditvah, ki se uporabljajo za uvoz kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov s poreklom iz Kraljevine Maroko v Evropsko unijo, vsebuje člen 2, nadomeščen v skladu s sporazumom, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, ki v odstavku 1 določa, da se odpravijo carine, ki se uporabljajo za uvoz kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov s poreklom iz Maroka v Unijo, razen če je drugače določeno v odstavkih 2 in 3 istega člena za kmetijske proizvode oziroma v členu 5 istega protokola za predelane kmetijske proizvode. Prav tako je treba omeniti, da Protokol št. 2 k pridružitvenemu sporazumu z Marokom o ureditvah, ki se uporabljajo za uvoz kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov s poreklom iz Evropske unije v Kraljevino Maroko, vključuje člen 2, nadomeščen v skladu s sporazumom, odobrenim

z izpodbijanim sklepom, ki vsebuje posebne tarifne določbe, ki veljajo za uvoz kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov s poreklom iz Unije v Kraljevino Maroko.

109 Te določbe imajo učinke na pravni položaj celotnega ozemlja, za katero se uporablja sporazum (in posledično za ozemlje Zahodne Sahare, ki ga nadzira Kraljevina Maroko), ker določajo pogoje, pod katerimi se lahko kmetijski in ribiški proizvodi izvozijo s tega ozemlja v Unijo ali iz Unije uvozijo na zadevno ozemlje.

110 Ti učinki pa se neposredno nanašajo ne le na Kraljevino Maroko, ampak tudi na Front Polisario, saj – kot je razvidno iz elementov, omenjenih zgoraj v točkah od 1 do 16 – dokončni mednarodni status tega ozemlja še ni opredeljen in ga je treba opredeliti v okviru pogajanj med Kraljevino Maroko in Front Polisario, ki potekajo pod okriljem OZN.

111 Iz istega razloga je treba za Front Polisario šteti, da se izpodbijani sklep nanjo posamično nanaša.

112 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso fizične ali pravne osebe pogoj v zvezi s posamičnim nanašanjem izpolnjujejo, le če se izpodbijani akt nanje nanaša zaradi njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega stanja, ki jih posamično opredeljuje glede na vse druge osebe in jih zato individualizira enako kot naslovnika (sodba z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, Recueil, EU:C:1963:17, str. 23, in zgoraj v točki 67 navedena sodba Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, EU:C:2013:625, točka 72).

113 Okoliščine, omenjene zgoraj v točki 110, pa so dejansko stanje, ki Front Polisario opredeljuje glede na vse druge osebe in ji daje posebno značilnost. Front Polisario je namreč edini drugi sogovornik, ki sodeluje na pogajanjih med njo in Kraljevino Maroko, ki potekajo pod okriljem OZN, za opredelitev dokončnega mednarodnega statusa Zahodne Sahare.

114 Zato je treba sklepati, da se izpodbijani sklep neposredno in posamično nanaša na Front Polisario, zato s tega vidika, drugače kot trdita Svet in Komisija, ni nobenega dvoma o dopustnosti tožbe.

Utemeljenost

115 Front Polisario v utemeljitev tožbe navaja enajst razlogov, ki se nanašajo na:

— prvič, nezadostno obrazložitev izpodbijanega sklepa;

— drugič, neupoštevanje „načela posvetovanja“;

— tretjič, kršitev temeljnih pravic;

— četrtič, „kršitev načela usklajenosti politike Unije z nespoštovanjem načela […] suverenosti“;

— petič, „kršitev temeljnih vrednot [U]nije in načel, ki urejajo njeno zunanje delovanje“;

— šestič, „neizpolnitev cilja trajnostnega razvoja“;

— sedmič, dejstvo, da je izpodbijani sklep „v nasprotju“ „z načeli in cilji zunanjega delovanja Unije na področju razvojnega sodelovanja“;

— osmič, kršitev načela legitimnih pričakovanj;

— devetič, dejstvo, da je izpodbijani sklep „v nasprotju“ „z več sporazumi, ki jih je sklenila Unija“;

— desetič, dejstvo, da je izpodbijani sklep „v nasprotju“ „s splošnim mednarodnim pravom“;

— in enajstič, „pravico do mednarodne odgovornosti v pravu Unije“.

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

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

118 Po teh pojasnilih je treba najprej preizkusiti prva dva tožbena razloga, ki se nanašata na formalno zakonitost izpodbijanega sklepa, kot navaja tožeča stranka.

Prvi tožbeni razlog

119 Front Polisario navaja, da je izpodbijani sklep pomanjkljivo obrazložen. V uvodni izjavi 1 naj bi omenjal le „postopno sprostitev medsebojne trgovine“, v uvodni izjavi 2 pa „akcijski načrt evropske sosedske politike, ki vključuje posebno določbo, katere namen je večja liberalizacija trgovine“, ki ga je Pridružitveni svet EU-Maroko sprejel julija 2005. Evro-mediteranska politika pa naj ne bi bila omejena na liberalizacijo trgovine, ampak naj bi zajemala druge vrednote, ki so temeljne za Unijo.

120 Tožeča stranka dodaja, da Svet pred sklenitvijo sporazuma ni opravil študije vpliva. Meni, da je taka študija sicer neobvezna, vendar postane obvezna v okoliščinah obravnavane zadeve. Zato naj bi se izkazalo, da Sveta ne skrbi niti za Zahodno Saharo niti za „mednarodno zakonitost“.

121 Opozoriti je treba, da je mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, določena v členu 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega akta. V njej mora biti jasno in nedvoumno podano sklepanje institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zainteresirane stranke seznanijo z razlogi sprejetega ukrepa in da lahko sodišče Unije opravi nadzor. Vendar pa se ne zahteva, da obrazložitev vsebuje vse upoštevne dejanske in pravne elemente, saj je treba vprašanje, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, presojati tako glede na njegovo besedilo kot tudi glede na njegovo sobesedilo in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet, C-310/04, ZOdl., EU:C:2006:521, točka 57 in navedena sodna praksa).

122 Poleg tega, kadar gre kot v obravnavani zadevi za akt splošne uporabe, se obrazložitev lahko na eni strani omeji na navedbo vseh okoliščin, ki so pripeljale do njegovega sprejetja, in na drugi splošnih ciljev, ki se jih želi z njim doseči (sodba z dne 22. novembra 2001, Nizozemska/Svet, C-301/97, Recueil, EU:C:2001:621, točka 189, in zgoraj v točki 121 navedena sodba Španija/Svet, EU:C:2006:521, točka 59).

123 Glede na to sodno prakso je treba sklepati, da je izpodbijani sklep pravno zadostno obrazložen. Na eni strani je v njem omenjen celoten položaj, ki je privedel do njegovega sprejetja, in sicer obstoj pridružitvenega sporazuma z Marokom, ki v členu 16 določa postopno sprostitev medsebojne trgovine s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi (uvodna izjava 1 izpodbijanega sklepa), ter akcijski načrt evropske sosedske politike, ki ga je pridružitveni svet EU-Maroko sprejel julija 2005 in vključuje posebno določbo, katere namen je večja liberalizacija trgovine s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi (uvodna izjava 2 izpodbijanega sklepa). Na drugi strani so v njem navedeni splošni cilji, katerih uresničitev se predlaga, in sicer večja liberalizacija medsebojne trgovine s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi med Unijo in Kraljevino Maroko.

124 Kar zadeva trditve Front Polisario, da Sveta ne skrbi za Zahodno Saharo, da pred sklenitvijo sporazuma, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, ni opravil študije vpliva ter da bi se odrekel njegovi sklenitvi, če bi obravnaval vprašanje uporabe sporazuma, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, za ozemlje Zahodne Sahare, je treba ugotoviti, da niso povezane z domnevno kršitvijo obveznosti obrazložitve.

125 V resnici Front Polisario s temi trditvami Svetu očita, da pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni preučil upoštevnih elementov obravnavne zadeve. Da bi lahko analizirali te trditve, je treba najprej ugotoviti, ali je Svet lahko odobril sklenitev sporazuma s Kraljevino Maroko, ki bi se lahko uporabljal tudi na ozemlju Zahodne Sahare, in če je, pod katerimi pogoji.

126 Zato bodo te trditve preučene v točki 223 in naslednjih skupaj z drugimi trditvami tožeče stranke v zvezi z izvajanjem in spoštovanjem diskrecijske pravice institucij Unije.

127 Ob pridržku preučitve teh trditev je treba prvi tožbeni razlog zavrniti.

Drugi tožbeni razlog

128 Front Polisario trdi, da je izpodbijani sklep „ničen zaradi bistvene kršitve postopka“, ker se Svet z njo ni posvetoval pred sklenitvijo sporazuma, na katerega se nanaša ta sklep, čeprav je edini „legitimni predstavnik saharskega ljudstva“.

129 Front Polisario meni, da obveznost posvetovanja, ki jo ima Svet, izhaja iz člena 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. V istem okviru se sklicuje na člen 220(1) PDEU, ki določa:

„Unija v ustrezni obliki sodeluje z organi Združenih narodov in njihovimi specializiranimi agencijami, Svetom Evrope, Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi ter Organizacijo za gospodarsko sodelovanje in razvoj.

Unija vzdržuje tudi ustrezne odnose z drugimi mednarodnimi organizacijami.“

130 Nazadnje se sklicuje na „obveznost mednarodnega posvetovanja“, ki jo po njenem mnenju Svet ima do nje.

131 Svet in Komisija izpodbijata trditve tožeče stranke, pri čemer med drugim trdita, da načelo kontradiktornosti ne velja za postopke zakonodajne narave.

132 Na tem mestu je treba opozoriti, da člen 41(1) Listine o temeljnih pravicah sicer določa, da ima vsakdo pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku, vendar člen 41(2)(a) Listine o temeljnih pravicah določa, da ta pravica vključuje predvsem pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene. Besedilo te določbe se tako nanaša le na individualne ukrepe.

133 Poleg tega je Splošno sodišče večkrat razsodilo, da sodne prakse o pravici do izjave ni mogoče razširiti na zakonodajni postopek, ki pripelje do sprejetja normativnih ali splošnih ukrepov, ki zahtevajo odločitve ekonomske politike in se uporabijo za večino zadevnih subjektov (sodbe z dne 11. decembra 1996, Atlanta in drugi/ES, T-521/93, Recueil, EU:T:1996:184, točka 70; z dne 11. septembra 2002, Alpharma/Svet, T-70/99, Recueil, EU:T:2002:210, točka 388, in z dne 11. julija 2007, Sison/Svet, T-47/03, EU:T:2007:207, točka 144).

134 Okoliščina, da se zadevni normativni ali splošni ukrep neposredno in posamično nanaša na zadevno osebo, ne more spremeniti te ugotovitve (glej zgoraj v točki 132 navedeno sodbo Alpharma/Svet, EU:T:2002:210, točka 388 in navedena sodna praksa).

135 Seveda je bilo v primeru splošnih aktov, ki določajo omejevalne ukrepe v okviru skupne zunanje in varnostne politike, ki veljajo za fizične osebe ali subjekte, razsojeno, da se zagotovitev pravice do obrambe načeloma v celoti uporablja in da ima zadevna oseba pravico, da se ji omogoči, da primerno predstavi stališče o elementih, uporabljenih proti njej (glej v tem smislu sodbo z dne 12. decembra 2006, Organizacija mudžahidov iranskega ljudstva/Svet, T-228/02, ZOdl., EU:T:2006:384, točke od 91 do 108, in zgoraj v točki 132 navedeno sodbo Sison/Svet, EU:T:2007:207, točke od 139 do 155).

136 Vendar je ta preudarek obrazložen s tem, da taki akti določajo gospodarske in finančne omejevalne ukrepe za osebe in subjekte, na katere se ti akti posebej nanašajo (zgoraj v točki 134 navedena sodba Organizacija mudžahidov iranskega ljudstva/Svet, EU:T:2006:384, točka 98, in zgoraj v točki 132 navedena sodba Sison/Svet, EU:T:2007:207, točka 146). Te sodne prakse zato ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo.

137 Iz tega sledi, da Svet, ker je bil izpodbijani sklep sprejet po posebnem zakonodajnem postopku za odobritev sklenitve sporazuma, ki ima splošen obseg in se uporablja na splošno – drugače kot trdi Front Polisario – ni bil zavezan se z njo posvetovati pred sprejetjem tega sklepa.

138 Poleg tega obveznost posvetovanja s Front Polisario pred sprejetjem izpodbijanega sklepa prav tako ne izhaja iz mednarodnega prava. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni navedla nobenega pojasnila o izvoru in obsegu „obveznosti mednarodnega posvetovanja“, na katero se sklicuje in jo nejasno omenja v svojih pisanjih.

139 Zato je treba drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Preostali tožbeni razlogi

140 Tretji do enajsti tožbeni razlog, ki jih navaja Front Polisario, se nanašajo na materialno zakonitost izpodbijanega sklepa. Kot je bilo navedeno že zgoraj v točki 117, Front Polisario v bistvu trdi, da izpodbijani sklep, ker je Svet odobril sklenitev sporazuma s Kraljevino Maroko, ki se izvaja tudi na delu Zahodne Sahare, ki ga ta država nadzira, čeprav maroške zahteve po tem ozemlju niso mednarodno priznane, ni zakonit. Ta nezakonitost naj bi izhajala tako iz kršitve prava Unije iz razlogov, navedenih v okviru tretjega do osmega tožbenega razloga, kot iz kršitve mednarodnega prava iz razlogov, navedenih v okviru devetega do enajstega tožbenega razloga.

141 Posledično je treba preučiti, ali lahko Unija s tretjo državo sklene sporazum, kakršen je bil odobren z izpodbijanim sklepom, ki se izvaja tudi na spornem ozemlju, in če lahko, pod katerimi pogoji.

Obstoj absolutne prepovedi sklenitve sporazuma, ki se lahko uporablja tudi za sporno ozemlje

142 Najprej je treba ugotoviti, ali je na podlagi tožbenih razlogov in trditev, ki jih je navedla Front Polisario, mogoče sklepati, da je Svetu vsekakor prepovedano, da odobri sklenitev sporazuma s tretjo državo, ki bi se lahko uporabljal za sporno ozemlje.

– Tretji tožbeni razlog

143 Tožeča stranka se v okviru tretjega tožbenega razloga sklicuje na določbe in sodno prakso o Unijinem spoštovanju temeljnih pravic, ko trdi, da Svet z odločitvijo, da „objavi sporazum, ki se norčuje iz pravice saharskega ljudstva do samoodločbe in katerega neposredni učinek je spodbujati aneksionistično politiko, ki jo izvaja okupacijska sila Maroko, […] krši načela svobode, varnosti in pravice, saj obrača hrbet spoštovanju temeljnih vrednot in pravnih sistemov držav članic“.

144 Po mnenju Front Polisario je „kršena […] svoboda, saj je svoboda nekega ljudstva prezrta, še huje, zatirana v tem sklepu, ki spodbuja gospodarsko dominacijo in poskuša spremeniti strukture prebivalstva, da bi možnost referenduma o samoodločbi postala bolj zapletena“. Front Polisario omenja tudi „kršitev varovanja in pravne varnosti“, pri čemer se sklicuje na domnevne kršitve „aneksionističnega režima“ „individualnih pravic“ „saharskega ljudstva“ ter na to, da po njenem mnenju potrdila o poreklu, ki jih bodo maroški organi izdajali za izvoz proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare, nimajo vrednosti. Nazadnje zatrjuje „kršitev svoboščin, naj gre za kolektivno svobodo saharskega ljudstva […] ali zaradi nespoštovanja lastnine, svobode gibanja, svobode izražanja, pravice do obrambe in načela dostojanstva“.

145 Navesti je treba, da člen 6 PEU, kot opozarja Front Polisario, res določa, da Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz Listine o temeljnih pravicah, medtem ko v skladu s členom 67 PDEU Unija vzpostavi območje svobode, varnosti in pravice ob spoštovanju temeljnih pravic in različnih pravnih sistemov in izročil držav članic.

146 Vendar niti iz teh določb niti iz določb Listine o temeljnih pravicah ne izhaja absolutna prepoved za Unijo, da sklene sporazum s tretjo državo v zvezi s trgovino na področju kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov, ki bi se lahko uporabljal tudi za ozemlje, ki ga nadzira ta tretja država, ne da bi bila njena suverenost nad tem ozemljem mednarodno priznana.

147 Vprašanje, pod katerimi pogoji je tak sporazum mogoče skleniti brez kršitve obveznosti Unije, da priznava temeljne pravice, je z drugimi trditvami tožeče stranke v zvezi z izvajanjem in spoštovanjem diskrecijske pravice institucij Unije preučeno v točki 223 in naslednjih v nadaljevanju.

148 Ob pridržku te preučitve je treba tretji tožbeni razlog zavrniti v delu, v katerem se Svetu očita kršitev domnevne absolutne prepovedi sklenitve sporazuma, kakršen se obravnava v tej zadevi.

– Četrti tožbeni razlog

149 Front Polisario s četrtim tožbenim razlogom trdi, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, saj je v nasprotju z načelom usklajenosti politik Unije, določenim v členu 7 PDEU, v skladu s katerim „Unija skrbi za notranjo usklajenost svojih politik in dejavnosti ob upoštevanju vseh svojih ciljev“. Po njenem mnenju izpodbijani sklep „podpira dejansko suverenost [Kraljevine Maroko] nad ozemljem Zahodne Sahare“ ter „daje politično in gospodarsko podporo [Kraljevini Maroko], s čimer krši pravo OZN in načelo suverenosti“, čeprav nobena evropska država ni priznala suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo in je bila Unija sprejeta kot članica opazovalka pri OZN.

150 Front Polisario zato meni, da „načelo usklajenosti“ Uniji prepoveduje sprejetje aktov, katerih neposredni učinek je kršitev pravice do samoodločbe, sploh ker države članice spoštujejo to pravico, ko nočejo priznati suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo.

151 Nazadnje, Front Polisario trdi, da „je očitna še ena neusklajenost“. Po njegovem mnenju Unija „ne more kaznovati nekaterih kršitev pravic, kot je na primer storila v primeru Sirije, in podpirati druge, zlasti ko gre za norme *jus cogens*“.

152 Front Polisario v repliki omenja še „tretjo neusklajenost Unije“. Trdi, da služba Komisije za humanitarno pomoč dodeljuje znatno pomoč saharskim beguncem v taboriščih (glej točko 16 zgoraj), medtem ko hkrati Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa „prispeva h krepitvi nadzora [Kraljevine Maroko] nad Zahodno Saharo in *in fine* nastajanju saharskih beguncev“.

153 Ugotoviti je treba, da člena 7 PEU ni mogoče uporabiti v podporo trditvam Front Polisario. Za različne politike Unije veljajo različne določbe ustanovnih pogodb in aktov, sprejetih na podlagi teh določb. Domnevna „neusklajenost“ akta s politiko Unije na določenem področju nujno zahteva, da je zadevni akt v nasprotju z določbo, pravilom ali načelom, ki ureja to politiko. Že to dejstvo, če bi bilo dokazano, bi zadostovalo za razglasitev ničnosti zadevnega akta, ne da bi se bilo treba sklicevati na člen 7 PEU.

154 V obravnavani zadevi Front Polisario za zatrjevanje kršitve načela usklajenosti izhaja iz premise, po kateri se z odobritvijo zadevnega sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko z izpodbijanim sklepom „podpira“ „suverenost“ te države nad Zahodno Saharo. Vendar je ta premisa napačna: zadevni sporazum ne vsebuje nobene klavzule s takim učinkom in zgolj dejstvo, da Unija dopušča, da Kraljevina Maroko uporablja določbe sporazuma za kmetijske ali ribiške proizvode, izvožene v Unijo z dela ozemlja Zahodne Sahare, ki ga nadzira, ali za proizvode, ki se uvozijo na to ozemlje, ni enakovredno priznanju maroške suverenosti nad tem ozemljem.

155 Kar zadeva trditev, da naj bi Unija kršila „pravo OZN“ ali *jus cogens*, ta nima nobene povezave z zatrjevano kršitvijo člena 7 PDEU. Gre zgolj za ponovitev trditev, navedenih v utemeljitev desetega tožbenega razloga, ki bo preučen v nadaljevanju.

156 Trditev, ki se nanaša na to, da je Unija sprejela omejevalne ukrepe v zvezi s položajem v drugih državah, prav tako ni zadosten dokaz domnevne „neusklajenosti“ politike Unije. Spomniti je treba, da ima Svet, kot med drugim izhaja iz sodne prakse o omejevalnih ukrepih, sprejetih zaradi položaja v Siriji, diskrecijsko pravico pri presoji na tem področju (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2013, Makhlouf/Svet, T-383/11, ZOdl., EU:T:2013:431, točka 63). Posledično mu ni mogoče očitati neusklajenosti, ker je sprejel omejevalne ukrepe glede na položaj v eni državi, v drugi pa ne.

157 Nazadnje, kar zadeva „tretjo neusklajenost“, ki jo Front Polisario omenja v repliki, je treba ugotoviti, da dejstvo, da Unija zagotavlja pomoč saharskim beguncem v taboriščih, hkrati pa s Kraljevino Maroko sklepa sporazume, kakršen je bil odobren z izpodbijanim sklepom, še zdaleč ne pomeni neusklajenosti njene politike, ampak nasprotno dokazuje, da se ne želi postaviti na nobeno stran v sporu med tožečo stranko in Kraljevino Maroko, hkrati pa podpira prizadevanje OZN za pravično in trajno rešitev tega spora s pogajanji.

158 Zato je treba četrti tožbeni razlog zavrniti.

– Peti tožbeni razlog

159 Front Polisario se v utemeljitev petega tožbenega razloga sklicuje na člene 2 PEU, 3(5) PEU in 21 PEU ter člen 205 PDEU. Trdi, da je izpodbijani sklep v nasprotju s temeljnimi vrednotami Unije, ki vodijo njeno zunanje delovanje. Po njegovem mnenju se Svet z odobritvijo sklenitve sporazuma, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, „norčuje iz resolucij OZN in sporazuma, sklenjenega med [Kraljevino Maroko] in Front Polisario za organizacijo referenduma o samoodločbi, saj spodbuja nezakonito aneksionistično politiko [Kraljevine Maroko]“. Meni, da „je bilo dovolj zamrzniti sporazum“, ker je Svet „zelo dobro vedel, da je cilj gospodarskega razvoja [Kraljevine Maroko] na ozemlju Zahodne Sahare spremeniti družbene strukture in izkriviti idejo referenduma“.

160 Člen 2 PEU določa:

„Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.“

161 Člen 3(5) PEU določa:

„V odnosih s preostalim svetom Unija podpira in spodbuja svoje vrednote in interese ter prispeva k zaščiti svojih državljanov. Prispeva k miru, varnosti, trajnostnemu razvoju Zemlje, solidarnosti in medsebojnemu spoštovanju med narodi, prosti in pravični trgovini, odpravi revščine in varstvu človekovih pravic, predvsem pravic otrok, kakor tudi k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov.“

162 Člen 21 PEU, ki spada pod naslov V, poglavje 1, Pogodbe EU, določa:

„1. Unijo pri njenem delovanju na mednarodni ravni vodijo načela, ki so bila podlaga njenega nastanka, razvoja in širitve in ki jih želi s svojim delovanjem tudi spodbujati v svetu: demokracija, pravna država, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava.

Unija si prizadeva razvijati odnose in graditi partnerstvo s tretjimi državami in regionalnimi ali svetovnimi mednarodnimi organizacijami, ki z njo delijo načela iz prvega pododstavka. Zavzema se za večstranske rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov.

2. Unija določi in izvaja skupne politike in ukrepe ter si prizadeva za visoko stopnjo sodelovanja na vseh področjih mednarodnih odnosov za:

a) zaščito svojih vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti;

b) utrjevanje in podporo demokracije, pravne države, človekovih pravic in načel mednarodnega prava;

c) ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, z načeli Helsinške sklepne listine ter cilji Pariške listine, tudi s tistimi, ki se nanašajo na zunanje meje;

d) pospeševanje trajnostnega gospodarskega, socialnega in okoljskega razvoja držav v razvoju s prednostnim ciljem izkoreninjenja revščine;

e) spodbujanje vključitve vseh držav v svetovno gospodarstvo, skupaj s postopno odpravo omejitev v mednarodni trgovini;

f) pomoč pri oblikovanju mednarodnih ukrepov za ohranitev in izboljšanje kakovosti okolja in trajnostnega gospodarjenja s svetovnimi naravnimi viri, da se zagotovi trajnostni razvoj;

[…]

3. […]

Unija skrbi za usklajenost različnih področij svojega zunanjega delovanja in usklajenost teh s svojimi drugimi politikami. Svet in Komisija, ki jima pomaga visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, zagotavljata to usklajenost in v ta namen sodelujeta.“

163 Končno, člen 205 PDEU, ki spada v peti del PDEU, naslovljen „Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije“, določa, da „[d]elovanje Unije na mednarodni ravni, v okviru tega dela, temelji na načelih in uresničuje cilje iz poglavja 1 naslova V Pogodbe [EU] ter je v skladu s splošnimi določbami iz navedenega poglavja“.

164 V skladu s sodno prakso imajo institucije Unije na področju zunanjih gospodarskih odnosov, kamor spada sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, široko diskrecijsko pravico (glej v tem smislu sodbo z dne 6. julija 1995, Odigitria/Svet in Komisija, T-572/93, Recueil, EU:T:1995:131, točka 38).

165 Zato ni mogoče sprejeti, da iz „temeljnih vrednot Unije“ ali določb, na katere se Front Polisario sklicuje v okviru tega tožbenega razloga, izhaja, da je sklenitev sporazuma s tretjo državo, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju, Svetu vsekakor prepovedana.

166 Poleg tega bo vprašanje v zvezi z izvajanjem široke diskrecijske pravice Sveta, ki mu je priznana v sodni praksi, navedeni zgoraj v točki 164, in pomembnimi elementi, ki jih je treba upoštevati v tem okviru, preučeno v nadaljevanju (glej točko 223 in naslednje v nadaljevanju).

167 Ob pridržku te preučitve je treba peti tožbeni razlog zavrniti.

– Šesti tožbeni razlog

168 Tožeča stranka v okviru šestega tožbenega razloga trdi, da je izpodbijani sklep v nasprotju s ciljem trajnostnega razvoja, „ker okupacijski sili omogoča, da poveča izkoriščanje naravnih virov neodvisnega ljudstva“. V zvezi s tem se sklicuje na člen 11 PDEU, ki določa, da je treba „[z]ahteve varstva okolja […] vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja“. Navaja tudi več dokumentov OZN in Organizacije Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO).

169 Tožeča stranka dodaja, da Kraljevina Maroko „izvaja aneksionistično politiko, s tem ko vodi zadeve Zahodne Sahare prek svojega ministrstva za notranje zadeve in zavrača […] poročanje OZN o svojem upravljanju“. Front Polisario iz tega sklepa, da izpodbijani sklep „ne le […] odvzema saharskemu ljudstvu pravico do njegovega razvoja, ampak tudi spodbuja politiko gospodarskega plenjenja, katerega glavni cilj je uničiti saharsko družbo“.

170 Front Polisario v repliki dodaja, da „velike družbe, ki jih nadzira Maroko, izkoriščajo vire [Zahodne Sahare] z izrecnim ciljem opleniti saharsko ljudstvo, da bi okrepili gospodarstvo Maroka in z dejanji potrdili maroško priključitev“.

171 V tej fazi je dovolj navesti, da niti iz zgoraj navedenih trditev Front Polisario niti iz določb, na katere se sklicuje, prav tako ne izhaja absolutna prepoved, da Svet s tretjo državo sklene sporazum, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju.

172 Posledično, ker je treba ta tožbeni razlog razumeti tako, da se z njim zatrjuje kršitev take prepovedi, ga je treba zavrniti. Poleg tega je treba trditve Front Polisario preučiti v okviru analize vprašanja izvajanja diskrecijske pravice Sveta (glej točko 223 in naslednje v nadaljevanju).

– Sedmi tožbeni razlog

173 Sedmi tožbeni razlog se glede na naslov, ki ga je uporabila tožeča stranka, nanaša na dejstvo, da je izpodbijani sklep „v nasprotju“ „z načeli in cilji zunanjega delovanja Unije na področju razvojnega sodelovanja“. Tožeča stranka se sklicuje na člen 208(2) PDEU, ki določa, da „Unija in države članice izpolnjujejo svoje obveznosti in upoštevajo cilje, ki so se jim zavezale v okviru OZN in drugih pristojnih mednarodnih organizacij“. Sklicuje se tudi na člen 220 PDEU (glej točko 129 zgoraj).

174 Konkretno, Front Polisario navaja, da je „[s] formulacijo člena [208(2) PDEU], ki uporablja izraz ‚ki so se jim zavezale', […] mogoče utemeljiti, da se za Unijo […] uporabljajo zaveze in cilji, navedeni v resolucijah [OZN], med drugim v Deklaraciji tisočletja in resolucijah, pri pripravi katerih je [Unija] sodelovala".

175 Ugotoviti je treba, da na podlagi trditev tožeče stranke, kot so predstavljene zgoraj v točki 174, nikakor ni mogoče razumeti, kaj očita Svetu in iz katerega razloga naj bi bil izpodbijani sklep v nasprotju „z načeli in cilji zunanjega delovanja Unije" ali dokumenti OZN, med katerimi je Deklaracija tisočletja. Zato je treba ta tožbeni razlog zavrniti kot nedopusten.

– Osmi tožbeni razlog

176 Osmi tožbeni razlog se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj. Potem ko je Front Polisario opozorila na sodno prakso na tem področju, trdi, da je upravičeno verjela, da Unija in njene institucije spoštujejo mednarodno pravo.

177 Kot poudarja tožeča stranka, se na podlagi ustaljene sodne prakse pravica sklicevati se na varstvo legitimnih pričakovanj razširi na vsakega posameznika, ki je v položaju, v katerem mu je uprava Unije s tem, da mu je dala natančna zagotovila, vzbudila utemeljena pričakovanja. Taka zagotovila, ne glede na obliko, v kateri so bila sporočena, so natančne, brezpogojne ter skladne informacije pooblaščenih in zanesljivih virov. Nasprotno pa se nihče ne more sklicevati na kršitev tega načela, ne da bi mu uprava dala natančna zagotovila (glej sodbo z dne 19. novembra 2009, Denka International/Komisija, T-334/07, ZOdl., EU:T:2009:453, točka 148 in navedena sodna praksa).

178 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da tožeča stranka ne navaja nobenega natančnega zagotovila, ki bi ji ga uprava Unije dala glede njenega ravnanja na tem področju, tako da ta tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, ne more uspeti. Trditev, da izpodbijani sklep v bistvu krši mednarodno pravo, je treba preučiti v okviru analize enajstega tožbenega razloga, ki se nanaša prav na kršitev mednarodnega prava.

– Uvodne ugotovitve o vplivu mednarodnega prava

179 Ker Front Polisario zatrjuje tako kršitev več mednarodnih sporazumov, ki jih je sklenila Unija (deveti tožbeni razlog), kot kršitev „splošnega mednarodnega prava" (deseti tožbeni razlog), so naslednji preudarki upoštevni za presojo zakonitosti akta Unije glede na mednarodno pravo.

180 Kot je razvidno iz člena 3(5) PEU, Unija prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava. Zato mora ob sprejetju akta spoštovati mednarodno pravo v celoti, vključno z mednarodnim običajnim pravom, ki veže institucije Unije (glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, ZOdl., EU:C:2011:864, točka 101 in navedena sodna praksa).

181 Nadalje se lahko v skladu z načeli mednarodnega prava institucije Unije, ki so pristojne za pogajanja s tretjimi državami in za sklenitev mednarodnega sporazuma z njimi, s temi državami dogovorijo o učinkih, ki jih mora ta sporazum imeti v notranjem pravu pogodbenic. Le če to vprašanje ni bilo urejeno s sporazumom, je naloga pristojnih sodišč Unije, da odločijo o tem vprašanju, tako kot odločajo o vseh drugih vprašanjih o razlagi, ki se nanašajo na uporabo sporazuma v Uniji (glej zgoraj v točki 180 navedeno sodbo Air Transport Association of America in drugi, EU:C:2011:864, točka 49 in navedena sodna praksa).

182 Spomniti je treba tudi, da so institucije Unije, kadar mednarodne sporazume sklene Unija, na podlagi člena 216(2) PDEU vezane s takimi sporazumi, ki torej prevladajo nad akti Unije. Torej lahko neskladnost tega akta s takimi pravili mednarodnega prava vpliva na veljavnost akta Unije (glej zgoraj v točki 180 navedeno sodbo Air Transport Association of America in drugi, EU:C:2011:864, točki 50 in 51 ter navedena sodna praksa).

183 Vendar pa je Sodišče najprej odločilo tudi, da mora biti Unija vezana s takimi pravili (glej zgoraj v točki 180 navedeno sodbo Air Transport Association of America in drugi, EU:C:2011:864, točka 52 in navedena sodna praksa).

184 Nato je menilo, da lahko sodišče Unije preuči veljavnost akta iz prava Unije v razmerju do mednarodnega sporazuma, samo če temu ne nasprotujeta njegova narava in sistematika (glej zgoraj v točki 180 navedeno sodbo Air Transport Association of America in drugi, EU:C:2011:864, točka 53 in navedena sodna praksa).

185 Nazadnje, kadar narava in sistematika obravnavanega sporazuma omogočata preverjanje veljavnosti akta iz prava Unije glede na določbe tega sporazuma, je potrebno tudi, da se določbe tega sporazuma, na katere se sklicuje zaradi preučitve veljavnosti akta iz prava Unije, z vidika vsebine zdijo nepogojne in dovolj natančne. Tak pogoj je izpolnjen, kadar določba, na katero se sklicuje, vsebuje jasno in natančno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa (glej zgoraj v točki 180 navedeno sodbo Air Transport Association of America in drugi, EU:C:2011:864, točki 54 in 55 ter navedena sodna praksa).

186 Zgornje preudarke je treba upoštevati pri preučitvi devetega do enajstega tožbenega razloga v nadaljevanju.

– Deveti tožbeni razlog

187 Tožeča stranka v okviru devetega tožbenega razloga trdi, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, „saj je v nasprotju z več mednarodnimi sporazumi, ki zavezujejo Unijo“.

188 Prvič, tožeča stranka navaja pridružitveni sporazum z Marokom ter, natančneje, njegovo preambulo, ki se sklicuje na spoštovanje načel Listine Združenih narodov, in člen 2, v skladu s katerim spoštovanje demokratičnih načel in temeljnih človekovih pravic navdihuje notranje in mednarodne politike Unije in Kraljevine Maroko ter pomeni bistveni element tega sporazuma.

189 Po mnenju tožeče stranke je izpodbijani sklep v nasprotju z navedenimi načeli, ker „krši pravico do samoodločbe in iz nje izhajajoče pravice, med drugim suverenost nad naravnimi viri in prednost interesov prebivalcev Zahodne Sahare“. Tožeča stranka dodaja, da „[Kraljevina] Maroko krši pravico do samoodločbe, ki je pogoj *sine qua non* za spoštovanje človekovih pravic ter političnih in ekonomskih svoboščin“, ter se znova sklicuje na „aneksionistično politiko [Kraljevine Maroko]“, katere „namen je preprečiti organizacijo referenduma o samoodločbi“.

190 Drugič, tožeča stranka se sklicuje na Konvencijo Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, podpisano v Montego Bayu 10. decembra 1982 (v nadaljevanju: konvencija iz Montego Baya), ki je začela veljati 16. novembra 1994 in je bila v imenu Unije odobrena s Sklepom Sveta z dne 23. marca 1998 o sklenitvi Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 in Sporazuma o izvajanju dela XI Konvencije z dne 28. julija 1994 s strani Evropske skupnosti (98/392/ES) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 4, zvezek 3, str. 260). Trdi, da ima v skladu z določbami konvencije iz Montego Baya ljudstvo Zahodne Sahare suverene pravice nad vodami ob obali Zahodne Sahare. Kot „okupacijska sila“ bi morala Kraljevina Maroko izvajati pravice ljudstva Zahodne Sahare ob spoštovanju načela prednosti njegovih interesov. Vendar naj bi se načrtno norčevala iz teh pravil in uporabljala nadzor nad morjem za ohranitev svoje navzočnosti v Zahodni

Sahari. Svet pa naj bi z izpodbijanim sklepom kršil „te določbe“, saj naj bi „z večjo sprostitvijo trgovine na področju ribištva z Marokom podpiral Maroko, ki neupravičeno izvaja pravice na tem delu morja“. Tožeča stranka dodaja, da Kraljevina Maroko „izkorišča te vode za svojo izključno korist, išče takojšen dobiček in ustvarja gospodarske razmere, zaradi katerih je težje izvesti referendum o samoodločbi“.

191 Tretjič, tožeča stranka zatrjuje kršitev „merila porekla“, ki po njenem mnenju izhaja iz konvencije iz Montego Baya, pridružitvenega sporazuma z Marokom in Protokola št. 4 k temu sporazumu, Sporazuma med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju, odobrenega v imenu Skupnosti z Uredbo Sveta (ES) št. 764/2006 z dne 22. maja 2006 (UL L 141, str. 1), ter Sporazuma v obliki izmenjave pisem glede začasne uporabe Sporazuma o sodelovanju na področju ribištva med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko, parafiranega v Bruslju 13. novembra 1995 in odobrenega v imenu Skupnosti s Sklepom Sveta z dne 7. decembra 1995 (95/540/ES) (UL L 306, str. 1).

192 Tožeča stranka meni, da je „za opredelitev področja uporabe različnih sporazumov, ki [Unijo] in njene države članice povezujejo s Kraljevino Maroko, […] konvencija [iz Montego Baya] upoštevna referenca, ki brez najmanjšega dvoma opredeljuje to področje uporabe kot ozemlje [Kraljevine Maroko]“.

193 Neodvisno celo od vprašanja, ali se lahko različni sporazumi in konvencije, ki jih omenja tožeča stranka, glede na sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah od 184 do 185, upoštevajo za preučitev veljavnosti akta Unije, je treba ugotoviti, da so, razen konvencije iz Montego Baya, drugi sporazumi, ki jih navaja tožeča stranka, sporazumi, ki sta jih sklenila Unija in Kraljevina Maroko, to je isti stranki, ki sta sklenili sporazum, odobren z izpodbijanim sklepom. Eden izmed teh sporazumov je namreč prav pridružitveni sporazum z Marokom, ki ga spreminja sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep.

194 V teh okoliščinah celo ob domnevi, da so nekatere klavzule sporazuma, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, v nasprotju s klavzulami sporazumov, pred tem sklenjenih med Unijo in Kraljevino Maroko, na katere se sklicuje tožeča stranka, to ne bi pomenilo nobene nezakonitosti, saj lahko Unija in Kraljevina Maroko svobodno kadar koli spremenita sporazume, ki sta jih sklenili, z novim sporazumom, kakršen je sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep.

195 Kar zadeva Konvencijo iz Montego Baya je treba opozoriti, kot je presodilo Sodišče, da narava in sistematika te konvencije nasprotujeta temu, da bi sodišča Unije lahko presojala veljavnost akta Unije ob upoštevanju te konvencije (sodba z dne 3. junija 2008, Intertanko in drugi, C-308/06, ZOdl., EU:C:2008:312, točka 65).

196 Vendar pa se tožeča stranka sklicuje na to konvencijo, zato da v bistvu trdi, da so ribiški proizvodi iz voda ob obali Zahodne Sahare del njenih naravnih virov.

197 V zvezi s tem je bilo že ugotovljeno, da se sporazum, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, uporablja tudi za Zahodno Saharo in proizvode, ki izvirajo s tega ozemlja in iz njegovih naravnih virov, ne glede na to, kateri viri so to, in neodvisno od tega, ali morajo biti določeni na podlagi konvencije iz Montego Baya ali ne.

198 Vendar nič v trditvah, ki jih je tožeča stranka navedla v okviru tega tožbenega razloga, ne dokazuje, da je sklenitev sporazuma s tretjo državo, ki se nanaša na sporno ozemlje, Svetu vsekakor prepovedana.

199 Posledično, če je treba ta tožbeni razlog razumeti tako, da se z njim zatrjuje kršitev take absolutne prepovedi, ga je treba zavrniti. Če pa je treba trditve tožeče stranke ali nekatere izmed teh trditev razumeti tako, da se z njimi zatrjuje očitna napaka pri presoji Sveta, je dovolj spomniti, da je vprašanje izvajanja diskrecijske pravice Sveta na tem področju preučeno v točki 223 in naslednjih spodaj.

– Deseti tožbeni razlog

200 Front Polisario z desetim tožbenim razlogom trdi, da je treba izpodbijani sklep razglasiti za ničen, saj je v nasprotju s pravico do samoodločbe, ki je zavezujoči standard mednarodnega prava, in iz nje izhajajočimi pravicami. Zatrjuje, da izpodbijani sklep podpira Kraljevino Maroko pri njeni okupacijski politiki in „gospodarski kolonizaciji“ Zahodne Sahare.

201 Front Polisario trdi tudi, da izpodbijani sklep ustvarja obveznosti, na katere ni pristala, kar pomeni kršitev relativnega učinka pogodb. Dodaja, da je Unija zavezana zagotoviti spoštovanje „mednarodnega humanitarnega prava“, v katero po njegovem mnenju spadajo določbe uredbe, priložene Konvenciji o zakonih in običajih vojne na kopnem, podpisane v Haagu 18. oktobra 1907, Konvencije o zaščiti civilnih oseb v času vojne, podpisane v Ženevi 12. avgusta 1949, in pogodbe o ustanovitvi Mednarodnega kazenskega sodišča, podpisane v Rimu 17. julija 1998. Trdi, da Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa „Kraljevini Maroko omogoča utrditev njene politike kolonizacije Zahodne Sahare z gospodarskega vidika“.

202 Najprej je treba ugotoviti, da nič v izpodbijanem sklepu ali sporazumu, katerega sklenitev je bila odobrena s tem sklepom, ne pomeni, da Unija priznava maroške zahteve po Zahodni Sahari. Zgolj dejstvo, da se zadevni sporazum uporablja tudi za proizvode, izvožene iz dela Zahodne Sahare, ki ga nadzira Kraljevina Maroko, ali uvožene v ta del, ni enakovredno takemu priznanju.

203 Kar zadeva trditev, ki se nanaša na relativni učinek pogodb, v nasprotju s trditvijo Front Polisario sporazum, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, čeprav se neposredno in posamično nanaša na to organizacijo, ne pomeni nikakršne njene zaveze, saj se ta sporazum uporablja le za del Zahodne Sahare, ki je pod maroškim nadzorom, in le dokler ta nadzor ostaja. Če bi Front Polisario eventualno po načrtovanem referendumu o samoodločbi morala razširiti svoj nadzor na celotno ozemlje Zahodne Sahare, je jasno, da je ne bi zavezovale določbe zadevnega sporazuma, sklenjenega med Kraljevino Maroko in Unijo.

204 Kar zadeva trditev, ki se nanaša na kršitev humanitarnega prava, je treba ugotoviti, da je utemeljitev tožeče stranke jedrnata in ne omogoča razumevanja, kako in zakaj naj bi bilo s sklenitvijo sporazuma, na katerega se nanaša izpodbijani sklep, kršeno to pravo.

205 Na splošno nič v trditvah ali elementih, ki jih navaja Front Polisario, ne dokazuje obstoja pravila mednarodnega običajnega prava, ki bi prepovedovalo sklenitev mednarodne pogodbe, ki bi se lahko uporabljala na spornem ozemlju.

206 To vprašanje je bilo predloženo Meddržavnemu sodišču, vendar to v sodbi, izdani v zadevi v zvezi z Vzhodnim Timorjem (Portugalska proti Avstraliji, CIJ Recueil 1995, str. 90), ni odločilo, saj bi moralo, da bi lahko odločilo o njem, odločiti o zakonitosti ravnanja Republike Indonezije ob neobstoju soglasja te države (zgoraj navedena sodba Portugalska proti Avstraliji, točka 35).

207 Tožeča stranka je predložila tudi dopis z dne 29. januarja 2002, ki ga je predsedniku Varnostnega sveta poslal namestnik generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravni svetovalec OZN, v odgovor na prošnjo članov Varnostnega sveta, naj jim predstavi svoje mnenje o zakonitosti odločitev, ki so jih maroški organi sprejeli v zvezi s ponudbo in podpisom pogodb o iskanju mineralnih virov v Zahodni Sahari, sklenjenih s tujimi družbami.

208 Pravni svetovalec OZN je v tem dopisu pregledal pravila mednarodnega prava, sodno prakso Meddržavnega sodišča in prakso držav na tem področju. Med drugim je v točki 24 dopisa ugotovil:

„Nedavna praksa držav, čeprav omejena, kaže, da imajo oblasti [ki upravljajo neko ozemlje] in tudi tretje države naslednjo *opinio juris*: če se viri na nesamoupravnih ozemljih izkoriščajo v korist ljudstev teh ozemelj, v njihovem imenu ali v posvetovanju z njihovimi predstavniki, se to izkoriščanje šteje za

združljivo z obveznostmi, ki jih imajo oblasti [ki izvajajo to upravljanje] na podlagi [Listine Združenih narodov], ter skladno z resolucijami Generalne skupščine in načelom ‚stalne suverenosti nad naravnimi viri', ki je potrjeno v njih."

209 Na tej podlagi je na vprašanje, ki mu je bilo postavljeno, odgovoril:

„[Č]eprav pogodbe, ki so predmet prošnje Varnostnega sveta, niso nezakonite, bi dejavnosti iskanja in izkoriščanja, če bi jih bilo treba začeti ob neupoštevanju interesov in želje ljudstva Zahodne Sahare, kršile načela mednarodnega prava, ki se uporabljajo za dejavnosti v zvezi z mineralnimi viri na nesamoupravnih ozemljih." (točka 25 dopisa)

210 Iz tega sledi, da pravni svetovalec OZN tudi ni menil, da je sklenitev mednarodnega sporazuma, ki bi se lahko izvajal na spornem ozemlju, vsekakor prepovedana z mednarodnim pravom.

211 Posledično, če je treba ta tožbeni razlog razumeti tako, da se z njim zatrjuje, da je Svet kršil pravilo „splošnega mednarodnega prava", iz katerega naj bi izhajala absolutna prepoved sklenitve mednarodnih sporazumov, ki bi se lahko uporabljali na spornem ozemlju, ga je treba zavrniti. Kolikor se trditve, ki jih tožeča stranka navaja v okviru tega tožbenega razloga, nanašajo na izvajanje diskrecijske pravice Sveta, bodo preučene v točki 223 in naslednjih v nadaljevanju.

– Enajsti tožbeni razlog

212 Tožeča stranka se v okviru zadnjega, enajstega tožbenega razloga sklicuje na različne določbe osnutka pravil o odgovornosti mednarodnih organizacij za mednarodno protipravno ravnanje, kot ga je leta 2011 sprejela Komisija OZN za mednarodno pravo, ko trdi, da Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa ustvarja mednarodno odgovornost Unije za mednarodno protipravno ravnanje.

213 Ta tožbeni razlog ne prinaša nič novega k drugim trditvam tožeče stranke. Spomniti je treba, da je ta tožba ničnostna in ne odškodninska. Ne gre za to, ali je Unija s sprejetjem izpodbijanega sklepa prevzela nepogodbeno odgovornost, kar predpostavlja, da ta sklep ni zakonit. Gre točno za to, ali izpodbijani sklep ni zakonit. V zvezi s tem pa tožeča stranka ne navaja nobene nove trditve, ampak zgolj ponavlja trditve, v skladu s katerimi je Svet v bistvu, s tem ko je v imenu Unije sklenil sporazum, odobren z izpodbijanim sklepom, kršil mednarodno pravo.

214 Zato je treba ta tožbeni razlog zavrniti.

– Ugotovitev v zvezi z obstojem absolutne prepovedi sklenitve mednarodnih sporazumov, ki se uporabljajo na spornem ozemlju

215 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da ni mogoče na podlagi ničesar v tožbenih razlogih in trditvah, ki jih je navedla tožeča stranka, sklepati, da je s pravom Unije ali mednarodnim pravom absolutno prepovedano s tretjo državo skleniti sporazum, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju.

216 Sodna praksa Splošnega sodišča prav tako potrjuje ta sklep.

217 Splošno sodišče je moralo odločiti o vprašanju zakonitosti mednarodnega sporazuma, sklenjenega med Unijo in drugo tretjo državo, ki se je lahko uporabljal tudi na spornem ozemlju, v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj v točki 164 navedena sodba Odigitria/Svet in Komisija (EU:T:1995:131).

218 Ta sodba se je nanašala na odškodninsko tožbo, ki jo je vložila družba, lastnica ribiškega plovila, ki je plulo pod grško zastavo in so ga pridržali organi Gvineje Bissau, ker je brez dovoljenja lovilo na morskem območju te države. Izkazalo se je, da je zadevno plovilo imelo dovoljenje za ribolov, ki so ga izdali senegalski organi, vendar je lovilo v vodah, ki sta jih kot del svojega morskega območja zahtevali

tako Republika Senegal kot Republika Gvineja Bissau. Evropska gospodarska skupnost, kakršna je bila v tistem obdobju, je z eno in drugo tretjo državo sklenila sporazuma o ribolovu, ki sta se v obeh primerih nanašala na njuno celotno morsko območje. Tožeča stranka v navedeni zadevi je zahtevala, naj Skupnost povrne škodo, ki jo je domnevno utrpela zaradi pridržanja plovila, in se v tem okviru sklicevala na domnevno nezakonitost opustitve izključitve območja, ki je predmet spora med zadevnima tretjima državama, s področja uporabe sporazumov o ribolovu, sklenjenih med Skupnostjo in vsako od teh tretjih držav (zgoraj v točki 164 navedena sodba Odigitria/Svet in Komisija, EU:T:1995:131, točke od 1 do 13 in 25).

219 Splošno sodišče je menilo, da ta opustitev ni nezakonita. V bistvu je sklepalo, da bi lahko institucije Unije v okviru izvajanja široke diskrecijske pravice, ki jo imajo na področju zunanjih gospodarskih odnosov in skupne kmetijske politike (v katero spada tudi ribolov), brez očitne napake pri presoji odločile, da zadevnega območja ni treba izključiti iz sporazumov o ribolovu, sklenjenih z obema navedenima državama, kljub sporu med njima v zvezi z vodami, ki jih zahtevata kot del svojih morskih območij (glej v tem smislu zgoraj v točki 164 navedeno sodbo Odigitria/Svet in Komisija, EU:T:1995:131, točka 38).

220 Tako iz zadevne sodbe *a contrario* izhaja, da sklenitev sporazuma, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju, med Unijo in tretjo državo v nobenem primeru ni v nasprotju s pravom Unije ali mednarodnim pravom, ki ga mora Unija spoštovati.

221 Če bi bilo tako, se Splošno sodišče namreč ne bi moglo v točki 38 zgoraj v točki 164 navedene sodbe Odigitria/Svet in Komisija (EU:T:1995:131) sklicevati na diskrecijsko pravico institucij Unije v zvezi z vprašanjem, ali je bilo treba območje, ki je predmet spora med Republiko Senegal in Republiko Gvinejo Bissau, vključiti v področje uporabe sporazumov o ribolovu, sklenjenih s tema državama. Če bi bila taka vključitev v nasprotju s pravom Unije ali mednarodnim pravom, ki ga morajo institucije Unije spoštovati, je očitno, da te ne bi imele nobene diskrecijske pravice v zvezi s tem vprašanjem.

222 Spomniti je treba tudi, da absolutna prepoved sklenitve sporazuma, ki se nanaša na sporno ozemlje, prav tako ne izhaja iz preudarkov, navedenih v dopisu pravnega svetovalca OZN, omenjenem zgoraj v točkah od 207 do 210. Pravni svetovalec OZN je namreč v bistvu ugotovil, da bi izkoriščanje naravnih virov Zahodne Sahare, le če bi se začelo „brez upoštevanja interesov in želje ljudstva“ tega ozemlja, „kršil[o] načela mednarodnega prava“.

Diskrecijska pravica institucij Unije in elementi, ki jih morajo upoštevati

223 Glede na vse zgornje preudarke in kot izhaja iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 164, je treba sklepati, da imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico v zvezi z vprašanjem, ali je treba s tretjo državo skleniti sporazum, ki se bo uporabljal na spornem ozemlju.

224 Priznati tem institucijam tako diskrecijsko pravico se izkaže za toliko bolj utemeljeno, ker so pravila in načela mednarodnega prava, ki se uporabljajo na tem področju, kot je sicer razvidno iz zgoraj omenjenega dopisa pravnega svetovalca OZN, zapletena in nenatančna. Iz tega sledi, da se mora sodni nadzor nujno omejiti na vprašanje, ali je pristojna institucija Unije, v tem primeru Svet, z odobritvijo sklenitve sporazuma, kot je odobren z izpodbijanim sklepom, storila očitne napake pri presoji (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 1998, Racke, C-162/96, Recueil, EU:C:1998:293, točka 52).

225 Skratka, zlasti v primerih, ko ima institucija Unije široko diskrecijsko pravico, mora sodišče Unije, da bi preverilo, ali je pristojna institucija storila očitno napako pri presoji, preveriti, ali je ta institucija skrbno in nepristransko preučila vse upoštevne okoliščine obravnavanega primera, na katere se opirajo dosežene ugotovitve (sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, EU:C:1991:438, točka 14, in z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, ZOdl., EU:C:2010:803, točka 57).

226 Kot pa je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 125, Front Polisario Svetu v bistvu očita prav to, da pred sprejetjem izpodbijanega sklepa ni preučil upoštevnih elementov obravnavanega primera, predvsem kar zadeva morebitno uporabo sporazuma, katerega sklenitev je bila odobrena z izpodbijanim sklepom, za Zahodno Saharo in proizvode, izvožene s tega ozemlja.

227 V zvezi s tem je seveda točno, da iz Listine o temeljnih pravicah – kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 146 – na katero se tožeča stranka sklicuje v okviru tretjega tožbenega razloga, sicer ne izhaja absolutna prepoved za Unijo, da sklene sporazum, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju, vendar je prav tako točno, da ima varstvo temeljnih pravic prebivalstva takega ozemlja poseben pomen in je zato vprašanje, ki ga mora Svet preučiti pred odobritvijo takega sporazuma.

228 Zlasti kar zadeva sporazum, katerega namen je med drugim olajšati izvoz različnih proizvodov s poreklom z zadevnega ozemlja v Unijo, mora Svet skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente, da se prepriča, da se dejavnosti proizvodnje proizvodov, namenjenih izvozu, ne izvajajo v škodo prebivalstva zadevnega ozemlja in ne kršijo njegovih temeljnih pravic, med katerimi so zlasti pravica do človekovega dostojanstva, življenja in osebne celovitosti (členi od 1 do 3 Listine o temeljnih pravicah), prepoved suženjstva in prisilnega dela (člen 5 Listine o temeljnih pravicah), svoboda izbire poklica (člen 15 Listine o temeljnih pravicah), svoboda gospodarske pobude (člen 16 Listine o temeljnih pravicah), lastninska pravica (člen 17 Listine o temeljnih pravicah), pravica do poštenih in pravičnih delovnih pogojev ter prepoved dela otrok in varstvo mladih pri delu (člena 31 in 32 Listine o temeljnih pravicah).

229 Preudarki pravnega svetovalca OZN o obveznostih, ki izhajajo iz mednarodnega prava, kot so bili povzeti zgoraj v točkah 208 in 209, pripeljejo do istega sklepa.

230 Svet v zvezi s tem Svet trdi, da „zato ker je Unija s tretjo državo sklenila sporazum, ne postane in ne more postati odgovorna za morebitna dejanja, ki jih stori ta država, ne glede na to, ali ustrezajo kršitvi temeljnih pravic ali ne“.

231 Ta teza je pravilna, vendar ne upošteva dejstva, da če Unija dopušča, da se v njene države članice uvažajo proizvodi s poreklom iz te druge države, ki so bili proizvedeni ali pridobljeni pod pogoji, ki ne spoštujejo temeljnih pravic prebivalstva ozemlja, s katerega izvirajo, tvega, da s tem posredno spodbuja take kršitve ali da ima koristi od njih.

232 Ta preudarek je toliko bolj pomemben v primeru ozemlja, kot je Zahodna Sahara, ki ga dejansko upravlja tretja država, v tem primeru Kraljevina Maroko, čeprav ni znotraj mednarodno priznanih meja te tretje države.

233 Upoštevati je treba tudi dejstvo, da Kraljevina Maroko nima nobenega pooblastila, ki bi ji ga dala OZN ali drug mednarodni organ, za upravljanje tega ozemlja in da ni sporno, da OZN ne pošilja podatkov o tem ozemlju, kot so določeni v členu 73(e) Listine Združenih narodov.

234 Ta člen določa:

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

[…]

(e) skladno z varnostnimi in ustavnimi omejitvami generalnemu sekretarju redno pošiljati statistične in druge tehnične podatke o gospodarskih in socialnih razmerah ter razmerah v izobraževanju na ozemljih, za katera so odgovorne, razen če zanje ne veljajo določbe XII. [Mednarodni skrbniški sistem] in XIII. poglavja [Skrbniški svet].“

235 Dejstvo, da Kraljevina Maroko ne pošilja podatkov iz člena 73(e) Listine Združenih narodov v zvezi z Zahodno Saharo, lahko vzbuja vsaj dvom o tem, ali Kraljevina Maroko priznava načelo, da so interesi prebivalcev tega ozemlja najpomembnejši, in obveznost čim bolj spodbujati njihovo blaginjo, kot je določeno v tej določbi. Poleg tega je iz spisa in zlasti besedila, ki ga je predložila tožeča stranka, v tem primeru govora, ki ga je imel maroški kralj 6. novembra 2004, razvidno, da Kraljevina Maroko meni, da je Zahodna Sahara del njenega ozemlja.

236 Svet je trdil, da nobena določba izpodbijanega sklepa ali sporazuma, odobrenega s tem sklepom, „ne privede do sklepa, da se viri Zahodne Sahare izkoriščajo v škodo prebivalcev tega ozemlja, niti [Kraljevini Maroko] ne preprečuje, da zagotovi, da se naravni viri izkoriščajo v korist prebivalcev Zahodne Sahare in v njihovem interesu“.

237 Res je, da Front Polisario Svetu ni očitala, da je v izpodbijani sklep vključil določbe, ki lahko privedejo do tega, da se naravni viri Zahodne Sahare izkoriščajo v škodo njenih prebivalcev.

238 Vendar je, kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 231, izvoz proizvodov s poreklom zlasti iz Zahodne Sahare v Unijo lažji zaradi zadevnega sporazuma. To je namreč del ciljev navedenega sporazuma. Zato, če bi se izkazalo, da Kraljevina Maroko vire Zahodne Sahare izkorišča v škodo njenih prebivalcev, bi bilo to izkoriščanje lahko posredno spodbujeno s sklenitvijo sporazuma, odobrenega z izpodbijanim sklepom.

239 Kar zadeva trditev, da Kraljevini Maroko z določbami sporazuma ni onemogočeno, da zagotovi, da se naravni viri Zahodne Sahare izkoriščajo v korist njenih prebivalcev, je dovolj ugotoviti, da sporazum prav tako ne zagotavlja izkoriščanja naravnih virov Zahodne Sahare, ki bo donosno za njene prebivalce. Sporazum je glede tega popolnoma nevtralen, saj je predvsem omejen na to, da omogoči lažji izvoz proizvodov iz Zahodne Sahare v Unijo, ne glede na to, ali so rezultat izkoriščanja, ki je donosno za njene prebivalce, ali ne.

240 Ta trditev Sveta v resnici dokazuje, da mora po njegovem mnenju le Kraljevina Maroko zagotoviti donosnost izkoriščanja naravnih virov Zahodne Sahare za prebivalce dela tega ozemlja, ki ga nadzira.

241 Ob upoštevanju zlasti dejstva, da suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo ne priznavajo niti Unija in njene države članice niti, splošneje, OZN, ter neobstoja mednarodnega pooblastila, ki bi lahko utemeljevalo maroško navzočnost na tem ozemlju, je moral Svet v okviru preučitve vseh upoštevnih elementov v obravnavanem primeru za namene izvajanja svoje široke diskrecijske pravice glede tega, ali s Kraljevino Maroko skleniti sporazum, ki bi se lahko uporabljal tudi za Zahodno Saharo, preveriti, ali ne obstajajo indici o izkoriščanju naravnih virov na ozemlju Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom, ki bi lahko bilo v škodo njenih prebivalcev in kršilo njihove temeljne pravice. Ne bi se smel omejiti le na mnenje, da mora Kraljevina Maroko zagotoviti, da ni nobenega takšnega izkoriščanja.

242 V zvezi s tem je treba navesti, da Front Polisario izkoriščanje naravnih virov Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom opredeljuje kot „gospodarsko plenjenje, katerega glavni cilj je spremeniti strukturo saharske družbe“. Dodaja, da je pri OZN izrazila svoje nestrinjanje z osnutkom sporazuma, odobrenega z izpodbijanim sklepom. Njene trditve, predstavljene v okviru petega in šestega tožbenega razloga (glej točke 159, 169 in 170 zgoraj), gredo v isto smer.

243 Front Polisario je v spis vložila tudi podrobno poročilo svojega svetovalca, ki med drugim vsebuje trditve, da kmetijska gospodarstva v Zahodni Sahari v bistvu nadzirajo tuje, ne domače osebe in podjetja ter da so ta gospodarstva usmerjena izključno v izvoz in temeljijo na črpanju vode iz neobnovljivih globinskih virov. To poročilo napotuje na poročilo, ki ga je objavila nevladna organizacija in potrjuje te trditve.

244 Niti iz trditev Sveta niti iz elementov, ki jih je ta vložil v spis, ni razvidno, da je opravil preverjanje, ki je omenjeno zgoraj v točki 241. Kar zadeva trditve Front Polisario, omenjene zgoraj v točkah 242 in 243, Svet ni predstavil nobenega posebnega komentarja in jih tudi ni zanikal, kar daje misliti, da ni obravnaval vprašanja, ali se naravni viri Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom izkoriščajo v korist prebivalstva tega ozemlja ali ne.

245 Vendar je iz elementov, na katere se sklicuje Front Polisario, očitno, da je ta organizacija te trditve širila in med drugim z njimi seznanila OZN. Zato jih Svet ni mogel prezreti in bi moral preučiti njihovo verodostojnost.

246 Trditve Sveta, povzete zgoraj v točkah 230 in 236, nasprotno izražajo njegovo mnenje, da vprašanje, ali se viri Zahodne Sahare izkoriščajo v škodo lokalnega prebivalstva ali ne, zadeva le maroške organe. Iz razlogov, predstavljenih zgoraj v točkah od 227 do 233, pa te teze ni mogoče sprejeti.

247 Iz tega sledi, da Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da pred sprejetjem izpodbijanega sklepa preuči vse elemente obravnavanega primera. Zato je treba ugoditi tožbi in izpodbijani sklep razglasiti za ničen v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma, na katerega se nanaša, za Zahodno Saharo.

248 Glede na to ugotovitev ni treba odločiti o dopustnosti listin, omenjenih zgoraj v točki 27, katerih upoštevanje v tej zadevi ni potrebno.

Stroški

249 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Poleg tega člen 138(1) Poslovnika določa, da institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

250 V obravnavani zadevi Svet in Komisija nista uspela s svojimi predlogi. Čeprav je res, da je Front Polisario šele v stališčih glede intervencijske vloge Komisije (glej točko 31 zgoraj) predlagala, naj se jima naloži plačilo stroškov, je treba poudariti, da je na podlagi sodne prakse strankam po vložitvi tožbe in celo na obravnavi dovoljeno predstaviti predloge o stroških, čeprav tega niso storile v tožbi (glej sodbo z dne 14. decembra 2006, Mast-Jägermeister/UUNT – Licorera Zacapaneca (VENADO z okvirjem in drugi), T-81/03, T-82/03 in T-103/03, ZOdl., EU:T:2006:397, točka 116 in navedena sodna praksa).

251 Zato je treba Svetu in Komisiji naložiti plačilo njunih lastnih stroškov in stroškov, ki jih je priglasila Front Polisario.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (osmi senat)

razsodilo:

1. **Sklep Sveta 2012/497/EU z dne 8. marca 2012 o sklenitvi Sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani se razglasi za ničen v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba navedenega sporazuma za Zahodno Saharo.**

2. **Svet Evropske unije in Evropska komisija nosita svoje stroške in plačata stroške, ki jih je priglasila Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario).**

D. Gracias M. Kančeva C. Wetter

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 10. decembra 2015.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje 2

Mednarodni status Zahodne Sahare 2

Izpodbijani sklep in njegovo ozadje 4

Postopek in predlogi strank 5

Dopustnost 6

Sposobnost Front Polisario biti stranka 6

Neposredno in posamično nanašanje izpodbijanega sklepa na Front Polisario 9

Utemeljenost 15

Prvi tožbeni razlog 16

Drugi tožbeni razlog 17

Preostali tožbeni razlogi 18

Obstoj absolutne prepovedi sklenitve sporazuma, ki se lahko uporablja tudi za sporno ozemlje 18

– Tretji tožbeni razlog 19

– Četrti tožbeni razlog 19

– Peti tožbeni razlog 20

– Šesti tožbeni razlog 22

– Sedmi tožbeni razlog 22

– Osmi tožbeni razlog 23

– Uvodne ugotovitve o vplivu mednarodnega prava 23

– Deveti tožbeni razlog 24

– Deseti tožbeni razlog 26

– Enajsti tožbeni razlog 27

– Ugotovitev v zvezi z obstojem absolutne prepovedi sklenitve mednarodnih sporazumov, ki se uporabljajo na spornem ozemlju 27

Diskrecijska pravica institucij Unije in elementi, ki jih morajo upoštevati 28

Stroški 31