Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (åttonde avdelningen)

den 10 december 2015*

”Yttre förbindelser — Avtal genom skriftväxling mellan unionen och Marocko — Ömsesidig liberalisering angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter — Avtalets tillämpning på Västsahara — Front Polisario — Talan om ogiltigförklaring — Partsbehörighet — Direkt och personligen berörd — Upptagande till sakprövning — Förenlighet med folkrätten — Motiveringsskyldighet — Rätten till försvar”

I mål T-512/12,

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), inledningsvis företrädd av advokaterna C.-E. Hafiz och G. Devers, därefter av advokaten Devers,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Kyriakopoulou, Á. de Elera-San Miguel Hurtado, A. Westerhof Löfflerová och N. Rouam, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta och D. Stefanov, därefter av Castillo de la Torre och Paasivirta, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets beslut 2012/497/EU av den 8 mars 2012 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 241, s. 2),

meddelar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen),

sammansatt av ordföranden D. Gratsias (referent), samt domarna M. Kancheva och C. Wetter,

justitiesekreterare: handläggaren S. Bukšek Tomac,

* Rättegångsspråk: franska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 juni 2015,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

Västsaharas folkrättsliga status

1 Västsahara är ett territorium i nordvästra Afrika som gränsar till Marocko i norr, Algeriet i nordost, Mauretanien i öster och söder, medan kusten i väster gränsar till Atlanten. Det koloniserades av Konungariket Spanien efter konferensen i Berlin (Tyskland) år 1884 (Berlinkonferensen) och har sedan andra världskriget utgjort en spansk provins. Efter det att Västsahara blivit självständigt år 1956, krävde Konungariket Marocko att Västsahara skulle ”befrias”, då det ansåg att detta territorium tillhörde Marocko.

2 Den 14 december 1960 antog Förenta nationernas generalförsamling resolution 1514 (XV) om beviljande av självständighet åt koloniserade länder och folk.

3 År 1963, efter det att Konungariket Spanien överlämnat upplysningar i enlighet med artikel 73 e i Förenta nationernas stadga (nedan kallad FN-stadgan) skrev FN in Västsahara i förteckningen över icke självstyrande territorier. Västsahara finns fortfarande kvar i denna förteckning.

4 Den 20 december 1966 antog FN:s generalförsamling resolution 2229 (XXI) angående frågan om Ifni och Spanska Sahara i vilken på nytt hävdades ”Spanska Saharas folks okränkbara rätt till självbestämmande”. FN:s generalförsamling begärde att Konungariket Spanien i egenskap av förvaltande makt skulle ”så fort som möjligt fastställa i enlighet med Spanska Saharas inhemska befolknings förhoppningar och i samråd med Marockos och Mauretaniens regeringar och varje annan berörd part, de närmare bestämmelserna för anordnandet av en folkomröstning som skulle hållas under FN:s överinseende för att göra det möjligt för territoriets inhemska befolkning att fritt utöva sin rätt till självbestämmande”.

5 Sökanden, Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario, Folkfronten för Saqia el-Hamras och Rio de Oros befrielse, nedan kallad Polisario), bildades den 10 maj 1973. Enligt artikel 1 i dess stadgar som upprättades vid den trettonde kongressen i december 2011, är organisationen ”en nationell befrielserörelse och en frukt av Västsaharas långvariga motstånd mot diverse former av utländsk ockupation”.

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

7 FN:s generalförsamling beslutade genom resolution 3292 (XXIX) angående frågan om Spanska Sahara, som antogs den 13 december 1974, att begära ett rådgivande yttrande från internationella domstolen i frågan huruvida Västsahara (Rio del Oro och Saqia el-Hamra) vid den tidpunkt då det koloniserades av Konungariket Spanien var *terra nullius*. För det fall svaret på frågan skulle besvaras nekande, begärdes det även att internationella domstolen skulle uttala sig i frågan huruvida Västsahara hade juridiska band till Konungariket Marocko och Mauretanien i dess helhet. Dessutom anmodade FN:s generalförsamling Konungariket Spanien vilket den betecknade som förvaltande makt att uppskjuta den folkomröstning det avsåg att anordna i Västsahara, så länge det inte hade uttalat sig om vilken politik som skulle bedrivas för att påskynda processen för territoriets avkolonisering.

Generalförsamlingen bad också specialkommittén med uppgift att studera situationen rörande tillämpningen av dess ovan i punkt 2 nämnda resolution ”att följa situationen på territoriet inklusive ge i uppdrag åt delegationer att besöka territoriet”.

8 Den 16 oktober 1975 avgav Internationella domstolen det rådgivande yttrande som hade begärts (Västsahara, rådgivande yttrande, Internationella domstolens rättsfallssamling, C.I.J. Recueil, 1975, s. 12). Enligt yttrandet var Västsahara (Rio del Oro och Saqia el-Hamra) inte *terra nullius* vid tidpunkten för Konungariket Spaniens kolonisering. Internationella domstolen anförde även i sitt yttrande att Västsahara hade juridiska band till Mauretanien i dess helhet men att de uppgifter och upplysningar som kommit till dess kännedom inte visade att det fanns några band som innebar ett hierarkiskt förhållande mellan Västsahara, å ena sidan, och Konungariket Marocko eller Mauretanien i dess helhet, å andra sidan. Internationella domstolen angav således i punkt 162 i sitt yttrande att den inte hade konstaterat att det fanns juridiska band som kunde ändra tillämpningen av FN:s generalförsamlings resolution 1514 (XV) av den 14 december 1960 om beviljande av självständighet åt koloniserade länder och folk (se punkt 2 ovan) vad angick avkoloniseringen av Västsahara och särskilt tillämpningen av principen om rätt till självbestämmande tack vare det fria och autentiska uttrycket för territoriets befolknings vilja.

9 Under hösten 1975 förvärrades situationen i Västsahara. I ett tal som hölls samma dag som det ovannämnda yttrandet från internationella domstolen offentliggjordes, ansåg kungen av Marocko att ”alla” hade erkänt att Västsahara tillhörde Marocko och att det endast återstod för marockanerna att ”ockupera [sitt] territorium” Han uppmanade till organiserandet av ”en fredsmarsch” till Västsahara med deltagande av 350 000 personer.

10 FN:s säkerhetsråd (nedan kallat Säkerhetsrådet) uppmanade de berörda parterna att visa prov på återhållsamhet och måttfullhet och det uttryckte sin oro över den allvarliga situationen i tre resolutioner om Västsahara, nämligen resolutionerna 377 (1975) av den 22 oktober 1975, 379 (1975) av den 2 november 1975, och 380 (1975) av den 6 november 1975. I den sistnämnda av dessa resolutioner, beklagade Säkerhetsrådet att den marsch som utannonserats av Marockos kung hade genomförts och det begärde av Konungariket Marocko att alla deltagare i marschen omedelbart skulle dra sig tillbaka från Västsaharas territorium.

11 Den 14 november 1975 undertecknades en principförklaring om Västsahara (Madridavtalen) i Madrid (Spanien) av Konungariket Spanien, Konungariket Marocko och Islamiska republiken Mauretanien. I denna förklaring upprepade Konungariket Spanien sin avsikt att avkolonisera Västsahara. Dessutom överenskom parterna att Konungariket Spaniens befogenheter och ansvar i egenskap av förvaltande makt över Västsahara skulle överlämnas till en temporär trepartsförvaltning.

12 Den 26 februari 1976 informerade Konungariket Spanien FN:s generalsekreterare om att detta land från och med denna dag upphörde med sin närvaro på Västsaharas territorium och att det hädanefter betraktade sig befriat från allt ansvar av internationell karaktär för dess förvaltning. Under tiden hade en väpnad konflikt utbrutit i Västsahara mellan Konungariket Marocko, Islamiska republiken Mauretanien och Polisario.

13 Den 14 april 1976 undertecknade Konungariket Marocko och Islamiska republiken Mauretanien en konvention angående dragningen av deras gräns enligt vilken de delade upp Västsaharas territorium sinsemellan. Med tillämpning av ett fredsavtal som ingicks i augusti 1979 mellan Islamiska republiken Mauretanien och Polisario, drog sig emellertid Islamiska republiken Mauretanien tillbaka från Västsaharas territorium. Till följd av detta tillbakadragande utsträckte Marocko sin ockupation till det territorium som Mauretanien hade lämnat.

14 I resolution 34/37, av den 21 november 1979, angående frågan om Västsahara, upprepade FN:s generalförsamling ”Västsaharas folks okränkbara rätt till självbestämmande och oberoende” och den välkomnade det fredsavtal som slutits mellan Islamiska republiken Mauretanien och Polisario

(punkt 13 ovan). Den beklagade därefter i hög grad att ”situationen förvärrats till följd av att Marocko framhärdar i sin ockupation av Västsahara och att ockupationen utvidgats till det territorium som nyligen lämnats av Mauretanien”. FN:s generalförsamling begärde att Konungariket Marocko också skulle engagera sig i fredsdynamiken och rekommenderade i detta syfte att Polisario ”som företräder Västsaharas folk fullt ut deltar i alla strävanden att finna en politisk lösning som är rättvis, varaktig och slutgiltig på frågan om Västsahara”.

15 Den väpnade konflikten fortsatte mellan Polisario och Konungariket Marocko. Den 30 augusti 1988, godtog emellertid båda parter i princip de förslag till reglering som lagts fram, bland annat av FN:s generalsekreterare. Denna plan byggde på ett eld-upphör mellan de stridande parterna och i den föreskrevs en övergångsperiod som skulle göra det möjligt att anordna en folkomröstning om självbestämmande under FN:s kontroll. Genom resolution 690 (1991) av den 29 april 1991, angående situationen i Västsahara, utformade Säkerhetsrådet ett uppdrag för FN som bestod i att anordna en folkomröstning i Västsahara (MINURSO). Efter det att MINURSO utvecklats respekterades allmänt det eld-upphör som ingåtts mellan Konungariket Marocko och Polisario men någon folkomröstning har ännu inte genomförts, även om ansträngningar i den riktningen och samtal mellan de båda berörda parterna fortsätter.

16 För närvarande kontrollerar Konungariket Marocko den största delen av Västsaharas territorium, medan Polisario kontrollerar ett mindre och mycket glesbefolkat område i östra delen av territoriet. Det territorium som kontrolleras av Polisario är avskilt från det territorium som kontrolleras av Konungariket Marocko genom en mur av sand som byggts av Marocko och övervakas av den marockanska armén. Ett betydande antal flyktingar med ursprung i Västsahara lever i läger som förvaltas av Polisario vilka är belägna på det algeriska territoriet, nära Västsahara.

Det angripna beslutet och vad som föregick det

17 Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko å andra sidan (EGT L 70, 2000, s. 2) (nedan kallat associeringsavtalet med Marocko), ingicks i Bryssel den 26 februari 1996.

18 Enligt artikel 1 i avtalet upprättas en associering mellan gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen (nedan tillsammans betecknade som gemenskapen) och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan. Associeringsavtalet med Marocko är indelat i åtta avdelningar angående fri rörlighet för varor, etableringsrätt och tillhandahållande av tjänster, ”betalningar, kapital, konkurrensbestämmelser och andra ekonomiska bestämmelser”, ekonomiskt samarbete, socialt och kulturellt samarbete, ekonomiskt samarbete, och slutligen institutionella och allmänna bestämmelser samt slutbestämmelser. Associeringsavtalet med Marocko innehåller även sju bilagor av vilka de sex första innehåller en uppräkning av de varor som anges i vissa bestämmelser i artiklarna 10, 11 och 12 (vilka alla finns i den avdelning som rör fri rörlighet för varor), medan den sjunde bilagan gäller immateriell, kommersiell och industriell äganderätt. Dessutom har fem protokoll bifogats associeringsavtalet med Marocko, om den ordning som ska tillämpas på import till gemenskapen av jordbruksprodukter med ursprung i Marocko, den ordning som ska tillämpas på import till gemenskapen av fiskeprodukter med ursprung i Marocko, den ordning som ska tillämpas vid import till Marocko av jordbruksprodukter med ursprung inom gemenskapen, definitionen av ”ursprungsvaror” och metoder för administrativt samarbete och slutligen om ömsesidigt bistånd mellan administrativa myndigheter i tullfrågor. Protokollen nr 1, 4 och 5 har egna bilagor som särskilt vad gäller protokoll nr 4 om definitionen av begreppet ursprungsvaror är mycket omfattande.

19 Associeringsavtalet med Marocko, de protokoll, som det inbegriper i form av bilagor samt de förklaringar och den skriftväxling som bifogats slutakten har godkänts i Europeiska gemenskapens och Europeiska kol- och stålgemenskapens namn genom rådets och kommissionens beslut 2000/204/EG, EKSG av den 24 januari 2000 om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EGT L 70, s. 1).

20 Enligt rådets beslut 2012/497/EU av den 8 mars 2012 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av associeringsavtalet med Marocko (EUT L 241, s. 2, nedan kallat det angripna beslutet), erkände Europeiska unionens råd på Europeiska unionens vägnar avtalet genom skriftväxling mellan unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av associeringsavtalet med Marocko.

21 I den avtalstext som godkändes i det angripna beslutet, vilket offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* har artikel 10 som ingår i avdelning II om fri rörlighet för varor avlägsnats ur associeringsavtalet med Marocko och ändringar har gjorts i artiklarna 7, 15, 17 och 18 i samma avdelning samt i rubriken till kapitel II som också finns i samma avdelning. Dessutom har texten i protokollen nr 1-3 i associeringsavtalet med Marocko ersatts genom det avtal som godkänts genom det angripna beslutet.

Förfarandet och parternas yrkanden

22 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 november 2012 väckte sökanden förevarande talan. Som svar på en begäran om rättelse av ansökan, inkom sökanden den 2 och den 31 januari 2013 med bevis för att den fullmakt som organisationens advokat erhållit hade utställts av en person som var behörig att agera i Polisarios namn samt med dess stadgar.

23 Efter det att rådets svarsskrivelse inkommit den 16 april 2013, begärde tribunalen som en åtgärd för processledning att sökanden skulle besvara vissa frågor. I det sammanhanget anmodade tribunalen sökanden att inkomma med bevisning till styrkande av att organisationen bildats i form av en juridisk person enligt en internationellt erkänd stats rätt. Dessutom begärde tribunalen att sökanden skulle yttra sig över rådets argumentering i dess svarsskrivelse enligt vilken talan ska avvisas.

24 Sökanden besvarade tribunalens frågor genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 26 september 2013.

25 Genom beslut av ordföranden på tribunalens åttonde avdelning av den 6 november 2013 tilläts Europeiska kommissionen att intervenera till stöd för rådets yrkanden. Kommissionen inkom med sin interventionsinlaga den 17 december 2013. Rådet och sökanden framförde sina synpunkter på interventionsinlagan den 24 januari, respektive den 20 februari 2014.

26 På förslag av referenten beslutade tribunalen (åttonde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning anmodade tribunalen rådet och kommissionen att besvara en fråga, vilken besvarades inom den utsatta fristen.

27 Genom skrivelse som inkom till tribunalens kansli den 2 juni 2015 ansökte sökanden om att få föra tre dokument som inte tidigare företetts till handlingarna i målet, vilka sökanden bedömde vara relevanta för lösningen av tvisten. Genom beslut av den 12 juni 2015 beslutade ordföranden på tribunalens åttonde avdelning att föra denna ansökan och de dokument som bifogats den till handlingarna i målet.

28 Svarandena och intervenienten yttrade sig över handlingarna i fråga vid förhandlingen. I detta sammanhang gjorde rådet gällande att dessa hade lagts fram för sent och att de i vart fall inte tillförde diskussionen några nya uppgifter. Kommissionen valde för sin del att inte uttala sig om deras relevans för lösningen av tvisten.

29 Sökanden har yrkat att det angripna beslutet och ”följaktligen alla tillämpningsföreskrifter” ska ogiltigförklaras”.

30 Vid förhandlingen uppgav emellertid sökandens företrädare att omnämnandet av ”alla tillämpningsföreskrifter” berodde på ett skrivfel och att organisationens yrkande skulle förstås så att den enbart begärde ogiltigförklaring av det angripna beslutet. Denna förklaring antecknades i förhandlingsprotokollet.

31 Vidare har sökanden i sitt yttrande över kommissionens interventionsinlaga yrkat att rådet och kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

32 Rådet har yrkat att tribunalen ska

— avvisa talan,

— om tribunalen finner att talan kan tas upp till sakprövning, ogilla den, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Kommissionen stödjer rådets yrkande om att talan ska avvisas eller i annat fall ogillas, och har vidare yrkat att sökanden ska förpliktas att ersättas rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Huruvida Polisario har partsbehörighet

34 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

35 Artikel 44.5 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991 som var tillämplig vid den tidpunkt då ansökan inkom har följande lydelse:

”En ansökan av en privaträttslig, juridisk person ska åtföljas av

a) stiftelseurkund, bolagsordning, stadgar eller annan motsvarande handling, nyligen utfärdat utdrag ur bolagsregister, handelsregister, föreningsregister eller motsvarande register eller annat bevis för dess rättsliga existens,

b) bevis för att advokatens fullmakt har utställts av någon därtill behörig person.”

36 I artikel 44.6 i nämnda rättegångsregler föreskrivs vidare att justitiesekreteraren, om ansökan inte uppfyller kraven i punkterna 3–5, ska fastställa en skälig frist för sökanden, så att denne kan rätta ansökan eller inkomma med de nämnda handlingarna.

37 I ansökan har Polisario anfört att organisationen är ”ett folkrättsligt rättssubjekt som enligt folkrätten i likhet med andra nationella befrielserörelser tillerkänns status som internationell juridisk person”. Polisario har vidare gjort gällande genom att åberopa flera texter som den bifogat ansökan att den har ”erkänts som företrädare för Västsaharas folk vid förhandlingarna ... av FN:s och Europeiska unionens instanser och av [Konungariket] Marocko”. Polisario har tillagt att såväl säkerhetsrådet som FN:s generalförsamling har erkänt att det fredsavtal som Polisario hade ingått med Mauretanien i augusti 1979 är giltigt (se punkt 13 ovan). Slutligen har sökanden åberopat den omständigheten att Europaparlamentet i två resolutioner har begärt av organisationen och av Konungariket Marocko att samarbeta fullt ut med Internationella Rödakorskommittén och med FN.

38 Sökanden hade inte bifogat ansökan de handlingar som föreskrivs i artikel 44.5 i rättegångsreglerna av den 2 maj 1991. Efter det att en frist fastställts av kansliet för rättelse av ansökan, lade sökanden fram utdrag ur sina stadgar, en fullmakt till sin advokat som utställts av en enligt stadgarna behörig person, det vill säga av dess generalsekreterare, samt bevis för att den sistnämnde blivit vald. Däremot företedde inte Polisario några ytterligare handlingar som bevis för att den är en juridisk person.

39 Det var under dessa förhållanden som tribunalen vidtog den ovan i punkt 23 nämnda åtgärden för processledning.

40 Som svar på tribunalens frågor, har sökanden anfört följande:

”[Polisario] är inte en juridisk person enligt rättsreglerna i någon stat, vare sig den är internationellt erkänd eller ej. [Polisario] kan inte i högre grad än en utländsk stat eller Europeiska unionen själv, härleda sin rättsliga existens ur en stats interna rätt”.

41 Polisario har vidare hävdat att organisationen är ”ett folkrättsligt rättssubjekt” och har tillagt följande:

”[Polisario] är på intet sätt skyldig att bevisa att organisationen bildats enligt en internationellt erkänd stats interna rätt. I och med att den inkarnerar Västsaharas folks suveränitet kan den inte låta sin existens vara beroende av rättsordningen i den före detta kolonialmakten Konungariket Spanien som åsidosätter alla sina internationella förpliktelser sedan 40 år tillbaka och än mindre ockupationsmakten Marocko, som påtvingar sin rättsordning med rättsstridig användning av vapenstyrka …”.

42 Rådet har gjort gällande att sökanden ”inte har visat att organisationen har rättskapacitet och är behörig att väcka förevarande talan”. Enligt rådet verkar sökanden likställa sin egenskap av företrädare för Västsaharas folk med den egenskap av juridisk person i folkrättsligt hänseende som tillkommer suveräna stater. Rådet har invänt mot att dessa båda begrepp skulle kunna likställas och att sökanden skulle kunna likställas med en stat.

43 Rådet har tillagt att även om det antas att sökanden har erkänts som nationell befrielserörelse och att organisationen härigenom är en juridisk person, innebär inte detta automatiskt partsbehörighet vid unionsdomstolarna. Enligt rådet ger FN:s erkännande av sökanden som företrädare för Västsaharas folk på sin höjd en behörighet att delta i de förhandlingar om Västsaharas status som leds av FN och att tillsammans med Konungariket Marocko vara dess samtalspartner för detta ändamål. Detta erkännande medger däremot inte någon talerätt (*locus standi*) vid domstolar som befinner sig utanför FN-sammanhanget och på vilka det inte ankommer att lösa den internationella konflikten mellan sökanden och Konungariket Marocko.

44 Kommissionen har förklarat att den inte bestrider ”den egenskap av företrädare för Västsaharas folk som Polisario åtnjuter och som FN:s generalförsamling har tillerkänt organisationen”.

45 Kommissionen har emellertid tillagt följande:

”[D]et är tveksamt huruvida [Polisario] är en juridisk person. I egenskap av företrädare för Västsaharas folk kan organisationen på sin höjd betraktas som en funktionell och tillfällig juridisk person”.

46 Mot bakgrund av parternas argument ska det först och främst preciseras att det i det aktuella målet inte handlar om att avgöra vare sig huruvida Polisario kan betecknas som en ”nationell befrielserörelse” eller huruvida den beteckningen, om den är korrekt, räcker för att Polisario ska anses vara en juridisk person. Den fråga som tribunalen är föranledd att besvara är om Polisario har partsbehörighet för att vid tribunalen i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF begära ogiltigförklaring av det angripna beslutet.

47 Det ska sedan framhållas att det framgår av artikel 263 fjärde stycket FEUF att endast fysiska personer och enheter som är juridiska personer kan väcka talan om ogiltigförklaring enligt denna bestämmelse. I dom av den 27 november 1984, Bensider m.fl./kommissionen (50/84, REG, EU:C:1984:365, punkt 9), avvisade således Europeiska unionens domstol en talan som väckts av ett bolag som vid tidpunkten för talans väckande ännu inte hade förvärvat ställning som juridisk person.

48 I dom av den 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/kommissionen (135/81, REG, EU:C:1982:371, punkt 10), slog domstolen emellertid fast att begreppet juridiska personer som förekommer i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte nödvändigtvis sammanfaller med de begrepp som förekommer i olika rättsordningar i medlemsstaterna. I denna dom medgav domstolen att en talan kunde tas upp till prövning som väckts av en ”tillfällig sammanslutning av tio resebyråer som gått samman för att lämna ett anbud i en upphandling” mot ett beslut av kommissionen att utesluta sammanslutningen från anbudsinfordran. Domstolen anförde härvidlag att kommissionen själv hade medgett att det anbud som lämnats av den ifrågavarande sammanslutningen kunde godtas och den hade avvisat det efter en jämförande prövning av alla anbudsgivare. Följaktligen kunde inte kommissionen enligt domstolen bestrida partsbehörigheten hos en enhet som den hade godkänt som deltagare i en upphandling och till vilken den hade riktat ett negativt beslut efter en jämförande prövning av alla anbudsgivare (dom Groupement des Agences de voyages/kommissionen, se ovan, EU:C:1982:371, punkterna 9–12).

49 I domar av den 8 oktober 1974, Union syndicale – Service public européen m.fl./rådet (175/73, REG, EU:C:1974:95, punkterna 9–17) och Syndicat général du personnel des organismes européens/kommissionen (18/74, REG, EU:C:1974:96, punkterna 5–13), räknade domstolen likaledes upp ett visst antal omständigheter, för det första, den omständigheten att unionens tjänstemän enligt artikel 24 a i tjänsteföreskrifterna har föreningsrätt och bland annat kan vara medlemmar i fackföreningar eller yrkessammanslutningar, för det andra, att sökandena i dessa båda mål var organisationer som samlar en betydande del av tjänstemännen och de övriga anställda vid unionens institutioner. För det tredje, var deras stadgar och interna struktur tillräckligt självständiga för att de skulle kunna handla som ansvariga enheter i rättsliga sammanhang. För det fjärde, hade kommissionen godtagit föreningen som samtalspartner vid förhandlingar. Avslutningsvis kunde de sökande fackföreningarna inte frånkännas partsbehörighet vid unionsdomstolarna när de väckte talan om ogiltigförklaring under iakttagande av villkoren i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

50 Det ska slutligen också erinras om att domstolen i dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet (C-229/05 P, REG, EU:C:2007:32, punkterna 109–112), medgav att en talan om ogiltigförklaring kunde upptas till sakprövning vilken hade väckts av en enhet som blivit föremål för restriktiva åtgärder inom ramen för bekämpandet av terrorism, utan att den frågade sig om denna enhet var en juridisk person. Domstolen erinrade om att unionen är en rättsunion och framhöll att om unionslagstiftaren anser att enheten i fråga existerar i tillräckligt hög grad för att kunna bli föremål för de ifrågavarande restriktiva åtgärderna är det ur rättvisehänseende och för konsekvensens skull nödvändigt att anse att denna

enhet existerar i tillräckligt hög grad för att kunna angripa den aktuella åtgärden. I annat fall skulle en organisation kunna upptas i den ifrågavarande förteckningen men utan att ha möjlighet att väcka talan häremot.

51 Även om den rättspraxis som citerats ovan visar att unionsdomstolarna kan medge att en enhet har partsbehörighet men inte den egenskap av juridisk person som motsvarar den som en medlemsstats eller en tredje stats rätt tillerkänner, eller till och med att enheten inte är någon juridisk person enligt denna stats rätt, ska det nämnas att domstolen i beslut av den 14 november 1963, Lassalle/parlamentet (15/63, REG, EU:C:1963:47, s. 97 och 100), framhöll att de omständigheter som utgör grunden för partsbehörigheten vid unionsdomstolarna innebär ett oberoende och ett ansvar, även om de är begränsade och den avslog en interventionsansökan som parlamentets personalkommitté hade framställt vilken enligt domstolen inte uppfyllde dessa kriterier. Denna ståndpunkt avspeglas också i den rättspraxis som citerats ovan i punkt 49, i och med att den förklarar domstolens konstaterande att de fackföreningar som väckt talan i de ifrågavarande målen hade stadgar och interna strukturer som var tillräckligt självständiga för att de skulle handla som ansvariga enheter i rättsliga sammanhang.

52 Mot bakgrund av denna rättspraxis ska slutsatsen dras att i vissa speciella fall kan en enhet som inte är en juridisk person enligt en medlemsstats eller en tredje stats rätt inte desto mindre betraktas som en ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF och tillåtas att väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom Groupement des Agences de voyages/kommissionen, punkt 48 ovan, EU:C:1982:371, punkterna 9–12, och dom PKK och KNK/rådet, punkt 50 ovan, EU:C:2007:32, punkterna 109–112). Så är särskilt fallet när unionen och dess institutioner i sina rättsakter eller i sitt handlande behandlar enheten ifråga som ett särskilt rättssubjekt som kan ha egna rättigheter och skyldigheter och bli föremål för restriktioner.

53 Detta förutsätter emellertid att den ifrågavarande enhetens stadgar och interna struktur är tillräckligt självständiga för att den att ska kunna handla som en ansvarig enhet i rättsliga sammanhang (se, för ett liknande resonemang, beslut Lassalle/parlamentet, punkt 51 ovan, EU:C:1963:47, s. 100, dom Union syndicale – Service public européen m.fl./rådet, punkt 49 ovan, EU:C:1974:95, punkterna 9–17, och Syndicat général du personnel des organismes européens/kommissionen, punkt 49 ovan, EU:C:1974:96, punkterna 5–13).

54 I det aktuella målet ska det konstateras att de villkor som nämnts ovan i punkt 53 är uppfyllda vad Polisario beträffar. Polisario har nämligen sina egna stadgar och en fast intern struktur och förfogar över en generalsekreterare som har gett fullmakt åt dess råd att väcka förevarande talan. Det verkar tydligt att dessa stadgar och denna interna struktur är tillräckligt självständiga för att Polisario ska handla som en ansvarig enhet i rättsliga sammanhang, i synnerhet som, enligt vad diverse av organisationen åberopade texter vittnar om, Polisario har deltagit i förhandlingar under FN:s beskydd och till och med undertecknat ett fredsavtal med en internationellt erkänd stat, nämligen Islamiska republiken Mauretanien.

55 Vad gäller de resonemang som förts ovan i punkt 52 är det förvisso sant att Polisario inte har varit föremål för rättsakter av unionen eller dess institutioner som till sin art motsvarar dem som var i fråga i dom Groupement des Agences de voyages/kommissionen, punkt 48 ovan (EU:C:1982:371), och dom PKK och KNK/rådet, punkt 50 ovan (EU:C:2007:32). De båda resolutioner av parlamentet som åberopats av Polisario (se punkt 37 ovan) är av en annan karaktär då de, åtminstone vad Polisario angår, inte ger upphov till tvingande rättsverkningar.

56 Det är också korrekt, såsom framgår av den information som sammanfattats ovan i punkterna 1–16, att Västsahara är ett territorium vars folkrättsliga status för närvarande är obestämd. Såväl Konungariket Marocko som sökanden gör anspråk på det och FN verkar sedan länge för en fredlig lösning av denna konflikt. Såsom framgår av rådets och kommissionens skrivelser, har såväl unionen som dess medlemsstater avstått från varje ingripande och ställningstagande i denna konflikt och kommer vid

behov att godta varje lösning som beslutas i enlighet med folkrätten under FN:s beskydd. Kommissionen har härvidlag tillagt att den stödjer de ansträngningar som FN:s generalsekreterare lagt ned på att åstadkomma en politisk lösning som är rättvis, varaktig och ömsesidigt godtagbar och som gör det möjligt för Västsaharas folk att bli självbestämmande. Kommissionen fortsatte sitt resonemang med att ”[u]nder tiden är Västsahara fortfarande ett icke självstyrande territorium som de facto förvaltas av Konungariket Marocko”.

57 För det första, ska det således konstateras att sökanden är en av parterna i konflikten angående detta icke oberoende territoriums öde och i egenskap av part i konflikten nämns sökanden vid namn i tillhörande texter, inklusive i de resolutioner av parlamentet som angetts i punkt 37 ovan.

58 För det andra, kan det även slås fast att det för närvarande är omöjligt för Polisario att formellt ombildas till en juridisk person enligt Västsaharas rätt, eftersom det ännu saknas en sådan. Även om det är korrekt, såsom kommissionen har anfört, att Konungariket Marocko de facto förvaltar praktiskt taget hela Västsaharas territorium, rör det sig om en faktisk situation som Polisario motsätter sig och som just är ursprunget till den konflikt mellan Polisario och Konungariket Marocko som FN försöker lösa. Det skulle med säkerhet vara möjligt för Polisario att ombildas till en juridisk person i överensstämmelse med rättsregler i en tredje stat, men det kan inte av det skälet krävas av organisationen att gör det.

59 För det tredje, ska det slutligen erinras om att rådet och kommissionen själva erkänner att Västsaharas folkrättsliga status och rättsliga ställning har de särdrag som nämnts ovan i punkt 58 och att de anser att territoriets slutgiltiga status och följaktligen vilket lands rätt som är tillämplig där ska fastställas inom ramen för en fredsprocess under FN:s överinseende. Det är emellertid just FN som betraktar Polisario som en väsentlig part i en sådan process.

60 Med hänsyn till dessa mycket speciella omständigheter kan slutsatsen dras att Polisario ska betraktas som en ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF och att den kan väcka talan om ogiltigförklaring vid unionsdomstolarna även om organisationen inte är en juridisk person enligt rättsregler i en medlemsstat eller en tredje stat. Såsom har anförts ovan kan den nämligen endast vara en juridisk person enligt Västsaharas rätt som för närvarande inte är en stat som erkänts av unionen och dess medlemsstater och inte har någon egen rättsordning.

Huruvida Polisario är direkt och personligen berörd av det angripna beslutet

61 Sökanden har gjort gällande att det angripna beslutet rör organisationen personligen ”med anledning av rättsliga egenskaper som är betecknande för den, då den är den legitima företrädaren för Västsaharas folk, erkänd som sådan av FN och unionen”. Polisario har tillagt att organisationen ”är den enda som är kvalificerad att företräda det folk som lever” på Västsaharas territorium.

62 Sökanden har tillagt att det angripna beslutet ”har direkta verkningar för Västsaharas folks rättsliga ställning, då det inte lämnar något utrymme för skönsmässig bedömning åt medlemsstaterna i fråga om tillämpningen” av det avtal som avses i beslutet. Enligt sökanden kräver inte avtalets genomförande att medlemsstaterna vidtar genomförandeåtgärder och alla medlemsstater, Konungariket Marocko och alla företag kan göra gällande att det angripna beslutet har en direkt inverkan på dem.

63 Rådet har med stöd av kommissionen bestritt att sökanden skulle vara direkt och personligen berörd av det angripna beslutet.

64 Vad angår frågan om Polisario är direkt berörd, har rådet gjort gällande att det är svårt att förstå hur det angripna beslutet, vilket rör ingåendet av ett internationellt avtal mellan unionen och Konungariket Marocko, skulle kunna ha direkta verkningar för sökandens rättsliga ställning. Enligt rådet kan detta

beslut på grund av sin natur inte ha rättsverkningar för tredje man eftersom det endast uttrycker ett godkännande på unionens vägnar av ett internationellt avtal. Beslutets rättsverkningar uppkommer endast i förhållande till unionen och dess institutioner och inte i förhållande till tredjeman.

65 Vad angår frågan om sökanden är personligen berörd har rådet hävdat att det angripna beslutet syftar till ingående av ett avtal mellan Konungariket Marocko och unionen och att det endast rör dessa båda rättssubjekt personligen.

66 Rådet har tillagt att det faktum att det föreligger en konflikt mellan sökanden och Konungariket Marocko varken har något samband med det angripna beslutet eller på något sätt berörs av det avtal som ingåtts i enlighet med beslutet.

67 Det ska erinras om att det anges i artikel 263 fjärde stycket FEUF att talerätt för fysiska och juridiska personer mot en akt som inte är riktad till dem föreligger i två fall, nämligen om en akt berör personen i fråga direkt och personligen eller, om personen berörs direkt av en regleringsakt och denna inte medför genomförandeåtgärder (dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 19, och dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen, C-133/12 P, REU, EU:C:2014:105, punkt 31).

68 Begreppet ”regleringsakt” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF ska enligt rättspraxis förstås så, att det avser alla rättsakter med allmän giltighet med undantag för lagstiftningsakter (dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, REU, EU:C:2013:625, punkterna 60 och 61).

69 Distinktionen mellan en lagstiftningsakt och en regleringsakt beror enligt EUF-fördraget på förfarandet för dess antagande, vare sig detta var lagstiftande eller ej (beslut av den 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, T-18/10, REU, EU:T:2011:419, punkt 65).

70 Här ska det erinras om att det preciseras i artikel 289.3 FEUF att de rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande utgör lagstiftningsakter. Det görs en distinktion mellan det ordinarie lagstiftningsförfarandet vilket, såsom erinras om i artikel 289.1 andra meningen FEUF, definieras i artikel 294 FEUF och de särskilda lagstiftningsförfarandena. I detta avseende föreskrivs det i artikel 289.2 FEUF att i de särskilda fall som anges i fördragen består ett särskilt lagstiftningsförfarande bland annat i att rådet med medverkan av parlamentet antar ett beslut.

71 I det aktuella fallet har det angripna beslutet, såsom framgår av ingressen, antagits med iakttagande av det förfarande som fastställs i artikel 218.6 a FEUF, i vilken bestämmelse det föreskrivs att rådet på förslag av förhandlaren, i detta fall kommissionen, ska anta ett beslut om ingående av avtalet efter parlamentets godkännande. Detta förfarande uppfyller de kriterier som anges i artikel 289.2 FEUF och utgör följaktligen ett särskilt lagstiftningsförfarande.

72 Härav följer att det angripna beslutet är en lagstiftningsakt och inte utgör en regleringsakt. Det är således den första av de båda situationer som nämnts ovan i punkt 67 som är relevant i det aktuella fallet. Därför, och med beaktande av att det angripna beslutet inte är riktat till sökanden, måste det för att förvarande talan ska kunna tas upp till sakprövning visas att det angripna beslutet rör sökanden direkt och personligen.

73 För prövningen av denna fråga ska det avgöras huruvida det avtal vars ingående godkändes genom det angripna beslutet är tillämpligt eller ej på Västsaharas territorium, eftersom sökanden kan beröras direkt och personligen av den angripna rättsakten på grund av organisationens egenskap av part som är involverad i processen för reglering av ifrågavarande territoriums öde (se punkt 57 ovan) och dess anspråk på att vara den legitima företrädaren för Västsaharas folk (se punkt 61 ovan).

74 Rådet och kommissionen har härvidlag gjort gällande att enligt artikel 94 i associeringsavtalet med Marocko är detta tillämpligt på Konungariket Marockos territorium. Rådet anser att eftersom det inte definieras i denna artikel vad som är Konungariket Marockos territorium, avgör inte associeringsavtalet med Marocko i förväg Västsaharas rättsliga ställning och det innebär inget formellt erkännande av de rättigheter som Konungariket Marocko gör anspråk på i fråga om detta territorium. Det finns inte någon bestämmelse i det angripna beslutet eller i det genom beslutet godkända avtalet som föreskriver att tillämpningsområdet för avtalet skulle sträcka sig också till Västsahara.

75 Kommissionen har härvidlag erinrat om ordalydelsen av deklarationen om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med FN:s stadga vilken godkändes genom FN:s generalförsamlings resolution 2625 (XXV) av den 24 oktober 1970, i vilken det uttalas att ”[e]n kolonis territorium eller ett annat icke självstyrande territorium [ska enligt FN-stadgan] ha en status som är separat och skild från statusen hos den förvaltande statens territorium” och ”denna separata och särskilda status enligt stadgan existerar så länge som folket i kolonin eller det icke självstyrande territoriet inte utövar sin rätt att styra sig självt i enlighet med [FN-]stadgan och närmare bestämt dess mål och principer”. Härav följer enligt kommissionen att ett icke självstyrande territorium inte ingår i den förvaltande makten, utan har en särskild folkrättslig status. Internationella avtal som ingåtts av den makt som förvaltar ett icke självstyrande territorium är inte tillämpliga på detta territorium, utan uttrycklig utvidgning av tillämpningsområdet. Kommissionen har således i det aktuella målet gjort gällande att associeringsavtalet med Marocko i avsaknad av en sådan utvidgning endast ska tillämpas på varor som har sitt ursprung i Konungariket Marocko, en stat som enligt folkrätten inte inbegriper Västsahara.

76 Polisario har genmält att Konungariket Marocko inte förvaltar Västsahara enligt artikel 73 i FN-stadgan, utan ockuperar det militärt. Ur FN:s synvinkel är Konungariket Spanien fortfarande den makt som utövar förvaltningen av Västsahara. Konungariket Marocko är en ockupationsmakt i den mening som avses i humanitär folkrätt.

77 Polisario har tillagt att Konungariket Marocko tillämpar de avtal som ingåtts med unionen, inklusive associeringsavtalet med Marocko på Västsahara. Det rör sig om ett välkänt faktum, som såväl rådet som kommissionen känner till. Polisario har åberopat flera omständigheter till stöd för detta påstående.

78 För det första har Polisario åberopat det gemensamma svar som gavs av Europeiska unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik, nämligen kommissionens vice ordförande, Catherine Ashton på kommissionens vägnar på de frågor som parlamentsledamöter hade ställt och som hade referensnummer E-001004/11, P-001023/11 och E-002315/11 (EUT C 286 E, 2011, s. 1).

79 För det andra har Polisario gjort gällande, såsom flera dokument som finns tillgängliga på webbplatsen för kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet visar, att efter ingåendet av associeringsavtalet med Marocko, har kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor vilket hör till detta generaldirektorat har gjort flera besök i Västsahara för att försäkra sig om att de marockanska myndigheterna iakttar de hälsovårdsnormer som unionen fastställt.

80 För det tredje, har sökanden hävdat att den förteckning över auktoriserade marockanska exportörer enligt associeringsavtalet med Marocko som publicerats på kommissionens webbplats sammanlagt innehåller 140 företag som är etablerade i Västsahara.

81 Rådet har, inom ramen för en processledningsåtgärd, anmodats att inkomma med synpunkter på Polisarios ovannämnda påståenden och därvid anfört att det fullt ut stödjer FN:s strävanden att finna en stabil och varaktig lösning på frågan om Västsahara och att ingen av unionens institutioner någonsin har erkänt vare sig *de facto* eller *de jure* någon som helst marockansk suveränitet över Västsaharas territorium.

82 Dock kan unionens institutioner enligt rådet inte bortse från de faktiska realiteterna, det vill säga att Konungariket Marocko är den makt som de facto utövar förvaltningen av Västsahara. När det således gäller Västsaharas territorium betyder detta att unionen måste rikta sig till de marockanska myndigheterna vilka är de enda myndigheter som skulle kunna tillämpa avtalsbestämmelserna på detta territorium, under iakttagande av Västsaharas folks intressen och rättigheter. Denna omständighet innebär inte något erkännande vare sig *de facto* eller *de jure* av att Konungariket Marocko har något slags suveränitet över Västsaharas territorium.

83 Kommissionen har, för sin del, i detta sammanhang noterat att det gemensamma svaret på parlamentsledamöternas frågor med referensnummer E-1004/11, P-1023/11 och E-2315/11 visar att Västsaharas export *de facto* (och inte *de jure*) åtnjöt förmånsbehandling och den har erinrat om Konungariket Marockos förpliktelser i egenskap av ”makt som utövar den faktiska förvaltningen” av ett icke självstyrande territorium. Enligt kommissionen går det inte att här finna något slags erkännande av en annektering av Västsahara från Konungariket Marockos sida och inte heller en marockansk suveränitet över detta territorium.

84 Vad angår de dokument som nämnts i punkt 79 ovan, har kommissionen påpekat att det rörde sig om rent tekniska rapporter från dess kontor för livsmedels- och veterinärfrågor. Den har tillagt att det är nödvändigt att göra sådana sanitära inspektioner för varje vara som är avsedd att importeras till unionen oavsett om den drar nytta av ett associeringsavtal eller ej. Utan dessa inspektioner kan ingen vara exporteras till unionen från territoriet i fråga, vilket inte skulle gynna lokalbefolkningens intressen. Det faktum att dessa rapporter kvalificerar den marockanska myndigheten som ”behörig myndighet”, avspeglar endast Konungariket Marockos status i egenskap av makt som utövar den faktiska förvaltningen av Västsahara och utgör inte något som helst erkännande av dess suveränitet.

85 Om man inte vill utesluta all export från Västsahara kan Polisario, enligt kommissionen inte på allvar påstå att kontoret för livsmedels- och veterinärfrågor borde ha Polisario som enda samtalspartner på området för folkhälsa i Västsahara. Polisario utövar inte någon reell makt över det berörda territoriet och kan inte vara kapabel att försäkra sig om att regler till skydd för folkhälsan iakttas i samband med exporten.

86 Slutligen har kommissionen i huvudsak bekräftat att det finns företag som är etablerade i Västsahara i den förteckning över auktoriserade exportörer som nämnts ovan i punkt 80. Kommissionen har emellertid uppgett att i förteckningen i fråga angavs ”för enkelhetens skull” regionerna såsom de definieras av Konungariket Marocko utan att detta var tecken på något slags erkännande av en annektering.

87 Härutöver uppgav, såväl rådet som kommissionen, vid förhandlingen som svar på en fråga från tribunalen att det avtal som avses i det angripna beslutet de facto tillämpades på Västsaharas territorium. Denna förklaring antecknades i förhandlingsprotokollet.

88 Det ska noteras att den fråga som ställts ovan i punkt 73 definitivt kräver en tolkning av det avtal vars ingående godkändes genom det angripna beslutet.

89 I detta avseende erinrar domstolen först om att ett avtal med en tredje stat, som har ingåtts av rådet enligt artiklarna 217 FEUF och 218 FEUF, vad Europeiska unionen beträffar, utgör en rättsakt som beslutats av en av unionens institutioner, i den mening som avses i artikel 267 första stycket b FEUF. Bestämmelserna i ett sådant avtal utgör sedan, från och med dagen för avtalets ikraftträdande, en integrerad del av unionens rättsordning, och inom ramen för denna rättsordning är domstolen behörig att meddela förhandsavgörande om tolkningen av detta avtal (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, REU, EU:C:2010:91, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

90 Eftersom det avtal som avses i det angripna beslutet ingåtts mellan två folkrättssubjekt ska det dessutom regleras av folkrätten och i synnerhet vad gäller dess tolkning, av internationell traktaträtt (se, för ett liknande resonemang, dom Brita, punkt 89 ovan, EU:C:2010:91, punkt 39).

91 Den internationella traktaträtten har i huvudsak kodifierats i Wienkonventionen om traktaträtten av den 23 maj 1969 (Recueil des traités des Nations unies, volym 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen).

92 Reglerna i Wienkonventionen äger tillämpning på en överenskommelse som ingåtts mellan en stat och en internationell organisation, såsom det avtal som avses i det angripna beslutet, då dessa regler ger uttryck för allmän internationell sedvanerätt (se, för ett liknande resonemang, dom Brita, punkt 89 ovan, EU:C:2010:91, punkt 41). Det avtal som avses i det angripna beslutet ska således tolkas i enlighet med dessa bestämmelser.

93 Domstolen har dessutom redan slagit fast att en del bestämmelser i Wienkonventionen, även om själva konventionen inte är bindande vare sig för unionen eller för alla medlemsstater, återspeglar de internationella sedvanerättsliga regler som i sig binder unionens institutioner och hör till unionsrättsordningen (se dom Brita, punkt 89 ovan, EU:C:2010:91, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

94 Enligt artikel 31 i Wienkonventionen ska en traktat tolkas ärligt, i överensstämmelse med den gängse meningen med traktatens uttryck, sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte. I detta avseende ska hänsyn, utöver sammanhanget, tas till relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna.

95 I domen Brita, punkt 89 ovan (EU:C:2010:91, punkterna 44–53), fann domstolen att ett associeringsavtal mellan unionen och staten Israel som enligt dess lydelse var tillämpligt på ”staten Israels territorium” skulle tolkas så att produkter med ursprung på Västbanken som är ett territorium beläget utanför staten Israels territorium såsom det har erkänts internationellt, men som innehåller kolonier med israelisk befolkning som kontrolleras av staten Israel, inte omfattas av tillämpningsområdet för detta avtal.

96 Domstolen drog emellertid denna slutsats med hänsyn dels till principen i den allmänna internationella rätten om traktats relativa verkan. Enligt denna princip ska traktaten varken missgynna eller gynna tredje man (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Denna princip i allmän internationell rätt kommer till särskilt uttryck i artikel 34 i Wienkonventionen, enligt vilken en traktat varken skapar förpliktelser eller rättigheter för en tredje stat utan dess samtycke (dom Brita, punkt 89 ovan, EU:C:2010:91, punkt 44), dels till den omständigheten att unionen även hade ingått ett associeringsavtal med Palestinska befrielseorganisationen (PLO) för den palestinska myndigheten på Västbankens och i Gazas räkning. Det sistnämnda avtalet gäller enligt sin ordalydelse på Västbankens och Gazas territorium (dom Brita, punkt 89 ovan, EU:C:2010:91, punkterna 46 och 47).

97 Omständigheterna i det aktuella målet är inte desamma eftersom unionen i förevarande fall inte har ingått ett associeringsavtal som avser varor med ursprung i Västsahara vare sig med Polisario eller med någon annan stat eller någon annan enhet.

98 Det avtal vars ingående har godkänts genom det angripna beslutet ska således tolkas i enlighet med artikel 31 i Wienkonventionen (se punkt 94 ovan).

99 Enligt denna artikel ska det bland annat tas hänsyn till det sammanhang i vilket en internationell traktat, som det avtal som avses i det angripna beslutet, ingår. Alla de omständigheter som nämnts ovan i punkterna 77–87 ingår i detta sammanhang och visar att unionens institutioner var medvetna om att de marockanska myndigheterna tillämpade bestämmelserna i associeringsavtalet med Marocko även på den del av Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko och de motsatte sig inte

denna tillämpning. Tvärtom samarbetade kommissionen i viss utsträckning med de marockanska myndigheterna inför tillämpningen och erkände resultaten av den genom att inbegripa företag etablerade i Västsahara bland de företag som infördes i den ovan i punkt 74 nämnda förteckningen.

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

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

102 Den omständigheten ska likaledes beaktas att det avtal som avses i det angripna beslutet slöts tolv år efter det att associeringsavtalet med Marocko godkänts och då detta avtal hade tillämpats under hela denna period. Om unionens institutioner hade velat invända mot att associeringsavtalet, i ändrad lydelse enligt det angripna beslutet, tillämpades i Västsahara skulle de ha kunnat insistera på att införa en klausul som uteslöt en sådan tillämpning, i det avtal som godkändes genom detta beslut. Deras underlåtenhet på denna punkt visar att de accepterar, åtminstone underförstått, den tolkning av associeringsavtalet med Marocko och av det avtal som godkänts genom det angripna beslutet, enligt vilken dessa avtal är tillämpliga även på den del av Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko.

103 Under dessa förhållanden ska det konstateras att det avtal vars ingående har godkänts genom det angripna beslutet, placerat i sitt sammanhang såsom det har fastställts ovan, även är tillämpligt på Västsaharas territorium eller närmare bestämt på den största delen av detta territorium som kontrolleras av Konungariket Marocko.

104 Det är med beaktande av denna slutsats som frågan huruvida Polisario berörs direkt och personligen av det angripna beslutet, ska bedömas.

105 Det följer av fast rättspraxis att villkoret enligt vilket en fysisk eller juridisk person måste vara direkt berörd av det beslut som är föremål för talan, endast kan anses vara uppfyllt om två kumulativa kriterier är uppfyllda. Dels måste den ifrågasatta rättsakten ha direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning. Dels får akten inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen utan att några mellanliggande regler tillämpas (se dom av den 10 september 2009, kommissionen/Ente per le Ville Vesuviane och Ente per le Ville Vesuviane/kommissionen, C-445/07 P och C-455/07 P, REG, EU:C:2009:529, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

106 Här ska framhållas att den omständighet som rådet åberopat (se punkt 63 ovan), att det angripna beslutet rör ingåendet av ett internationellt avtal mellan unionen och Konungariket Marocko inte utesluter att det har rättsverkningar i förhållande till tredje man.

107 Enligt fast rättspraxis ska nämligen en bestämmelse i ett avtal som unionen och dess medlemsstater har ingått med tredje land anses ha direkt effekt om den, med hänsyn till sin ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av någon ytterligare rättsakt (se dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, REU, EU:C:2011:125, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

108 I det aktuella målet ska det slås fast att det avtal genom skriftväxling som ingåtts enligt det angripna beslutet innehåller bestämmelser som medför klara och tydliga skyldigheter, vilka för sitt genomförande eller sina verkningar inte är beroende av att rättsakter antas senare. Det kan nämnas som exempel att protokoll nr 1 i associeringsavtalet med Marocko om de ordningar som ska tillämpas vid import till Europeiska unionen av jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter samt fisk och fiskeriprodukter med ursprung i Konungariket Marocko har en artikel 2 som fått nytt innehåll enligt det avtal som avses i det angripna beslutet i vilken det föreskrivs i punkt 1 att tullar (värdetullar och särskilda tullar) som gäller vid import till Europeiska unionen av jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter samt fisk och fiskeriprodukter med ursprung i Marocko ska avskaffas samma dag som detta protokoll träder i kraft, såvida inte annat sägs i bestämmelserna i punkterna 2 och 3 för jordbruksprodukter eller i artikel 5 för bearbetade jordbruksprodukter. Det ska också nämnas att protokoll nr 2 i associeringsavtalet med Marocko om de ordningar som ska tillämpas vid import till Konungariket Marocko av jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter samt fisk och fiskeriprodukter med ursprung i Europeiska unionen har en artikel 2 som fått nytt innehåll genom det avtal som godkänts genom det angripna beslutet vilken innehåller specifika tullbestämmelser som ska tillämpas på import till Konungariket Marocko av jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter samt fisk och fiskeriprodukter med ursprung i Europeiska unionen.

109 Dessa bestämmelser har rättsverkningar för hela det territorium på vilket avtalet är tillämpligt (och följaktligen för det territorium i Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko), såtillvida att de bestämmer villkoren för att jordbruksprodukter och fiskeriprodukter ska kunna exporteras från detta territorium till unionen och importeras från unionen till territoriet i fråga.

110 Dessa verkningar rör emellertid inte endast Konungariket Marocko, utan även Polisario, eftersom enligt vad som framgår av de omständigheter som nämnts ovan i punkterna 1–16, det ännu inte har fastställts någon definitiv folkrättslig status för detta territorium som ska fastställas inom ramen för ett förhandlingsförfarande under beskydd av FN mellan Konungariket Marocko och just Polisario.

111 Av samma skäl ska Polisario betraktas som personligen berörd av det angripna beslutet.

112 Det kan här erinras om att enligt fast rättspraxis uppfyller fysiska och juridiska personer kravet på att vara personligen berörda endast om den angripna akten påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och akten därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som akten är riktad till (dom av den 15 juli 1963, Plaumann/kommissionen, 25/62, REG, EU:C:1963:17, s. 23, och Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, punkt 68 ovan, EU:C:2013:625, punkt 72).

113 De omständigheter som nämnts i punkt 110 ovan utgör emellertid just en faktisk situation som särskiljer Polisario från alla andra rättssubjekt och ger organisationen en särskild egenskap. Polisario är nämligen den enda samtalspartner som deltar i de förhandlingar som leds under FN:s beskydd mellan Polisario och Konungariket Marocko i syfte att slutgiltigt avgöra Västsaharas folkrättsliga status.

114 Det ska således slås fast att eftersom Polisario är direkt och personligen berörd av det angripna beslutet, föreligger det ur denna synvinkel inte några tvivel vad gäller möjligheten att ta upp talan till sakprövning, tvärtemot vad rådet och kommissionen har gjort gällande.

Prövning i sak

115 Sökanden har till stöd för sin talan åberopat följande elva grunder, nämligen följande:

— Första grunden: Otillräcklig motivering av det angripna beslutet.

— Andra grunden: Åsidosättande av samrådsprincipen.

— Tredje grunden: Åsidosättande av grundläggande rättigheter.

— Fjärde grunden: Åsidosättande av en konsekvent EU-politik genom underlåtenhet att iaktta suveränitetsprincipen,

— Femte grunden: Åsidosättande av de värden som ligger till grund för unionen och de principer som styr dess yttre verksamhet.

— Sjätte grunden: Åsidosättande av målet hållbar utveckling.

— Sjunde grunden: Det angripna beslutet strider mot principerna och målen för unionens yttre verksamhet på samarbets- och utvecklingsområdet.

— Åttonde grunden: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

— Nionde grunden: Det angripna beslutet strider mot flera avtal som ingåtts av unionen.

— Tionde grunden: Det angripna beslutet strider mot allmän folkrätt;

och slutligen:

— Elfte grunden: Det angripna beslutet strider mot reglerna om folkrättsligt ansvar i unionsrätten.

116 Inledningsvis ska det konstateras att det framgår av de argument som Polisario har framfört till stöd för alla sina grunder att dess talan syftar till att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras såvitt det genom detta godkänns att det avtal som avses i beslutet tillämpas på Västsahara. Såsom framgår av det ovan anförda i frågan huruvida Polisario berörs direkt och personligen av det angripna beslutet, är det just på grund av att detta avtal även är tillämpligt på Västsahara som Polisario är direkt och personligen berörd av det angripna beslutet.

117 Det ska likaledes konstateras att Polisario har åberopat flera grunder, däribland de två första, som rör det angripna beslutets formella lagenlighet medan de övriga angår dess materiella lagenlighet. I huvudsak har sökanden gjort gällande att det angripna beslutet är rättsstridigt, med motiveringen att det innebär ett åsidosättande av unionsrätten och folkrätten. I samtliga grunder för talan ställs i realiteten frågan om det finns ett absolut förbud eller ej mot att på unionens vägnar ingå ett internationellt avtal som kan tillämpas på ett territorium som faktiskt kontrolleras av en tredje stat utan att denna stats suveränitet över detta territorium har erkänts av unionen och dess medlemsstater eller mer allmänt av alla andra stater (nedan kallat ett ”omtvistat territorium”) samt, i förekommande fall, frågan om unionens institutioner härvidlag har ett utrymme för skönsmässig bedömning, var gränserna går för denna befogenhet och vilka villkoren är för dess utövande.

118 Efter dessa förtydliganden ska de två första grunderna undersökas vilka enligt vad sökanden själv har uppgett angår det angripna beslutets formella lagenlighet.

Den första grunden

119 Polisario har gjort gällande att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat. Det nämns endast i skäl 1 att det ska genomföras ”en gradvis liberalisering av handeln” och i skäl 2 en ”handlingsplan för den europeiska grannskapspolitiken, vilken innehåller en särskild bestämmelse med syftet en ökad liberalisering av handeln”. Handlingsplanen antogs i juli 2005 av associeringsrådet EU-Marocko. EU:s medelhavspolitik inskränker sig emellertid inte till en liberalisering av handeln, utan omfattar andra grundläggande värden för unionen.

120 Sökanden har tillagt att rådet inte ens hade gjort någon påverkansanalys innan avtalet ingicks. Även om en sådan undersökning enligt sökanden är fakultativ, blir den obligatorisk under förhållandena i detta fall. Det visar sig följaktligen att rådet inte bekymrar sig vare sig om Västsahara eller om ”folkrättslig lagenlighet”.

121 Tribunalen erinrar om att det följer av fast rättspraxis att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att unionsdomstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 7 september 2006, Spanien/rådet, C-310/04, REG, EU:C:2006:521, punkt 57, och där angiven rättspraxis).

122 När det som i förevarande mål rör sig om en allmänt tillämplig rättsakt kan motiveringen dessutom begränsas till att ange den helhetssituation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna mål som ska uppnås med den (dom av den 22 november 2001, Nederländerna/rådet, C-301/97, REG, EU:C:2001:621, punkt 189, och dom Spanien/rådet, punkt 121 ovan, EU:C:2006:521, punkt 59).

123 Mot bakgrund av denna rättspraxis ska den slutsatsen dras att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat. Dels anges det i beslutet att den helhetssituation som har lett fram till antagandet, det vill säga att det finns ett associeringsavtal med Marocko i vilket det föreskrivs i artikel 16 att det ska genomföras en gradvis liberalisering av det ömsesidiga handelsutbytet med jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter (skäl 1 i det angripna beslutet) samt en handlingsplan för den europeiska grannskapspolitiken son antogs i juli 2005 av associeringsrådet EU-Marocko, vilken innehåller en särskild bestämmelse med syftet en ökad liberalisering av handeln med jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter (skäl 2 i det angripna beslutet). Dels anges i det angripna beslutet de allmänna mål som ska uppnås med handlingsplanen, det vill säga en ökad liberalisering av det ömsesidiga handelsutbytet med jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter mellan unionen och Konungariket Marocko.

124 Polisario anser att rådet inte alls hade bekymrat sig om Västsahara och har påpekat att det inte ens hade gjort någon påverkansanalys innan det avtal ingicks som avses i det angripna beslutet. Om rådet hade studerat frågan huruvida det avtal som avses i det angripna beslutet var tillämpligt på Västsaharas territorium, skulle det ha avstått från att ingå det. Det ska konstateras att dessa argument inte har något samband med ett påstått åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

125 Polisario har i realiteten genom dessa argument kritiserat rådet för att det inte före antagandet av det angripna beslutet studerade de relevanta omständigheterna i det aktuella fallet. För att kunna analysera dessa argument, måste det först avgöras om, och i förekommande fall, på vilka villkor rådet kunde godta att ett avtal ingicks med Konungariket Marocko som även skulle visa sig vara tillämpligt på Västsaharas territorium.

126 Följaktligen ska dessa argument undersökas nedan i punkt 223 och följande punkter tillsammans med sökandens övriga argument som angår unionens institutioners genomförande och iakttagande av sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning.

127 Med förbehåll för prövningen av dessa argument, kan talan inte bifallas såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden

128 Polisario har gjort gällande att det angripna beslutet ”är en nullitet till följd av att ett väsentligt formkrav har åsidosatts”. Rådet rådgjorde nämligen inte med sökanden innan det avtal ingicks som avses i detta beslut, trots att Polisario är den enda ”legitima företrädaren för Västsaharas folk”.

129 Polisario anser att rådets skyldighet att rådgöra med organisationen följer av artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Den har i detta sammanhang även åberopat artikel 220.1 FEUF som har följande lydelse:

”Unionen ska upprätta samarbete i alla lämpliga former med Förenta nationernas organ och dess fackorgan, Europarådet, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

Unionen ska vidare upprätthålla lämpliga förbindelser med andra internationella organisationer.”

130 Slutligen har Polisario gjort gällande att rådet hade en ”skyldighet av internationellt ursprung till samråd” med sökanden.

131 Rådet och kommissionen har bestritt sökandens argument och bland annat gjort gällande att den kontradiktoriska principen inte är tillämplig på förfaranden av normativ karaktär.

132 Det ska erinras om att det föreskrivs i artikel 41.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna att var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer. I artikel 41.2 a föreskrivs dock att denna rättighet bland annat innebär att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne. Denna bestämmelses ordalydelse avser således endast individuella åtgärder.

133 Tribunalen har många gånger slagit fast att rättspraxis angående rätten att yttra sig inte får utsträckas till att gälla ett lagstiftningsförfarande, vilket leder till normativa bestämmelser som innebär val av ekonomisk politik och tillämpas på majoriteten av berörda aktörer (dom av den 11 december 1996, Atlanta m.fl./EG, T-521/93, REG, EU:T:1996:184, punkt 70, dom av den 11 september 2002, Alpharma/rådet, T-70/99, REG, EU:T:2002:210, punkt 388, och dom av den 11 juli 2007, Sison/rådet, T-47/03, EU:T:2007:207, punkt 144).

134 Nämnda slutsats förändras inte av att den berörde direkt och personligen berörs av den ifrågavarande normativa åtgärden eller åtgärden med allmän räckvidd (se dom Alpharma/rådet, punkt 133 ovan, EU:T:2002:210, punkt 388, och där angiven rättspraxis).

135 När det rör sig om rättsakter med allmän räckvidd i vilka det föreskrivs restriktiva åtgärder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken gentemot fysiska personer eller enheter, har det slagits fast att garantin av rätten till försvar i princip är fullt tillämplig och att den berörde ska ges tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt yttra sig över de omständigheter som läggs vederbörande till last och som utgör grund för den rättsakt som går nämnda enhet emot (se, för ett liknande

resonemang, dom av den 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet, T-228/02, REG, EU:T:2006:384, punkterna 91–108, och dom Sison/rådet, punkt 133 ovan, EU:T:2007:207, punkterna 139–155).

136 Detta resonemang motiveras emellertid av att det genom sådana rättsakter vidtas ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder gentemot de personer eller enheter till vilka de specifikt riktar sig (dom Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet, punkt 135 ovan, EU:T:2006:384, punkt 98, och dom Sison/rådet, punkt 133 ovan, EU:T:2007:207, punkt 146). Denna rättspraxis kan således inte överföras på förevarande fall.

137 Härav följer att, eftersom det angripna beslutet antogs efter ett särskilt lagstiftningsförfarande, i syfte att godkänna att ett avtal skulle ingås med allmän räckvidd och tillämpning, var rådet inte skyldigt att samråda med Polisario innan beslutet antogs i motsats till vad organisationen har gjort gällande.

138 Vidare följer det inte heller av folkrätten en skyldighet att samråda med Polisario före antagandet av det angripna beslutet. Det ska nämnas att sökanden inte alls har preciserat ursprunget och räckvidden av den ”skyldighet av internationellt ursprung till samråd” som Polisario gjort gällande och på ett vagt sätt behandlat i sina inlagor.

139 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Övriga grunder

140 Polisarios tredje till elfte grunder rör det angripna beslutets materiella lagenlighet. Såsom redan har tagits upp ovan i punkt 117 har Polisario i huvudsak hävdat att, eftersom rådet godtog att ett avtal ingicks med Konungariket Marocko som även är tillämpligt på den del av Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko, trots avsaknaden av internationellt erkännande av de marockanska anspråken på detta territorium, medförde rådets agerande att det angripna beslutet blivit rättsstridigt. Denna rättsstridighet är en följd av åsidosättandet av såväl unionsrätten, av skäl som anförts inom ramen för den tredje till och med den åttonde grunden, som av folkrätten, av skäl som anförts inom ramen för den nionde till och med den elfte grunden.

141 Det ska därför undersökas om, och i förekommande fall, på vilka villkor unionen kan ingå ett avtal med en tredje stat, såsom det avtal som godkänts genom det angripna beslutet, vilket även är tillämpligt på ett omtvistat territorium.

Huruvida det existerar ett absolut förbud mot att ingå ett internationellt avtal som kan tillämpas på ett omtvistat territorium

142 Det ska inledningsvis avgöras om de av Polisario anförda grunderna och framförda argumenten möjliggör slutsatsen att det i vart fall är förbjudet för rådet att ingå ett internationellt avtal som kan tillämpas på ett omtvistat territorium.

– Tredje grunden

143 Inom ramen för den tredje grunden har sökanden hänvisat till bestämmelser och rättspraxis som angår unionens iakttagande av de grundläggande rättigheterna, för att göra gällande att rådet, genom att besluta ”att offentliggöra ett avtal som kränker rätten till självbestämmande för Västsaharas folk och som har den omedelbara verkan att det uppmuntrar den annekteringspolitik som ockupationsmakten Marocko bedriver, har åsidosatt principerna om frihet, säkerhet och rättvisa och vänt ryggen mot de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen i medlemsstaterna”.

144 Enligt Polisario ”har friheten angripits, i och med att ett folks frihet ignoreras, och än värre, bekämpas genom detta beslut, som uppmuntrar ekonomisk dominans och syftar till att förändra befolkningens struktur för att göra utsikterna till en folkomröstning om självbestämmande allt mer komplicerade”. Polisario har även anfört att det skett ett ”angrepp på tryggheten och rättssäkerheten” under åberopande av det påstådda åsidosättandet av ”Västsaharas folks individuella rättigheter” av en ”annekterande regim” samt till följd av att ursprungsintyg utfärdade av de marockanska myndigheterna för export av varor med ursprung i Västsahara enligt Polisario kommer att vara värdelösa. Slutligen har Polisario åberopat att det skett ett ”angrepp på friheterna, oavsett om det gäller Västsaharas folks kollektiva frihet … eller uteblivet iakttagande av äganderätten, rörelsefriheten, yttrandefriheten, rätten till försvar och värdighetsprincipen”.

145 Det bör framhållas att det förvisso, såsom Polisario har erinrat om, föreskrivs i artikel 6 FEU att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna, då unionen enligt artikel 67 FEUF ska utgöra ett område med frihet, säkerhet och rättvisa med respekt för de grundläggande rättigheterna och de olika rättssystemen i medlemsstaterna.

146 Emellertid följer, varken av dessa bestämmelser eller av bestämmelserna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, något absolut förbud för unionen att ingå ett avtal med en tredje stat om handelsutbyte med jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, vilket skulle kunna tillämpas även på ett territorium som kontrolleras av denna tredje stat utan att dess suveränitet över detta territorium är internationellt erkänd.

147 Frågan om villkoren för ingående av ett sådant avtal utan att det leder till ett åsidosättande av unionens skyldighet att erkänna de grundläggande rättigheterna ska prövas tillsammans med sökandens argument angående unionens institutioners genomförande och iakttagande av sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning i punkt 223 och följande punkter nedan.

148 Med förbehåll för denna prövning, kan talan inte vinna bifall vad avser den tredje grunden såvitt sökanden genom den har förebrått rådet att det åsidosatt ett påstått absolut förbud mot att ingå ett sådant avtal som avtalet i det aktuella målet.

– Den fjärde grunden

149 Polisario har med sin fjärde grund hävdat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras därför att det strider mot en konsekvent EU-politik enligt vad som anges i artikel 7 FEUF med följande lydelse: ”Unionen ska säkerställa samstämmigheten mellan all sin politik och verksamhet, med beaktande av samtliga sina mål”. Enligt sökanden ”godtas i det angripna beslutet [Konungariket] Marockos faktiska suveränitet över Västsaharas territorium” och ”ges ett politiskt och ekonomiskt stöd till [Konungariket] Marocko som åsidosätter FN-rätten och suveränitetsprincipen”, fastän ingen europeisk stat har erkänt Konungariket Marockos suveränitet över Västsahara och unionen har accepterats som observatörsmedlem i FN.

150 Polisario anser följaktligen att ”samstämmighetsprincipen” förbjuder att unionen antar rättsakter som har som direkt effekt att de åsidosätter rätten till självbestämmande, fastän medlemsstaterna iakttar denna rättighet genom att vägra att erkänna Konungariket Marockos suveränitet över Västsahara.

151 Polisario har slutligen gjort gällande att ”en annan inkonsekvens är uppenbar”. Enligt Polisario ”kan [unionen] inte bestraffa visst åsidosättande av rättigheter som den exempelvis gjorde med Syrien, och godta andra, särskilt när det rör sig om tvingande allmänna folkrättsnormer (*jus cogens*)”.

152 Polisario har i sin replik åberopat en ”tredje inkonsekvens från unionens sida”. Organisationen har hävdat att kommissionens avdelning för humanitärt bistånd beviljar omfattande bistånd till flyktingar från Västsahara som installerats i läger (se punkt 16 ovan), medan rådet samtidigt med antagandet av det angripna beslutet bidrar till att stärka Konungariket Marockos grepp över Västsahara och i slutänden till att skapa flyktingar från Västsahara”.

153 Det ska slås fast att artikel 7 FEU inte kan tjäna som stöd för Polisarios argument. Unionens olika politiska strategier hänför sig alla till olika bestämmelser i fördragen och rättsakter som antagits med tillämpning av dessa bestämmelser. En rättsakts påstådda brist på samstämmighet med unionens politik på ett bestämt område innebär med nödvändighet att rättsakten i fråga strider mot en bestämmelse eller en princip som styr denna politik. Enbart den omständigheten skulle, om den kunde bevisas, vara tillräcklig för att medför att rättsakten i fråga ogiltigförklaras utan att det är nödvändigt att åberopa artikel 7 FEU.

154 I förevarande mål har Polisario för att göra gällande att samstämmighetsprincipen har åsidosatts, utgått från premissen att godkännandet genom det angripna beslutet av det ifrågavarande avtalet mellan unionen och Konungariket Marocko betyder att Marockos ”suveränitet” över Västsahara ”godtagits”. Denna premiss är emellertid felaktig. Det finns inte någon klausul som har en sådan verkan i avtalet i fråga och enbart den omständigheten att unionen medger att Konungariket Marocko tillämpar avtalsvillkoren vad gäller jordbruks- och fiskeriprodukter som exporteras till unionen från den del av Västsaharas territorium som det kontrollerar eller på de varor som importeras till detta territorium är inte detsamma som ett erkännande av marockansk suveränitet över territoriet.

155 Vad gäller argumentet att unionen åsidosätter ”FN-rätten” eller jus cogens, har det inget som helst samband med det påstådda åsidosättandet av artikel 7 FEUF. Det är endast en upprepning av vad som anförts till stöd för sökandens tionde grund som ska undersökas nedan.

156 Argumentet angående unionens vidtagande av restriktiva åtgärder med avseende på situationen i andra länder räcker inte heller för att visa att unionens politik är ”inkonsekvent” enligt vad som påstått. Det ska erinras om, såsom följer av bland annat rättspraxis angående restriktiva åtgärder som vidtagits med avseende på situationen i Syrien, att rådet förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning på området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2013, Makhlouf/rådet, T-383/11, REU, EU:T:2013:431, punkt 63). Följaktligen kan inte rådet anklagas för att vara inkonsekvent på grund av att det vidtagit restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i ett land och inte i ett annat.

157 Vad slutligen gäller det ”tredje fall av inkonsekvens” som Polisario åberopat i repliken, ska det konstateras att den omständigheten att unionen ger stöd till flyktingar från Västsahara som installerats i läger samtidigt som den ingår sådana avtal med Konungariket Marocko som det som godkänts genom det angripna beslutet, istället för att utgöra en inkonsekvens i dess politik tvärtom visar att unionen inte önskar ta någondera partens parti i konflikten mellan sökanden och Konungariket Marocko samtidigt som den stödjer FN:s ansträngningar att på ett rättvist och varaktigt sätt reglera denna konflikt genom förhandlingar.

158 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

– Den femte grunden

159 Till stöd för sin femte grund har Polisario åberopat artikel 2 FEU, artikel 3.5 FEU och artikel 21 FEU samt artikel 205 FEUF. Polisario har gjort gällande att det angripna beslutet strider mot unionens grundläggande värden som står över dess yttre åtgärder. Enligt sökanden har rådet genom att godkänna ingåendet av det avtal som avses i det angripna beslutet ”kränkt FN:s resolutioner och det avtal som ingicks mellan [Konungariket] Marocko och Polisario i syfte att anordna en folkomröstning om självbestämmande genom att uppmuntra [Konungariket] Marockos rättsstridiga

annekteringspolitik”. Polisario anser att det ”var tillräckligt att frysa avtalet” eftersom rådet visste mycket väl att [Konungariket] Marockos ekonomiska utveckling på Västsaharas territorium syfta[de] till att ändra de sociala strukturerna och förvanska själva idén med en folkomröstning”.

160 I artikel 2 FEU föreskrivs följande:

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden är gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

161 I artikel 3.5 FEU föreskrivs följande:

”I sina förbindelser med den övriga världen ska unionen bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare. Den ska bidra till fred, säkerhet, hållbar utveckling av vår jord, solidaritet och ömsesidig respekt mellan folken, fri och rättvis handel, utrotning av fattigdomen och skydd för de mänskliga rättigheterna, särskilt barnets rättigheter, samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.”

162 Artikel 21 FEU som ingår i avdelning V kapitel 1 i EU-fördraget har följande lydelse:

”1. Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska utgå från de principer som har legat till grund för dess egen tillblivelse, utveckling och utvidgning och som den strävar efter att föra fram i resten av världen: demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde, jämlikhet och solidaritet samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten.

Unionen ska sträva efter att utveckla förbindelser och bygga partnerskap med tredjeländer och internationella organisationer, regionala eller globala, som delar de principer som avses i första stycket. Den ska främja multilaterala lösningar på gemensamma problem, särskilt inom ramen för Förenta nationerna.

2. Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att

a) skydda sina värden, sina grundläggande intressen, sin säkerhet, sitt oberoende och sin integritet,

b) konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten,

c) bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga samt principerna i Helsingforsavtalets slutakt och målen i Parisstadgan, inklusive dem som avser de yttre gränserna,

d) främja en hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling i utvecklingsländerna med det primära syftet att utrota fattigdom,

e) främja integreringen av alla länder i världsekonomin, även genom gradvis avskaffande av restriktioner för internationell handel,

f) bidra till utformningen av internationella åtgärder för att bevara och förbättra miljön och för en hållbar förvaltning av jordens naturresurser i syfte att garantera en hållbar utveckling

…

3. …

Unionen ska sörja för samstämmigheten mellan de olika områden som omfattas av dess yttre åtgärder och mellan dessa och övrig politik. Rådet och kommissionen ska med bistånd av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik säkerställa denna samstämmighet och samarbeta i detta syfte.”

163 Slutligen föreskrivs det i artikel 205 FEUF, som ingår i femte delen i EUF-fördraget med rubriken ”Allmänna bestämmelser om unionens yttre åtgärder” följande: ”Unionens åtgärder i internationella sammanhang ska enligt denna del utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i avdelning V kapitel 1 i [EU-fördraget]”.

164 Enligt rättspraxis har unionens institutioner stor handlingsfrihet inom området för ekonomiska relationer utanför unionen liksom inom det interna område som motsvarar den gemensamma jordbrukspolitiken till vilket det avtal hör som avses i det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juli 1995, Odigitria/rådet och kommissionen, T-572/93, REG, EU:T:1995:131, punkt 38).

165 Följaktligen kan det inte medges att det framgår av de ”värden som unionen bygger på” eller de bestämmelser som Polisario åberopat inom ramen för denna grund att det faktum att rådet ingick ett avtal med en tredje stat som kan tillämpas på ett omtvistat territorium i vart fall är förbjudet.

166 För övrigt kommer frågan om rådets utövande av den stora handlingsfrihet som det tillerkänns i ovan i punkt 164 angiven rättspraxis och de relevanta omständigheter som det ska beakta i detta sammanhang att prövas nedan (se punkt 223 och följande punkter nedan).

167 Med förbehåll för denna prövning kan talan inte bifallas såvitt avser den femte grunden.

– Den sjätte grunden

168 Inom ramen för den sjätte grunden har sökanden gjort gällande att det angripna beslutet strider mot målet hållbar utveckling, ”eftersom det möjliggör för ockupationsmakten att utvidga nyttjandet av ett självstyrande folks naturresurser”. Polisario har här hänvisat till artikel 11 FEUF enligt vilken ”[m]iljöskyddskraven ska integreras i utformningen och genomförandet av unionens politik och verksamhet, särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling”. Polisario har även åberopat flera texter av FN och av Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO).

169 Sökanden har tillagt att Konungariket Marocko ”bedriver en annekteringspolitik och sköter sina affärer i Västsahara via sitt inrikesministerium och vägrar … att inför FN redogöra för sin förvaltning”. Polisario har härav dragit slutsatsen att det angripna beslutet ”inte endast … fråntar Västsaharas folk rätten till sin utveckling utan även uppmuntrar en slösaktig ekonomisk politik vars främsta mål är att förstöra det västsahariska samhället”.

170 I repliken har Polisario tillagt att ”stora bolag som kontrolleras av Marocko är i färd med att utvinna resurser [i Västsahara] med det uttryckliga syftet att plundra Västsaharas folk för att stärka Marockos ekonomi och i realiteten befästa den marockanska annekteringen”.

171 På detta stadium är det tillräckligt att anföra att det inte heller följer, vare sig av ovannämnda påståenden eller av de bestämmelser som organisationen har åberopat, att det råder ett absolut förbud för rådet att ingå ett avtal med en tredje stat som kan tillämpas på ett omtvistat territorium.

172 Såvitt denna grund ska förstås så, att det görs gällande att detta förbud har åsidosatts, kan talan således inte bifallas på den grunden. Polisarios argument ska i övrigt prövas inom ramen för analysen av frågan om rådets utövande av sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning (se punkt 223 och följande punkter nedan).

– Den sjunde grunden

173 Den sjunde grunden avser enligt den rubrik som sökanden valt ”[Det angripna] beslutets oförenlighet med principerna och målen för unionens yttre åtgärder inom samarbete för utveckling”. Sökanden har åberopat artikel 208.2 FEUF där det föreskrivs att ”[u]nionen och medlemsstaterna ska uppfylla de åtaganden och beakta de mål som de har godkänt inom ramen för [FN] och andra behöriga internationella organisationer”. Sökanden har även åberopat artikel 220 FEUF (se punkt 129 ovan).

174 Polisario har rent konkret anfört att ”[f]ormuleringen i artikel [208.2 FEUF], i vilken termen ”godkänt” används gör det möjligt att invända mot unionen … att den åsidosatt åtaganden och mål som återfinns i [FN:s] resolutioner, däribland millenniedeklarationen och de resolutioner i vilkas utarbetande unionen har deltagit”.

175 Det ska konstateras att sökandens argument, såsom de redogjorts för i punkt 174, inte alls gör det möjligt att förstå vad rådet anklagas för och av vilket skäl det angripna beslutet strider ”mot principerna och målen för unionens yttre åtgärder” eller mot FN:s texter, däribland millenniedeklarationen. Talan kan således inte prövas såvitt avser den grunden.

– Den åttonde grunden

176 Den åttonde grunden avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar. Efter att ha erinrat om rättspraxis på området har Polisario hävdat att organisationen var berättigad att tro att unionen och dess institutioner iakttog folkrätten.

177 Såsom sökanden själv har erinrat om, framgår det av fast rättspraxis att rätten att göra anspråk på skydd för berättigade förväntningar tillkommer varje person som befinner sig i en situation där unionsadministrationen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Oavsett i vilken form de har lämnats utgör tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter från en behörig och tillförlitlig källa en sådan försäkran. Däremot kan ingen med framgång göra gällande att denna princip har åsidosatts om administrationen inte har gett någon tydlig försäkran (se dom av den 19 november 2009, Denka International/kommissionen, T-334/07, REG, EU:T:2009:453, punkt 148, och där angiven rättspraxis).

178 Det måste slås fast i förevarande mål att Polisario inte har gjort gällande att unionsadministrationen skulle ha gett organisationen en precis försäkran om sitt agerande på området. Således kan inte den första grunden angående åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar godtas. Sökandens argument enligt vilket det angripna beslutet väsentligen åsidosätter folkrätten ska prövas inom ramen för analysen av den elfte grunden som just avser åsidosättande av folkrätten.

– Inledande överväganden angående folkrättens inverkan

179 Eftersom Polisario har anfört att det skett åsidosättanden både av internationella avtal som unionen ingått (nionde grunden) och av allmän folkrätt (tionde grunden) är följande överväganden relevanta för bedömningen av en rättsakts lagenlighet med avseende på folkrätten.

180 Såsom framgår av artikel 3.5 FEU ska unionen bidra till att folkrätten efterlevs strikt och till att den utvecklas. Följaktligen är unionen när den antar en rättsakt skyldig att iaktta folkrätten i sin helhet, inbegripet internationell sedvanerätt som är bindande för unionens institutioner (se dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, REU, EU:C:2011:864, punkt 101, och där angiven rättspraxis).

181 Vidare står det enligt folkrättens principer unionsinstitutionerna, som har befogenhet att förhandla om och ingå avtal med ett tredje land, fritt att med detta land komma överens om de verkningar som avtalets bestämmelser ska ha inom de avtalsslutande parternas interna rättsordning. Endast om denna fråga inte har reglerats genom avtalet ankommer det på de behöriga domstolarna, och särskilt på EU-domstolen, att avgöra denna fråga på samma sätt som varje annan tolkningsfråga som rör tillämpningen av avtalet inom unionen (se dom Air Transport Association of America m.fl., punkt 180 ovan, EU:C:2011:864, punkt 49, och där angiven rättspraxis).

182 Det bör också erinras om att det föreskrivs i artikel 216.2 FEUF att när Europeiska unionen ingår internationella avtal är unionens institutioner bundna av sådana avtal och dessa har följaktligen företräde framför unionens rättsakter. Giltigheten av en unionsrättsakt kan följaktligen påverkas av att rättsakten inte är förenlig med sådana folkrättsliga regler (se dom Air Transport Association of America m.fl., punkt 180 ovan, EU:C:2011:864, punkterna 50 och 51, och där angiven rättspraxis).

183 Emellertid har domstolen uttalat att unionen ska vara bunden av dessa regler (se dom Air Transport Association of America m.fl., punkt 180 ovan, EU:C:2011:864, punkt 52, och där angiven rättspraxis).

184 Sedan har domstolen slagit fast att den kan pröva giltigheten av en unionsrättsakt i förhållande till ett internationellt avtal endast när det internationella avtalets beskaffenhet och systematik inte innebär hinder för detta (se dom Air Transport Association of America m.fl., punkt 180 ovan, EU:C:2011:864, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

185 När det aktuella internationella avtalets beskaffenhet och systematik medger en prövning av unionsrättsaktens giltighet mot bakgrund av bestämmelserna i detta avtal, är det slutligen också nödvändigt att de bestämmelser som åberopas i syfte att pröva unionsrättsaktens giltighet, till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa. Ett sådant villkor är uppfyllt när den åberopade bestämmelsen innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av någon ytterligare rättsakt (se dom Air Transport Association of America m.fl., punkt 180 ovan, EU:C:2011:864, punkterna 54 och 55 och där angiven rättspraxis).

186 Föregående överväganden ska beaktas vid prövningen nedan av den nionde till och med den elfte grunden.

– Den nionde grunden

187 Inom ramen för den nionde grunden har sökanden gjort gällande att det angripna beslutet måste ogiltigförklaras ”därför att det strider mot flera avtal som unionen är bunden av”.

188 Sökanden har för det första åberopat associeringsavtalet med Marocko och särskilt ingressen i vilken det hänvisas till iakttagandet av principerna i Förenta nationernas stadga och artikel 2 i avtalet, där det anges att respekten för de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna utgör inspiration för unionens och Konungariket Marockos inrikes- och utrikespolitik och en väsentlig beståndsdel i detta avtal.

189 Enligt sökanden strider det angripna beslutet mot de nämnda principerna, eftersom det ”åsidosätter rätten till självbestämmande och de rättigheter som följer av den, särskilt suveräniteten över naturtillgångarna och grundsatsen att Västsaharas invånares intressen kommer i första rummet”. Sökanden har tillagt att ”[Konungariket] Marocko åsidosätter rätten till självbestämmande vilken är en nödvändig förutsättning för iakttagandet av mänskliga rättigheter och politiska och ekonomiska friheter” och sökanden har på nytt nämnt [Konungariket] Marockos annekteringspolitik” som ”syftar till att förhindra anordnandet av en folkomröstning om självbestämmande”.

190 För det andra har sökanden åberopat Förenta nationernas havsrättskonvention (nedan kallad Montego Bay-konventionen) som undertecknades i Montego Bay den 10 december 1982 och trädde i kraft den 16 december 1994. Konventionen godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 om Europeiska gemenskapens ingående av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om genomförande av del XI i denna konvention (EGT L 179, s. 1). Sökanden har gjort gällande att enligt bestämmelserna i Montego Bay-konventionen har Västsaharas folk suveräna rättigheter till vattnen utanför Västsaharas kust. I egenskap av ”ockupationsmakt”, borde Konungariket Marocko utöva Västsaharas folks rättigheter med iakttagande av grundsatsen att dess intressen kommer i första rummet. Emellertid kränker Marocko systematiskt dessa regler och använder sin marina kapacitet för att upprätthålla sin närvaro i Västsahara. Rådet åsidosätter, för sin del genom det angripna beslutet ”dessa bestämmelser” därför att det genom att ”öka liberaliseringen av handelsutbytet inom fiskenäringen med Marocko, stärker Marocko som otillbörligt utövar rättigheter över denna del av havet”. Sökanden har tillagt att Konungariket Marocko ”är i färd med att utnyttja dessa vatten uteslutande i sitt eget intresse på jakt efter omedelbar vinst och för att skapa en ekonomisk kontext som gör det svårare att hålla en folkomröstning om självbestämmande”.

191 För det tredje har sökanden gjort gällande att det skett ett åsidosättande av det ”ursprungskriterium” som enligt sökanden följer av Montego Bay-konventionen, av associeringsavtalet med Marocko och dess protokoll nr 4, och av avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko vilket godkänts på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EG) nr 764/2006 av den 22 maj 2006 om ingående av avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko (EUT L 141, s. 1), samt genom rådets beslut 95/540/EG av den 7 december 1995 om ingående av ett avtal i form av skriftväxling om interimistisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko om samarbete i fråga om havsfiske, paraferat i Bryssel den 13 november 1995 (EGT L 306, s. 1).

192 Sökanden har hävdat att ”[i] syfte att fastställa tillämpningsområdet för de olika avtal som förbinder [unionen] och dess medlemsstater med [Konungariket] Marocko, utgör [Montego Bay-konventionen] den relevanta referensen och det anges i konventionen utan minsta tvetydighet att tillämpningsområdet är [Konungariket] Marockos territorium”.

193 Till och med oberoende av frågan om de olika avtal och konventioner som sökanden har nämnt, mot bakgrund av den rättspraxis som citerats ovan i punkterna 184–185, kan tas i beaktande vid prövningen av huruvida en unionsrättsakt är giltig, ska det konstateras att med undantag av Montego Bay-konventionen, utgör de övriga avtal som sökanden åberopat avtal som ingåtts mellan unionen och Konungariket Marocko, det vill säga samma parter som ingått det avtal som godkänts genom det angripna beslutet. Ett av dessa avtal är nämligen associeringsavtalet med Marocko vilket det avtal som avses i det angripna beslutet just syftar till att ändra.

194 Även om det antas att vissa klausuler i avtalet vars ingående har godkänts genom det angripna beslutet strider mot klausuler i tidigare avtal som ingåtts mellan unionen och Konungariket Marocko och som åberopats av sökanden, utgör detta inte någon rättsstridighet under dessa förhållanden, eftersom unionen och Konungariket Marocko är fria att när som helst ändra de avtal som ingåtts dem emellan genom ett nytt avtal som det som berörs av det angripna beslutet.

195 Vad angår Montego Bay-konventionen kan det erinras om att enligt vad domstolen har slagit fast utgör dess beskaffenhet och systematik hinder mot att domstolen bedömer giltigheten av en unionsrättsakt mot bakgrund av den konventionen (dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, REG, EU:C:2008:312, punkt 65).

196 Sökanden har emellertid åberopat denna konvention för att i huvudsak påstå att de fiskerivaror som härrör från vattnen utanför Västsaharas kust är en del av Västsaharas naturresurser.

197 Härvidlag har det redan angetts att det avtal vars ingående har godkänts genom det angripna beslutet är tillämpligt på samma sätt i Västsahara och på de varor som härrör från detta territorium och dess naturresurser, oavsett vilka resurser det rör sig om och oberoende av frågan huruvida de måste bestämmas eller ej med tillämpning av Montego Bay-konventionen.

198 Emellertid finns det inte något i de argument som sökanden framfört i samband med förevarande grund som visar att rådets ingående av ett avtal med en tredje stat som rör ett omtvistat territorium i vart fall är förbjudet.

199 Eftersom förevarande grund måste förstås så att det enligt den görs gällande att det skett ett åsidosättande av ett absolut förbud, kan talan inte bifallas vad avser den grunden. Om sökandens argument eller vissa av dem ska förstås så att det hävdas att rådet gjort en uppenbart oriktig bedömning, är det tillräckligt att erinra om att frågan om rådets utövande av det utrymme för skönsmässig bedömning som det förfogar över på området kommer att prövas nedan i punkt 223 och följande punkter.

– Den tionde grunden

200 Polisario har med sin tionde grund hävdat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras därför att det strider mot rätten till självbestämmande, vilken är en tvingande norm i folkrätten, samt mot de rättigheter som följer av den. Polisario har påstått att det angripna beslutet stödjer Konungariket Marocko i dess ockupationspolitik och ”ekonomiska kolonisering” av Västsahara.

201 Polisario har även gjort gällande att det angripna beslutet ger upphov till förpliktelser som organisationen inte har samtyckt till, med åsidosättande av traktats relativa verkan. Den har tillagt att unionen är skyldig att tillse att den ”humanitära folkrätten” iakttas, som enligt Polisario omfattar bestämmelserna i den förordning som bifogats konventionen angående lagar och bruk i landkrig, undertecknad i Haag den 8 oktober 1907, i konventionen av den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid, undertecknad i Genève den 12 augusti 1949, och i fördraget om inrättande av en internationell brottmålsdomstol undertecknat i Rom den 17 juli 1998. Polisario har gjort gällande att rådet genom att anta det angripna beslutet ”tillåter att Konungariket Marocko befäster sin koloniseringspolitik i Västsahara med utgångspunkt i den ekonomiska delen”.

202 Det ska först och främst konstateras att det inte finns något i det angripna beslutet eller i det avtal vars ingående har godkänts genom detta som tyder på att unionen skulle ha erkänt Marockos krav på Västsahara. Enbart det faktum att avtalet i fråga även är tillämpligt på varor som exporteras från eller importeras till den del av Västsahara som kontrolleras av Konungariket Marocko motsvarar inte ett sådant erkännande.

203 Argumentet om traktats relativa verkan innebär, i motsats till vad Polisario har gjort gällande, inte att det avtal som avses i det angripna beslutet, samtidigt som det berör organisationen direkt och personligen, utgör ett åtagande från dess sida, eftersom avtalet är tillämpligt enbart på den del av Västsahara som kontrolleras av Marocko, så länge som denna kontroll består. Även om Polisario, i förekommande fall efter den planerade folkomröstningen om självbestämmande, utvidgade sin kontroll till att omfatta Västsaharas territorium i dess helhet, är det tydligt att Polisario inte skulle vara bunden av bestämmelserna i det i ifrågavarande avtalet mellan Konungariket Marocko och unionen.

204 Angående det argument som bygger på åsidosättandet av humanitär folkrätt, ska det slås fast att sökandens argumentering är knapphändig och inte förklarar hur och i vilket avseende ingåendet av det avtal som avses i det angripna beslutet skulle åsidosätta den.

205 Rent generellt finns det inte något i de argument som framförts eller de omständigheter som åberopats av sökanden som visar att det skulle existera en sedvanerättslig bestämmelse i folkrätten som innebär ett förbud mot att ingå ett internationellt fördrag som kan tillämpas på ett omtvistat territorium.

206 Internationella domstolen ombads att besvara frågan men den avgjorde den inte i sin dom angående Östtimor (Portugal mot Australien, CIJ Recueil 1995, s. 90), med motiveringen att den för att kunna döma i målet först måste ta ställning till huruvida Republiken Indonesiens agerande var lagenligt i avsaknad av denna stats medgivande (dom Portugal mot Australien, ovan, punkt 35).

207 Sökanden har även ingett en skrivelse daterad den 29 januari 2002 som riktats till Säkerhetsrådets ordförande genom den tillförordnade generalsekreteraren för juridiska frågor, FN:s juridiska rådgivare, som svar på en begäran från Säkerhetsrådets medlemmar om att delge säkerhetsrådet dess yttrande över lagenligheten av de beslut som marockanska myndigheterna fattat angående anbudet och undertecknandet av kontrakt om prospektering av mineralfyndigheter i Västsahara som ingåtts med utländska bolag.

208 I denna skrivelse redogjorde FN:s juridiska rådgivare för de folkrättsliga reglerna, rättspraxis från internationella domstolen och staternas praxis på området. Han framhöll särskilt följande i punkt 24 i skrivelsen.

”Staternas senaste praxis, även om den är begränsad, anger att de makter [som utövar förvaltningen av ett territorium], lika väl som tredje stater har följande *opinio juris*: Om resurser i icke självstyrande territorier nyttjas till gagn för dessa territoriers folk, på deras vägnar, eller genom samråd med deras företrädare, betraktas detta nyttjande som förenligt med de förpliktelser som åligger de makter [som utövar denna förvaltning], enligt [FN-stadgan] och i överensstämmelse med Generalförsamlingens resolutioner, samt med den däri stadfästa principen om ständig suveränitet över naturresurser”

209 Med anledning härav gav FN:s juridiska rådgivare följande svar på den fråga som ställdes till honom:

”[Ä]ven om de kontrakt som är föremål för Säkerhetsrådets begäran inte i sig är rättsstridiga skulle de, om verksamheten med prospektering och utvinning bedrevs utan hänsyn till Västsaharas folks intressen och vilja, strida mot de folkrättsliga principer som är tillämpliga på verksamhet som gäller mineralfyndigheter på icke självstyrande territorier” (punkt 25 i dennes skrivelse).

210 Härav följer att inte heller FN:s juridiska rådgivare anser att det i vart fall är förbjudet att ingå ett internationellt avtal som kan tillämpas på ett omtvistat territorium.

211 I den mån förevarande grund ska förstås så att sökanden hävdat att rådet har åsidosatt en allmän folkrättslig regel varav följer ett absolut förbud att ingå internationella avtal som kan tillämpas på ett omtvistat territorium, kan talan inte bifallas såvitt avser denna grund. De argument som sökanden

framfört inom ramen för förevarande grund, som rör rådets utövande av det utrymme för skönsmässig bedömning som det förfogar över, kommer att prövas i punkt 223 och följande punkter nedan.

– Den elfte grunden

212 Inom ramen för den elfte och sista grunden har sökanden åberopat diverse bestämmelser i förslaget till bestämmelser om internationella organisationers ansvar för internationellt rättsstridiga handlingar såsom det antogs år 2011 av FN:s folkrättskommission för att göra gällande att rådet genom att anta det angripna beslutet aktualiserar unionens ansvar för en internationellt rättsstridig handling.

213 Denna grund tillför emellertid inget nytt i förhållande till sökandens övriga argument. Det ska erinras om att förevarande talan är en talan om ogiltigförklaring och inte en skadeståndstalan. Frågan är inte huruvida unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar aktualiseras genom antagandet av det angripna beslutet, vilket förutsätter att det angripna beslutet är rättsstridigt. Frågan är just huruvida det angripna beslutet är rättsstridigt. Sökanden har emellertid inte framfört något som helst nytt argument på denna punkt utan har endast upprepat påståenden om att rådet i huvudsak åsidosatte folkrätten när det på unionens vägnar ingick det avtal som godkändes genom det angripna beslutet.

214 Således kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

– Slutsats angående frågan huruvida det existerar ett absolut förbud eller ej mot att ingå internationella avtal som är tillämpliga på ett omtvistat territorium

215 Det framgår av det ovan anförda att sökandens grunder och argument inte innehåller något som gör det möjligt att dra slutsatsen att det enligt unionsrätten eller folkrätten är absolut förbjudet att med en tredje stat ingå ett avtal som kan tillämpas på ett omtvistat territorium.

216 Tribunalens praxis bekräftar också denna slutsats.

217 Tribunalen har fått ta ställning till frågan om ett internationellt avtal var lagenligt som hade ingåtts mellan unionen och en annan tredje stat och som även kunde tillämpas på ett omtvistat territorium i domen Odigitria/rådet och kommissionen, punkt 164 ovan (EU:T:1995:131).

218 Denna dom avsåg en skadeståndstalan som väckts av ett bolag som ägde ett fiskefartyg under grekisk flagg vilket hade bordats av myndigheterna i Guinea-Bissau, med motiveringen att fartyget bedrev fiske utan licens på vatten som tillhörde denna stats maritima zon. Det visade sig att det ifrågavarande fartyget hade en fiskelicens som utfärdats av senegalesiska myndigheter, men att den fiskade i vatten som såväl Republiken Senegal som Republiken Guinea-Bissau gjorde anspråk på såsom utgörande en del av deras respektive maritima zoner. Europeiska ekonomiska gemenskapen hade, på sin tid, ingått fiskeavtal med både den ena och den andra av dessa båda tredje stater vilka i båda fallen avsåg hela deras maritima zoner. Sökanden i det målet hade yrkat att gemenskapen skulle förpliktas att ersätta den skada som bolaget lidit till följd av att dess fartyg hade bordats och påstod i detta sammanhang att det var rättsstridigt att underlåta att utesluta, från tillämpningsområdet för de fiskeavtal som ingåtts mellan gemenskapen och vart och ett av de båda ifrågavarande tredje staterna, den zon som var föremål för tvisten dem emellan (dom Odigitria/rådet och kommissionen, punkt 164 ovan, EU:T:1995:131, punkterna 1–13 och 25).

219 Tribunalen fann att denna underlåtenhet på intet sätt var rättsstridig. Den ansåg i huvudsak att vid användningen av den stora handlingsfrihet som unionens institutioner åtnjuter på området för ekonomiska relationer utanför unionen liksom inom det område som motsvarar den gemensamma jordbrukspolitiken (vilket även inbegriper fisket), hade de utan att göra sig skyldiga till någon uppenbart oriktig bedömning kunnat besluta att zonen i fråga inte skulle uteslutas från de fiskeavtal

som ingåtts med de båda ovannämnda staterna, trots tvisten dem mellan om det vatten som båda gjorde anspråk såsom tillhörande deras maritima zoner (se, för ett liknande resonemang, dom Odigitria/rådet och kommissionen, punkt 164 ovan, EU:T:1995:131, punkt 38).

220 Det framgår således e contrario av domen i fråga att den omständigheten att unionen ingår ett avtal med en tredje stat som kan komma att tillämpas på ett omtvistat territorium i vart fall inte strider mot de bestämmelser i unionsrätten eller folkrätten som unionen måste iaktta.

221 Om så var fallet skulle nämligen inte tribunalen ha kunnat hävda i punkt 38 i domen Odigitria/rådet och kommissionen, punkt 164 ovan (EU:T:1995:131), att unionens institutioner hade en stor handlingsfrihet vad gäller frågan om det var lämpligt att inbegripa den omtvistade zonen mellan Republiken Senegal och Republiken Guinea-Bissau i tillämpningsområdet för det fiskeavtal som ingåtts med dessa båda stater. Om inbegripandet av zonen rent hypotetiskt stod i strid med unionsrätten eller folkrätten vilkas regler unionens institutioner är skyldiga att iaktta, är det uppenbart att de inte skulle förfoga över något utrymme för skönsmässig bedömning av denna fråga.

222 Det ska likaledes erinras om att något absolut förbud mot att ingå ett avtal som rör ett omtvistat territorium inte heller framgår av övervägandena i FN:s juridiska rådgivares skrivelse, som nämnts i punkterna 207–210 ovan. FN:s juridiska rådgivare har nämligen väsentligen hävdat att endast för det fall utvinningen av naturresurser i Västsahara bedrevs ”utan hänsyn till [detta territoriums] folks intressen och vilja [skulle] det strida mot folkrättens principer”

Unionens institutioners utrymme för skönsmässig bedömning och omständigheter som de måste beakta

223 Mot bakgrund av det ovan anförda och såsom framgår av den rättspraxis som erinrats om i punkt 164 ovan, måste slutsatsen dras att unionens institutioner förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller frågan huruvida det är lämpligt eller ej att ingå ett avtal med en tredje stat vilket kommer att tillämpas på ett omtvistat territorium.

224 Att tillerkänna unionens institutioner en sådan befogenhet visar sig vara så mycket mer motiverat som, enligt vad som för övrigt framgår av FN:s juridiska rådgivares ovannämnda skrivelse, de folkrättsliga regler och principer som är tillämpliga på området är komplexa och vaga. Härav följer att domstolskontrollen med nödvändighet begränsas till frågan huruvida den berörda unionsinstitutionen, i detta fall rådet, när det godkände ingåendet av ett avtal som det som godkänts genom det angripna beslutet gjorde sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 1998, Racke, C-162/96, REG, EU:C:1998:293, punkt 52).

225 Således ska unionsdomstolen i synnerhet i de fall där en unionsinstitution förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, när den bedömer huruvida den gjort en uppenbart oriktig bedömning, kontrollera huruvida institutionen i fråga omsorgsfullt och opartiskt har prövat alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet, det vill säga de omständigheter som den aktuella bedömningen grundar sig på. (dom av den 21 november 1991, Technische Universität München, C-69/90, REG, EU:C:1991:438, punkt 14, och dom av den 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, REU, EU:C:2010:803, punkt 57).

226 Såsom emellertid har framhållits i punkt 125 ovan, har Polisario väsentligen kritiserat rådet just för att det, innan det antog det angripna beslutet, inte studerade de relevanta omständigheterna i det aktuella fallet, alldeles särskilt huruvida det avtal vars ingående godkänts genom det angripna beslutet var tillämpligt på Västsahara och de varor som exporteras från detta territorium.

227 Det är förvisso korrekt, såsom angetts ovan i punkt 146, att det inte framgår av stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilken åberopats av sökanden i samband med den tredje grunden, att det existerar ett absolut förbud för unionen att ingå ett avtal som kan komma att tillämpas på ett omtvistat territorium. Det är inte desto mindre korrekt att skyddet av de grundläggande rättigheterna för befolkningen på ett sådant territorium har en särskild betydelse och följaktligen utgör en fråga som rådet måste studera innan det godkänner ett sådant avtal.

228 I synnerhet när det gäller ett avtal som syftar till att underlätta exporten till unionen av diverse varor med ursprung i ifrågavarande territorium, måste rådet undersöka noggrant och opartiskt alla relevanta omständigheter i syfte att försäkra sig om att verksamhet med tillverkning av varor som är avsedda för export inte bedrivs vare sig till skada för det ifrågavarande territoriets befolkning eller innebär åsidosättanden av dess grundläggande rättigheter, däribland människans värdighet, rätt till liv och människans rätt till integritet (artiklarna 1-3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5 i stadgan om de grundläggande rättigheterna), fritt yrkesval och rätt att arbeta (artikel 15 i stadgan om de grundläggande rättigheterna), näringsfrihet (artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, äganderätt (artikel 17 i stadgan om de grundläggande rättigheterna), rättvisa arbetsförhållanden, förbud mot barnarbete och skydd av ungdomar i arbetslivet (artiklarna 31 och 32 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).

229 FNs juridiska rådgivares överväganden i fråga om folkrättsliga förpliktelser, såsom de sammanfattats ovan i punkterna 208 och 209 leder till samma slutsats.

230 Rådet har här gjort gällande att ”[t]ill följd av att ha ingått ett avtal med ett tredje land blir unionen inte ansvarig och den ska inte bli ansvarig för eventuella handlingar som detta land har begått, oavsett om de utgör åsidosättanden av grundläggande rättigheter eller ej”.

231 Uppfattningen är korrekt, men det bortses från den omständigheten att om unionen tillåter export till sina medlemsstater av varor med ursprung i detta andra land som har tillverkats eller erhållits under förhållanden där villkoren innebär att de grundläggande rättigheterna för befolkningen inte iakttas på det territorium varifrån varorna kommer, riskerar den att indirekt uppmuntra sådana åsidosättanden eller att dra nytta av dem.

232 Detta övervägande är så mycket viktigare i fallet med ett territorium som Västsahara, som i realiteten förvaltas av en tredje stat, i det aktuella fallet Konungariket Marocko, samtidigt som det inte inbegrips inom de internationellt erkända gränserna för denna tredje stat.

233 Den omständigheten ska även tas i beaktande att Konungariket Marocko inte har erhållit något mandat från FN eller någon annan internationell instans, att förvalta detta territorium och att det är utrett att Konungariket Marocko inte överlämnar upplysningar om territoriet till FN i enlighet med artikel 73 e i FN-stadgan.

234 I nämnda artikel föreskrivs följande:

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

…

e) med de inskränkningar, som må betingas av säkerhetsskäl eller av konstitutionella hänsyn, regelbundet för kännedom tillställa generalsekreteraren statistiska och andra upplysningar av teknisk natur rörande ekonomiska och sociala förhållanden och uppfostran inom de territorier, för vilka de äro ansvariga, med undantag för territorier på vilka kapitlen XII och XIII äro tillämpliga.”

235 Underlåtenheten att delge de upplysningar som föreskrivs i artikel 73 e i FN-stadgan från Konungariket Marockos sida angående Västsahara kan åtminstone föda misstankar om huruvida Konungariket Marocko verkligen erkänner grundsatsen att innevånarnas intressen kommer i främsta rummet och förpliktelsen att till det yttersta främja deras välfärd, såsom anges i denna bestämmelse. Dessutom framgår det av handlingarna i målet, särskilt av en text som sökanden har företett, nämligen ett tal som Marockos kung höll den 6 november 2004, att Konungariket Marocko betraktar Västsahara som en del av sitt territorium.

236 Rådet har gjort gällande att ingen av bestämmelserna i det angripna beslutet eller i det avtal som godkänts genom det ”kan leda till slutsatsen att utvinningen av Västsaharas resurser bedrivs till skada för dess invånare eller hindrar [Konungariket] Marocko från att garantera att utvinningen av naturresurserna bedrivs till nytta för innevånarna i Västsahara och i deras intresse”.

237 Det är riktigt att Polisario inte har kritiserat rådet för att det införde villkor i det angripna beslutet som kunde medföra utnyttjande av Västsaharas resurser till skada för dess innevånare.

238 Såsom har framhållits i punkt 231 underlättas emellertid exporten till unionen av varor med ursprung ibland annat Västsahara genom avtalet i fråga. Detta ingår nämligen i avtalets syften. Om det skulle visa sig att Konungariket Marocko utvann naturresurser i Västsahara till skada för dess invånare, skulle följaktligen denna utvinning indirekt uppmuntras av att det slutits ett avtal som godkänts genom det angripna beslutet.

239 Vad beträffar argumentet att Konungariket Marocko inte skulle vara förhindrat av avtalsvillkoren att garantera att utvinningen av naturresurser i Västsahara bedrivs till nytta för dess invånare, är det tillräckligt att framhålla att avtalet inte heller garanterar en utvinning till nytta för dess invånare. Det är härvidlag fullständigt neutralt, då det inskränker sig till att underlätta export till unionen av varor från Västsahara, oavsett om de härrör från en utvinning som är gynnsam för dess invånare eller ej.

240 I realiteten visar detta argument från rådets sida att det anser att det ankommer på Konungariket Marocko ensamt att försäkra sig om att utvinningen av naturresurser är gynnsam för invånarna i den del av Västsahara som det kontrollerar.

241 Med beaktande av den omständigheten att Konungariket Marockos suveränitet över Västsahara inte har erkänts, vare sig av unionen och dess medlemsstater eller mer allmänt av FN och av avsaknaden av varje internationellt mandat som kan göra den marockanska närvaron på detta territorium motiverad, borde rådet emellertid i samband med prövningen av alla relevanta omständigheter i det aktuella målet i syfte att använda sig av sitt omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida det är lämpligt eller ej att ingå ett avtal med Konungariket Marocko som även kan tillämpas på Västsahara, självt försäkra sig om att det inte finns några indikationer på en utvinning av naturresurserna på Västsaharas territorium under marockansk kontroll som kan vara till skada för dess invånare och inskränka deras grundläggande rättigheter. Rådet kan inte begränsa sig till att anse att det ankommer på Konungariket Marocko att säkerställa att ingen utvinning av detta slag äger rum.

242 Det ska här nämnas att Polisario beskriver utvinningen av naturresurser i Västsahara under marockansk kontroll så att den ”uppmuntrar ekonomisk slösaktighet vars mål är att förändra det västsahariska samhället”. Polisario har tillagt att organisationen har underrättat FN om sina protester

mot det förslag till avtal som godkänts genom det angripna beslutet. Dess argument som presenteras inom ramen för den femte och den sjätte grunden (se punkterna 159, 169 och 170 ovan) går i samma riktning.

243 Polisario har likaledes ingett en detaljerad rapport från dess råd som bland annat innehåller påståenden enligt vilka jordbruket i Västsahara huvudsakligen kontrolleras, inte av infödda personer och inhemska företag utan av utländska personer och företag som uteslutande är inriktade på export och bygger på utvinning av vatten från djupt liggande icke förnybara källor. Det hänvisas i denna rapport till en rapport som publicerats av en icke-statlig organisation vilken bekräftar dessa påståenden.

244 Det framgår varken av rådets argument eller av de uppgifter som rådet har ingett att det utfört en sådan prövning som angetts i punkt 241 ovan. Vad angår Polisarios påståenden, vilka nämnts ovan i punkterna 242 och 243, har rådet inte gjort någon särskild kommentar och det har inte dementerat dem, vilket antyder att det inte har ägnat sig åt frågan huruvida utnyttjandet av naturresurser i Västsahara under marockansk kontroll bedrivs till förmån för detta territoriums befolkning eller ej.

245 Det framgår emellertid av de omständigheter som Polisario åberopat att dessa påståenden fått en viss spridning och genom Polisarios försorg och även kommit till FN:s kännedom. De kunde således inte vara okända för rådet och det ska undersökas huruvida rådet kan ha funnit dem trovärdiga.

246 Rådets argument som sammanfattats ovan i punkterna 230 och 236 visar tvärtom att det anser att frågan huruvida utvinningen av Västsaharas resurser bedrivs till skada för lokalbefolkningen eller ej enbart angår de marockanska myndigheterna. Av ovan i punkterna 227–233 angivna skäl kan denna uppfattning inte godtas.

247 Härav följer att rådet har åsidosatt sin skyldighet att före antagandet av det angripna beslutet pröva alla omständigheter i det aktuella fallet. Följaktligen ska talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet bifallas såvitt det genom beslutet godkänns att det aktuella avtalet är tillämpligt på Västsahara.

248 Mot bakgrund av denna slutsats är det inte nödvändigt att pröva frågan om ett eventuellt upptagande till sakprövning av de handlingar som nämnts ovan i punkt 27, vilkas beaktande inte har visat sig nödvändigt i förevarande mål.

Rättegångskostnader

249 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

250 I det aktuella fallet har rådet och kommissionen tappat målet. Även om det är riktigt att Polisario inte har yrkat att de ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna förrän i yttrandet över kommissionens interventionsinlaga (se punkt 31 ovan) ska det erinras om att det enligt rättspraxis är tillåtet att framställa yrkanden om rättegångskostnader senare än i samband med väckande av talan och till med efter förhandlingen även om dessa yrkanden inte har framställts i ansökan (se dom av den 14 december 2006, Mast-Jägermeister/harmoniseringsbyrån – Licorera Zacapaneca (VENADO avec cadre m.fl.), T-81/03, T-82/03 och T-103/03, REG, EU:T:2006:397, punkt 116 och där angiven rättspraxis).

251 Följaktligen ska rådet och kommissionen förpliktas av bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Polisario.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (åttonde avdelningen)

följande:

1) **Rådets beslut 2012/497/EU av den 8 mars 2012 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Kungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Kungariket Marocko, å andra sidan, ogiltigförklaras såvitt tillämpningen av det nämnda avtalet på Västsahara godkänns genom beslutet.**

   Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario).

Gratsias Kancheva Wetter

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 december 2015.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Västsaharas folkrättsliga status 2

Det angripna beslutet och vad som föregick det 4

Förfarandet och parternas yrkanden 5

Upptagande till sakprövning 6

Huruvida Polisario har partsbehörighet 6

Huruvida Polisario är direkt och personligen berörd av det angripna beslutet 10

Prövning i sak 17

Den första grunden 18

Den andra grunden 19

Övriga grunder 20

Huruvida det existerar ett absolut förbud mot att ingå ett internationellt avtal som kan tillämpas på ett omtvistat territorium 20

– Tredje grunden 20

– Den fjärde grunden 21

– Den femte grunden 22

– Den sjätte grunden 24

– Den sjunde grunden 25

– Den åttonde grunden 25

– Inledande överväganden angående folkrättens inverkan 26

– Den nionde grunden 26

– Den tionde grunden 28

– Den elfte grunden 30

– Slutsats angående frågan huruvida det existerar ett absolut förbud eller ej mot att ingå internationella avtal som är tillämpliga på ett omtvistat territorium 30

Unionens institutioners utrymme för skönsmässig bedömning och omständigheter som de måste beakta 31

Rättegångskostnader 34