Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

4. Oktober 2024*

„Rechtsmittel – Auswärtiges Handeln – Internationale Übereinkünfte – Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits – Abkommen zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 dieses Abkommens – Abschlussakt – Geltend gemachte Verstöße gegen das Völkerrecht wegen der Anwendbarkeit des zweiten Abkommens auf das Gebiet der Westsahara – Nichtigkeitsklage – Zulässigkeit – Parteifähigkeit – Klagebefugnis – Voraussetzung, wonach ein Kläger in bestimmten Fällen von der streitigen Maßnahme unmittelbar und individuell betroffen sein muss – Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen – Grundsatz der Selbstbestimmung – Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung – Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen – Ermessen des Rates der Europäischen Union – Völkergewohnheitsrecht – Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts – Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung, das Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist, als eines an einer internationalen Übereinkunft nicht beteiligten Dritten“

In den verbundenen Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P

betreffend zwei Rechtsmittel nach Art. 56 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, eingelegt am 14. Dezember 2021 und am 16. Dezember 2021,

**Europäische Kommission**, zunächst vertreten durch A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart und B. Eggers als Bevollmächtigte, dann durch A. Bouquet D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart und B. Eggers als Bevollmächtigte,

Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-779/21 P,

unterstützt durch

**Königreich Spanien**, vertreten durch L. Aguilera Ruiz und A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Parteien des Verfahrens:

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

Kläger im ersten Rechtszug,

* Verfahrenssprache: Französisch.

**Rat der Europäischen Union,**

Beklagter im ersten Rechtszug,

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

**Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader)**, vertreten durch N. Angelet, G. Forwood und A. Hublet, Avocats, sowie N. Forwood, BL,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

und

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

Rechtsmittelführer in der Rechtssache C-799/21 P,

unterstützt durch

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

**Königreich Spanien**, vertreten durch L. Aguilera Ruiz und A. Gavela Llopis als Bevollmächtigte,

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

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

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

Streithelfer im Rechtsmittelverfahren,

andere Parteien des Verfahrens:

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

Kläger im ersten Rechtszug,

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

**Europäische Kommission**, zunächst vertreten durch A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart und B. Eggers als Bevollmächtigte, dann durch A. Bouquet D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart und B. Eggers als Bevollmächtigte,

**Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader)**, vertreten durch N. Angelet, G. Forwood und A. Hublet, Avocats, sowie N. Forwood, BL,

Streithelfer im ersten Rechtszug,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

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

Generalanwältin: T. Ćapeta,

Kanzler: C. Di Bella, Verwaltungsrat,

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

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

folgendes

## Urteil

1 Mit ihren jeweiligen Rechtsmitteln begehren die Europäische Kommission (Rechtssache C-779/21 P) und der Rat der Europäischen Union (Rechtssache C-799/21 P) die Aufhebung des Urteils des Gerichts der Europäischen Union vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat (T-279/19, im Folgenden: angefochtenes Urteil, EU:T:2021:639), mit dem das Gericht den Beschluss (EU) 2019/217 des Rates vom 28. Januar 2019 über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2019, L 34, S. 1, im Folgenden: streitiger Beschluss) für nichtig erklärt hat.

2 In der Rechtssache C-799/21 P beantragt der Rat ferner, hilfsweise, die Wirkungen des streitigen Beschlusses für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Tag der Verkündung des zu erlassenden Urteils aufrechtzuerhalten.

## Rechtlicher Rahmen

### *Völkerrecht*

*Charta der Vereinten Nationen*

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

„Die Vereinten Nationen setzen sich folgende Ziele:

…

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

…“

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

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

…“

*Wiener Übereinkommen*

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

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

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

…

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

…“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Assoziierungsabkommen*

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

12 Art. 1 Abs. 1 und 2 des Assoziierungsabkommens lautet:

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

(2) Ziel dieses Abkommens ist es,

– einen geeigneten Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Vertragsparteien zu schaffen, der die Stärkung ihrer Beziehungen in allen Bereichen ermöglicht, die sie im Rahmen dieses Dialogs als geeignet ansehen;

– die Bedingungen für eine schrittweise Liberalisierung des Waren-, des Dienstleistungs- und des Kapitalverkehrs festzulegen;

– den Handel auszuweiten und die Entwicklung ausgewogener Wirtschafts- und Sozialbeziehungen zwischen den Vertragsparteien insbesondere im Wege des Dialogs und der Zusammenarbeit zu fördern und so die Entwicklung und den Wohlstand Marokkos und des marokkanischen Volkes zu begünstigen;

– die Integration der Maghreb-Länder durch Begünstigung des Handels und der Zusammenarbeit zwischen Marokko und den Ländern der Region zu fördern;

– die Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Kultur und Finanzen zu fördern."

13 Art. 16 des Assoziierungsabkommens lautet:

„Die [Europäische Gemeinschaft und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl] und Marokko nehmen schrittweise eine stärkere Liberalisierung ihres Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Fischereierzeugnissen vor."

14 Art. 94 des Assoziierungsabkommens sieht vor:

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

## Vorgeschichte des Rechtsstreits

15 Für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens kann die u. a. in den Rn. 1 bis 53 des angefochtenen Urteils dargestellte Vorgeschichte des Rechtsstreits wie folgt zusammengefasst werden.

### *Internationaler Kontext*

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

17 Am 20. Dezember 1966 verabschiedete die Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer 1 500. Plenarsitzung die Resolution 2229 (XXI) zur Frage der Gebiete Ifni und Spanisch-Sahara, in der sie das „unveräußerliche Recht de[s] [Volkes] … von Spanisch-Sahara auf Selbstbestimmung gemäß der Resolution 1514 (XV) der Generalversammlung [der Vereinten Nationen]" bekräftigte und das Königreich Spanien als Verwaltungsmacht aufforderte, „so bald wie möglich … die Mod-

alitäten für die Organisation eines Referendums festzulegen, das unter der Aufsicht der Organisation der Vereinten Nationen durchgeführt wird, damit die einheimische Bevölkerung dieses Gebiets ihr Recht auf Selbstbestimmung frei ausüben kann“.

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

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

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

21 Am 16. Oktober 1975 erstattete der Internationale Gerichtshof (IGH) in seiner Eigenschaft als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen im Anschluss an ein von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Rahmen ihrer Arbeiten zur Entkolonialisierung der Westsahara an ihn gerichtetes Ersuchen ein Gutachten zur Westsahara (ICJ Reports 1975, S. 12, im Folgenden: Westsahara-Gutachten). In Rn. 162 dieses Gutachtens kommt der IGH zu folgendem Ergebnis:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Assoziierungsabkommen, Liberalisierungsabkommen und ihre rechtlichen Folgen*

33 Im Anschluss an das Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens am 1. März 2000 wurden mehrere Protokolle zu dem Abkommen geschlossen und geändert. So wurde am 13. Dezember 2010 in Brüssel das Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko mit Maßnahmen zur gegenseitigen Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, Fisch und Fischereierzeugnissen, zur Ersetzung der Protokolle Nrn. 1, 2 und 3 und ihrer Anhänge sowie zur Änderung des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2012, L 241, S. 4, im Folgenden: Liberalisierungsabkommen) unterzeichnet. Dieses Abkommen wurde durch den Beschluss 2012/497/EU des Rates vom 8. März 2012 (ABl. 2012, L 241, S. 2) im Namen der Union genehmigt.

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

35 Auf das vom Rat am 19. Februar 2016 eingelegte Rechtsmittel hin hob der Gerichtshof mit Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), das Urteil vom 10. Dezember 2015, Front Polisario/Rat (T-512/12, EU:T:2015:953), auf und wies die vom Front

Polisario beim Gericht erhobene Klage als unzulässig ab. Dabei gab der Gerichtshof dem zweiten Rechtsmittelgrund statt, mit dem ein Rechtsfehler des Gerichts bei der Prüfung der Klagebefugnis des Front Polisario geltend gemacht wurde, und insbesondere der Rüge, das Gericht habe zu Unrecht entschieden, dass das Liberalisierungsabkommen auf die Westsahara Anwendung finde. Der Gerichtshof befand u. a., dass die Westsahara nach dem Grundsatz der Selbstbestimmung, der in den Beziehungen zwischen der Union und dem Königreich Marokko Anwendung findet, und dem daraus resultierenden Recht auf Selbstbestimmung des Volkes der Westsahara, eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung im Sinne von Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen, einen gegenüber jedem Staat einschließlich des Königreichs Marokko gesonderten und unterschiedlichen Status hat. Er schloss daraus, dass der Ausdruck „Gebiet des Königreichs Marokko“ in Art. 94 des Assoziierungsabkommens nicht dahin ausgelegt werden kann, dass die Westsahara in den räumlichen Geltungsbereich dieses Abkommens fällt.

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

### *Streitiges Abkommen und streitiger Beschluss*

37 Im Anschluss an das Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ermächtigte der Rat mit Beschluss vom 29. Mai 2017 die Kommission, im Namen der Union Verhandlungen mit dem Königreich Marokko im Hinblick auf den Abschluss eines internationalen Abkommens zur Änderung des Protokolls Nr. 1 über die Regelung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen, landwirtschaftlichen Verarbeitungserzeugnissen, Fisch und Fischereierzeugnissen mit Ursprung im Königreich Marokko in die Europäische Union und des Protokolls Nr. 4 über die Bestimmung des Begriffs „Erzeugnisse mit Ursprung in“ oder „Ursprungserzeugnisse“ und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen des Assoziierungsabkommens aufzunehmen. Im Rahmen der Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen forderte der Rat diese auf, zum einen dafür zu sorgen, dass die von dem geplanten internationalen Abkommen betroffenen Bevölkerungsgruppen angemessen einbezogen werden, und zum anderen die möglichen Auswirkungen des Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung der Westsahara zu bewerten, insbesondere die Vorteile für die lokalen Bevölkerungsgruppen und die Auswirkung der Nutzung der natürlichen Ressourcen auf die betroffenen Gebiete.

38 Nachdem die Kommission das Ergebnis der Konsultationen und der von ihr durchgeführten Analyse in ihrem Bericht vom 11. Juni 2018 über die Vorteile der Ausdehnung von Zollpräferenzen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara für deren Bevölkerung und über die Konsultation dieser Bevölkerung dargestellt hatte, wurde am 25. Oktober 2018 in Brüssel das Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des

Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits (ABl. 2019, L 34, S. 4) unterzeichnet (im Folgenden: streitiges Abkommen).

39 Die Abs. 3 bis 9 jedes der beiden Briefe, deren Austausch die Grundlage des streitigen Abkommens bildet, lauten:

„Das vorliegende Abkommen gilt unbeschadet der Standpunkte der [Union] bzw. des Königreichs Marokko zum Status der Westsahara.

Die beiden Vertragsparteien bekräftigen ihre Unterstützung für den Prozess im Rahmen der Vereinten Nationen und unterstützen die Bemühungen des [Generalsekretärs der Vereinten Nationen] um eine endgültige politische Lösung im Einklang mit den Grundsätzen und Zielen der Charta der Vereinten Nationen und auf der Grundlage der Resolutionen des [Sicherheitsrats der Vereinten Nationen].

Die [Union] und das Königreich Marokko haben vereinbart, nach Protokoll Nr. 4 die folgende gemeinsame Erklärung … einzufügen.

‚Gemeinsame Erklärung über die Anwendung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des [Assoziierungsabkommens]

1. Für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara, die der Kontrolle der Zollbehörden des Königreichs Marokko unterliegen, gelten die gleichen Handelspräferenzen wie die, die von der [Union] für unter das [Assoziierungsabkommen] fallende Erzeugnisse gewährt werden.

2. Das Protokoll Nr. 4 gilt sinngemäß für die Zwecke der Bestimmung der Ursprungseigenschaft der in Absatz 1 genannten Erzeugnisse, auch in Bezug auf die Ursprungsnachweise.

3. Die Zollbehörden der Mitgliedstaaten der [Union] und des Königreichs Marokko sind damit betraut, die Anwendung des Protokolls Nr. 4 auf diese Erzeugnisse sicherzustellen.‘

Die [Union] und das Königreich Marokko bekräftigen ihre Zusage, die Protokolle entsprechend den Bestimmungen des [Assoziierungsabkommens] bezüglich der Achtung der Grundfreiheiten und der Menschenrechte anzuwenden.

Die Einfügung dieser gemeinsamen Erklärung basiert auf der seit Langem bestehenden privilegierten Partnerschaft zwischen der [Union] und dem Königreich Marokko, die insbesondere dadurch besiegelt wird, dass dem Königreich Marokko der fortgeschrittene Status zuerkannt wurde, sowie auf den gemeinsamen Bestrebungen der Vertragsparteien, diese Partnerschaft zu vertiefen und auszuweiten.

Im Sinne dieser Partnerschaft und um es den Vertragsparteien zu ermöglichen, die Auswirkungen dieses Abkommens insbesondere auf die nachhaltige Entwicklung zu bewerten, und zwar vor allem hinsichtlich der Vorteile für die betroffene Bevölkerung und der Nutzung der natürlichen Ressourcen der betreffenden Gebiete, haben die [Union] und das Königreich Marokko vereinbart, im Rahmen des Assoziationsausschusses mindestens einmal jährlich untereinander Informationen auszutauschen.

Die spezifischen Modalitäten für diese Bewertung werden mit Blick auf ihre spätestens zwei Monate nach dem Inkrafttreten dieses Abkommens erfolgende Annahme durch den Assoziationsausschuss zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt.“

40 Am 28. Januar 2019 erließ der Rat den streitigen Beschluss.

41 In den Erwägungsgründen 3 bis 10 des streitigen Beschlusses heißt es:

„(3) Die Union beeinträchtigt nicht das Ergebnis des politischen Prozesses unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen über den endgültigen Status der Westsahara und hat immer wieder ihr Engagement für die Beilegung der Streitigkeiten in der Westsahara, die gegenwärtig von den Vereinten Nationen in die Liste der Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung aufgenommen ist und derzeit in weiten Teilen durch das Königreich Marokko verwaltet wird, bekräftigt. …

(4) Seit dem Inkrafttreten des [Assoziierungsabkommens] wurden aus der Westsahara stammende Erzeugnisse mit marokkanischem Ursprungszeugnis unter Inanspruchnahme der in den einschlägigen Bestimmungen dieses Abkommens vorgesehenen Zollpräferenzen in die Union eingeführt.

(5) In seinem Urteil [vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] hat der Gerichtshof jedoch klargestellt, dass das [Assoziierungsabkommen] nur für das Gebiet des Königreichs Marokko und nicht für die Westsahara, ein Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung, gilt.

(6) Es muss dafür gesorgt werden, dass die Handelsströme, die sich im Laufe der Jahre entwickelt haben, nicht gestört werden, wobei gleichzeitig angemessene Garantien für den Schutz des internationalen Rechts, einschließlich der Menschenrechte, und die nachhaltige Entwicklung der betroffenen Gebiete vorgesehen werden. Der Rat hat die Kommission am 29. Mai 2017 ermächtigt, mit dem Königreich Marokko Verhandlungen im Hinblick auf die im Einklang mit dem Urteil [vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] erfolgende Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Gewährung der im Rahmen des [Assoziierungsabkommens] vorgesehenen Zollpräferenzen für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara aufzunehmen. Ein Abkommen zwischen der [Union] und dem Königreich Marokko ist das einzige Mittel, um sicherzustellen, dass bei der Einfuhr von Erzeugnissen mit Ursprung in der Westsahara ein präferenzieller Ursprung gewährt wird, da die marokkanischen Behörden als einzige dafür sorgen können, dass die für die Gewährung solcher Präferenzen erforderlichen Vorschriften eingehalten werden.

(7) Die Kommission hat die möglichen Auswirkungen eines solchen Abkommens auf die nachhaltige Entwicklung bewertet, insbesondere im Hinblick auf die Vor- und Nachteile, die sich durch die für die Erzeugnisse der Westsahara gewährten Zollpräferenzen für die betroffene Bevölkerung ergeben, sowie die Auswirkungen auf die Nutzung der natürlichen Ressourcen der betroffenen Gebiete. …

(8) … [A]us dieser Bewertung [ergibt sich], dass die Vorteile für die Wirtschaft in der Westsahara, die sich durch die Gewährung der im Rahmen des [Assoziierungsabkommens] vorgesehenen Zollpräferenzen für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara ergeben, insbesondere die starke wirtschaftliche Hebelwirkung und die damit verbundene soziale Entwicklung, die im Rahmen der Konsultationen genannten Nachteile – darunter die extensive Nutzung der natürlichen Ressourcen … – insgesamt überwiegen.

(9) Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Ausdehnung der Zollpräferenzen auf Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara insgesamt positive Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung [hat]. …

(10) Unter Berücksichtigung der Erwägungen über die Zustimmung im Urteil [vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] hat die Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst [(EAD)] alle im aktuellen Kontext sinnvollen und möglichen Maßnahmen zur angemessenen Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung getroffen, um sich deren Zustimmung zum Abkommen zu vergewissern. Es wurde ein breites Spektrum an Konsultationen durchgeführt, und die sozialen, ökonomischen und politischen Akteure, die an den Konsultationen teilgenommen haben, sprachen sich mehrheitlich für die Ausdehnung der Zollpräferenzen des [Assoziierungsabkommens] auf die Westsahara aus. Diejenigen, die diese Ausdehnung abgelehnt haben, waren im Wesentlichen der Auffassung, dass ein solches Abkommen den Standpunkt Marokkos bezüglich des Gebiets der Westsahara bekräftige. In den Bestimmungen des Abkommens lässt jedoch nichts darauf schließen, dass mit ihm die Souveränität Marokkos über die Westsahara anerkannt würde. Darüber hinaus wird die Union ihre Anstrengungen zur Unterstützung des unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen eingeleiteten und fortgesetzten Prozesses der friedlichen Beilegung der Streitigkeiten verstärken.“

42 Durch Art. 1 Abs. 1 des streitigen Beschlusses wird das streitige Abkommen im Namen der Union genehmigt. Es trat am 19. Juli 2019 in Kraft (ABl. 2019, L 197, S. 1).

## Verfahren vor dem Gericht und angefochtenes Urteil

43 Mit Klageschrift, die am 27. April 2019 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen wurde, erhob der Front Polisario Klage auf Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses.

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

45 Zunächst hat das Gericht das vom Rat mit Unterstützung der Französischen Republik, der Kommission und der Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader) in erster Linie gerügte Fehlen von zwei Prozessvoraussetzungen, und zwar der mangelnden Parteifähigkeit des Front Polisario vor den Unionsgerichten und seiner fehlenden Klagebefugnis in Bezug auf den streitigen Beschluss, geprüft und diese beiden Rügen in den Rn. 79 bis 114 bzw. den Rn. 133 bis 238 des angefochtenen Urteils verworfen.

46 Sodann hat es nach der Zurückweisung des ersten vom Front Polisario zur Stützung seiner Anträge geltend gemachten Nichtigkeitsgrundes der Unzuständigkeit des Rates für den Erlass des streitigen Beschlusses in den Rn. 251 bis 391 des angefochtenen Urteils den dritten Nichtigkeitsgrund geprüft, mit dem der Sache nach geltend gemacht wurde, der Rat habe gegen seine Verpflichtung verstoßen, den Anforderungen zu entsprechen, die der Gerichtshof in den Urteilen vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), und vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung und dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen abgeleitet habe. In Rn. 391 des angefochtenen Urteils ist das Gericht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Rat beim Erlass des streitigen Beschlusses nicht alle die Situation der Westsahara betreffenden relevanten Gesichtspunkte hinreichend berücksichtigt und zu Unrecht die Auffassung vertreten habe, dass er über einen Wertungsspielraum bei der Entscheidung darüber verfüge, ob dem Erfordernis nachzukommen sei, dass das Volk dieses Gebiets als ein am streitigen Abkommen nicht beteiligter Dritter gemäß der Auslegung des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung durch den Gerichtshof seine Zustimmung zur Geltung des Abkommens für dieses Gebiet hätte zum Ausdruck bringen müssen.

## Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

47 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 15. Februar 2022 sind die Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P zu gemeinsamem schriftlichen und mündlichen Verfahren sowie zu gemeinsamem Urteil verbunden worden.

48 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. Mai 2022 ist das Königreich Spanien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission in der Rechtssache C-779/21 P zugelassen worden.

49 Durch Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofs vom 27. Mai 2022 sind das Königreich Spanien, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates in der Rechtssache C-799/21 P zugelassen worden.

50 Durch Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 13. Juni 2022 ist auch das Königreich Belgien als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates in der Rechtssache C-799/21 P zugelassen worden. Es hat letztlich jedoch nicht am schriftlichen Verfahren teilgenommen.

51 Mit ihrem Rechtsmittel beantragt die Kommission (Rechtssache C-779/21 P),

– das angefochtene Urteil aufzuheben,

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

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

52 Mit seinem Rechtsmittel beantragt der Rat (Rechtssache C-799/21 P), der Gerichtshof möge

– das angefochtene Urteil aufheben,

– über die Fragen, die Gegenstand seines Rechtsmittels sind, endgültig entscheiden und die Klage des Front Polisario abweisen,

– dem Front Polisario die durch das vorliegende Rechtsmittel und die Rechtssache T-279/19 entstandenen Kosten auferlegen und,

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

53 Der Front Polisario beantragt,

– die Rechtsmittel zurückzuweisen,

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

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

54 Die Französische Republik beantragt, der Gerichtshof möge

– das angefochtene Urteil aufheben,

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

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

55 Die Comader beantragt,

– das angefochtene Urteil aufzuheben,

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

– dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

56 Das Königreich Spanien beantragt, dem Rechtsmittel der Kommission in der Rechtssache C-779/21 P und dem Rechtsmittel des Rates in der Rechtssache C-799/21 P stattzugeben. Das Königreich Belgien, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik beantragen, dem Rechtsmittel des Rates stattzugeben.

## Zu den Rechtsmitteln

57 Zur Stützung ihrer Rechtsmittel führen die Kommission – die Rechtsmittelführerin in der Rechtssache C-779/21 P – und der Rat – der Rechtsmittelführer in der Rechtssache C-799/21 P – fünf bzw. vier Rechtsmittelgründe an. Mit den ersten drei Rechtsmittelgründen in der

Rechtssache C-779/21 P und den ersten beiden Rechtsmittelgründen in der Rechtssache C-799/21 P werden Rechtsfehler des Gerichts in Bezug auf die Zulässigkeit der Klage des Front Polisario gerügt, während der vierte und der fünfte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P sowie der dritte und der vierte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P Rechtsfehler betreffen, die das Gericht im Rahmen seiner Prüfung der Begründetheit dieser Klage begangen haben soll.

### *Zum ersten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und zum ersten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P: mangelnde Parteifähigkeit des Front Polisario*

*Vorbringen der Parteien*

58 Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund werfen der Rat und die Kommission dem Gericht vor, dadurch einen Rechtsfehler begangen zu haben, dass es in den Rn. 90 bis 114 des angefochtenen Urteils die Parteifähigkeit des Front Polisario vor den Unionsgerichten bejaht habe.

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

60 Die Kommission fügt hinzu, der Front Polisario wirke zwar, wie in den Rn. 91 und 92 des angefochtenen Urteils dargelegt werde, an einer „politischen Lösung“ der Frage des endgültigen Status des Gebiets der Westsahara mit, doch müsse die Bedeutung der vom Gericht angeführten und oben in Rn. 29 erwähnten Resolution 34/37 der Generalversammlung der Vereinten Nationen relativiert werden. In dieser Resolution werde zwar empfohlen, dass der Front Polisario als „Vertreter“ des Volkes der Westsahara an der politischen Lösung des dieses Gebiet betreffenden Konflikts mitwirken sollte. Sie habe jedoch keinen bindenden Charakter, und mittlerweile sei durch allgemeine unmittelbare Wahlen eine gewisse Form lokaler Repräsentativität des Volkes der Westsahara entstanden. Die Union habe den Front Polisario immer nur als eine der „Parteien“ eines Friedensprozesses auf der Ebene der Vereinten Nationen anerkannt, und es bleibe ungewiss, welcher genaue Anteil des Volkes der Westsahara ihn derzeit als ihren Vertreter ansehe.

61 Der Rat trägt vor, das Gericht habe einen Rechtsfehler begangen, als es den Begriff der juristischen Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV weit ausgelegt habe, ohne den Grenzen der Rolle und der Repräsentativität des Front Polisario im Völkerrecht Rechnung zu tragen, und als es in Rn. 103 des angefochtenen Urteils sein Vorbringen hierzu zurückgewiesen habe. Das Gericht habe zu Unrecht entschieden, dass die Repräsentativität des Front Polisario im Rahmen des Prozesses für eine politische Lösung auf der Ebene der Vereinten Nationen es rechtfertige, ihn als „juristische

Person“ einzustufen, damit er die Gültigkeit eines Beschlusses über den Abschluss eines Abkommens anfechten könne, das keine Auswirkung auf die Lösung dieser Streitigkeit habe. Die Rolle des Front Polisario auf internationaler Ebene beschränke sich auf seine Befähigung, als Vertreter des Volkes der Westsahara an den unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindenden Verhandlungen über den endgültigen Status der Westsahara im Einklang mit der oben in Rn. 29 erwähnten Resolution 34/37 der Generalversammlung der Vereinten Nationen mitzuwirken. Die Anerkennung des Vorliegens einer Streitigkeit, die Gegenstand von Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen sei, durch die Unionsorgane bedeute nicht, dass die Union oder deren Organe den Front Polisario als ihren Ansprechpartner ansähen, da die Union nicht an diesen Verhandlungen beteiligt sei.

62 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

63 Wie das Gericht in den Rn. 82 und 83 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen dargelegt hat, kann zwar gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV jede natürliche oder juristische Person unter den Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 dieses Artikels gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben, doch hat der Gerichtshof Entitäten bereits die Parteifähigkeit vor den Unionsgerichten unabhängig davon zuerkannt, ob sie nach nationalem Recht als juristische Person gegründet wurden.

64 Wie das Gericht in Rn. 84 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, war dies u. a. dann der Fall, wenn die betreffende Entität zum einen hinreichend repräsentativ für die Personen war, deren aus dem Unionsrecht fließende Rechte sie zu verteidigen behauptete, und über die nötige Autonomie und Verantwortlichkeit zum Handeln im Rahmen durch dieses Recht bestimmter Rechtsbeziehungen verfügte und wenn sie zum anderen von den Organen als Ansprechpartner bei Verhandlungen über diese Rechte anerkannt worden war (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. Oktober 1974, Gewerkschaftsbund – Europäischer Öffentlicher Dienst u. a./Rat, 175/73, EU:C:1974:95, Rn. 9 bis 17, und vom 8. Oktober 1974, Allgemeine Gewerkschaft der Europäischen Beamten/Kommission, 18/74, EU:C:1974:96, Rn. 5 bis 13).

65 Ferner war dies nach den Ausführungen des Gerichts in Rn. 85 des angefochtenen Urteils dann der Fall, wenn die Unionsorgane diese Entität als ein gesondertes Subjekt mit eigenen Rechten und Pflichten behandelt hatten. Denn es ist ein Gebot der Kohärenz und der Gerechtigkeit, einer solchen Entität die Parteifähigkeit zuzuerkennen, damit sie die ihre Rechte beschränkenden Maßnahmen der Organe oder die von diesen ihr gegenüber erlassenen nachteiligen Entscheidungen anfechten kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 28. Oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Kommission, 135/81, EU:C:1982:371, Rn. 9 bis 11, vom 18. Januar 2007, PKK und KNK/Rat, C-229/05 P, EU:C:2007:32, Rn. 107 bis 112, und vom 15. Juni 2017, Al-Faqih u. a./Kommission, C-19/16 P, EU:C:2017:466, Rn. 40).

66 Überdies hat das Gericht in Rn. 86 des angefochtenen Urteils zutreffend darauf hingewiesen, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Begriff der juristischen Person in Art. 263 Abs. 4 AEUV nicht restriktiv ausgelegt werden darf (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat [Betroffenheit eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 44).

67 Im vorliegenden Fall ist den Ausführungen der Generalanwältin in Nr. 82 ihrer Schlussanträge beizupflichten, wonach der Front Polisario eine selbsternannte Befreiungsbewegung ist, die entstanden ist, um für ein bestimmtes Modell der künftigen Regierung des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara zu kämpfen, und zwar für das Modell der Unabhängigkeit dieses Gebiets, derzeit vom Königreich Marokko, sowie der Gründung eines souveränen sahrauischen Staates. Diese Bewegung ist daher bestrebt, im Rahmen der Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung des Volkes des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara einen unabhängigen Staat zu errichten.

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

69 Überdies ist der Front Polisario einer der legitimen Ansprechpartner im Rahmen des unter der Schirmherrschaft des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, dessen Entscheidungen alle Mitgliedstaaten und die Unionsorgane binden, stattfindenden Prozesses zur Bestimmung der Zukunft der Westsahara (siehe oben, Rn. 31); dabei spielt es keine Rolle, dass ihm weder von den Vereinten Nationen noch von der Union und ihren Mitgliedstaaten je der Status einer „nationalen Befreiungsbewegung“ zuerkannt wurde.

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

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

72 Schließlich geht das Vorbringen zur fehlenden Anerkennung der Rechtspersönlichkeit des Front Polisario in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten sowie dazu, dass kein Gericht eines Mitgliedstaats ihm die Parteifähigkeit zuerkannt hat, ins Leere. Wie das Gericht in Rn. 83 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, setzt nämlich der Begriff der juristischen Person im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV zwar grundsätzlich das Bestehen von Rechtspersönlichkeit voraus, was anhand des nationalen Rechts zu prüfen ist, nach dem die in Rede stehende juristische Person gegründet wurde; er stimmt jedoch nicht unbedingt mit den Begriffen überein, die in den verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verwendet werden. Ferner hat der Gerichtshof insoweit anerkannt, dass ein über völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit verfügender Drittstaat als „juristische Person“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV anzusehen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat [Betroffenheit eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 53).

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

74 Infolgedessen sind der erste Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und der erste Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P als unbegründet zurückzuweisen.

***Zum zweiten und zum dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und zum zweiten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P: mangelnde unmittelbare und individuelle Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss***

75 Die Kommission (zweiter und dritter Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P) und der Rat (erster und zweiter Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-799/21 P) machen geltend, das Gericht sei zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV unmittelbar betroffen sei (Rn. 224 des angefochtenen Urteils) und dass er von dem Beschluss im Sinne dieser Bestimmung individuell betroffen sei (Rn. 238 des angefochtenen Urteils).

*Zum zweiten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und zum ersten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-799/21 P: mangelnde unmittelbare Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss*

– *Vorbringen der Parteien*

76 Der Rat und die Kommission tragen vor, das Gericht sei in Rn. 224 des angefochtenen Urteils zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss unmittelbar betroffen sei.

77 Die Kommission macht u. a. geltend, das Gericht habe gegen das Unionsrecht verstoßen, als es entschieden habe, dass bestimmte Wirkungen des streitigen Beschlusses und des streitigen Abkommens die Voraussetzungen erfüllten, aus denen geschlossen werden könne, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss unmittelbar betroffen sei, obwohl sich das streitige Abkommen, das mit diesem Beschluss im Namen der Union genehmigt werde, darauf beschränke, mittels einer Änderung der Ursprungsregeln bestimmten aus der Westsahara stammenden Erzeugnissen einen präferenziellen Zugang zur Union zu gewähren, wobei der gesonderte Status dieses Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung anerkannt und der Ausgang des insoweit auf der Ebene der Vereinten Nationen stattfindenden Prozesses völlig offengelassen werde. Daher seien es die Importeure, die gegebenenfalls die durch dieses Abkommen verliehenen „Rechte“ geltend machen und im Fall ihrer Verletzung die Entscheidungen zu dessen Durchführung durch die Zollbehörden vor den Gerichten der Mitgliedstaaten anfechten könnten. Die Zollanmelder müssten aber in der Regel in der Union ansässig sein. Die Erzeuger des Drittlands, für das das streitige Abkommen gelte, könnten zwar von einer größeren Öffnung des europäischen Marktes profitieren, aber dabei würde es sich um eine „wirtschaftliche“ Auswirkung des streitigen Abkommens handeln. Die „unionsexternen“ Auswirkungen seien somit nicht rechtlicher Art und unterlägen auch nicht dem Unionsrecht.

78 Die Erwägungen, aus denen das Gericht das Vorbringen der Organe zurückgewiesen habe, beträfen in Wirklichkeit nicht den Nachweis der unmittelbaren Betroffenheit des Front Polisario von dem streitigen Beschluss, sondern die Anwendbarkeit des streitigen Abkommens auf das Gebiet der Westsahara und somit seine Auswirkungen auf das Volk dieses Gebiets. Dass die marokkanischen Zollbehörden durch die Erteilung der Ursprungszeugnisse an der Durchführung des streitigen Abkommens mitwirkten, dass die Exporteure bestimmte Voraussetzungen einhalten müssten, damit die Importeure in den Genuss von Zollpräferenzen kämen, oder dass das Abkommen Auswirkungen auf die Erzeugnisse der Westsahara habe, bedeute nicht, dass es rechtliche Wirkungen in einem Drittland entfalte.

79 Der Rat fügt u. a. hinzu, die Schlussfolgerung in Rn. 171 des angefochtenen Urteils, wonach in Anbetracht der Natur eines Beschlusses über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft und der ihm eigenen Rechtswirkungen nicht von vornherein auszuschließen sei, dass der streitige Beschluss aufgrund des Inhalts des streitigen Abkommens unmittelbare Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Front Polisario habe, beruhe auf Gründen, die mit Rechtsfehlern behaftet seien.

80 Das Gericht habe in den Rn. 150 und 162 des angefochtenen Urteils zu Unrecht entschieden, dass ein Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft Bestandteil dieser Übereinkunft sei und Rechtswirkungen gegenüber den anderen Parteien entfalte, „da er die Zustimmung der Union zu den von ihr im Rahmen dieser Übereinkunft eingegangenen Verpflichtungen gegenüber diesen Parteien formalisiert“. Der streitige Beschluss entfalte nur in der internen Rechtsordnung der Union Rechtswirkungen. Mit ihm bringe die Union, entgegen den Erwägungen des Gerichts in Rn. 162 des angefochtenen Urteils, in der internen Rechtsordnung der Union ihre Zustimmung zum Ausdruck.

81 Der Front Polisario hätte vor dem Gericht gegen den sowohl im letzten Absatz des streitigen Abkommens als auch in Art. 2 des streitigen Beschlusses ausdrücklich erwähnten Notifizierungsakt der Union vorgehen müssen – sofern alle Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt seien. Dies sei hier nicht der Fall.

82 Fehlerhaft sei auch der vom Gericht in Rn. 215 des angefochtenen Urteils gezogene Schluss, dass sich der streitige Beschluss unmittelbar auf die Rechtsstellung des Front Polisario als Vertreter des Volkes der Westsahara auswirke, da der Abschluss des streitigen Abkommens dieses Volk betreffe und seiner Zustimmung bedürfe.

83 Die Französische Republik trägt vor, das Gericht habe erstens in Bezug auf die Rechtswirkungen eines Beschlusses des Rates über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft eine Reihe von Rechtsfehlern begangen. Sie hebt wie der Rat hervor, dass die Schlussfolgerung in Rn. 150 des angefochtenen Urteils, wonach ein Beschluss über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft das Einverständnis der Union, an diese Übereinkunft gebunden zu sein, zum Ausdruck bringe, zwar in der Rechtsordnung der Union zutreffe; auf internationaler Ebene drücke jedoch erst die Notifizierung des Abschlusses der internen Verfahren an die betreffende Partei die Zustimmung zur Bindung an eine Übereinkunft aus. Überdies habe das Gericht zweitens eine Reihe von Rechtsfehlern begangen, indem es davon ausgegangen sei, dass die Rechtsstellung des Front Polisario durch das streitige Abkommen selbst unmittelbar geändert werde.

84 Desgleichen unterstützt die Comader erstens das Vorbringen des Rates in Bezug auf Rechtsfehler des Gerichts in den Rn. 149 bis 159 des angefochtenen Urteils, da der Beschluss, ein Abkommen zu schließen, nicht dessen Inkrafttreten impliziere. Außerdem solle der Grundsatz des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes nicht die Handlungsmöglichkeiten eines außerhalb Europas ansässigen Klägers bei der Verteidigung kollektiver, dem Völkerrecht entstammender Rechte erweitern. Zweitens habe das Gericht, als es in Rn. 215 des angefochtenen Urteils die „unmittelbare“ Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss bejaht habe, ihn mit dem Volk der Westsahara verwechselt.

85 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

86 Wie oben in Rn. 63 ausgeführt, kann gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV jede natürliche oder juristische Person unter den Voraussetzungen der Abs. 1 und 2 dieses Artikels gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben.

87 Wie das Gericht in Rn. 144 des angefochtenen Urteils dargelegt hat, liegt die Voraussetzung, wonach eine natürliche oder juristische Person von dem mit ihrer Klage angefochtenen Beschluss unmittelbar betroffen sein muss, nach ständiger Rechtsprechung nur vor, wenn zwei Kriterien kumulativ erfüllt sind. Zum einen muss sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung dieser Person auswirken, und zum anderen darf sie ihren Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lassen; ihre Umsetzung muss vielmehr rein automatisch erfolgen und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergeben (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, Kommission/Scuola Elementare Maria Montessori und Kommission/Ferracci, C-622/16 P bis C-624/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat, C-348/20 P, EU:C:2022:548, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung).

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

89 Auch wenn der Front Polisario nicht offiziell als ausschließlicher Vertreter des Volkes der Westsahara anerkannt wurde, ist er nämlich nach den Resolutionen der höchsten Gremien der Vereinten Nationen, u. a. den oben in Rn. 31 angeführten Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, ein bevorzugter Ansprechpartner im Rahmen des unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindenden Prozesses zur Bestimmung des künftigen Status der Westsahara. Er beteiligt sich auch an anderen internationalen Foren, um das Recht dieses Volkes auf Selbstbestimmung zu verteidigen.

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

91 In Anbetracht dessen ist die in Art. 263 Abs. 4 AEUV aufgestellte Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von dem Beschluss, der Gegenstand ihrer Klage ist, unmittelbar betroffen sein muss, unter Berücksichtigung von Art. 73 der Charta der Vereinten

Nationen und des Grundsatzes des wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes anhand der Rechtsstellung des Volkes der Westsahara zu beurteilen, das im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen vom Front Polisario vertreten wird.

92 Im vorliegenden Fall erfüllen der streitige Beschluss und damit auch das streitige Abkommen aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara die oben in Rn. 87 angeführten Voraussetzungen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, Rn. 106).

93 Zum einen ist nämlich, wie die Generalanwältin im Wesentlichen in Nr. 75 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, Gegenstand dieses Beschlusses der Abschluss einer internationalen Übereinkunft, die in einem Großteil des Gebiets Anwendung finden soll, für das dem Volk der Westsahara das Recht auf Selbstbestimmung zusteht. Er hat daher zwangsläufig Auswirkungen auf die Rechte, die diesem Volk in Bezug auf das betreffende Gebiet zustehen, einschließlich des Rechts auf Nutzung seiner natürlichen Ressourcen, das sich aus Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen und aus dem Grundsatz der ständigen Souveränität über die natürlichen Ressourcen ergibt, der ein Grundsatz des Völkergewohnheitsrechts ist (vgl. in diesem Sinne IGH, Rechtssache betreffend die bewaffneten Aktivitäten im Gebiet des Kongo [Demokratische Republik Kongo/Uganda], Urteil vom 19. Dezember 2005, ICJ Reports 2005, S. 168, Rn. 244).

94 Insbesondere erkennt die Union zwar im streitigen Abkommen nicht die vom Königreich Marokko in Bezug auf die Souveränität über das Gebiet der Westsahara geltend gemachten Ansprüche an, doch werden darin gleichwohl unionsrechtliche Auswirkungen von Handlungen anerkannt, die für dieses Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung von den zuständigen Behörden des Königreichs Marokko, insbesondere den Zollbehörden, vorgenommen werden, etwa bei der Erteilung von Ursprungszeugnissen für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara.

95 Insoweit ist das Vorbringen der Kommission zurückzuweisen, wonach die Tatsache, dass das streitige Abkommen Auswirkungen auf die aus der Westsahara stammenden Erzeugnisse habe, rechtlich keine „Anwendung des streitigen Abkommens auf das Gebiet der Westsahara“ impliziere. Die Durchführung dieses Abkommens setzt nämlich die Anwesenheit der marokkanischen Behörden im Gebiet der Westsahara und die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch sie in diesem Gebiet im Rahmen der Vornahme bestimmter im Abkommen vorgesehener Handlungen voraus. Der streitige Beschluss erzeugt somit, indem er solchen Handlungen der marokkanischen Behörden Rechtswirkungen im Unionsrecht beimisst, unmittelbar Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Volkes der Westsahara in seiner Eigenschaft als Inhaber des Selbstbestimmungsrechts, unabhängig davon, ob das streitige Abkommen diesem Volk in Anbetracht des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen völkerrechtlich entgegengehalten werden kann.

96 Zum anderen besteht nach dem Inkrafttreten des streitigen Abkommens eine die Union bindende Verpflichtung, den aus der Westsahara stammenden Erzeugnissen mit einem von den marokkanischen Zollbehörden ausgestellten Ursprungszeugnis Zollpräferenzen zu gewähren, ohne dass es des Erlasses eines zusätzlichen Rechtsakts, der einen Ermessensspielraum der mit der Umsetzung des Abkommens betrauten Behörden implizieren würde, neben dem streitigen Beschluss bedarf, so dass dessen Umsetzung insoweit rein automatisch erfolgt.

97 In diesem Kontext ist das gegen die Rn. 150 und 162 des angefochtenen Urteils gerichtete Vorbringen des Rates und der Französischen Republik zurückzuweisen, wonach sich die Klage des Front Polisario vor dem Gericht nicht gegen den Beschluss über den Abschluss des streitigen Abkommens hätte richten müssen, sondern gegen den Rechtsakt, mit dem die Union dem Königreich Marokko ihre Genehmigung dieses Abkommens notifiziert habe.

98 Der Beschluss über den Abschluss eines internationalen Abkommens stellt nämlich einen endgültigen Rechtsakt in der internen Rechtsordnung der Union dar, der den Willen der Union zum Ausdruck bringt, an das Abkommen gebunden zu sein (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/00 [Protokoll von Cartagena über die biologische Sicherheit] vom 6. Dezember 2001, EU:C:2001:664, Rn. 5). Dieser Beschluss stellt nach der in Rn. 135 des angefochtenen Urteils angeführten ständigen Rechtsprechung eine anfechtbare Handlung dar, da der Gerichtshof nicht zur Nichtigerklärung einer internationalen Übereinkunft befugt ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 45 bis 51). Dagegen handelt es sich bei der an die andere Vertragspartei gerichteten Notifizierung der Genehmigung einer solchen Übereinkunft um eine Durchführungsmaßnahme, die grundsätzlich keine anfechtbare Handlung ist.

99 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen hat das Gericht in Rn. 224 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden, dass der Front Polisario vom streitigen Beschluss unmittelbar betroffen ist.

100 Infolgedessen sind der zweite Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und der erste Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-799/21 P als unbegründet zurückzuweisen.

*Zum dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und zum zweiten Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-799/21 P: mangelnde individuelle Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss*

– *Vorbringen der Parteien*

101 Der Rat und die Kommission sowie die Französische Republik und die Comader sind der Auffassung, das Gericht sei in Rn. 238 des angefochtenen Urteils zu Unrecht zu dem Ergebnis gekommen, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss individuell betroffen sei.

102 Die Kommission führt u. a. aus, in Rn. 230 des angefochtenen Urteils habe sich das Gericht darauf beschränkt, auf die Erwägungen zur Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit des Front Polisario von dem streitigen Beschluss zu verweisen, die – wie sie im Rahmen des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-779/21 P geltend gemacht habe – mit Rechtsfehlern behaftet seien. Desgleichen macht der Rat geltend, die vom Gericht begangenen Rechtsfehler hätten sich auch auf die Schlussfolgerung erstreckt, dass der Front Polisario von dem streitigen Beschluss individuell betroffen sei.

103 Überdies rügen sowohl der Rat als auch die Kommission, dass das Gericht in Rn. 235 des angefochtenen Urteils die Relevanz des Urteils vom 10. April 2003, Kommission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), verneint habe, in dem der Gerichtshof ausgeführt habe, dass das allgemeine Interesse, das ein überseeisches Land oder Hoheitsgebiet (ÜLG) als die für

die in seinem Gebiet auftretenden Wirtschafts- und Sozialfragen zuständige Einheit an einem für den Wohlstand dieses Gebiets günstigen Ergebnis haben könne, für sich genommen nicht ausreiche, um das ÜLG als im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV individuell betroffen anzusehen.

104 Die Kommission bezeichnet insoweit die vom Gericht in den Rn. 234 und 235 des angefochtenen Urteils vorgenommene Differenzierung zwischen dem Sachverhalt des Urteils vom 10. April 2003, Kommission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), und dem hier in Rede stehenden Sachverhalt als künstlich und rechtsfehlerhaft, da die dort beanstandete Maßnahme nur die ÜLG betroffen habe, von denen einige Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung seien oder gewesen seien. Es könne nicht richtig sein, dass die Regierung der Niederländischen Antillen nicht befugt sei, einen Rechtsakt der Union, der ihr Gebiet wirtschaftlich betreffe, anzufechten, wohl aber der Front Polisario, denn sonst würden Bewegungen, die für die Unabhängigkeit eines Gebiets einträten oder in Konflikt mit einem Staat stünden, über mehr Garantien verfügen als regionale Regierungen.

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

106 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

– *Würdigung durch den Gerichtshof*

107 Nach ständiger Rechtsprechung können andere Personen als die Adressaten einer Entscheidung nur dann geltend machen, im Sinne von Art. 263 Abs. 4 AEUV individuell betroffen zu sein, wenn sie von der Handlung, deren Nichtigerklärung beantragt wird, wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder aufgrund von Umständen betroffen sind, die sie aus dem Kreis aller übrigen Personen herausheben und sie dadurch in ähnlicher Weise individualisieren wie einen Adressaten (Urteil vom 18. Oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/Kommission, C-145/17 P, EU:C:2018:839, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

108 Angesichts der oben in den Rn. 88 bis 92 angestellten Erwägungen ist festzustellen, dass das Volk der Westsahara, das in den vorliegenden Rechtssachen durch den Front Polisario vertreten wird, von dem streitigen Beschluss individuell betroffen ist, da eine ausdrückliche Einbeziehung des Gebiets der Westsahara in den Geltungsbereich des streitigen Abkommens, das die Union gemäß dem streitigen Beschluss bindet, die Rechtsstellung dieses Volkes in seiner Eigenschaft als Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung hinsichtlich dieses Gebiets verändert. Diese Eigenschaft hebt sie nämlich aus dem Kreis aller übrigen Personen oder Entitäten, einschließlich jedes anderen Völkerrechtssubjekts, heraus.

109 Die Argumentation der Kommission und des Rates zum Urteil vom 10. April 2003, Kommission/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass das allgemeine Interesse, das ein ÜLG als die für die in seinem Gebiet auftretenden Fragen wirtschaftlicher und sozialer Art zuständige Einheit an einem für den wirtschaftlichen Wohlstand dieses Gebiets günstigen Ergebnis haben kann, für sich genommen nicht ausreicht, um das ÜLG als im Sinne von Art. 173 Abs. 4 EG-Vertrag (nunmehr Art. 263

Abs. 4 AEUV) individuell betroffen anzusehen, ist zurückzuweisen. Das Gericht hat nämlich die individuelle Betroffenheit des Front Polisario vom streitigen Beschluss und damit vom streitigen Abkommen nicht auf die wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Abkommens gestützt, sondern darauf, dass diese Organisation das Volk der Westsahara als Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung hinsichtlich dieses Gebiets vertritt.

110 Infolgedessen ist der dritte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P als unbegründet zurückzuweisen. Desgleichen sind der zweite Teil des zweiten Rechtsmittelgrundes in der Rechtssache C-799/21 P und damit dieser Rechtsmittelgrund insgesamt als unbegründet zurückzuweisen.

***Zum vierten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und zum vierten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P: Rechtsfehler hinsichtlich des Umfangs der gerichtlichen Kontrolle und der Zustimmung des Volkes der Westsahara zu dem streitigen Abkommen***

*Vorbringen der Parteien*

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

112 Die Kommission macht geltend, in den Rn. 307 bis 392 des angefochtenen Urteils habe das Gericht dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Recht auf Selbstbestimmung unter Verstoß gegen das Unionsrecht absolute und uneingeschränkte Geltung beigemessen; dabei habe es das Urteil vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), falsch ausgelegt und die Rechtsprechung zu dem Ermessen verkannt, über das der Rat im Bereich der auswärtigen Beziehungen, insbesondere in Bezug auf das Völkergewohnheitsrecht, verfüge.

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

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

115 Das Gericht habe das Ermessen des Rates aber auf null reduziert, indem es der Voraussetzung einer ausdrücklichen Zustimmung des Front Polisario, deren völkerrechtliche Grundlage nicht dargelegt werde, absoluten Wert beigemessen habe. Es habe in den Rn. 277 und 278 des angefochtenen Urteils lediglich auf Art. 21 Abs. 1 EUV Bezug genommen, nicht aber auf dessen Abs. 2, und somit den Umfang und die Vielfalt der vom Rat im Rahmen von Art. 21 EUV zu berücksichtigenden Ziele verkannt. Dadurch habe es den Umfang seiner gerichtlichen Kontrolle überschritten.

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

117 Bei den Begriffen „Volk“ und „Zustimmung“ müsse im vorliegenden Fall dem rechtlichen und tatsächlichen Kontext des Erlasses des streitigen Beschlusses und des Abschlusses des streitigen Abkommens Rechnung getragen werden, aus dem sich ergebe, dass die letztlich gewählte Lösung mit allen einschlägigen Regeln des Völkerrechts im Einklang stehe, insbesondere mit Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen, der darauf abziele, den Wohlstand der Bewohner von Hoheitsgebieten ohne Selbstregierung zu fördern, sowie mit Art. 21 Abs. 2 Buchst. d und e EUV. In den Rn. 311 und 312 des angefochtenen Urteils werde zwar bestätigt, dass das für Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung geltende Recht bislang in verschiedener Hinsicht ungeklärt sei, doch im Anschluss habe das Gericht in den Rn. 313 bis 390 dieses Urteils eine Reihe von Rechtsfehlern begangen (siehe oben, Rn. 112, 113, 115 und 116).

118 Der Rat trägt vor, entgegen den Ausführungen des Gerichts in Rn. 391 des angefochtenen Urteils hätten die Konsultationen, die von der Kommission und vom EAD mit den marokkanischen Behörden durchgeführt worden seien, es ermöglicht, die Zustimmung des Volkes der Westsahara einzuholen. Diese Randnummer sowie die Rn. 307 bis 390 des angefochtenen Urteils, die den in Rn. 391 gezogenen Schluss stützten, seien mit Rechtsfehlern behaftet, da das Gericht den Inhalt des Begriffs der Zustimmung des Volkes eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung sowie das Erfordernis der Einholung dieser Zustimmung falsch ausgelegt und überdies die Beweiskraft der vom Rat vorgelegten Schriftstücke verletzt oder sein Vorbringen verfälscht habe. Das Gericht habe ferner gegen seine Begründungspflicht verstoßen.

119 Der Front Polisario meint, diese Rechtsmittelgründe seien zurückzuweisen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

– *Vorbemerkungen*

120 Wie sich aus Rn. 251 des angefochtenen Urteils ergibt, hat der Front Polisario im Rahmen seines dritten Klagegrundes geltend gemacht, der Rat habe entgegen seiner Verpflichtung aus Art. 266 AEUV, den Urteilen des Gerichtshofs Folge zu leisten, ohne Zustimmung des Front Polisario mit dem Königreich Marokko ein ausdrücklich für das Gebiet der Westsahara geltendes internationales Abkommen geschlossen. Der Gerichtshof habe nämlich befunden, dass die stillschweigende Einbeziehung dieses Gebiets in den Geltungsbereich der Übereinkünfte zwischen der Union und dem Königreich Marokko aufgrund des Grundsatzes der Selbstbestimmung und des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen rechtlich nicht möglich sei. Folglich sei eine ausdrückliche Anwendung solcher Übereinkünfte auf dieses Gebiet erst recht ausgeschlossen. Insbesondere stehe der Abschluss des streitigen Abkommens im Widerspruch zur Rechtsprechung, weil der gesonderte und unterschiedliche Status der Westsahara und das Erfordernis der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets nicht beachtet würden.

121 Wie das Gericht in Rn. 298 des angefochtenen Urteils festgestellt hat, gliederte sich dieser Klagegrund der Sache nach in drei Teile, mit denen geltend gemacht wurde, erstens könnten die Union und das Königreich Marokko keine für die Westsahara geltende Übereinkunft abschließen, zweitens werde der gesonderte und unterschiedliche Status dieses Gebiets unter Verstoß gegen den Grundsatz der Selbstbestimmung verletzt, und drittens werde das Erfordernis der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets als eines an dem streitigen Abkommen nicht beteiligten Dritten im Sinne des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen verletzt.

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

123 Das Gericht hat seine Erwägungen zum dritten Teil des dritten Klagegrundes des Front Polisario in Rn. 391 des angefochtenen Urteils wie folgt zusammengefasst:

„[D]er Rat [hat] mit dem Erlass des [streitigen] Beschlusses nicht alle relevanten Gesichtspunkte betreffend die Situation der Westsahara hinreichend berücksichtigt … und [war] zu Unrecht der Auffassung …, er verfüge über einen Wertungsspielraum für die Entscheidung, ob dem Erfordernis nachzukommen war, dass das Volk dieses Gebiets als an diesem Abkommen nicht beteiligter Dritter gemäß der Auslegung des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung durch den Gerichtshof seine Zustimmung zur Geltung des streitigen Abkommens in diesem Gebiet zum Ausdruck bringen musste. Im Einzelnen waren der Rat und die Kommission erstens zu Unrecht der Ansicht, dass die gegenwärtige Situation dieses Gebiets es nicht zulasse, sich des Vorliegens dieser Zustimmung, insbesondere unter Einschaltung des [Front Polisario], zu vergewissern. Zweitens hat der Rat mit der Auffassung, dass mit den von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen, die nicht die Einholung einer solchen Zustimmung zum Gegenstand hatten und nicht bezweckten, sich an die für dieses Volk ‚repräsentativen Instanzen' zu wenden, dem

Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in seiner Auslegung durch den Gerichtshof in Rn. 106 des Urteils [vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] entsprochen worden sei, sowohl die Tragweite dieser Konsultationen als auch die des in dieser Randnummer aufgestellten Erfordernisses verkannt. Drittens war der Rat zu Unrecht der Ansicht, dass er sich auf das Schreiben des [Rechtsberaters, des Stellvertretenden Generalsekretärs für Rechtsfragen der Organisation der Vereinten Nationen, vom 29. Januar 2002 (im Folgenden: Schreiben des Rechtsberaters der Organisation der Vereinten Nationen vom 29. Januar 2002)] stützen könne, um an die Stelle dieses Erfordernisses die diesem Schreiben von ihm entnommenen Kriterien zu setzen."

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

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

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

126 Im zehnten Erwägungsgrund des streitigen Beschlusses heißt es:

„Unter Berücksichtigung der Erwägungen über die Zustimmung im Urteil [vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] hat die Kommission gemeinsam mit dem [EAD] alle im aktuellen Kontext sinnvollen und möglichen Maßnahmen zur angemessenen Einbeziehung der betroffenen Bevölkerung getroffen, um sich deren Zustimmung zum Abkommen zu vergewissern. Es wurde ein breites Spektrum an Konsultationen durchgeführt, und die sozialen, ökonomischen und politischen Akteure, die an den Konsultationen teilgenommen haben, sprachen sich mehrheitlich für die Ausdehnung der Zollpräferenzen des [Assoziierungsabkommens] auf die Westsahara aus. Diejenigen, die diese Ausdehnung abgelehnt haben, waren im Wesentlichen der Auffassung, dass ein solches Abkommen den Standpunkt Marokkos bezüglich des Gebiets der Westsahara bekräftige. In den Bestimmungen des Abkommens lässt jedoch nichts darauf schließen, dass mit ihm die Souveränität Marokkos über die Westsahara anerkannt würde. …"

127 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass nach dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts zwischen u. a. dem Königreich Marokko und dem Front Polisario in den 1970er Jahren ein großer Teil der Bevölkerung der Westsahara vor diesem Konflikt floh und Zuflucht im algerischen Hoheitsgebiet fand (siehe oben, Rn. 26). Der Vertreter des Front Polisario hat hierzu in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof unwidersprochen angegeben, dass bis heute etwa 250 000 von insgesamt etwa 500 000 Sahrauis in Flüchtlingslagern in Algerien lebten, ein Viertel in der unter marokkanischer Kontrolle stehenden Zone der Westsahara und der Rest von etwa einem Viertel über die übrige Welt verteilt.

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

129 Wie die Generalanwältin in den Nrn. 123 und 124 ihrer Schlussanträge ausgeführt hat, besteht insoweit ein Unterschied zwischen der „Bevölkerung“ eines Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung und dem „Volk“ dieses Gebiets. Der Begriff „Volk“ verweist nämlich auf eine politische Einheit, die Inhaberin des Rechts auf Selbstbestimmung ist, während mit dem Begriff „Bevölkerung“ die Bewohner eines Gebiets bezeichnet werden.

130 Im vorliegenden Fall haben die Kommission und der EAD Konsultationen mit der „betreffenden Bevölkerung“ durchgeführt, bei der es sich nach den Feststellungen des Gerichts in Rn. 337 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen um die Bevölkerungsgruppen handelt, die sich gegenwärtig im Gebiet der Westsahara befinden, unabhängig davon, ob sie zum Volk dieses Gebiets gehören oder nicht. Wie das Gericht im Wesentlichen in Rn. 373 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden hat, entsprechen diese Konsultationen daher nicht einer Einholung der Zustimmung des „Volkes“ des Hoheitsgebiets ohne Selbstregierung der Westsahara.

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

132 Der genannte Grundsatz, der auch in Rn. 106 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), angesprochen wird, geht über eine bloße Regel für die Auslegung internationaler Übereinkünfte hinaus. Auch wenn, wie die Rechtsmittelführer zutreffend geltend machen, eine Übereinkunft, die die Rechte oder Pflichten eines Dritten berührt, diesem Dritten nach dem Völkervertragsrecht ohne seine Zustimmung nicht entgegengehalten werden kann, kann er nämlich gleichwohl von ihrer Durchführung betroffen sein, wenn in ihren Geltungsbereich ein Gebiet einbezogen wird, das von ihm beherrscht wird oder für das er der Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung ist. Eine solche Durchführung ist insoweit geeignet, entweder die Souveränität eines Staates über sein Hoheitsgebiet oder das

Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung über das Gebiet, auf das sich dieses Recht bezieht, zu verletzen. Wie der Gerichtshof in der oben genannten Rn. 106 ausgeführt hat, muss das Volk der Westsahara daher der Durchführung eines internationalen Abkommens zwischen der Union und dem Königreich Marokko über das Gebiet der Westsahara zustimmen.

133 Folglich ist die fehlende Zustimmung dieses Volkes zu einem solchen Abkommen, dessen Durchführung sich auf das genannte Gebiet erstreckt, geeignet, die Gültigkeit eines Rechtsakts der Union zu berühren, der wie der streitige Beschluss den Abschluss dieses Abkommens betrifft. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 3 Abs. 5 und Art. 21 Abs. 1 EUV das Handeln der Union auf internationaler Ebene einen Beitrag namentlich zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, leistet und dass nach Art. 207 Abs. 1 AEUV die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet wird (vgl. in diesem Sinne Gutachten 2/15 [Freihandelsabkommen mit Singapur] vom 16. Mai 2017, EU:C:2017:376, Rn. 142 bis 147).

134 Dieses Ergebnis wird durch den Wertungsspielraum, über den der Rat verfügt, nicht berührt. Denn wie das Gericht in Rn. 349 des angefochtenen Urteils ausgeführt hat, wird dieser Wertungsspielraum rechtlich zum einen durch die aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung abgeleitete Verpflichtung, im Rahmen der Beziehungen zwischen der Union und dem Königreich Marokko den gesonderten und unterschiedlichen Status der Westsahara zu achten, begrenzt und zum anderen durch das aus dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen abgeleitete Erfordernis, wonach das Volk dieses Gebiets einem Abkommen zwischen der Union und dem Königreich Marokko, das in diesem Gebiet durchgeführt werden soll, zustimmen muss.

135 Das Gericht ist somit in Rn. 349 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Ergebnis gekommen, dass es zwar Sache des Rates war, zu beurteilen, ob die gegenwärtige Situation des Gebiets der Westsahara eine Anpassung der Modalitäten des Ausdrucks der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets rechtfertigte und ob die Voraussetzungen erfüllt waren, um davon auszugehen, dass dieses Volk seine Zustimmung zum Ausdruck gebracht hatte, aber dem Rat stand, wollte er nicht gegen das Erfordernis der Zustimmung des Volkes dieses Gebiets zu einem solchen Abkommen verstoßen, nicht die Entscheidung darüber zu, ob von der Zustimmung abgesehen werden konnte.

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

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

138 Das Gericht hat nämlich zutreffend in Rn. 385 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen dargelegt, dass dieses Schreiben keine Quelle des Unionsrechts darstellt, die vor den Unionsgerichten angeführt werden kann, da es als solches weder einer für die Union bindenden Regel des Völkervertragsrechts noch einer Regel des Völkergewohnheitsrechts gleichkommt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2020, Kommission/Ungarn [Hochschulausbildung], C-66/18, EU:C:2020:792, Rn. 87 und die dort angeführte Rechtsprechung).

139 Überdies ist das Vorbringen der Kommission zu dem vom Gericht in den Rn. 338 und 339 des angefochtenen Urteils angestellten Vergleich zwischen den in Rede stehenden, von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen und den umfangreichen Anhörungen der Betroffenen im Sinne von Art. 11 Abs. 3 EUV und Art. 2 des dem EU-Vertrag und dem AEU-Vertrag beigefügten Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als ins Leere gehend zurückzuweisen. Insoweit genügt die Feststellung, dass sich solche, insbesondere vor der Vorlage von Vorschlägen für Rechtsetzungsakte durch die Kommission durchzuführende Konsultationen, wie das Gericht im Wesentlichen ausgeführt hat, jedenfalls in ihrem Wesen und ihrem Gegenstand grundlegend von dem aus dem Völkergewohnheitsrecht abgeleiteten Erfordernis unterscheiden, dass ein Volk, dem ein Recht auf Selbstbestimmung zusteht, der Anwendung eines internationalen Abkommens, in Bezug auf das es die Eigenschaft eines Dritten hat, auf das Gebiet, das Gegenstand dieses Rechts ist, zustimmt.

140 Somit war das Gericht zu dem von ihm in Rn. 391 des angefochtenen Urteils gezogenen Schluss berechtigt, dass der Rat mit seiner Auffassung, dass durch die von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen dem Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen in seiner Auslegung durch den Gerichtshof in Rn. 106 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), entsprochen worden sei, die Tragweite sowohl dieser Konsultationen als auch des in Rn. 106 aufgestellten Erfordernisses verkannt und zu Unrecht geglaubt habe, sich auf das Schreiben des Rechtsberaters der Organisation der Vereinten Nationen vom 29. Januar 2002 stützen zu können, um an die Stelle dieses Erfordernisses die von ihm dem Schreiben entnommenen Kriterien zu setzen.

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

141 Wie oben in Rn. 123 dargelegt, ist das Gericht in Rn. 391 des angefochtenen Urteils zu dem Ergebnis gekommen, dass der Rat beim Erlass des streitigen Beschlusses nicht alle die Situation der Westsahara betreffenden relevanten Gesichtspunkte hinreichend berücksichtigt habe und zu Unrecht der Auffassung gewesen sei, über einen Wertungsspielraum für die Entscheidung zu verfügen, ob dem Erfordernis nachzukommen sei, dass das Volk der Westsahara als an dem streitigen Abkommen nicht beteiligter Dritter gemäß der Auslegung des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in Verbindung mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung durch den Gerichtshof seine Zustimmung zur Geltung des Abkommens für die Westsahara hätte zum Ausdruck bringen müssen. Insbesondere seien der Rat und die Kommission zu Unrecht der Ansicht gewesen, dass die gegenwärtige Situation des Gebiets der Westsahara es nicht zulasse, sich des Vorliegens der Zustimmung zu vergewissern.

142 Im Einzelnen hat es in Rn. 321 des angefochtenen Urteils ausgeführt, das streitige Abkommen könne zwar Rechte für die Exporteure mit Sitz in der Westsahara begründen, doch beträfen diese Wirkungen nur Einzelpersonen und nicht einen an dem Abkommen nicht beteiligten Dritten, der ihm zustimmen könne. Bei dem Nutzen, den die Bevölkerung dieses Gebiets in ihrer Gesamtheit möglicherweise aus dem Abkommen ziehen könne, handele es sich jedenfalls um rein sozioökonomische, nicht aber um rechtliche Auswirkungen, so dass dieser, im Übrigen

mittelbare, Nutzen den einem Dritten eingeräumten Rechten im Sinne des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen nicht gleichgestellt werden könne. Weiter heißt es in Rn. 322 des angefochtenen Urteils:

„Dagegen bewirkt das streitige Abkommen, dass dem in Rede stehenden Dritten eine Verpflichtung auferlegt wird, da damit einer der Parteien des Abkommens eine Zuständigkeit für sein Gebiet eingeräumt wird, die er somit nicht selbst ausüben oder deren Ausübung er nicht delegieren kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 25. Februar 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, Rn. 52). Das Vorbringen [des Rates], dass dieser Dritte gegenwärtig aufgrund seines Status als Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung nicht in der Lage sei, diese Zuständigkeiten auszuüben, kann weder diese Feststellung noch die Notwendigkeit der Zustimmung des Dritten in Frage stellen."

143 Das Gericht hat daraus in Rn. 323 des angefochtenen Urteils gefolgert, dass der in Art. 36 Abs. 1 des Wiener Übereinkommens niedergelegte Grundsatz, wonach die Zustimmung eines an einem Vertrag nicht beteiligten Dritten, wenn dieser durch den Vertrag berechtigt werde, vermutet werden könne, solange nicht das Gegenteil erkennbar werde, im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei und dass diese Zustimmung demnach ausdrücklich hätte erklärt werden müssen.

144 Die Erwägungen des Gerichts in den Rn. 322 und 323 des angefochtenen Urteils sind aber mit einem Rechtsfehler behaftet.

145 Insoweit ist das Gericht zwar, wie oben in den Rn. 132 bis 135 und 140 festgestellt, zutreffend im Wesentlichen zu dem Ergebnis gekommen, dass auf der Grundlage des Rechts auf Selbstbestimmung und des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof die Zustimmung des Volkes der Westsahara zur Durchführung des streitigen Abkommens in diesem Gebiet eine Voraussetzung für die Gültigkeit des streitigen Beschlusses war und dass die von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen nicht geeignet waren, die Zustimmung dieses Volkes zu belegen.

146 Dagegen hat es das streitige Abkommen fehlerhaft ausgelegt, als es in Rn. 322 des angefochtenen Urteils im Wesentlichen festgestellt hat, dass das Abkommen dazu geführt habe, dem Volk der Westsahara eine Verpflichtung aufzuerlegen, da den Behörden des Königreichs Marokko bestimmte Zuständigkeiten eingeräumt worden seien, die im Gebiet der Westsahara ausgeübt werden sollten.

147 Die Durchführung des streitigen Abkommens impliziert zwar, dass die von den marokkanischen Behörden im Gebiet der Westsahara vorgenommenen Handlungen die oben in den Rn. 94 bis 96 beschriebenen rechtlichen Wirkungen haben, wodurch die Rechtsstellung des Volkes dieses Gebiets verändert wird, doch lässt der Umstand, dass diesen Behörden durch das streitige Abkommen bestimmte in diesem Gebiet auszuübende Verwaltungszuständigkeiten übertragen werden, nicht den Schluss zu, dass mit ihm dem betreffenden Volk als Völkerrechtssubjekt rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden.

148 Insoweit impliziert das streitige Abkommen, wie darin hervorgehoben wird, nicht die Anerkennung der vom Königreich Marokko beanspruchten Souveränität über die Westsahara. Das Volk der Westsahara ist überdies weder der Adressat der Ursprungszeugnisse oder anderer von ihm anzuerkennender Verwaltungshandlungen der marokkanischen Behörden im Rahmen der Durchführung dieses Abkommens noch von Maßnahmen der Unionsbehörden oder der Mitgliedstaaten ihm gegenüber. Außerdem geht aus dem streitigen Abkommen hervor, dass es

nur für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara gilt, die der Kontrolle der Zollbehörden des Königreichs Marokko unterliegen, so dass sein Abschluss die Union nicht daran hindert, gegebenenfalls gesonderte Modalitäten für Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara vorzusehen, die nicht der Kontrolle dieser Behörden unterliegen, insbesondere für Erzeugnisse, die aus dem vom Front Polisario kontrollierten Teil des Gebiets der Westsahara stammen.

149 Folglich hat das Gericht seine Feststellung in Rn. 323 des angefochtenen Urteils, dass das Volk der Westsahara ausdrücklich seine Zustimmung zu dem streitigen Abkommen hätte erklären müssen, auf eine fehlerhafte Prämisse gestützt.

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

151 Daher ist zu prüfen, ob sich die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses im Tenor des angefochtenen Urteils nicht aus anderen Rechtsgründen als denen, die mit dem oben in den Rn. 146 bis 149 dargelegten Rechtsfehler behaftet sind, als richtig erweist.

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

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

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

155 Sofern die beiden oben in Rn. 153 dargestellten Voraussetzungen erfüllt sind, ist davon auszugehen, dass das betreffende Volk seine Zustimmung erteilt hat. Der Umstand, dass eine Bewegung, die als legitimer Vertreter dieses Volkes auftritt, der Übereinkunft entgegentritt, kann als solcher nicht ausreichen, um das Vorliegen einer solchen vermuteten Zustimmung in Frage zu stellen.

156 Die Vermutung der Zustimmung kann gleichwohl widerlegt werden, sofern legitime Vertreter dieses Volkes nachweisen, dass die vorteilhafte Regelung, in deren Genuss es durch die fragliche Übereinkunft kommt, oder der mit ihr verbundene Mechanismus regelmäßiger Kontrolle nicht den oben in Rn. 153 dargestellten Voraussetzungen entspricht. Mit dieser Frage haben sich gegebenenfalls die Unionsgerichte zu befassen, um insbesondere zu beurteilen, ob die Übereinkunft das Recht des betreffenden Volkes auf Selbstbestimmung oder seine aus diesem Recht sowie aus Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen folgende ständige Souveränität über die natürlichen Ressourcen in adäquater Weise wahrt. Ferner steht es der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Parlament und jedem Mitgliedstaat frei, schon vor der Unterzeichnung oder dem Abschluss einer Übereinkunft zwischen der Union und dem Königreich Marokko, die eine solche Regelung vorsieht, ein Gutachten des Gerichtshofs zur Vereinbarkeit der geplanten Übereinkunft mit den Bestimmungen der Verträge, insbesondere mit Art. 21 Abs. 1 EUV, einzuholen.

157 Im vorliegenden Fall ist die erste der beiden oben in Rn. 153 genannten Voraussetzungen als erfüllt anzusehen. Aus den oben in den Rn. 147 und 148 dargelegten Gründen wird nämlich die unionsrechtliche Stellung des Volkes des Gebiets der Westsahara durch das streitige Abkommen im Hinblick auf das ihm für dieses Gebiet zustehende Selbstbestimmungsrecht zwar geändert, doch erlegt es diesem Volk als Völkerrechtssubjekt keine rechtlichen Verpflichtungen auf.

158 Zur zweiten Voraussetzung ist festzustellen, dass das streitige Abkommen offenkundig keinen Vorteil zugunsten des Volkes der Westsahara enthält, der den oben in Rn. 153 genannten Merkmalen entspricht; dies geht vor allem aus den Antworten der Kommission auf Fragen des Gerichtshofs während der mündlichen Verhandlung hervor.

159 Insbesondere sollen, wie das Gericht in den Rn. 318 und 319 des angefochtenen Urteils zutreffend festgestellt hat, durch das streitige Abkommen dem Volk der Westsahara als an diesem Abkommen nicht beteiligtem Dritten keine Rechte eingeräumt werden. Die von der Union für die Erzeugnisse mit Ursprung in der Westsahara gewährten Zollpräferenzen werden dem Königreich Marokko als Partei des streitigen Abkommens eingeräumt. Außerdem hat die Kommission in der mündlichen Verhandlung vor dem Gerichtshof erläutert, dass dieses Abkommen den Effekt gehabt habe, die aus der Westsahara stammenden Erzeugnisse in den Geltungsbereich des Assoziierungsabkommens einzubeziehen und sie dadurch in Bezug auf die Zollpräferenzen den marokkanischen Erzeugnissen sowie den Erzeugnissen aus Algerien und Mauretanien, die ebenfalls in den Genuss von Zollpräferenzen kommen, gleichzustellen.

160 Folglich kann nicht vermutet werden, dass das Volk der Westsahara seine Zustimmung zur Anwendung des streitigen Abkommens auf dieses Gebiet erteilt hat.

161 Hinzuzufügen ist, dass die Möglichkeit einer im Einklang mit den Rn. 152 bis 155 des vorliegenden Urteils vermuteten Zustimmung nicht dadurch in Frage gestellt werden kann, dass in dem die Hoheitsgebiete ohne Selbstregierung betreffenden Art. 73 der Charta der Vereinten Nationen von „Völkern“ und „Einwohnern“ dieser Gebiete die Rede ist, so dass sich die dort als „heiliger Auftrag“ bezeichnete Verpflichtung, ihr Wohl aufs Äußerste zu fördern, im Fall der

Westsahara auf einen Teil der „Einwohner“ dieses Gebiets erstreckt, die nicht zum „Volk“ der Westsahara gehören. Insoweit werden in der oben in Rn. 31 erwähnten Resolution 2703 (2023) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen Fortschritte bei den Verhandlungen als unerlässlich dafür angesehen, alle Aspekte der Lebensqualität der Menschen in der Westsahara zu verbessern. Sollte künftig ein Abkommen dem Volk der Westsahara im Einklang mit den oben in Rn. 153 aufgestellten Anforderungen zugutekommen, stünde die Möglichkeit, dass es auch den Einwohnern dieses Gebiets im Allgemeinen zugutekommt, der Feststellung einer vermuteten Zustimmung dieses Volkes nicht entgegen.

162 Berücksichtigt man überdies die oben in Rn. 145 getroffene Feststellung, wonach die von der Kommission und vom EAD durchgeführten Konsultationen nicht geeignet waren, eine solche Zustimmung dieses Volkes zu belegen, hat das Gericht in Rn. 391 des angefochtenen Urteils zutreffend entschieden, dass der Rat beim Erlass des streitigen Beschlusses nicht alle die Situation der Westsahara betreffenden relevanten Gesichtspunkte hinreichend berücksichtigt hatte und dass der Rat und die Kommission zu Unrecht der Ansicht waren, dass die gegenwärtige Situation dieses Gebiets es nicht zulasse, sich des Vorliegens einer Zustimmung des Volkes der Westsahara zum streitigen Abkommen zu vergewissern.

163 Der vierte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und der vierte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P sind daher als unbegründet zurückzuweisen.

### *Zum fünften Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und zum dritten Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P: Rechtsfehler hinsichtlich der Möglichkeit, sich auf das Völkerrecht zu berufen*

*Vorbringen der Parteien*

164 Die Kommission (fünfter Rechtsmittelgrund) und der Rat (dritter Rechtsmittelgrund) werfen dem Gericht vor, Rechtsfehler in Bezug darauf begangen zu haben, ob es möglich sei, sich im Rahmen einer die Gültigkeit eines Beschlusses über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft durch die Union betreffenden Klage auf Völkerrechtsnormen zu berufen. Diese Rechtsmittelgründe richten sich gegen Rn. 297 des angefochtenen Urteils, in der das Gericht entschieden hat, dass sich der Front Polisario auf den Grundsatz der Selbstbestimmung und den Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen berufen könne, so dass sein dritter Klagegrund nicht wirkungslos sei.

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

166 Der Rat fügt hinzu, wenn es möglich sei, sich auf Regeln des Völkerrechts zu berufen, beschränke sich die Kontrolle durch den Gerichtshof nach dem Urteil vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864, Rn. 107), jedenfalls auf das Vorliegen offensichtlicher Beurteilungsfehler der Organe hinsichtlich der Voraussetzungen für die

Anwendung dieser Regeln. Im vorliegenden Fall könnten die Grundsätze der Selbstbestimmung und der relativen Wirkung von Verträgen die Zuständigkeit der Union nicht in Frage stellen, denn der Gerichtshof habe bereits implizit zu erkennen gegeben, dass das Völkerrecht es nicht ausschließe, dass ein Staat, abweichend von der Grundregel, hinsichtlich eines anderen Gebiets durch einen Vertrag gebunden sein könne; dies habe das Gericht ausdrücklich bestätigt, indem es den Klagegrund der Unzuständigkeit des Rates für den Abschluss des streitigen Abkommens zurückgewiesen habe. Der Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen betreffe jedenfalls nicht die Gültigkeit einer Übereinkunft, sondern die Frage, wem sie entgegengehalten werden könne.

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

168 Der Front Polisario tritt diesem Vorbringen entgegen.

*Würdigung durch den Gerichtshof*

169 Das Gericht hat in Rn. 284 des angefochtenen Urteils ausgeführt, dass der Gerichtshof in Rn. 107 des Urteils vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864), entschieden habe, dass ein Bürger die in Rn. 103 dieses Urteils genannten Grundsätze des Völkergewohnheitsrechts im Hinblick auf die Prüfung der Gültigkeit eines Rechtsakts der Union durch den Gerichtshof nur insoweit geltend machen könne, als zum einen durch diese Grundsätze die Zuständigkeit der Union für den Erlass des Rechtsakts in Frage gestellt werden könne und zum anderen durch den in Rede stehenden Rechtsakt Rechte des Bürgers aus dem Unionsrecht beeinträchtigt oder Verpflichtungen des Bürgers aus dem Unionsrecht begründet werden könnten. In jener Rechtssache habe es sich um den Grundsatz gehandelt, dass jeder Staat über seinem Hoheitsgebiet die volle und ausschließliche Lufthoheit besitze, den Grundsatz, dass kein Staat den Anspruch erheben dürfe, irgendeinen Teil der hohen See seiner Hoheit zu unterstellen, und den Grundsatz der Freiheit von Flügen über hoher See.

170 Insbesondere hat es in Rn. 276 des angefochtenen Urteils zur Möglichkeit einer Berufung auf die vom Gerichtshof ausgelegten Grundsätze des Völkerrechts, insbesondere den Grundsatz der Selbstbestimmung und den Grundsatz der relativen Wirkung von Verträgen, zunächst festgestellt, dass der Unionsrichter für die Beurteilung der Vereinbarkeit eines Beschlusses über den Abschluss einer internationalen Übereinkunft u. a. mit den Regeln des Völkerrechts zuständig sei, da die Union ihre Befugnisse unter Beachtung dieser für sie nach den Verträgen bindenden Regeln ausüben müsse. Sodann hat es in Rn. 279 des angefochtenen Urteils auf die Feststellung des Gerichtshofs in den Rn. 88 und 89 des Urteils vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), hingewiesen, dass „das Recht auf Selbstbestimmung *erga omnes* gilt und ein Grundprinzip des Völkerrechts ist und dass dieser Grundsatz deshalb zu den in den Beziehungen zwischen der Union und dem Königreich Marokko anwendbaren einschlägigen Völkerrechtssätzen gehört, [die] der Unionsrichter berücksichtigen muss“.

171 In Rn. 291 des angefochtenen Urteils ist es zu dem Ergebnis gekommen, dass „im vorliegenden Fall die Frage, ob die Geltendmachung des Grundsatzes der Selbstbestimmung und des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen möglich ist, nicht anhand der Erwägungen in den Rn. 107 bis 109 des Urteils vom 21. Dezember 2011, Air Transport Association of America

u. a. (C-366/10, EU:C:2011:864), beurteilt werden kann, da diese Erwägungen auf einer Beurteilung der besonderen Umstände jener Rechtssache beruhten, die sich aus der Art der geltend gemachten Grundsätze des Völkerrechts und des beanstandeten Rechtsakts sowie aus der Rechtsstellung der Klägerinnen des Ausgangsverfahrens ergaben und die mit denen des vorliegenden Falles nicht vergleichbar sind. Insbesondere kann die Möglichkeit der Geltendmachung der beiden genannten Grundsätze im vorliegenden Fall nicht darauf beschränkt sein, der Union die Zuständigkeit für den Erlass des [streitigen] Beschlusses abzusprechen, denn zum einen beruft sich der [Front Polisario] auf klare, bestimmte und unbedingte Verpflichtungen der Union im Rahmen des Erlasses dieses Beschlusses und zum anderen soll mit dieser Berufung die Achtung der Rechte eines an dem Abkommen nicht beteiligten Dritten, die von einem Verstoß gegen diese Verpflichtungen betroffen sein können, sichergestellt werden."

172 Diese Ausführungen sind frei von Rechtsfehlern.

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

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

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

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

177 Das Vorbringen des Rates, die Kontrolle der Vereinbarkeit eines Rechtsakts der Union mit solchen Regeln des Völkerrechts durch die Unionsgerichte müsse sich auf offensichtliche Beurteilungsfehler beschränken, stimmt im Wesentlichen mit dem Vorbringen im Rahmen des vierten Rechtsmittelgrundes überein, mit dem gerügt wird, das Gericht habe das Ermessen außer Acht gelassen, über das der Rat im Bereich der auswärtigen Beziehungen verfüge. Es ist daher aus den oben in Rn. 134 dargelegten Gründen zurückzuweisen.

178 Infolgedessen sind der fünfte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-779/21 P und der dritte Rechtsmittelgrund in der Rechtssache C-799/21 P als unbegründet zurückzuweisen.

179 Da keiner der von der Kommission und vom Rat zur Stützung der Rechtsmittel in den Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P angeführten Gründe durchgreift, sind sie in vollem Umfang zurückzuweisen.

### *Zu den vom Rat und von der Kommission hilfsweise gestellten Anträgen*

#### *Vorbringen der Parteien*

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

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

182 Der Front Polisario tritt diesen Anträgen entgegen.

#### *Würdigung durch den Gerichtshof*

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

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

185 Im vorliegenden Fall wäre die Nichtigerklärung des streitigen Beschlusses ohne eine zeitlich begrenzte Aufrechterhaltung seiner Wirkungen geeignet, schwerwiegende negative Folgen für das auswärtige Handeln der Union herbeizuführen und die Rechtssicherheit der von ihr eingegangenen und für die Unionsorgane und die Mitgliedstaaten bindenden internationalen Verpflichtungen zu gefährden. Der streitige Beschluss diente nämlich zur Genehmigung des streitigen Abkommens, das am 19. Juli 2019 in Kraft trat, im Namen der Union.

186 Infolgedessen sind aus Gründen der Rechtssicherheit die Wirkungen des streitigen Beschlusses für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils aufrechtzuerhalten.

## Kosten

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

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

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

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

191 Im vorliegenden Fall tragen das Königreich Belgien, Ungarn, die Portugiesische Republik und die Slowakische Republik als Streithelfer im Rechtsmittelverfahren in der Rechtssache C-799/21 P, das Königreich Spanien als Streithelfer im Rechtsmittelverfahren in den Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P sowie die Französische Republik als Streithelfer im ersten Rechtszug ihre eigenen Kosten.

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

193 Im vorliegenden Fall ist zu entscheiden, dass die Comader ihre eigenen Kosten trägt.

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

1. **Die Rechtsmittel werden zurückgewiesen.**

2. **Die Wirkungen des Beschlusses (EU) 2019/217 des Rates vom 28. Januar 2019 über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits werden für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem Tag der Verkündung des vorliegenden Urteils aufrechterhalten.**

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

**4. Das Königreich Belgien, das Königreich Spanien, Ungarn, die Portugiesische Republik, die Slowakische Republik, die Französische Republik und die Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften