Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

4 октомври 2024 година*

„Обжалване — Външна дейност — Международни споразумения — Евро-средиземноморско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна — Споразумение за изменение на протоколи № 1 и № 4 към това споразумение — Акт за сключване — Твърдения за нарушения на международното право поради приложимост на второто споразумение за територията на Западна Сахара — Жалба за отмяна — Допустимост — Процесуална правоспособност — Процесуална легитимация — Условие в определени случаи жалбоподателят да е пряко и лично засегнат от спорната мярка — Принцип на относително действие на договорите — Принцип на самоопределение — Несамоуправляващи се територии — Член 73 от Устава на Организацията на обединените нации — Свобода на преценка на Съвета на Европейския съюз — Международно обичайно право — Общи принципи на правото на Съюза — Съгласие за международно споразумение от народа на несамоуправляваща се територия, който се ползва с право на самоопределение и има качеството на трета страна по това споразумение“

По съединени дела C-779/21 P и C-799/21 P

с предмет две жалби на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадени съответно на 14 декември 2021 г. и на 16 декември 2021 г.,

Европейска комисия, представлявана първоначално от A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart и B. Eggers, в качеството на представители, а впоследствие от A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart и B. Eggers,

жалбоподател по дело C-779/21 P,

подпомагана от:

Кралство Испания, представлявано от L. Aguilera Ruiz и A. Gavela Llopis,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

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

* Език на производството: френски.

жалбоподател в първоинстанционното производство

Съвет на Европейския съюз,

ответник в първоинстанционното производство,

Френска република, представлявана първоначално от J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères и T. Stéhelin, а впоследствие от G. Bain, B. Herbaut, M. Stéhelin и B. Travard,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), представлявана от N. Angelet, G. Forwood и A. Hublet, avocats, както и N. Forwood, BL,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

и

Съвет на Европейския съюз, представляван първоначално от F. Naert и V. Piessevaux, а впоследствие от F. Naert, A. Nowak-Salles и V. Piessevaux,

жалбоподател по дело C-799/21 P,

подпомаган от:

Кралство Белгия, представлявано първоначално от J.-C. Halleux, C. Pochet и Van Regemorter, а впоследствие от C. Pochet и Van Regemorter,

Кралство Испания, представлявано от L. Aguilera Ruiz и A. Gavela Llopis,

Унгария, представлявана от M. Z. Fehér и K. Szíjjártó,

Португалска република, представлявана от P. Barros da Costa и A. Pimenta,

Словашка република, представлявана първоначално от B. Ricziová, а впоследствие от S. Ondrášiková,

встъпили страни в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

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

жалбоподател в първоинстанционното производство

Френска република, представлявана първоначално от J.-L. Carré, A.-L. Desjonайquères и T. Stéhelin, а впоследствие от G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin и B. Travard,

Европейска комисия, представлявана първоначално от A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart и B. Eggers, а впоследствие от A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart и B. Eggers,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), представлявана от N. Angelet, G. Forwood и A. Hublet, avocats, както и N. Forwood, BL,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от K. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi и O. Spineanu-Matei, председатели на състави, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (докладчик), M. L. Arastey Sahún и M. Gavalec, съдии,

генерален адвокат: T. Ćapeta,

секретар: C. Di Bella, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 и 24 октомври 2023 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 21 март 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбите на Европейската комисия (по дело C-779/21 P) и на Съвета на Европейския съюз (по дело C-799/21 P) се иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 29 септември 2021 г., Front Polisario/Съвет (T-279/19, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение", EU:T:2021:639), с което се отменя Решение (ЕС) 2019/217 на Съвета от 28 януари 2019 година за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 34, 2009 г., стр. 1, наричано по-нататък „спорното решение").

2 По дело C-799/21 P Съветът иска, при условията на евентуалност, да се запазят правните последици на спорното решение за период от дванадесет месеца, считано от датата на обявяване на решението по настоящото дело.

Правна уредба

Международното право

Уставът на Организацията на обединените нации

3 Член 1 от Устава на Организацията на обединените нации, съставен в Сан Франциско на 26 юни 1945 г. (наричан по-нататък „Уставът на Организацията на обединените нации“), гласи:

„Целите на Организацията на обединените нации са:

[…]

2. Да развива приятелски отношения между нациите, основани на зачитане принципа на равноправието и самоопределението на народите, и да взема други подходящи мерки за укрепване на всеобщия мир;

[…]“.

4 Глава XI от Устава на Организацията на обединените нации е озаглавена „Декларация относно несамоуправляващите се територии“ и включва член 73, който предвижда:

„Членовете на Организацията на обединените нации, които носят или поемат отговорност за управлението на територии, чиито народи още не са достигнали до пълно самоуправление, признават принципа, съгласно който интересите на жителите на тези територии са първостепенни, и приемат като свещен дълг задължението да оказват възможно най-голямо съдействие за благополучието на жителите на тези територии в рамките на системата за международен мир и сигурност, установена в настоящия [у]став […]

[…]“.

Виенската конвенция

5 Виенската конвенция за правото на договорите, съставена във Виена на 23 май 1969 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 1155, стр. 331; обн., ДВ, бр. 87 от 10.11.1987 г., наричана по-нататък „Виенската конвенция“), предвижда в последната алинея от преамбюла си, че държавите — страни по тази конвенция, „потвърждав[ат], че нормите на международното обичайно право, както и преди, ще уреждат въпросите, които не са решени в разпоредбите [ѝ]“.

6 Член 3 от същата конвенция е озаглавен „Международни споразумения извън обсега на действие на тази конвенция“ и гласи:

„Фактът, че тази конвенция не се прилага нито по отношение на международни споразумения, сключени между държави и други субекти на международното право или между такива други субекти на международното право, нито по отношение на международни споразумения, които не са сключени в писмена форма, не засяга:

[…]

b) прилагането към тях на нормите, съдържащи се в тази конвенция, под чието действие те биха попаднали по силата на международното право независимо от тази конвенция;

[…]“.

7 Член 29 от Виенската конвенция е озаглавен „Териториален обсег на договорите“ и гласи:

„Ако от договора не личи друго намерение или не е установено по друг начин, договорът е задължителен за всяка страна по отношение на цялата ѝ територия“.

8 Член 34 от тази конвенция е озаглавен „Общо правило, отнасящо се до трети държави“ и гласи:

„Договорът не създава задължения или права за трета държава без нейното съгласие за това“.

9 Член 35 от посочената конвенция е озаглавен „Договори, предвиждащи задължения за трети държави“ и предвижда:

„Задължение за трета държава възниква от разпоредба на договор, ако страните по договора имат намерение да направят от тази разпоредба средство за създаване на задължение и ако третата държава изрично поеме това задължение в писмена форма“.

10 Член 36 от същата конвенция е озаглавен „Договори, предвиждащи права за трети държави“ и гласи:

„1. Право за трета държава възниква от разпоредба на договор, ако страните по договора имат намерение посредством тази разпоредба да предоставят такова право на трета държава или на група държави, към която тя принадлежи, или на всички държави и ако третата държава се съгласява с това. Нейното съгласие ще се предполага дотогава, докогато липсва доказателство за противното, ако договорът не предвижда друго.

2. Държавата, ползваща се от правото по точка 1, е длъжна да зачита условията за ползуване от това право, предвидени от договора или установени в съответствие с договора“.

Споразумението за асоцииране

11 На 1 март 2000 г. влиза в сила Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна, подписано в Брюксел на 26 февруари 1996 г. (ОВ L 70, 2000 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 73, стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“).

12 Член 1, параграфи 1 и 2 от това споразумение гласи:

„1. Установява се асоциация между [Европейската общност и Европейската общност за въглища и стомана] и нейните държави членки, от една страна, и Мароко, от друга страна.

2. Целите на настоящото споразумение са:

– да създаде подходяща рамка за политическия диалог между страните, което да позволи развитието на тесни връзки във всички области, за които считат, че са от значение за този диалог,

– да създаде условия за постепенно либерализиране на търговията със стоки, услуги и капитали,

– да насърчава търговията и развитието на хармоничните икономически и социални отношения между страните, по-специално чрез диалог и сътрудничество, така че да се насърчи развитието и благосъстоянието на Мароко и мароканския народ,

– да насърчава интегрирането на страните от Магреб чрез поощряване на търговията и сътрудничеството между Мароко и другите страни от региона,

– да насърчава икономическото, социалното, културното и финансовото сътрудничество“.

13 Член 16 от посоченото споразумение гласи:

„[Европейската общност, Европейската общност за въглища и стомана] и Мароко въвеждат постепенно по-голяма либерализация на търговията със селскостопански и рибни продукти помежду им“.

14 Член 94 от същото споразумение предвижда:

„Настоящото споразумение се прилага, от една страна, на териториите, на които се прилагат Договорите за създаване на Европейската общност и Европейската общност за въглища и стомана, при условията, предвидени в тези Договори, и от друга страна — на територията на Кралство Мароко“.

Обстоятелства, предхождащи спора

15 За целите на настоящото производство обстоятелствата, предхождащи спора, изложени по-специално в точки 1—53 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат предадени накратко по следния начин.

Международният контекст

16 Западна Сахара е територия, намираща се в северозападната част на африканския континент, която е колонизирана от Кралство Испания в края на XIX век, след което става испанска провинция. През 1963 г. тя е включена от Организацията на обединените нации в „предварителния списък с територии, към които се прилага Декларацията за даване на независимост на колониалните страни и народи [Резолюция 1514 (XV) на Общото събрание на Организацията на обединените нации]“, като несамоуправляваща се територия, управлявана от Кралство Испания, по смисъла на член 73 от Устава на Организацията на обединените нации. Тя фигурира и до днес в списъка на несамоуправляващите се територии, съставен от генералния секретар на Организацията на обединените нации въз основа на сведенията, предадени на основание член 73, буква д) от този устав.

17 На 20 декември 1966 г. в 1500-ото си пленарно заседание Общото събрание на Организацията на обединените нации приема Резолюция 2229 (XXI) по въпроса за Ифни и Испанска Сахара, потвърждаваща „неотменимото право на народ[а] на Испанска Сахара на самоопределение съгласно Резолюция 1514 (XV) на Общото събрание [на Организацията на обединените нации]“, и иска от Кралство Испания, в качеството му на упражняващо административна власт, „да приеме възможно най-бързо […] правила за провеждане на референдум под егидата на Организацията на обединените нации, за да се позволи на местното население на територията свободно да упражни правото си на самоопределение“.

18 На 24 октомври 1970 г. в 1883-ото си пленарно заседание Общото събрание на Организацията на обединените нации приема Резолюция 2625 (XXV), с която одобрява „Декларация относно принципите на международното право, свързани с приятелските отношения и сътрудничеството между държавите в съответствие с Устава на ООН“, чийто текст е приложен към резолюцията. Тази декларация „тържествено прокламира“ по-специално „принципа на равноправието и самоопределението на народите“.

19 Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) (Народен фронт за освобождение на Сегиет ел Хамра и Рио де Оро (Фронт Полисарио) е организация, създадена на 10 май 1973 г. в Западна Сахара. В член 1 от своя устав тя се определя като „движение за национално освобождение“, чиито членове водят „борба за пълна независимост и възстановяване на суверенитета на народа сахрави на цялата територия на Сахарската арабска демократична република“.

20 На 20 август 1974 г. Кралство Испания изпраща писмо до генералния секретар на Организацията на обединените нации, в което обявява решението си да проведе под егидата на Организацията на обединените нации референдум, който да даде възможност на народа на Западна Сахара да упражни правото си на самоопределение.

21 На 16 октомври 1975 г. Международният съд — в качеството си на главен съдебен орган на Организацията на обединените нации и по искане на Общото събрание на Организацията на обединените нации, свързано с дейностите ѝ по деколонизация на Западна Сахара —

дава консултативно становище „Западна Сахара“ (CIJ Recueil 1975, стр. 12, наричано по-нататък „консултативното становище за Западна Сахара“). В параграф 162 от това становище Международният съд приема следното:

„Доказателствата и сведенията, предоставени на [Международния съд], сочат, че към момента на испанската колонизация между султана на Мароко и някои племена, живеещи на територията на Западна Сахара, са съществували правни връзки на подчинение. Те сочат също така, че са съществували права, включително определени поземлени права, представляващи правни връзки между мавританското обединение, както то се схваща от [Международния съд], и територията на Западна Сахара. [Международният съд] обаче стигна до заключението, че от предоставените му доказателства и сведения не се установява наличието на каквото и да било отношение на териториален суверенитет между територията на Западна Сахара, от една страна, и Кралство Мароко или цялото мавританско обединение, от друга страна. Следователно [Международният съд] не установи да са налице правни връзки от такова естество, че да променят прилагането на Резолюция 1514 (XV) [на Общото събрание на Организацията на обединените нации], що се отнася до деколонизирането на Западна Сахара, и по-специално до прилагането на принципа на самоопределение посредством свободното и непринудено изразяване на волята на народите на територията […]“.

22 В параграф 163 от консултативното становище за Западна Сахара Международният съд по-конкретно посочва:

„[Становището на Международния съд е], [щ]о се отнася до въпрос I, […], че към момента на колонизирането ѝ от Испания Западна Сахара (Rio de Oro и Sakiet El Hamra) не е била ничия територия (*terra nullius*); […], що се отнася до въпрос II, […], че между територията и Кралство Мароко са съществували правни връзки с посочените в параграф 162 от това становище характеристики [и] че между територията и мавританското обединение са съществували правни връзки с посочените в параграф 162 от това становище характеристики“.

23 В реч, произнесена в деня на публикуването на консултативното становище за Западна Сахара, кралят на Мароко декларира, че „целият свят е признал, че [Западна] Сахара принадлежи“ на Кралство Мароко и че „то трябва мирно да си възстанови тази територия“, и приканва за организирането на шествие.

24 На 6 ноември 1975 г. в 1854-ото си заседание Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации приема Резолюция 380 (1975) за Западна Сахара, в която „[и]зразява съжаление за провеждането на [обявеното] шествие“, и „[п]ризовава [Кралство] Мароко незабавно да изтегли от територията на Западна Сахара всички участници в [това] шествие“.

25 На 26 февруари 1976 г. Кралство Испания уведомява генералния секретар на Организацията на обединените нации, че считано от тази дата, преустановява присъствието си в Западна Сахара и се счита за освободено от всякаква отговорност с международен характер, свързана с управлението на тази територия.

26 Междувременно в този регион избухва въоръжен конфликт между Кралство Мароко, Ислямска република Мавритания и Фронт Полисарио. Поради това част от населението на Западна Сахара, главно от народа сахрави, бяга от тази територия и намира убежище в лагери, разположени на алжирска територия, в близост до границата със Западна Сахара.

27 Ден след като Кралство Испания прекратява присъствието си в Западна Сахара, Фронт Полисарио обявява създаването на Сахарската арабска демократична република (САДР). До момента нито Европейският съюз, нито някоя от неговите държави членки са признали САДР.

28 На 14 април 1976 г. Кралство Мароко сключва с Ислямска република Мавритания договор за разделяне на територията на Западна Сахара и анексира частта от тази територия, предоставена му по силата на този договор. На 10 август 1979 г. Ислямска република Мавритания сключва мирно споразумение с Фронт Полисарио, с което се отказва от всякакви териториални претенции върху Западна Сахара. След сключването му Кралство Мароко поема контрола над освободената от мавританските сили територия.

29 На 21 ноември 1979 г. в 75-ото си пленарно заседание Общото събрание на Организацията на обединените нации приема Резолюция 34/37 по въпроса за Западна Сахара, в която „[о]тново потвърждава неотменимото право на народа на Западна Сахара на самоопределение и независимост в съответствие с [Устава на Организацията на обединените нации] […] и целите на [нейната] Резолюция 1514 (XV)“, „[и]зразява дълбоко съжаление за влошаването на положението в резултат на продължаването на окупацията на Западна Сахара от Мароко“, „[н]астоятелно приканва Мароко също да се включи в мирния процес и да преустанови окупацията на територията на Западна Сахара“ и „[п]репоръчва за тази цел [Фронтът Полисарио], представляващ народа на Западна Сахара, да участва пълноценно в търсенето на справедливо, устойчиво и окончателно политическо решение на въпроса за Западна Сахара в съответствие с резолюциите и декларациите на Организацията на обединените нации“. Тази резолюция е последвана от Резолюция 35/19, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации в 56-ото му пленарно заседание, проведено на 11 ноември 1980 г. В точка 10 от тази резолюция Общото събрание на Организацията на обединените нации „[н]астоятелно приканва […] Мароко и [Фронт Полисарио], представляващ народа на Западна Сахара, да започнат преки преговори с цел постигане на окончателно уреждане на въпроса за Западна Сахара“.

30 Въоръженият конфликт между Кралство Мароко и Фронт Полисарио продължава до 30 август 1988 г., когато двете страни принципно приемат предложенията по-специално на генералния секретар на Организацията на обединените нации за решаването на конфликта, предвиждащи по-конкретно обявяване на спиране на огъня и организиране на референдум за самоопределение под контрола на Организацията на обединените нации. Тъй като обаче политическо решение не е намерено, военните действия се възобновяват през 2020 г.

31 За да следи по-специално за спирането на огъня и да подпомага организирането на този референдум, през април 1991 г. Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации създава мисията на Организацията на обединените нации за организиране на референдум в Западна Сахара (Minurso), чийто мандат се удължава всяка година и която съществува и до днес. Резолюции на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации редовно потвърждават, че всяко политическо решение трябва да предвижда „самоопределение на народа на Западна Сахара в контекста на договорености,

съответстващи на целите и принципите, залегнали в Устава на Организацията на обединените нации“ (вж. последно Резолюция 2703 (2023) на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации от 30 октомври 2023 г., т. 4).

32 До този момент такъв референдум все още не е проведен и Кралство Мароко контролира по-голямата част от територията на Западна Сахара, като издигната и наблюдавана от армията му пясъчна стена разделя тази част от останалата, контролирана от Фронт Полисарио част от територията.

Споразумението за асоцииране, Споразумението за либерализация и техните правни последици

33 Споразумението за асоцииране влиза в сила на 1 март 2000 г., след което са сключени и впоследствие изменени редица протоколи към него. Така на 13 декември 2010 г. в Брюксел е подписано Споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за реципрочни мерки за либерализация по отношение на селскостопански продукти, преработени селскостопански продукти, риба и рибни продукти, за замяна на протоколи № 1, № 2 и № 3 и приложенията към тях и за изменение на Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 241, 2012 г., стр. 4, наричано по-нататък „Споразумението за либерализация“). Това споразумение е одобрено от името на Съюза с Решение № 2012/497/ЕС на Съвета от 8 март 2012 г. (ОВ L 241, 2012 г., стр. 2).

34 На 19 ноември 2012 г. Фронт Полисарио подава пред Общия съд жалба за отмяна на това решение, в която по-конкретно твърди, че като одобрил прилагането на Споразумението за либерализация по отношение на територията на Западна Сахара, Съветът нарушил редица свои международноправни задължения. С решение от 10 декември 2015 г., Front Polisario/Съвет (T-512/12, EU:T:2015:953) Общият съд отменя частта от Решение 2012/497, с която се одобрява прилагането на Споразумението за либерализация по отношение на територията на Западна Сахара, и установява, че Съветът не е изпълнил задължението си преди приемането на посоченото решение да провери всички обстоятелства по случая, и по-конкретно не е проверил дали експлоатирането на изнасяните за Съюза продукти с произход от тази територия не се извършва в ущърб на народа на посочената територия и дали не е свързано с нарушаване на негови основни права.

35 След като е сезиран с жалба, подадена от Съвета на 19 февруари 2016 г., с решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), Съдът отменя решение от 10 декември 2015 г., Front Polisario/Съвет (T-512/12, EU:T:2015:953), и отхвърля като недопустима подадената пред Общия съд жалба на Фронт Полисарио. Съдът приема второто основание за обжалване, с което се твърди, че Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото в анализа си на процесуалната легитимация на Фронт Полисарио, и по-конкретно приема за основателно оплакването, че Общият съд неправилно е приел, че Споразумението за либерализация е приложимо по отношение на Западна Сахара. Съдът по-специално приема, че по силата на принципа на самоопределение, приложим в отношенията между Съюза и Кралство Мароко, и произтичащото от него право на самоопределение за народа на Западна Сахара, която е несамоуправляваща се територия по смисъла на член 73 от Устава на Организацията на обединените нации, посочената територия има отделен и различен статут от статута на която и да е държава, включително

Кралство Мароко. Оттук Съдът заключава, че изразът „територията на Кралство Мароко“ в член 94 от Споразумението за асоцииране не може да се тълкува така, че Западна Сахара да бъде включена в териториалния обсег на това споразумение.

36 В решението си от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), Съдът прави този извод и въз основа на обстоятелството, че народът на Западна Сахара трябва да се разглежда като „трета страна“ по смисъла на принципа на относително действие на договорите. Всъщност съгласието на тази трета страна се изисквало, за да може тя да бъде засегната от прилагането на Споразумението за асоцииране в случай на включване на територията на Западна Сахара в приложното поле на споразумението, и то без да е необходимо да се определя дали това прилагане може да ѝ навреди или, напротив, да я ползва. Съдът обаче отбелязва, че от решение от 10 декември 2015 г., Front Polisario/Съвет (T-512/12, EU:T:2015:953), не личи народът на Западна Сахара да е давал такова съгласие по отношение на Споразумението за асоцииране.

Спорното споразумение и спорното решение

37 След постановяване на решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), с решение от 29 май 2017 г. Съветът упълномощава Комисията да започне преговори с Кралство Мароко от името на Съюза за сключване на международно споразумение за изменение на Протокол № 1 относно режима, прилаган при внос в Европейския съюз на селскостопански продукти, преработени селскостопански продукти, риба и рибни продукти с произход от Мароко и Протокол № 4 относно определянето на понятието „продукти с произход“ и методите на административно сътрудничество към Споразумението за асоцииране. В рамките на даденото на Комисията пълномощие за започване на преговори Съветът иска от последната, от една страна, да следи за приобщаване по подходящ начин на населението, засегнато от бъдещото международно споразумение, и от друга страна, да оцени потенциалните отражения на посоченото споразумение върху устойчивото развитие на Западна Сахара, и по-специално ползите за местното население и влиянието на експлоатацията на природни ресурси върху съответните територии.

38 След като Комисията представя резултатите от проведените от нея консултации и анализ в Доклад от 11 юни 2018 г. относно ползите за населението на Западна Сахара и относно консултацията с това население във връзка с разширяването на тарифните преференции, като те обхванат продуктите с произход от Западна Сахара, на 25 октомври 2018 г. в Брюксел е подписано Споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна (ОВ L 34, 2019 г., стр. 4, наричано по-нататък „спорното споразумение“).

39 Трета—девета алинея от всяко от двете писма, чиято размяна е в основата на спорното споразумение, гласят:

„Настоящото споразумение се сключва, без да се засягат съответните позиции на [Съюза] относно статута на Западна Сахара и на Кралство Мароко относно посочения регион.

Двете страни потвърждават отново подкрепата си за процеса в рамките на Организацията на обединените нации и подкрепят усилията на [генералния секретар на Организацията на обединените нации] за постигането на окончателно политическо решение в съответствие с принципите и целите на Устава на Организацията на обединените нации и въз основа на резолюциите на [Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации].

[Съюзът] и Кралство Мароко се споразумяха да вмъкнат посочената по-долу Съвместна декларация след Протокол № 4 […]:

„Съвместна декларация относно прилагането на протоколи № 1 и № 4 към [Споразумението за асоцииране]

1. Продуктите с произход от Западна Сахара, които подлежат на контрол от митническите органи на Кралство Мароко, се ползват със същите търговски преференции като преференциите, предоставени от [Съюза] на продуктите, обхванати от Споразумението за асоцииране.

2. Протокол № 4 се прилага mutatis mutandis с оглед на определянето дали посочените в параграф 1 продукти притежават статус на продукти с произход, включително по отношение на доказателствата за произход.

3. Митническите органи на държавите — членки на [Съюза] и на Кралство Мароко отговарят за прилагането на Протокол № 4 по отношение на тези продукти“.

[Съюзът] и Кралство Мароко потвърждават своя ангажимент да прилагат протоколите в съответствие с разпоредбите на [С]поразумението за асоцииране по отношение на зачитането на основните свободи и правата на човека.

Включването на настоящата съвместна декларация се основава на отдавна установеното привилегировано партньорство между [Съюза] и Кралство Мароко, утвърдено по-специално с предоставения на Кралство Мароко напреднал статут, както и на споделената от страните амбиция за задълбочаване и разширяване на това партньорство.

В този дух на партньорство и за да се позволи на страните да направят оценка на въздействието на настоящото споразумение по-специално върху устойчивото развитие, а именно по отношение на ползите на засегнатия народ и използването на природните ресурси на съответните територии, [Съюзът] и Кралство Мароко се споразумяха да обменят взаимно информация поне веднъж годишно в рамките на Комитета за асоцииране.

Специфичните условия и ред на извършване на тази оценка ще бъдат определени впоследствие с цел приемането им от Комитета за асоцииране най-късно два месеца след влизането в сила на настоящото споразумение“.

40 На 28 януари 2019 г. Съветът приема спорното решение.

41 Съображения 3—10 от спорното решение гласят:

„(3) Съюзът не предрешава изхода на политическия процес относно окончателния статут на Западна Сахара, който се провежда под егидата на Обединените нации и не е преставал да потвърждава ангажимента си за разрешаването на спора в Западна Сахара, понастоящем вписана от Обединените нации в списъка на несамоуправляващите се територии, и към днешна дата управлявана в голяма степен от Кралство Мароко. […]

(4) От влизането в сила на споразумението за асоцииране продуктите с произход от Западна Сахара със сертифициран мароканси произход се внасят в Съюза, като се ползват от предвидените в съответните разпоредби на посоченото споразумение тарифни преференции.

(5) В решението си [от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], Съдът обаче уточнява, че споразумението за асоцииране обхваща единствено територията на Кралство Мароко, а не Западна Сахара, която е несамоуправляваща се територия.

(6) Важно е да се следи развилите се във времето търговски потоци да не бъдат нарушавани, като същевременно се установят подходящи гаранции за защита на международното право, включително правата на човека, и за устойчивото развитие на съответните територии. На 29 май 2017 г. Съветът упълномощи Комисията да започне преговори с Кралство Мароко за установяване, съгласно решението на Съда [от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], на правно основание за предоставянето на предвидените в споразумението за асоцииране тарифни преференции за продукти с произход от Западна Сахара. Споразумението между [Съюза] и Кралство Мароко е единственото средство, с което може да се гарантира, че при вноса на продукти с произход от Западна Сахара те се ползват от притежаването на преференциален произход с оглед на факта, че мароканските органи са единствените, които могат да гарантират спазването на правилата, необходими за предоставянето на такива преференции.

(7) Комисията оцени потенциалното въздействие на такова споразумение върху устойчивото развитие, по-специално с оглед на ползите и неблагоприятните последици от предоставените на продуктите от Западна Сахара тарифни преференции за засегнатия народ и последиците във връзка с използването на природните ресурси на съответните територии. […]

(8) От тази оценка […] е видно, че като цяло ползите за икономиката на Западна Сахара от предоставянето на предвидените в споразумението за асоцииране тарифни преференции на продуктите с произход от Западна Сахара и по-специално мощният лостов ефект за икономиката и следователно за социалното развитие, който представлява то, надвишават посочените в процеса на консултации отрицателни последици, сред които е екстензивното използване на природните ресурси […]

(9) Направена е оценка, че разширяването на тарифните преференции, така че да обхванат продуктите с произход от Западна Сахара, като цяло ще има положително въздействие за засегнатия народ. […]

(10) Предвид съображенията относно съгласието в решение [от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], Комисията, във връзка с Европейската служба за външна дейност [(ЕСВД)], е предприела всички разумни и възможни мерки при настоящите обстоятелства, за да включи по подходящ начин засегнатото население, за да осигури, че засегнатият народ е взел адекватно участие и е дал съгласието си за споразумението. Бяха проведени широки консултации и мнозинството от участвалите в тях социално-икономически и политически заинтересовани лица се произнесоха в полза на разширяването на тарифните преференции на споразумението за асоцииране, така че да обхванат Западна Сахара. Тези, които отхвърлят разширяването основно считат, че такова споразумение ще затвърди позицията на Мароко на територията на Западна Сахара. Нищо обаче в съдържанието на това споразумение не позволява да се счита, че с него би се признал суверенитетът на Мароко над Западна Сахара. Впрочем Съюзът ще продължава да полага още по-големи усилия за подкрепа на започналия и продължаващ под егидата на Обединените нации процес за мирно разрешаване на спора“.

42 Член 1, първа алинея от спорното решение гласи, че спорното споразумение се одобрява от името на Съюза. Това споразумение е влязло в сила на 19 юли 2019 г. (ОВ L 197, 2019 г., стр. 1).

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

43 На 27 април 2019 г. Front Polisario подава в секретариата на Общия съд жалба с искане за отмяна на спорното решение.

44 С обжалваното съдебно решение Общият съд отменя спорното решение и запазва правните му последици за период, не по-дълъг от срока по член 56, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, или, ако в този срок бъде подадена жалба пред Съда, до обявяването на решението на Съда по нея.

45 На първо място, Общият съд разглежда двете твърдения за липса на процесуални предпоставки, които Съветът, подкрепен в това отношение от Френската република, Комисията и Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Мароканската конфедерация за земеделие и селско развитие) (Comader), излага главно, що се отнася до въпросната жалба, а именно, първо, че Фронт Полисарио не е процесуално правоспособен пред съдилищата на Съюза и второ, че не е процесуално легитимиран да подаде жалба срещу спорното решение, и ги отхвърля съответно в точки 79—114 и в точки 133—238 от обжалваното съдебно решение.

46 На второ място, след като отхвърля първото основание за отмяна, изтъкнато от Фронт Полисарио, за липса на компетентност на Съвета да приеме спорното решение, Общият съд разглежда в точки 251—391 от обжалваното съдебно решение третото основание за отмяна — по същество твърдение, че Съветът не е спазил задължителните изисквания, които Съдът е извел от принципите на самоопределение и на относително действие на договорите и е уточнил в решения от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), и от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). В точка 391 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че при приемането на спорното решение Съветът не е взел предвид в

достатъчна степен всички релевантни данни за положението на Западна Сахара и неправилно е счел, че разполага със свобода на преценка да реши дали следва да се съобрази с изискването народът на тази територия да изрази съгласието си с прилагането на спорното споразумение към тази територия в качеството си на трета за него страна, в съответствие с възприетото от Съда тълкуване на принципа на относително действие на договорите във връзка с принципа на самоопределение.

Производството пред Съда и исканията на страните

47 С решение на председателя на Съда от 15 февруари 2022 г. дела C-779/21 P и C-799/21 P са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

48 С решение на председателя на Съда от 27 май 2022 г. Кралство Испания е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията по дело C-779/21 P.

49 С решения на председателя на Съда от 27 май 2022 г. Кралство Испания, Унгария, Португалска република и Словашка република са допуснати да встъпят в производството в подкрепа на исканията на Съвета по дело C-799/21 P.

50 С решение на председателя на Съда от 13 юни 2022 г. Кралство Белгия също е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Съвета по дело C-799/21 P. Впоследствие обаче тази държава членка не взема участие в писмената фаза на производството.

51 С жалбата си Комисията (дело C-779/21 P) иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да отхвърли подадената от Фронт Полисарио първоинстанционна жалба или, ако приеме, че делото е в състояние, позволяващо по него да се постанови окончателно решение, да го върне на Общия съд, и

– да осъди Фронт Полисарио да заплати направените в двете производства съдебни разноски, включително и тези, направени от жалбоподателя.

52 С жалбата си Съветът (дело C-799/21 P) иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да постанови окончателно решение по въпросите, предмет на жалбата му, и да отхвърли жалбата на Фронт Полисарио,

– да осъди Фронт Полисарио да заплати съдебните разноски, направени в настоящото производство по обжалване пред Съда и в производството по дело T-279/19, и

– при условията на евентуалност, да запази правните последици на спорното решение за период от дванадесет месеца, считано от датата на постановяване на съдебното решение.

53 Фронт Полисарио иска от Съда:

– да отхвърли жалбите,

– да осъди Комисията да заплати всички съдебни разноски, направени от Фронт Полисарио в настоящото производство, и

– да осъди Съвета да заплати всички съдебни разноски, направени от Фронт Полисарио в настоящото производство и в първоинстанционното производство пред Общия съд.

54 Френската република иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да постанови окончателно решение по въпросите, предмет на разглежданите жалби, и да отхвърли жалбата на Фронт Полисарио или, ако приеме, че делото е в състояние, позволяващо по него да се постанови окончателно решение, да го върне на Общия съд, и

– при условията на евентуалност, поради изложените от Съвета и Комисията мотиви, да запази правните последици на спорното решение за период от осемнадесет месеца, считано от датата на постановяване на съдебното решение.

55 Comader иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да обяви жалбата на Фронт Полисарио за недопустима или най-малкото за неоснователна, и

– да осъди Фронт Полисарио да заплати съдебните разноски.

56 Кралство Испания иска от Съда да уважи жалбата на Комисията по дело C-779/21 P и жалбата на Съвета по дело C-799/21 P. Кралство Белгия, Унгария, Португалската република и Словашката република искат от Съда да уважи жалбата на Съвета.

По жалбите

57 В подкрепа на жалбите си Комисията, жалбоподател по дело C-779/21 P, и Съветът, жалбоподател по дело C-799/21 P, изтъкват съответно пет и четири основания. С първите три основания на жалбата по дело C-779/21 P и първите две основания на жалбата по дело C-799/21 P се твърди, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, когато се е произнасял по допустимостта на жалбата на Фронт Полисарио, а с четвъртото и петото основание на жалбата по дело C-779/21 P и с третото и четвъртото основание на жалбата по дело C-799/21 P се твърди, че Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, когато е разглеждал основателността на тази жалба.

По първото основание на жалбата по дело C-779/21 P и първото основание на жалбата по дело C-799/21 P, с които се твърди липса на процесуална правоспособност на Фронт Полисарио

Доводи на страните

58 С първите си основания Съветът и Комисията упрекват Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 90—114 от обжалваното съдебно решение е признал, че Фронт Полисарио разполага с процесуална правоспособност пред съда на Съюза.

59 Тези две институции, както и Френската република и Comader, по същество твърдят, че Фронт Полисарио не притежава правосубектност нито съгласно международното право, нито съгласно правото на Съюза. Освен това те възразяват срещу позоваването на принципа на ефективна съдебна защита като основание за признаване на право на Фронт Полисарио да подава жалби пред Общия съд в защита на правото на самоопределение на народа на Западна Сахара, тъй като има риск това да доведе до допустимост на всяка жалба, подадена пред съда на Съюза в качеството му на „вътрешен“ съд, дори и тази жалба да се отнася до разрешим въз основа на международното право и инициран от субект на международното право спор, който не може да бъде отнесен пред международен съд. Според Съвета правото на ефективна съдебна защита не означава, че достъпът до съдилищата на Съюза е универсален и не зависи от предвидените член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост.

60 Освен това Комисията счита, че макар Фронт Полисарио действително да участва в търсенето на „политическо решение“ на въпроса за окончателния статут на територията на Западна Сахара, както е посочено в точки 91 и 92 от обжалваното съдебно решение, значението на Резолюция 34/37 на Общото събрание на Организацията на обединените нации, цитирана от Общия съд и спомената в точка 29 от настоящото решение, следва да се разглежда в перспектива. Наистина в тази резолюция се препоръчвало участието на Фронт Полисарио в качеството му на „представител“ на народа на Западна Сахара в политическото решение на конфликта, свързан с тази територия. Макар и да не е обвързваща, тя все пак предхожда появата на някаква форма на местна представителност на населението на Западна Сахара чрез избори с всеобщо пряко гласуване. Съюзът никога не е признавал Фронт Полисарио по друг начин освен като една от „страните“ в мирен процес, провеждан на равнище на Организацията на обединените нации, и точният дял на народа на Западна Сахара, който към днешна дата се считал за представляван от него, остава неясен.

61 Съветът счита, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е възприел разширително тълкуване на понятието „юридическо лице“ по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, което не отчита границите на ролята и представителността на Фронт Полисарио в международното право, и като е отхвърлил в точка 103 от обжалваното съдебно решение доводите на Съвета в това отношение. Общият съд неправилно приел, че представителността на Фронт Полисарио в рамките на процеса за политическо разрешаване на спора на равнище на Организацията на обединените нации обосновава предоставянето му на статут на „юридическо лице“, за да му се даде възможност да оспори валидността на решение за сключването на споразумение, което не било от значение за разрешаването на спора. Ролята на Фронт Полисарио на международно равнище се ограничавала до способността му да участва като представител на народа на Западна

Сахара в преговорите, провеждани под егидата на Организацията на обединените нации, относно окончателния статут на Западна Сахара в съответствие с Резолюция 34/37 на Общото събрание на Организацията на обединените нации, посочена в точка 29 от настоящото решение. Фактът, че институциите на Съюза признавали съществуването на спор, който бил предмет на преговори в рамките на Организацията на обединените нации, по никакъв начин не означавал, че Съюзът или неговите институции признават Фронт Полисарио за свой партньор, тъй като Съюзът не бил страна по тези преговори.

62 Фронт Полисарио не приема тези доводи.

Съображения на Съда

63 Както по същество припомня Общият съд в точки 82 и 83 от обжалваното съдебно решение, макар съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС всяко физическо или юридическо лице да може да подаде жалба, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея от този член, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение, Съдът все пак вече е признал процесуална правоспособност пред съдилищата на Съюза на определени образувания, независимо от това дали са учредени като юридическо лице по националното си право.

64 Както установява Общият съд в точка 84 от обжалваното съдебно решение, такъв е случаят по-специално когато, от една страна, разглежданото образувание разполага с достатъчно представителност по отношение на лицата, чиито изведени от правото на Съюза права твърди, че защитава, както и с необходимата самостоятелност и отговорност, за да влиза в правоотношения, определени от същото право, а от друга страна, е признато от институциите като участник в преговори относно тези права (вж. в този смисъл решения от 8 октомври 1974 г., Union syndicale — Service public européen и др./Съвет, 175/73, EU:C:1974:95, т. 9—17, и от 8 октомври 1974 г., Syndicat général du personnel des organismes européens/Комисия,18/74, EU:C:1974:96, т. 5—13).

65 Както отбелязва Общият съд в точка 85 от обжалваното съдебно решение, такъв е случаят и когато институциите на Съюза са приели това образувание за самостоятелен субект, носител на собствени права и задължения. Всъщност последователността и справедливостта налагат на такова образувание да се признае процесуална правоспособност, за да оспори мерки, ограничаващи неговите права, или неблагоприятни за него решения на институциите (вж. в този смисъл решения от 28 октомври 1982 г., Groupement des Agences de voyages/Комисия, 135/81, EU:C:1982:371, т. 9—11, от 18 януари 2007 г., PKK и KNK/Съвет, C-229/05 P, EU:C:2007:32, т. 107—112, и от 15 юни 2017 г., Al-Faqih и др./Комисия, C-19/16 P, EU:C:2017:466, т. 40).

66 Впрочем, в точка 86 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно припомня, че видно от практиката на Съда, понятието „юридическо лице“ по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС не може да се тълкува ограничително (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 44).

67 В случая следва да се констатира, както е направил генералният адвокат в точка 82 от заключението си, че Фронт Полисарио се е самопровъзгласил за освободително движение, възникнало, за да се бори за определен бъдещ модел на управление на територията на

Западна Сахара, а именно за независимост на тази територия, понастоящем от Кралство Мароко, и създаване на суверенна сахравска държава. Така движението има за цел да създаде независима държава при упражняване на правото на самоопределение на народа на несамоуправляващата се територия на Западна Сахара.

68 Доколкото движението цели именно, въз основа на правото на самоопределение на народа на Западна Сахара, да установи държавен правен ред на тази територия, не може да се изисква, за да му бъде призната процесуална правоспособност пред съдилищата на Съюза, то да е учредено като юридическо лице в съответствие с конкретен национален правен ред.

69 Освен това Фронт Полисарио — макар и статутът му на „националноосвободително движение“ да не е признат нито от Организацията на обединените нации, нито от Съюза и държавите членки — все пак е един от легитимните участници в посочения в точка 31 от настоящото решение процес на определяне на бъдещето на Западна Сахара под егидата на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, чиито решения са задължителни за всички държави членки и институции на Съюза.

70 От това следва, че Фронт Полисарио, който участва също и в различни международни форуми, по-специално в Африка, и поддържа двустранни правоотношения на международно равнище, присъства в правния мир в степен, достатъчна да му се признае процесуална правоспособност пред съдилищата на Съюза.

71 Колкото до въпроса дали това образувание може легитимно да представлява интересите на народа на Западна Сахара, той касае неговата процесуална легитимация да подаде жалба за отмяна на спорното решение, а не процесуалната му правоспособност пред съда на Съюза.

72 Накрая, доводите относно непризнаването на правосубектност на Фронт Полисарио в правните системи на държавите членки или относно факта, че нито един съд не е признал неговата процесуална правоспособност, са несъстоятелни. Всъщност, както отбелязва Общият съд в точка 83 от обжалваното съдебно решение, макар съдържащото се в член 263, четвърта алинея ДФЕС понятие „юридическо лице“ по принцип да предполага наличие на правосубектност, която се проверява с оглед на националното право, по което е учредено въпросното юридическо лице, то не съвпада непременно с понятията от различните правни системи на държавите членки. В това отношение следва също да се отбележи, че Съдът е признал, че трета държава, като държава с международна правосубектност, трябва да се счита за „юридическо лице“ по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 53).

73 С оглед на изложеното Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е заключил, че Фронт Полисарио има процесуална правоспособност пред съдилищата на Съюза по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

74 Следователно първото основание на жалбата по дело C-779/21 P и първото основание на жалбата по дело C-799/21 P трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

По второто и третото основание на жалбата по дело C-779/21 P и второто основание на жалбата по дело C-799/21 P, с които се твърди, че Фронт Полисарио не е пряко и лично засегнат от спорното решение

75 Комисията, с второто и третото основание на жалбата по дело C-779/21 P, и Съветът, с първата и втората част от второто основание на жалбата по дело C-799/21 P, твърдят, че в точка 224 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е приел, че Фронт Полисарио е пряко засегнат от спорното решение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, а в точка 238 от обжалваното съдебно решение — че е лично засегнат от това решение по смисъла на тази разпоредба.

По второто основание на жалбата по дело C-779/21 P и първата част на второто основание на жалбата по дело C-799/21 P, с които се твърди, че Фронт Полисарио не е пряко засегнат от спорното решение

– *Доводи на страните*

76 Съветът и Комисията поддържат, че в точка 224 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е заключил, че Фронт Полисарио е пряко засегнат от спорното решение.

77 Комисията поддържа по-специално, че Общият съд е нарушил правото на Съюза, като е приел, че някои последици от спорното решение и от спорното споразумение отговарят на условията, позволяващи да се установи, че Фронт Полисарио е пряко засегнат от спорното решение, докато спорното споразумение, което това решение имало за цел да одобри от името на Съюза, се ограничава, чрез изменение на правилата за произход, до предоставяне на преференциален достъп в Съюза за определени продукти с произход от Западна Сахара, като същевременно се е погрижило да признае отделния статут на тази територия и е оставило напълно отворен изхода от процеса, провеждан на равнище на Организацията на обединените нации по отношение на посочената несамоуправляваща се територия. Поради това Комисията счита, че вносителите на съответните продукти биха могли при необходимост да защитят при нарушение „правата“, предоставени с това споразумение, и да оспорят решенията за прилагането му, взети от митническите органи, пред съдилищата на държавите членки. Митническите агенти обаче по принцип следва да са установени в Съюза. Производителите от третата държава, обхванати от споразумението, със сигурност биха се възползвали от по-широкото отваряне на европейския пазар, но подобна полза ще е „икономическа“ последица от спорното споразумение. Следователно последиците „извън Съюза“ не са от правно естество и не се уреждат от правото на Съюза.

78 Мотивите на Общия съд, с които той отхвърля доводите на институциите, всъщност нямат за цел да установят, че Фронт Полисарио е пряко засегнат от спорното решение, а по-скоро че спорното споразумение е приложимо за територията на Западна Сахара и следователно засяга народа на тази територия. Това, че мароканските митнически органи трябва да участват в прилагането на спорното споразумение при издаването на сертификатите за произход, че износителите трябва да спазват определени условия, за да могат вносителите да се възползват от преференциални тарифи, или дори че това споразумение оказва въздействие върху продуктите от Западна Сахара, по никакъв начин не означава, че посоченото споразумение поражда правни последици на трета територия.

79 Съветът добавя по-специално, че съдържащият се в точка 171 от обжалваното съдебно решение извод — че естеството на решението за сключване на международно споразумение и присъщите му правни последици не изключват възможността поради съдържанието си спорното споразумение да има преки последици за правното положение на Фронт Полисарио — се основава на мотиви, опорочени от грешки при прилагане на правото.

80 В точки 150 и 162 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че решението за сключване на международно споразумение представлява елемент от фактическия състав на сключването на това споразумение и поражда правни последици за другите страни по него, „доколкото обективира приемането от страна на Съюза на ангажиментите към тях“. Спорното решение не пораждало правни последици извън вътрешния правен ред на Съюза. С него Съюзът изразявал съгласието си във вътрешния правен ред на Съюза, противно на това, което Общият съд приел в точка 162 от обжалваното съдебно решение.

81 Именно акта на нотификация от страна на Съюза, изрично посочен както в последния параграф на спорното споразумение, така и в член 2 от спорното решение, трябвало да обжалва пред Общия съд Фронт Полисарио, и то при условие че са изпълнени всички условия за допустимост. Впрочем Съветът оспорва, че в случая тези условия са изпълнени.

82 Съветът оспорва и извода на Общия съд в точка 215 от обжалваното съдебно решение, че доколкото сключването на спорното споразумение засяга народа на Западна Сахара и изисква неговото съгласие, спорното решение поражда преки последици за правното положение на Фронт Полисарио като представител на този народ.

83 Френската република счита, че Общият съд е допуснал първа група от грешки при прилагане на правото, свързани с правните последици, които пораждат решенията на Съвета за сключване на международни споразумения. Френската република също като Съвета твърди, че макар съдържащият се в точка 150 от обжалваното съдебно решение извод, че решението за сключване на международно споразумение материализира съгласието на Съюза да бъде обвързан от това споразумение, да е точен съгласно правния ред на Съюза, единствено нотифицирането на засегнатата страна за приключването на вътрешните процедури на засегнатата страна изразява все пак в международен план съгласието му да бъде обвързан от споразумение. Освен това Общият съд допуснал и втора група грешки при прилагане на правото, като твърдял, че спорно споразумение пряко променя правното положение на Фронт Полисарио.

84 По същия начин Comader подкрепя, на първо място, доводите на Съвета относно грешките при прилагане на правото, които Общият съд бил допуснал в точки 149—159 от обжалваното съдебно решение, тъй като решението за сключване на договор не било равнозначно на влизането на този договор в сила. Освен това принципът на ефективна съдебна защита не бил предвиден да предоставя на неевропейски жалбоподатели право да подават жалби за защита на закрепени в международното право колективни права. На второ място, като приел в точка 215 от обжалваното съдебно решение, че Фронт Полисарио е „пряко“ засегнат от спорното решение, Общият съд погрешно идентифицирал Фронт Полисарио с народа на Западна Сахара.

85 Фронт Полисарио не приема тези доводи.

– *Съображения на Съда*

86 Както бе припомнено в точка 63 от настоящото решение, член 263, четвърта алинея ДФЕС предвижда, че всяко физическо или юридическо лице може да подаде жалба съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея от този член, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

87 В точка 144 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че съгласно постоянната съдебна практика условието физическото или юридическото лице да е пряко засегнато от обжалваното от него решение изисква кумулативното изпълнение на две условия, а именно оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на това лице и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на адресатите, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е чисто автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (вж. в този смисъл решения от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 42 и цитираната съдебна практика, и от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет, C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 43, както и цитираната съдебна практика).

88 В случая с подадената пред Общия съд жалба за отмяна Фронт Полисарио цели да защити правото на самоопределение на народа на Западна Сахара, което вече е признато от Съда в точки 88, 91 и 105 от решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Именно с оглед на последиците от спорното решение, а следователно и от спорното споразумение за правното положение на този народ, представляван по настоящите дела от Фронт Полисарио, следва да се провери дали последният е пряко засегнат от това решение по смисъла на съдебната практика, припомнена в предходната точка от настоящото решение.

89 Всъщност, макар да не е официално признат за изключителен представител на народа на Западна Сахара, Фронт Полисарио, в съответствие с резолюциите на най-висшите органи на Организацията на обединените нации, включително тези на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, посочени в точка 31 от настоящото решение, е предпочитан партньор в процеса, провеждан под егидата на Организацията на обединените нации, за определяне на бъдещия статут на Западна Сахара. Той участва и в други международни форуми, за да защитава правото на самоопределение на този народ.

90 Тези конкретни обстоятелства позволяват да се приеме, че Фронт Полисарио може да оспорва пред съда на Съюза законосъобразността на акт на Съюза, който пряко поражда последици за правното положение на народа на Западна Сахара в качеството му на носител на правото на самоопределение, когато посоченият акт засяга лично този народ или, в случай на подзаконов акт, не включва мерки за изпълнение.

91 При тези обстоятелства, имайки предвид член 73 от Устава на Организацията на обединените нации и принципа на ефективна съдебна защита, изпълнението на предвиденото в член 263, четвърта алинея ДФЕС условие — а именно съответното физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от обжалваното решение — трябва да се преценява с оглед на правното положение на представлявания по настоящите дела от Фронт Полисарио народ на Западна Сахара.

92 В случая спорното решение, а оттам и спорното споразумение, тъй като засягат правото на самоопределение на народа на Западна Сахара, отговарят на условията, припомнени в точка 87 от настоящото решение (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, т. 106).

93 Всъщност, от една страна, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 75 от заключението си, целта на това решение е да се сключи международно споразумение, чието прилагане е предвидено върху по-голямата част от територия, по отношение на която народът на Западна Сахара има право на самоопределение. Следователно то по необходимост засяга правата, които този народ има по отношение на тази територия, включително правото да експлоатира природните ѝ богатства, съгласно член 73 от Устава на Организацията на обединените нации и принципа на международното обичайно право за постоянен суверенитет върху природните ресурси (вж. в този смисъл Международен съд, дело за въоръжени действия на територията на Конго (Демократична република Конго/Уганда), решение от 19 декември 2005 г., Recueil 2005, стр. 168, т. 244).

94 По-специално, макар да не съдържа признаване от страна на Съюза на претенциите на Кралство Мароко относно суверенитета над територията на Западна Сахара, спорното споразумение все пак признава правни последици съгласно правото на Съюза на действия, извършени на тази несамоуправляваща се територия от компетентните органи на Кралство Мароко, и по-специално от митническите органи, като например тези, свързани с предоставянето на сертификати за произход за добитите в Западна Сахара продукти.

95 В това отношение следва да се отхвърли доводът на Комисията, че оказването от спорното споразумение на въздействие върху продуктите с произход от Западна Сахара от правна гледна точка не означава „прилагане на спорното споразумение на територията на Западна Сахара“. Всъщност прилагането на това споразумение предполага присъствието на мароканските органи на територията на Западна Сахара и упражняването от тяхна страна на административни функции на тази територия с оглед приемането на някои предвидени в споразумението актове. Така, като признава, че такива актове на мароканските органи имат правно действие съгласно правото на Съюза, спорното решение поражда пряко последици за правното положение на народа на Западна Сахара в качеството му на носител на правото на самоопределение, независимо дали съгласно международното право спорното споразумение е противопоставимо на този народ с оглед на принципа на относително действие на договорите.

96 От друга страна, след влизането в сила на спорното споразумение задължението да се предостави преференциално третиране на продуктите с произход от Западна Сахара, които са сертифицирани като такива от мароканските митнически органи, обвързва Съюза, като спорното решение не налага приемането на какъвто и да било допълнителен акт, предполагащ право на преценка на отговарящите за прилагането на споразумението органи, и следователно има чисто автоматичен характер.

97 В този контекст следва да се отхвърлят доводите на Съвета и на Френската република, насочени срещу точки 150 и 162 от обжалваното съдебно решение, според които жалбата на Фронт Полисарио пред Общия съд трябвало да бъде насочена не срещу решението за сключване на спорното споразумение, а срещу акта, с който Съюзът нотифицира Кралство Мароко за одобрението на това споразумение.

98 Всъщност решението за сключване на международно споразумение представлява окончателен акт във вътрешния правен ред на Съюза и изразява съгласието на Съюза да се обвърже с това споразумение (вж. в този смисъл становище 2/00 (Протокол от Картахена по биологична безопасност) от 6 декември 2001 г., EU:C:2001:664, т. 5). Съгласно постоянната съдебна практика, припомнена в точка 135 от обжалваното съдебно решение, това решение представлява подлежащ на обжалване акт, като Съдът няма компетентност да отмени международно споразумение (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, т. 45—51). За сметка на това нотифицирането на другата договаряща страна за одобрението на такова споразумение представлява мярка за изпълнение, която по принцип трябва да се счита за акт, който не подлежи на обжалване.

99 С оглед на изложените съображения Общият съд правилно е приел в точка 224 от обжалваното съдебно решение, че Фронт Полисарио е пряко засегнат от спорното решение.

100 Следователно второто основание на жалбата по дело C-779/21 P и първата част от второто основание на жалбата по дело C-799/21 P трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

По третото основание на жалбата по дело C-779/21 P и втората част на второто основание на жалбата по дело C-799/21 P, с които се твърди, че Фронт Полисарио не е лично засегнат от спорното решение

– *Доводи на страните*

101 Според Съвета, Комисията, Френската република и Comader Общият съд неправилно е заключил в точка 238 от обжалваното съдебно решение, че Фронт Полисарио е лично засегнат от спорното решение.

102 Комисията отбелязва по-специално, че в точка 230 от обжалваното съдебно решение Общият съд само препраща към съображенията относно условието дали Фронт Полисарио е пряко засегнат от спорното решение, които, както тя изтъква във второто основание на жалбата по дело C-779/21 P, са опорочени от грешки при прилагане на правото. Освен това според Съвета Общият съд е допуснал грешки при прилагане на правото, които опорочават също и извода, че Фронт Полисарио е лично засегнат от спорното решение.

103 Впрочем Съветът и Комисията оспорват и отхвърлянето от страна на Общия съд в точка 235 от обжалваното съдебно решение на релевантността на решение от 10 април 2003 г., Комисия/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), в което Съдът е приел, че общият интерес, който една отвъдморска страна или територия (ОСТ) като образувание, компетентно по въпросите от икономическо и социално естество на нейна територия, може да има от постигането на резултат, благоприятен за икономическото благоденствие на последната, сам по себе си не е достатъчен, за да се счита тя за лично засегната по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

104 В това отношение Комисията подчертава, че разликата, която прави Общият съд в точки 234 и 235 от обжалваното съдебно решение между положението, разглеждано в решение от 10 април 2003 г., Комисия/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), и положението, разглеждано в настоящия случай, е изкуствена и погрешна от правна гледна точка, доколкото мярката, оспорена в посоченото съдебно решение, засяга само ОСТ,

някои от които са или са били несамоуправляващи се територии. Не може да се приеме, че правителството на Нидерландските Антили няма право да обжалва акт на Съюза, който засяга икономически неговата територия, докато Фронт Полисарио би имал такова право, освен ако не се приеме, че движения, които се стремят към независимост на дадена територия или които са в конфликт с дадена държава, разполагат с повече гаранции от регионалните правителства.

105 От своя страна Съветът счита, че мотивите на Общия съд не отговарят на довода, който той е извел от решение от 10 април 2003 г., Комисия/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), като припомня твърдението си в писмената си дуплика пред Общия съд, че съгласно това решение дори да се предположи, че Фронт Полисарио е образувание, компетентно по икономическите въпроси, свързани със Западна Сахара, quod non, този статут не е достатъчен, за да се счита, че той е лично засегнат от спорното споразумение.

106 Фронт Полисарио не приема тези доводи.

– *Съображения на Съда*

107 Съгласно постоянната съдебна практика субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, само ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресата на решението (решение от 18 октомври 2018 г., Internacional de Productos Metálicos/Комисия, C-145/17 P, EU:C:2018:839, т. 34 и цитираната съдебна практика).

108 С оглед на съображенията, изложени в точки 88—92 от настоящото решение, следва да се констатира, че народът на Западна Сахара, представляван по настоящите дела от Фронт Полисарио, е лично засегнат от спорното решение, доколкото изричното включване на територията на Западна Сахара в приложното поле на спорното споразумение, което обвързва Съюза по силата на спорното решение, променя правното положение на този народ поради качеството му на носител на правото на самоопределение по отношение на тази територия. Всъщност това качество го разграничава от всички останали лица или образувания, включително от всеки друг субект на международното право.

109 Доводите на Комисията и на Съвета във връзка с решение от 10 април 2003 г., Комисия/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), в което Съдът приема, че общият интерес, който една ОСТ като образувание, компетентно по въпросите от икономическо и социално естество на нейна територия, може да има от постигането на резултат, благоприятен за икономическото благоденствие на последната, сам по себе си не е достатъчен, за да се счита за засегната по смисъла на член 173, четвърта алинея от Договора за ЕО (понастоящем член 263, четвърта алинея ДФЕС), трябва да бъдат оставени без разглеждане. Всъщност Общият съд основава преценката си, че Фронт Полисарио е лично засегнат от спорното решение, а оттам и от спорното споразумение, не на икономическите последици от това споразумение, а по-скоро на обстоятелството, че тази организация представлява народа на Западна Сахара като носител на правото на самоопределение по отношение на тази територия.

110 Следователно третото основание на жалбата по дело C-779/21 P трябва да бъде отхвърлено като неоснователно. Освен това втората част от второто основание на жалбата по дело C-799/21 P следва да бъде оставена без разглеждане като неоснователна, а оттам и това основание да бъде отхвърлено като цяло.

По четвъртото основание на жалбата по дело C-779/21 P и четвъртото основание на жалбата по дело C-799/21 P, с които са твърдят грешки при прилагане на правото, свързани с обхвата на съдебния контрол и съгласието на народа на Западна Сахара със спорното споразумение

Доводи на страните

111 С четвъртите си основания Съветът и Комисията упрекват Общия съд, че е допуснал редица грешки при прилагане на правото, свързани с неправилно тълкуване и прилагане на международното право, с обхвата на свободата на преценка на Съвета в областта на външните отношения, по-специално що се отнася до изискването за съгласие на народа на Западна Сахара в случая, с нарушаването на задължението за добросъвестност на актовете, с изопачаването на доводите на Съвета и с нарушаването на член 36 във връзка с член 53, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз.

112 Комисията твърди, че в точки 307—392 от обжалваното съдебно решение Общият съд е нарушил правото на Съюза, като е приел, че принципът на относително действие на договорите, разглеждан заедно с правото на самоопределение, има абсолютно и извънмерно действие, като е тълкувал неправилно решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), и като не се е съобразил със съдебната практика относно свободата на преценка, с която разполага Съветът в областта на външните отношения, по-специално относно международното обичайно право.

113 Според Комисията тези грешки представляват основание за четирите главни оплаквания, а именно, първо, грешки при прилагане на правото, що се отнася до обхвата на съдебния контрол, свободата на преценка на институциите и необходимостта да се установи наличието на явна грешка, за да се констатира невалидността на спорното решение поради твърдяната му несъвместимост с нормите на международното право, второ, грешки при прилагане на правото, изведени от липсата в конкретния контекст на делото, на изискване за съгласието на народа на Западна Сахара, трето, дори да се предположи, че такова съгласие на народа на Западна Сахара е необходимо, за да се потвърди валидността на спорното решение, грешки при прилагане на правото, доколкото възприетото от Общия съд понятие „съгласие“ е твърде строго, и четвърто, грешки при прилагане на правото, изведени от определянето на Фронт Полисарио като образувание, което следва да изрази такова съгласие, предвид ограничените му статут и представителност. В тези четири оплаквания Комисията твърди, че Общият съд не е определил правилно международното обичайно право, въпреки че бил длъжен да го направи в контекста на настоящото дело.

114 Комисията отбелязва, че всяко решение за сключване на споразумение с трета държава предполага да се преценят — при спазване на принципите и целите на външната дейност, прогласени в член 21 ДЕС — интересите на Съюза в рамките на отношенията със засегнатата трета държава и да се съвместят различните интереси във връзка с тези отношения. Съветът разполага с широки по обхвата си правомощия при балансирането на целта за насърчаване на универсалността и неделимостта на правата на човека с другите

цели, на които се основава дейността на Съюза на международната сцена, и с другите интереси на Съюза. Съдебният контрол в това отношение следва по необходимост да се ограничи до въпроса дали при приемането на разглеждания акт институциите на Съюза са допуснали явни грешки в преценката относно условията за прилагане на тези принципи.

115 Общият съд обаче обезсмислил свободата на преценка на Съвета, като приел, че изискването за изрично съгласие на Фронт Полисарио е абсолютно, макар международното публично право да не дава основание за това. Общият съд не взел предвид обхвата и многообразието на целите, които трябва да ръководят дейността на Съвета по силата на член 21 ДЕС, като в точки 277 и 278 от обжалваното съдебно решение се позовал само на параграф 1 от този член, но не и на параграф 2 от него. По този начин Общият съд надхвърлил обхвата на своя съдебен контрол.

116 В това отношение Общият съд неправилно тълкува последиците от решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). От потвърденото в това решение право на самоопределение на Западна Сахара не може да се направи извод, че е налице изискване за изрично съгласие на народа на тази територия с посредничеството единствено на Фронт Полисарио, за да може международно споразумение, с което се предоставят тарифни преференции за продукти с произход от посочената територия и сключено от Съюза с държава, действаща на тази територия като управляваща власт и притежаваща компетентност за това, да обхваща такава територия.

117 Понятието „народ „и понятието „съгласие“ в случая следвало да отчитат правния и фактически контекст на приемането на спорното решение и сключването на спорното споразумение, тъй като този контекст разкривал, че възприетото в крайна сметка разрешение е в съответствие с всички приложими правила на международното право, и по-специално с член 73 от Устава на Организацията на обединените нации, целящ оказване на съдействие за благополучието на жителите на несамоуправляващите се територии, и с член 21, параграф 2, букви г) и д) ДЕС. Макар точки 311 и 312 от обжалваното съдебно решение да потвърждавали, че към настоящия момент приложимото за несамоуправляващите се територии право остава неопределено в някои отношения, Комисията твърди, че в точки 313—390 от това решение Общият съд впоследствие е допуснал редица грешки, обобщени в точки 112, 113, 115 и 116 от настоящото решение.

118 Съветът твърди, че противно на постановеното от Общия съд в точка 391 от обжалваното съдебно решение, консултациите, проведени от мароканските органи, от една страна, и от Комисията и ЕСВД, от друга страна, са позволили да се получи съгласието на народа на Западна Сахара. Той счита, че тази точка, както и точки 307—390 от обжалваното съдебно решение, които подкрепят изложения в точка 391 извод, са опорочени от грешки при прилагане на правото, тъй като Общият съд се е заблудил относно съдържанието на понятието „съгласие“ на народа на несамоуправляваща се територия, дори относно необходимостта от получаване на това съгласие, а освен това е нарушил доверието, дължимо към писмените изявления на Съвета или е изопачил изложените от него доводи. Общият съд също така нарушил задължението си за мотивиране.

119 Фронт Полисарио иска тези основания да бъдат отхвърлени.

Съображения на Съда

– *Предварителни бележки*

120 Видно от точка 251 от обжалваното съдебно решение, с третото основание на жалбата си пред Общия съд Фронт Полисарио твърди, че Съветът — като сключил с Кралство Мароко международно споразумение, което изрично предвижда, че се прилага за територията на Западна Сахара, без последната да е изразила съгласие за това — е нарушил задължението си по член 266 ДФЕС за изпълнение на решенията на Съда. Съдът всъщност вече бил приел, че принципите на самоопределение и на относително действие на договорите не допускат имплицитно включване на споменатата територия в приложното поле на споразуменията между Съюза и Кралство Мароко. От това следвало, че прилагане на такива споразумения към тази територия по силата на изрична разпоредба е изключено на още по-силно основание. По-конкретно според Фронт Полисарио сключването на спорното споразумение противоречи на съдебната практика, тъй като не зачита отделния и различен статут на Западна Сахара, както и изискването за съгласие от народа на тази територия.

121 Както установява Общият съд в точка 298 от обжалваното съдебно решение, това основание се разделя по същество на три части: първо, невъзможност Съюзът и Кралство Мароко да сключат споразумение, приложимо към Западна Сахара, второ, нарушение на отделния и различен статут на тази територия в противоречие с принципа на самоопределение и трето, нарушение на изискването за съгласие от народа на посочената територия като трета страна за спорното споразумение по смисъла на принципа на относително действие на договорите.

122 Общият съд отхвърля първата част от третото основание, но уважава третата му част. Така той приема, че спорното решение следва да бъде отменено, без да е необходимо да се разглеждат втората част на посоченото основание и останалите основания на жалбата.

123 В точка 391 от обжалваното съдебно решение Общият съд обобщава съображенията си в отговор на третата част от третото основание на жалбата на Фронт Полисарио по следния начин:

„[…] при приемането на [спорното] решение, Съветът не е взел предвид в достатъчна степен всички релевантни данни за положението на Западна Сахара и неправилно е счел, че разполага със свобода на преценка да реши дали следва да се съобрази с изискването народът на тази територия да изрази съгласието си с прилагането на спорното споразумение към тази територия в качеството си на трета за него страна, в съответствие с възприетото от Съда тълкуване на принципа на относително действие на договорите във връзка с принципа на самоопределение. В частност, първо, Съветът и Комисията неправилно са приели, че настоящото положение на [посочената] територия не позволява да се осигури такова съгласие, по-специално с посредничеството на [Фронт Полисарио]. Второ, като е приел, че проведените от Комисията и от ЕСВД консултации, които не са имали за предмет да се получи такова съгласие и не са имали за цел допитване до „представителни структури“ на посочения народ, са позволили спазването на принципа на относително действие на договорите, както е тълкуван от Съда в точка 106 от решение [от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], Съветът е допуснал грешка както по отношение на обхвата на тези консултации, така и на обхвата на изискването, установено в тази точка. Трето, Съветът неправилно е приел, че може да се обоснове с писмото […] от 29 януари 2002 г. на [правния съветник, заместник генералния

секретар по правните въпроси на Организацията на обединените нации (наричано по-нататък „писмото от 29 януари 2002 г. на правния съветник на Организацията на обединените нации“)], за да замени това изискване с критериите, които се твърди, че са установени в това писмо“.

124 Най-напред следва да се разгледат оплакванията на жалбоподателите относно съгласието на народа на Западна Сахара чрез консултации с представители на населението на Западна Сахара, както и обхватът на съдебния контрол върху спорното решение, а оттам и на спорното споразумение, що се отнася до това съгласие, включително доводите им относно обхвата на писмото от 29 януари 2002 г. на правния съветник на Организацията на обединените нации. На второ място, следва да се разгледат оплакванията им относно необходимостта от такова съгласие и определянето на Фронт Полисарио като образувание, което следва да изрази това съгласие.

– По оплакванията относно съгласието на народа на Западна Сахара чрез консултации с представители на населението на Западна Сахара и обхвата на съдебния контрол върху спорното решение

125 Следва да се припомни, че в точка 106 от решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), в контекста на тълкуването на израза „територия на Кралство Мароко“, съдържащ се в член 94 от Споразумението за асоцииране, Съдът отбелязва, че народът на Западна Сахара трябва да се разглежда като „трета страна“ по смисъла на принципа на относително действие на договорите и че в това си качество тази трета страна може да бъде засегната от прилагането на Споразумението за асоцииране в случай на включване на територията на Западна Сахара в приложното поле на посоченото споразумение и не е необходимо да се определя дали прилагането на споразумението би могло да ѝ навреди или, напротив, да я ползва. Всъщност той приема, че и в единия, и в другия случай е необходимо третата страна да даде съгласие за прилагането на споразумението. От обжалваното съдебно решение по делото, по което е постановено решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), не се установява народът на Западна Сахара да е давал такова съгласие.

126 В случая следва да се отбележи, че в съображение 10 от спорното решение се посочва следното:

„Предвид съображенията относно съгласието в решение [от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973], Комисията, във връзка с [ЕСВД], е предприела всички разумни и възможни мерки при настоящите обстоятелства, за да осигури, че засегнатият народ е взел адекватно участие и е дал съгласието си за споразумението. Бяха проведени широки консултации и мнозинството от участвалите в тях социално-икономически и политически заинтересовани лица се произнесоха в полза на разширяването на тарифните [преференции] на споразумението за асоцииране, така че да обхванат Западна Сахара. Тези, които отхвърлят разширяването основно считат, че такова споразумение ще затвърди позицията на Мароко на територията на Западна Сахара. Нищо обаче в съдържанието на това споразумение не позволява да се счита, че с него би се признал суверенитетът на Мароко над Западна Сахара […]“.

127 В това отношение на първо място следва да се припомни, че както е посочено в точка 26 от настоящото решение, след избухването на въоръжения конфликт по-специално между Кралство Мароко и Фронт Полисарио през 70-те години на миналия век, голяма част от

населението на Западна Сахара е избягало от този конфликт и е намерило убежище на алжирска територия. В това отношение при изслушването му пред Съда представителят на Фронт Полисарио посочва, без да бъде опроверган, че към днешна дата от общо около 500 000 сахрави, близо 250 000 живеят в бежански лагери в Алжир, една четвърт в зоната на Западна Сахара под мароканско контрол, а останалата около една четвърт — в други части на света.

128 Следователно преобладаващото понастоящем население на Западна Сахара не е част от народа, който има правото на самоопределение, а именно народът на Западна Сахара. Последният обаче, до голяма степен преселен, е единственият носител на правото на самоопределение по отношение на територията на Западна Сахара. Всъщност правото на самоопределение принадлежи на засегнатия народ, а не на населението на територията като цяло, от което според изчисленията, представени от Комисията в съдебното заседание, само 25 % са от сахравски произход.

129 Както отбелязва генералният адвокат в точки 123 и 124 от заключението си, в това отношение съществува разлика между понятието „население“ на несамоуправляваща се територия и понятието „народ“ на тази територия. Второто препраща всъщност към политическа единица с право на самоопределение, а понятието „население“ се отнася до жителите на територията.

130 В случая Комисията и ЕСВД провеждат консултации със „засегнатото население“, което, както е констатирал Общият съд в точка 337 от обжалваното съдебно решение, включва основно населението, което се намира понастоящем на територията на Западна Сахара, независимо от неговата принадлежност към народа на тази територия. Следователно, както правилно е приел Общият съд по същество в точка 373 от обжалваното съдебно решение, тези консултации не могат да представляват получаване на съгласието на „народа“ на несамоуправляващата се територия Западна Сахара.

131 На второ място, следва да се припомни, че сред релевантните правила, на които може да се прави позоваване в рамките на отношенията между страните по споразумение между Съюза и трета страна, се съдържа принципът на общото международно право за относителното действие на договорите, според който договорите не трябва нито да увреждат, нито да облагодетелстват третите страни (pacta tertiis nec nocent nec prosunt). Този принцип на общото международно право намира конкретен израз в член 34 от Виенската конвенция, по силата на който договорът не създава нито задължения, нито права за трета държава без нейното съгласие за това (решение от 25 февруари 2010 г., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, т. 44).

132 Този принцип, посочен и в точка 106 от решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), има по-широк обхват от само обикновено правило за тълкуване на международните споразумения. Всъщност, дори ако, както правилно твърдят жалбоподателите, споразумение, което засяга права или задължения на трета страна, при липсата на нейно съгласие остава непротивопоставимо на тази трета страна съгласно международното договорно право, тази трета страна все пак може да бъде засегната от прилагането на това споразумение в случай на включване в приложното му поле на територия, по отношение на която въпросната трета страна има суверенитет или право на самоопределение. В това отношение подобно прилагане може да наруши алтернативно, що се отнася до дадена държава, суверенитета ѝ върху нейната територия, а що се отнася до народа — правото му на самоопределение върху територията, за която се отнася това

право. Така, както отбелязва Съдът в посочената точка 106, прилагането на международно споразумение между Съюза и Кралство Мароко на територията на Западна Сахара трябва да получи съгласието на народа на Западна Сахара.

133 От това следва, че липсата на съгласие от този народ с такова споразумение, чието изпълнение се разпростира върху тази територия, може да засегне валидността на акт на Съюза, какъвто е спорното решение, отнасящо се до сключването на споразумението. В това отношение следва да се припомни, че по силата на член 3, параграф 5 и член 21, параграф 1 ДЕС дейността на Съюза на международната сцена допринася в частност за стриктното спазване и развитието на международното право, по-специално за зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации, и че в съответствие с член 207, параграф 1 ДФЕС общата търговска политика се провежда съгласно принципите и целите на външната дейност на Съюза (вж. в този смисъл Становище 2/15 (Споразумение за свободна търговия със Сингапур) от 16 май 2017 г., EU:C:2017:376, т. 142—147).

134 Този извод не се влияе от свободата на преценка, с която разполага Съветът. Всъщност, както отбелязва Общият съд в точка 349 от обжалваното съдебно решение, тази свобода на преценка е ограничена юридически, от една страна, със задължението, изведено от принципа на самоопределение, за зачитане в рамките на отношенията между Съюза и Кралство Мароко на отделния и различен статут на Западна Сахара, и от друга, с изискването, изведено от принципа на относително действие на договорите, народът на тази територия да даде съгласие за споразумение между Съюза и Кралство Мароко, което ще се прилага към посочената територия.

135 Така в посочената точка 349 Общият съд правилно стига до извода, че наистина Съветът е следвало да прецени дали настоящото положение на същата територия оправдава адаптиране на условията и реда за изразяване на това съгласие и дали са изпълнени всички условия да се счита, че народът на Западна Сахара го е изразил, но че тази институция не била свободна да решава дали посоченото съгласие е можело да бъде спестено, тъй като в противен случай е щял да наруши изискването народът на тази територия да даде съгласие за такова споразумение.

136 Следователно Общият съд не може да бъде упрекнат, че е надхвърлил границите на съдебния контрол върху актовете на Съюза, свързани с външната му дейност, с оглед на международното обичайно право, така както са установени в практиката на Съда, що се отнася до преценката на условието за необходимост от съгласието на народа на Западна Сахара.

137 На трето място, що се отнася до доводите, изведени от обхвата на писмото от 29 януари 2002 г. на правния съветник на Организацията на обединените нации относно изискването за съгласие на народа на Западна Сахара, тези доводи следва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

138 Всъщност в точка 385 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е приел по същество, че това писмо не представлява източник на правото на Съюза, на който да може да се направи позоваване пред съда на Съюза, тъй като само по себе си то не е нито правило на международното договорно право, обвързващо Съюза, нито норма на обичайното международно право (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование), C-66/18, EU:C:2020:792, т. 87 и цитираната съдебна практика).

139 Освен това следва да се отхвърлят като неотносими доводите на Комисията относно извършеното от Общия съд в точки 338 и 339 от обжалваното съдебно решение съпоставяне на разглежданите консултации, провеждани от Комисията и ЕСВД, от една страна, и широките консултации със засегнатите страни, посочени в член 11, параграф 3 ДЕС и член 2 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност, приложен към Договора за ЕС и към Договора за функционирането на ЕС, от друга страна. Всъщност в това отношение е достатъчно да се констатира, че във всеки случай, както по същество посочва Общият съд, такива консултации, които трябва да предхождат по-специално представянето на законодателни предложения от Комисията, се различават съществено по естеството и предмета си от изискването, произтичащо от обичайното международно право, народ, който има правото на самоопределение, да се съгласи с прилагането на територията, за която се отнася това право, на международно споразумение, по отношение на което той има статута на трета страна.

140 Следователно Общият съд правилно е заключил в точка 391 от обжалваното съдебно решение, от една страна, че като е приел, че проведените от Комисията и от ЕСВД консултации са позволили да се съобрази с принципа на относително действие на Договорите, както е тълкуван от Съда в точка 106 от решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), Съветът е допуснал грешка както относно обхвата на тези консултации, така и относно обхвата на изискването, посочено в точка 106, и от друга страна, че Съветът неправилно е счел, че може да се основе на писмото от 29 януари 2002 г. на правния съветник на Организацията на обединените нации, за да замени това изискване с критериите, за които се твърди, че са посочени в това писмо.

– По оплакванията относно необходимостта от съгласие на народа на Западна Сахара и определянето на Фронт Полисарио като образувание, което трябва да изрази това съгласие

141 Както бе припомнено в точка 123 от настоящото решение, в точка 391 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че при приемането на спорното решение Съветът не е взел предвид в достатъчна степен всички релевантни данни за положението на Западна Сахара и неправилно е счел, че разполага със свобода на преценка да реши дали следва да се съобрази с изискването народът на тази територия да изрази съгласието си за прилагането на спорното споразумение към тази територия в качеството си на трета за него страна, в съответствие с възприетото от Съда тълкуване на принципа на относително действие на договорите във връзка с принципа на самоопределение. В частност, според него Съветът и Комисията неправилно са приели, че настоящото положение на територията на Западна Сахара не позволява да се осигури такова съгласие.

142 По-конкретно, в точка 321 от обжалваното съдебно решение Общият съд отбелязва, че макар спорното споразумение да може да породи права за износителите, установени в Западна Сахара, тези последици се отнасят само до частноправни субекти, но не и до трета за това споразумение страна, която може да изрази съгласие с него. Освен това той приема, че що се отнася до ползите, които населението на тази територия като цяло може да извлече от посоченото споразумение, във всеки случай те следва да се считат за „последици от чисто социално-икономическо, но не и правно естество“ и че „тези ползи, които впрочем са

косвени, не могат да се приравнят на предоставени на трета страна права по смисъла на относителното действие на договорите“. По-нататък в точка 322 от обжалваното съдебно решение той посочва следното:

„За сметка на това спорното споразумение има за последица възлагането на задължение на разглежданата трета страна, доколкото предоставя на една от страните по него правомощия над нейната територия, които следователно тя не е в правото си да упражни сама или евентуално да делегира упражняването им (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2010 г., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, т. 52). Твърдението на Съвета, че на този етап третата страна не е в състояние да упражнява тези правомощия, предвид статута на разглежданата територия на несамоуправляваща се територия и настоящото положение в нея, не може да обори тази констатация, нито необходимостта третата страна да даде съгласие за това задължение“.

143 Въз основа на това в точка 323 от обжалваното съдебно решение Общият съд стига до извода, че изразеният в член 36, параграф 1 от Виенската конвенция принцип, че съгласието на третата страна с даден договор може да се предполага, когато този договор поражда право за нея и липсва доказателство за противното, е неприложим в случая и че съответно това съгласие трябва да бъде дадено с изрично волеизявление.

144 Съображенията на Общия съд, изложени в точки 322 и 323 от обжалваното съдебно решение, обаче са опорочени от грешка при прилагане на правото.

145 В това отношение, наистина, както бе констатирано в точки 132—135 и 140 от настоящото решение, Общият съд правилно е заключил по същество, че въз основа на принципите на правото на самоопределение и на относително действие на договорите, както са тълкувани от Съда, съгласието на народа на Западна Сахара за прилагането на спорното споразумение на тази територия е условие за валидност на спорното решение и че проведените от Комисията и от ЕСВД консултации не могат да установят такова съгласие от страна на този народ.

146 Общият съд тълкува обаче неправилно спорното споразумение, като в точка 322 от обжалваното съдебно решение по същество приема, че това споразумение води до възлагане на задължения на народа на Западна Сахара, тъй като предоставя на органите на Кралство Мароко правомощия и предвижда те да ги упражняват на територията на Западна Сахара.

147 Всъщност, макар прилагането на спорното споразумение да предполага, че действията на мароканските органи, извършени на територията на Западна Сахара, имат правни последици като описаните в точки 94—96 от настоящото решение, изменящи правното положение на народа на тази територия, обстоятелството, че това споразумение признава на тези органи определени административни правомощия, упражнявани на посочената територия, не позволява все пак да се приеме, че то създава правни задължения за този народ в качеството му на субект на международното право.

148 В това отношение, както се подчертава в спорното споразумение, последното не означава признаване от страна на Съюза на твърдения суверенитет на Кралство Мароко над Западна Сахара. Освен това народът на Западна Сахара не е адресат на сертификатите за произход или на други административни актове, изготвени от мароканските органи в рамките на прилагането на това споразумение, които той е длъжен да признае, нито на мерките,

предприети от органите на Съюза и на държавите членки по отношение на тях. Освен това, доколкото от спорното споразумение е видно, че то се прилага само за продуктите с произход от Западна Сахара, които подлежат на контрол от страна на митническите органи на Кралство Мароко, сключването му не е пречка Съюзът при необходимост да предвиди различни условия и ред, които да се прилагат за продукти с произход от Западна Сахара, които не подлежат на контрол от тези органи, и по-специално за продуктите с произход от частта от територията на Западна Сахара, контролирана от Фронт Полисарио.

149 Следователно направеният в точка 323 от обжалваното съдебно решение извод на Общия съд, че съгласието на народа на Западна Сахара със спорното споразумение трябва да бъде дадено с изрично волеизявление, е основан на погрешна логическа предпоставка.

150 Следва обаче да се припомни, че ако се установи, че в мотивите на решение на Общия съд е допуснато нарушение на правото на Съюза, но диспозитивът на това решение е правилен по други правни съображения, нарушението не може да доведе до отмяна на това решение и следва да се заменят мотивите (решение от 17 януари 2023 г., Испания/Комисия, C-632/20 P, EU:C:2023:28, т. 48 и цитираната съдебна практика).

151 Ето защо е необходимо да се провери дали частта от диспозитива на обжалваното съдебно решение, с която се отменя спорното решение, не е обоснована по правни съображения, различни от тези, които са опорочени от установената в точки 146—149 от настоящото решение грешка.

152 В това отношение следва да се посочи, че международното обичайно право не предвижда особена форма за изразяване на съгласието на трета страна с предоставящо ѝ права споразумение (вж. в този смисъл решение на Постоянния съд за международно правосъдие от 7 юни 1932 г., дело Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, Recueil CPJI 1927, серии A/B, № 46, стр. 148). От това следва, че международното обичайно право не изключва възможността такова съгласие да бъде дадено имплицитно при определени обстоятелства. Така в конкретното положение на народ от несамоуправляваща се територия съгласието на този народ с международно споразумение, по отношение на което той има статут на трета страна и чието прилагане е предвидено на територията, за която се отнася правото му на самоопределение, може да се презумира, стига да са изпълнени две условия.

153 От една страна, разглежданото споразумение не трябва да създава задължения за посочения народ. От друга страна, посоченото споразумение трябва да предвижда, че самият засегнат народ, който може да не е адекватно представляван от населението на територията, за която се отнася правото му на самоопределение, получава определени, реални, съществени и подлежащи на проверка ползи, които са обвързани с експлоатацията на природните ресурси на съответната територия и са пропорционални на степента на тази експлоатация. Наред с тези ползи трябва да бъдат предвидени и гаранции, че експлоатацията се извършва при условия, които са в съответствие с принципа на устойчиво развитие, за да могат невъзобновяемите природни ресурси да останат налични в изобилие, а възобновяемите природни ресурси като рибните запаси да се самовъзстановяват постоянно. Накрая, въпросното споразумение трябва да предвижда и механизъм за редовен контрол, позволяващ да се проверява действителното предоставяне на такива ползи на засегнатия народ.

154 Спазването на тези условия е необходимо, за да се осигури съвместимостта на такова споразумение с произтичащия от член 73 от Устава на Организацията на обединените нации и залегнал в международното обичайно право принцип, че интересите на жителите на несамоуправляващите се територии са първостепенни. По този начин се допринася за това дейността на Съюза на международната сцена да се основава, както е предвидено в член 21, параграф 1 ДЕС, на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и на международното право.

155 Ако двете условия, изложени в точка 153 от настоящото решение, са изпълнени, трябва да се приеме, че съгласието на засегнатия народ е получено. Обстоятелството, че движение, което се представя за легитимен представител на този народ, се противопоставя на това споразумение, само по себе си не е достатъчно, за да се постави под съмнение наличието на такова презумирано съгласие.

156 Тази презумпция за съгласие обаче може да бъде оборена, стига легитимните представители на народа да докажат, че режимът на ползи, предоставени на този народ с разглежданото споразумение, или пък механизмът за редовен контрол, с който той трябва бъде обвързан, не отговаря на условията, посочени в точка 153 от настоящото решение. При необходимост съдът на Съюза следва да се произнесе по въпроса, като прецени по-специално дали споразумението в достатъчна степен гарантира правото на самоопределение на засегнатия народ или постоянния суверенитет върху природните ресурси, който произтича от това право, както и от член 73 от Устава на Организацията на обединените нации. Комисията, Съветът, Европейският парламент и всяка държава членка също така могат да получат становището на Съда относно съвместимостта на предвиденото споразумение с разпоредбите на Договорите, и по-специално на член 21, параграф 1 ДЕС, дори преди да бъде подписано или сключено споразумение между Съюза и Кралство Мароко, предвиждащо такъв режим на ползи.

157 В случая първото от двете условия, посочени в точка 153 от настоящото решение, следва да се счита за изпълнено. Всъщност поради изложените в точки 147 и 148 от същото решение мотиви, спорното споразумение, макар да променя правното положение на народа на Западна Сахара съгласно правото на Съюза по отношение на правото на самоопределение, с което той разполага на тази територия, не създава правни задължения за този народ в качеството му на субект на международното право.

158 Що се отнася до второто условие, следва да се приеме, че в спорното споразумение очевидно липсват предвидени ползи за народа на Западна Сахара, отговарящи на посочените в точка 153 от настоящото решение характеристики, както е видно по-специално от отговорите, дадени от Комисията на въпросите, поставени от Съда по време на съдебното заседание.

159 В частност, както правилно е установил Общият съд в точки 318 и 319 от обжалваното съдебно решение, спорното споразумение няма за цел да предостави права на народа на Западна Сахара в качеството му на трета за него страна. Кралство Мароко, като страна по спорното споразумение се ползва от тарифните преференции, предоставени от Съюза за продуктите с произход от Западна Сахара по силата на това споразумение. Освен това в хода на заседанието пред Съда Комисията обяснява, че целта на посоченото споразумение е била да включи продуктите с произход от Западна Сахара в обхвата на Споразумението

за асоцииране и по този начин да ги постави на равни начала, що се отнася до тарифните преференции, с мароканските продукти, както и с продуктите с произход от Алжир и Мавритания, които също се ползват от тарифни преференции.

160 От това следва, че не може да се презумира, че народът на Западна Сахара е дал съгласието си за прилагането на спорното споразумение на тази територия.

161 Следва да се уточни, че възможността за презумирано съгласие в съответствие с точки 152—155 от настоящото решение не може да бъде поставена под съмнение поради факта, че член 73 от Устава на Организацията на обединените нации, отнасящ се до несамоуправляващите се територии, се позовава на „населението“ и „жителите“ на тези територии и определя като „свещен дълг“ задължението да се оказва възможно най-голямо съдействие за благополучието им, като по този начин в случая на Западна Сахара обхваща част от „населението“ на тази територия, която не е включена в „народа“ на Западна Сахара. В това отношение в Резолюция 2703 (2023) на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации, посочена в точка 31 от настоящото решение, се приема, че е от съществено значение преговорите да напредват, за да се подобри качеството на живот на жителите на Западна Сахара във всички области. Ако в бъдеще обаче някое споразумение е в полза на народа на Западна Сахара в съответствие с изискванията, изложени в точка 153 от настоящото решение, възможността това споразумение да е в полза и на жителите на тази територия като цяло не би попречила на установяването на презумирано съгласие от страна на този народ.

162 Впрочем, предвид направената в точка 145 от настоящото решение констатация, че проведените от Комисията и ЕСВД консултации не могат да докажат такова съгласие на народа, заключението на Общия съд в точка 391 от обжалваното съдебно решение, че при приемането на спорното решение, от една страна, Съветът не е взел предвид в достатъчна степен всички релевантни данни за положението на Западна Сахара и от друга страна, Съветът и Комисията неправилно са приели, че настоящото положение на тази територия не позволява да се осигури съгласие на народа на Западна Сахара със спорното споразумение, трябва да се приеме за основателно.

163 Следователно четвъртото основание на жалбата по дело C-779/21 P и четвъртото основание на жалбата по дело C-799/21 P трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

По петото основание на жалбата по дело C-779/21 P и третото основание на жалбата по дело C-799/21 P, с които се твърдят грешки при прилагане на правото, свързани с възможността за позоваване на международното право

Доводи на страните

164 С петото си основание Комисията и Съветът с третото си основание упрекват Общия съд, че е допуснал грешки при прилагане на правото, що се отнася до възможността за позоваване на международноправни норми в рамките на жалба относно валидността на решение за сключване на международно споразумение от Съюза. Тези основания се отнасят до обжалваното съдебно решение, доколкото в точка 297 от него Общият съд е приел, че Фронт Полисарио може да се позовава на принципа на самоопределение, както и на принципа на относително действие на договорите, и че следователно третото основание, изтъкнато пред него, не е неотносимо.

165 Тези институции припомнят по-специално съдебната практика, съгласно която субектите на правото могат да се позовават на принципите на международното обичайно право за целите на проверката от Съда на валидността на акт на Съюза, само ако тези принципи могат да поставят под съмнение компетентността на Съюза да приеме даден акт и ако въпросният акт може да засегне правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или да породи задължения съгласно това право (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 107).

166 Съветът подчертава също, че макар да е възможно позоваване на международноправни норми, контролът на Съда във всички случаи се свежда до наличието на явни грешки в преценката от страна на институциите по отношение на условията за прилагане на тези норми в съответствие с решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 107). В конкретния случай принципите на самоопределение и на относително действие на договорите не могат да поставят под въпрос компетентността на Съюза, тъй като Съдът вече имплицитно е приел, че международното право не изключва възможността даден договор да обвързва определена държава по отношение на друга територия чрез дерогация от общото правило, което становище Общият съд изрично потвърдил, отхвърляйки правното основание, изведено от липсата на компетентност на Съвета да сключи спорното споразумение. Във всеки случай относителното действие на договорите се отнася не до валидността на споразумението, а до неговата противопоставимост.

167 В това отношение Френската република посочва, че дори да може да се изтъкне принципът на относително действие на договорите и той в случая да е нарушен, подобно нарушение не би довело до нищожност на спорното решение, доколкото по силата на посочения принцип съгласието на трета страна не обуславя валидността на съответния договор.

168 Фронт Полисарио не приема тези доводи.

Съображения на Съда

169 В точка 284 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че в точка 107 от решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864), Съдът е приел, че субектите на правото могат да се позовават на упоменатите в точка 103 от същото решение принципи на международното обичайно право за целите на неговата проверка на валидността на акт на Съюза само доколкото, от една страна, тези принципи могат да поставят под съмнение компетентността на Съюза да приеме този акт и от друга страна, доколкото въпросният акт може да засегне правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или да породи за тях задължения съгласно това право. Общият съд посочва, че по делото, по което е постановено последното решение, е ставало въпрос за принципа, че всяка държава има пълен и изключителен суверенитет над своето въздушно пространство, принципа, че никоя държава няма право да претендира да подчини която и да било част от откритото море на своя суверенитет, и принципа за свободата на полетите над открито море.

170 В точка 276 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира по-специално, че що се отнася до възможността за позоваване на принципите на международното право, тълкувани от Съда, и в частност принципа на самоопределение и принципа на относително действие на договорите, най-напред, съдът на Съюза е компетентен да прецени

съвместимостта на решение за сключване на международно споразумение по-специално с правилата на международното право, доколкото Съюзът е длъжен да упражнява правомощията си при спазване на тези правила, които го обвързват по силата на Договорите. По-нататък в точка 279 от обжалваното съдебно решение той припомня, че в точки 88 и 89 от решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), Съдът е приел, че „правото на самоопределение е право, противопоставимо на всички, и един от основните принципи на международното право и че на това основание този принцип е част от международноправните норми, приложими в отношенията между Съюза и Кралство Мароко, които съдът на Съюза е бил длъжен да вземе предвид“.

171 В точка 291 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че „в случая възможността за позоваване на принципа на самоопределение и на принципа на относително действие на договорите не може да се преценява с оглед на съображенията в точки 107—109 от решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864), доколкото тези съображения почиват на преценка на особените обстоятелства в конкретния случай, свързани с естеството на изтъкнатите принципи на международното право и на оспорения акт, както и с правното положение на жалбоподателите в главното производство, които не са сравними с обстоятелствата в настоящия случай“. По-конкретно Общият съд приема, че „възможността за позоваване на двата посочени по-горе принципа не може да се ограничи до оспорване на компетентността на Съюза да приеме [спорното] решение, доколкото, от една страна, [Фронт Полисарио] се позовава на ясни, точни и безусловни задължения на Съюза при приемане на това решение и от друга страна, това позоваване има за цел да гарантира зачитането на правата на трета за споразумението страна, които могат да бъдат засегнати от нарушението на тези задължения“.

172 Това съображение не е опорочено от грешки при прилагане на правото.

173 Всъщност, съгласно постоянната съдебна практика Съюзът е длъжен да упражнява правомощията си при спазване на международното право в неговата цялост, като това включва правилата и принципите на общото и обичайното международно право, както и разпоредбите на международните конвенции, които го обвързват (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, т. 47 и цитираната съдебна практика).

174 От това следва, че в производствата по отмяна Съдът има компетентност да прецени дали сключено от Съюза международно споразумение е съвместимо с правилата на международното право, които обвързват Съюза в съответствие с Договорите. Контролът за валидност, който Съдът може да упражни по отношение на акта, с който Съюзът е сключил това международно споразумение, може да се отнася до законосъобразността на този акт с оглед на самото съдържание на разглежданото международно споразумение (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, т. 48—51 и цитираната съдебна практика).

175 Така Общият съд правилно е приел, че принципът на самоопределение и принципът на относително действие на договорите могат да бъдат изтъкнати в рамките на контрола за валидност на спорното решение.

176 Следователно не може да се приеме доводът на Комисията и на Съвета, че решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864), не допуска позоваване на посочените принципи в рамките на контрола за валидност на спорното решение.

177 Що се отнася до оплакването на Съвета, че контролът от страна на съда на Съюза за съответствието на акт на Съюза с такива международноправни норми трябва да се свежда до явни грешки в преценката, по същество то съвпада с оплакването, изложено в четвъртото основание на жалбите, с което се твърди незачитане от страна на Общия съд на свободата на преценка на Съвета в областта на външните отношения. Ето защо трябва да бъде отхвърлено по същите съображения като изложените в точка 134 от настоящото решение.

178 Следователно петото основание на жалбата по дело C-779/21 P и третото основание на жалбата по дело C-799/21 P трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

179 Тъй като нито едно от основанията, изтъкнати от Комисията и Съвета в подкрепа на жалбите по дела C-779/21 P и C-799/21 P, не е уважено, тези жалби трябва да бъдат отхвърлени изцяло.

По исканията, направени от Съвета и Комисията при условията на евентуалност

Доводи на страните

180 При условията на евентуалност, като подчертава опасността в случай на отмяна на спорното решение от сериозни отрицателни последствия за външната дейност на Съюза и от поставяне под въпрос на правната сигурност на международните ангажименти, които той е поел и които обвързват институциите и държавите членки, Съветът счита за необходимо, в случай че Съдът отхвърли жалбата, насочена срещу обжалваното съдебно решение, да разпореди запазването на правните последици на това решение за период от дванадесет месеца.

181 От своя страна Комисията счита, че би било желателно да се запазят правните последици на спорното решение за период от година и половина, в случай че Съдът стигне до извода, че отмяната на това решение е обоснована с мотиви, различни от посочените в обжалваното съдебно решение, и че от констатациите на Съда може да се направи извод за реална възможност с Кралство Мароко все пак да се сключи споразумение, обхващащо Западна Сахара, за да се даде възможност за провеждане на необходимите преговори за приемане на решенията на Съвета относно подписването и сключването на такова споразумение.

182 Фронт Полисарио се противопоставя на тези искания.

Съображения на Съда

183 Съгласно член 264, втора алинея ДФЕС Съдът може да определи, ако счете за необходимо, онези от правните последици на отменен акт, които трябва да се считат за окончателни.

184 В това отношение от практиката на Съда следва, че по съображения, свързани с правната сигурност, правните последици на такъв акт могат да бъдат запазени по-специално когато непосредствените последици от неговата отмяна биха довели до сериозни отрицателни последствия за засегнатите страни (решение от 1 март 2022 г., Комисия/Съвет (Споразумение с Република Корея), C-275/20, EU:C:2022:142, т. 54 и цитираната съдебна практика).

185 В настоящия случай отмяната на спорното решение, без да се запазят правните му последици за ограничен период от време, би могла да доведе до сериозни отрицателни последствия за външната дейност на Съюза и да постави под въпрос правната сигурност на международните ангажименти, които той е поел и които обвързват институциите на Съюза и държавите членки. Всъщност предметът на спорното решение е одобряването на спорното споразумение от името на Съюза, тъй като то е влязло в сила на 19 юли 2019 г.

186 Следователно, от съображения за правна сигурност, правните последици на спорното решение следва да се запазят за период от дванадесет месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение.

По съдебните разноски

187 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.

188 В съответствие с член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

189 В конкретния случай, тъй като Фронт Полисарио е поискал Съветът и Комисията да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски и тъй като последните са загубили делото, те следва да бъдат осъдени да понесат, наред със собствените си съдебни разноски, и тези на Фронт Полисарио в настоящите производства по обжалване.

190 Съгласно член 140, параграф 1 от Процедурния правилник, която разпоредба също е приложима към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от този правилник, държавите членки и институциите, встъпили в производството, понасят направените от тях съдебни разноски.

191 В конкретния случай Кралство Белгия, Унгария, Португалската република и Словашката република, встъпили страни в производството по обжалване по дело C-799/21, Кралство Испания, встъпила страна в производството по обжалване по дела C-779/21 и C-799/21, както и Френската република, встъпила страна в първоинстанционното производство, понасят направените от тях съдебни разноски.

192 Накрая, член 140, параграф 3 от Процедурния правилник, също приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от този правилник, предвижда по-специално че Съдът може да реши встъпила страна, различна от държава членка или институция, да понесе направените от нея съдебни разноски.

193 В конкретния случай следва да се постанови, че Comader понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбите.

2) Запазва за период от дванадесет месеца, считано от датата на обявяване на настоящото решение, правните последици на Решение (ЕС) 2019/217 на Съвета от 28 януари 2019 година за сключване на споразумение под формата на размяна на писма между Европейския съюз и Кралство Мароко за изменение на протоколи № 1 и № 4 към Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна.

3) Европейската комисия и Съветът на Европейския съюз понасят направените от тях и от Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) в настоящите производства по обжалване съдебни разноски.

4) Кралство Белгия, Кралство Испания, Унгария, Португалската република, Словашката република, Френската република и Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи