Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. oktober 2024*

»Appel – optræden udadtil – internationale aftaler – Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side – aftale om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 til denne aftale – retsakt, hvorved der indgås aftale – påstande om tilsidesættelser af folkeretten, på grund af at den anden aftale finder anvendelse på Vestsaharas område – annullationssøgsmål – formaliteten – partsevne – søgsmålskompetence – betingelse om, at en sagsøger i visse tilfælde skal være umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede foranstaltning – princippet om traktaters relative virkning – princippet om selvbestemmelse – ikke-selvstyrende områder – artikel 73 i De Forenede Nationers pagt – Rådet for Den Europæiske Unions skønsbeføjelse – folkeretlig sædvaneret – generelle EU-retlige principper – samtykke fra folket i et ikke-selvstyrende område, som har ret til selvbestemmelse, i sin egenskab af tredjepart i forhold til en international aftale«

I de forenede sager C-779/21 P og C-799/21 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat henholdsvis den 14. december 2021 og den 16. december 2021,

Europa-Kommissionen først ved A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart og B. Eggers, derefter ved A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart og B. Eggers, som befuldmægtigede,

appellant i sag C-779/21 P,

støttet af:

Kongeriget Spanien ved L. Aguilera Ruiz og A. Gavela Llopis, som befuldmægtigede,

intervenient i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

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

sagsøger i første instans,

Rådet for Den Europæiske Union,

* Processprog: fransk.

sagsøgt i første instans,

Den Franske Republik først ved J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères og T. Stéhelin, derefter ved G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin og B. Travard, som befuldmægtigede,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) ved avocats N. Angelet, G. Forwood og A. Hublet samt N. Forwood, BL,

intervenienter i første instans,

og

Rådet for Den Europæiske Union først ved F. Naert og V. Piessevaux, derefter ved F. Naert, A. Nowak-Salles og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

appellant i sag C-799/21 P,

støttet af:

Kongeriget Belgien først ved J.-C. Halleux, C. Pochet og M. Van Regemorter, derefter ved C. Pochet og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede,

Kongeriget Spanien ved L. Aguilera Ruiz og A. Gavela Llopis, som befuldmægtigede,

Ungarn ved M.Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

Den Portugisiske Republik ved P. Barros da Costa og A. Pimenta, som befuldmægtigede,

Den Slovakiske Republik først ved B. Ricziová, derefter ved S. Ondrášiková, som befuldmægtiget,

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

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

sagsøger i første instans,

Den Franske Republik først ved J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères og T. Stéhelin, derefter ved G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin og B. Travard, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen først ved A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart og B. Eggers, derefter ved A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart og B. Eggers, som befuldmægtigede,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) ved avocats N. Angelet, G. Forwood og A. Hublet samt N. Forwood, BL,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei samt dommerne S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (refererende dommer), M.L. Arastey Sahún og M. Gavalec,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. og den 24. oktober 2023,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. marts 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen (sag C-779/21 P) og Rådet for Den Europæiske Union (sag C-799/21 P) har med deres respektive appelskrifter nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 29. september 2021, Front Polisario mod Rådet (T-279/19, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2021:639), hvorved Retten annullerede Rådets afgørelse (EU) 2019/217 af 28. januar 2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 1, herefter »den omtvistede afgørelse«).

2 Rådet har i sag C-799/21 P ligeledes nedlagt subsidiær påstand om, at virkningerne af den omtvistede afgørelse opretholdes i en periode på 12 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag.

Retsforskrifter

Folkeretten

De Forenede Nationers pagt

3 Artikel 1 i De Forenede Nationers pagt, der blev undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945 (herefter »FN-pagten«), har følgende ordlyd:

»De Forenede Nationers formål er:

[...]

2. at fremme venskabelige forhold mellem nationerne, hvilende på respekt for grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse, og at tage andre egnede forholdsregler til at styrke verdensfreden

[...]«

4 FN-pagtens kapitel XI med overskriften »Erklæring angående ikke-selvstyrende områder« indeholder denne pagts artikel 73, der bestemmer følgende:

»Medlemmer af De Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbyggeres interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som et helligt hverv forpligtelsen til, inden for det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbyggeres velfærd [...]

[...]«

Wienerkonventionen

5 I sidste afsnit af præamblen til Wienerkonventionen om traktatretten, der blev indgået i Wien den 23. maj 1969 (*De Forenede Nationers traktatsamling*, bind 1155, s. 331, herefter »Wienerkonventionen«), bekræfter deltagerstaterne, »at den folkeretlige sædvanerets regler fortsat vil være gældende for forhold, som ikke omfattes af denne konventions bestemmelser«.

6 Denne konventions artikel 3 med overskriften »Mellemfolkelige overenskomster, som ikke omfattes af konventionen« angiver følgende:

»Den omstændighed, at denne konvention ikke omfatter mellemfolkelige overenskomster mellem stater og andre folkeretssubjekter eller mellem sådanne andre folkeretssubjekter indbyrdes eller mellemfolkelige overenskomster i ikke-skriftlig form, skal ikke påvirke

[...]

b) anvendelsen på dem af nogen bestemmelse indeholdt i denne konvention, som de ville være underkastet ifølge folkeretten uafhængigt af konventionen

[...]«

7 Wienerkonventionens artikel 29, der har overskriften »Traktaters territoriale anvendelsesområde«, bestemmer følgende:

»Medmindre andet fremgår af traktaten eller er fastslået på anden måde, er en traktat bindende for hver enkelt deltager med hensyn til hele dens territorium.«

8 Denne konventions artikel 34 med overskriften »Almindelig regel vedrørende tredjestater« bestemmer følgende:

»En traktat skaber hverken forpligtelser eller rettigheder for en tredjestat uden dennes samtykke.«

9 Konventionens artikel 35 med overskriften »Traktater, der pålægger tredjestater forpligtelser« er affattet således:

»En forpligtelse for en tredjestat opstår gennem en bestemmelse i en traktat, hvis deltagerne i traktaten har til hensigt gennem bestemmelsen at skabe forpligtelsen, og tredjestaten udtrykkeligt godkender denne forpligtelse skriftligt.«

10 Samme konventions artikel 36 med overskriften »Traktater, hvis bestemmelser skaber rettigheder for tredjestater« har følgende ordlyd:

»1. En rettighed for en tredjestat opstår gennem en bestemmelse i en traktat, hvis det er deltagernes hensigt med bestemmelsen at tilstå denne rettighed enten til tredjestaten eller til en gruppe af stater, som den tilhører, eller til alle stater, og tredjestaten giver sit samtykke hertil. Medmindre traktaten bestemmer andet, forudsættes dens samtykke at foreligge, så længe det modsatte ikke er tilkendegivet.

2. En stat, som udøver en rettighed i overensstemmelse med stk. 1, skal overholde de betingelser for dens udøvelse, der måtte være foreskrevet i traktaten eller fastslået i overensstemmelse med traktaten.«

Associeringsaftalen

11 Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side, der blev undertegnet i Bruxelles den 26. februar 1996 (EFT 2000, L 70, s. 2, herefter »associeringsaftalen«), trådte i kraft den 1. marts 2000.

12 Denne aftales artikel 1, stk. 1 og 2, angiver følgende:

»1. »Der oprettes en associering mellem [Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab] og dets medlemsstater på den ene side og Marokko på den anden side.

2. Det er formålet med denne aftale:

– at skabe passende rammer for den politiske dialog, som gør det muligt at styrke deres forbindelser på alle de områder, de skønner relevante i forbindelse med en sådan dialog

– at fastsætte betingelserne for en gradvis liberalisering af udvekslingen af varer, tjenesteydelser og kapital

– at udvide samhandelen og sikre et opsving i afbalancerede økonomiske og sociale forbindelser mellem parterne, især gennem dialog og samarbejde, for at fremme Marokkos og det marokkanske folks udvikling og velstand

– at fremme maghrebinsk integration ved at fremme samhandel og samarbejde mellem Marokko og landene i regionen

– at fremme samarbejdet på det økonomiske, sociale, kulturelle og finansielle område.«

13 Den nævnte aftales artikel 16 har følgende ordlyd:

»[Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab] og Marokko gennemfører gradvis en stadig større liberalisering af deres samhandel med landbrugsprodukter og fiskerivarer.«

14 Samme aftales artikel 94 fastsætter følgende:

»Denne aftale gælder på den ene side for de områder, hvor traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab finder anvendelse, og på de i disse traktater fastsatte betingelser, og på den anden side for Kongeriget Marokkos område.«

Tvistens baggrund

15 Tvistens baggrund, således som den bl.a. fremgår af den appellerede doms præmis 1-53, kan med henblik på nærværende sag sammenfattes som følger.

Den internationale sammenhæng

16 Vestsahara er et område beliggende i den nordvestlige del af det afrikanske kontinent, der blev koloniseret af Kongeriget Spanien i slutningen af det 19. århundrede, inden det blev en spansk provins. I 1963 opførte De Forenede Nationer dette område på »den foreløbige liste over de områder, på hvilke erklæringen om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger (De Forenede Nationers Generalforsamlings resolution 1514 (XV)) finder anvendelse«, som ikke-selvstyrende område, der administreres af Kongeriget Spanien som omhandlet i FN-pagtens artikel 73. Det er stadig opført på den liste over ikke-selvstyrende områder, som De Forenede Nationers generalsekretær har udfærdiget på grundlag af oplysninger meddelt i henhold til denne pagts artikel 73, litra e).

17 Den 20. december 1966 vedtog De Forenede Nationers Generalforsamling på sin 1500. plenarforsamling resolution 2229 (XXI) om spørgsmålet vedrørende Ifni og Spansk Sahara, hvori den »[b]ekræfte[de] den umistelige ret for folket [...] i Spansk Sahara til selvbestemmelse i overensstemmelse med [De Forenede Nationers Generalforsamlings] resolution 1514 (XV)« og anmodede Kongeriget Spanien som administrerende myndighed om »hurtigst muligt at fastsætte [...] de nærmere bestemmelser for afholdelsen af en folkeafstemning, som [ville] blive afholdt under De Forenede Nationers tilsyn med henblik på at gøre det muligt for områdets oprindelige befolkning frit at udøve sin ret til selvbestemmelse«.

18 Den 24. oktober 1970 vedtog De Forenede Nationers Generalforsamling på sin 1883. plenarforsamling resolution 2625 (XXV), hvorved den godkendte »Deklarationen om folkeretlige principper vedrørende venskabelige forbindelser og samarbejde mellem Stater i overensstemmelse med [FN-pagten]«, hvis tekst er knyttet som bilag til nævnte resolution. Denne erklæring indeholder en »højtidelig proklamering« af navnlig »grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse«.

19 Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) er en organisation, som blev stiftet den 10. maj 1973 i Vestsahara. Den definerer sig ifølge artikel 1 i organisationens vedtægter som »en national frihedsbevægelse«, hvis medlemmer »kæmp[er] for fuldstændig uafhængighed og for at tilbagevinde det vestsahariske folks suverænitet over hele Den Demokratiske Arabiske Republik Sahara«.

20 Den 20. august 1974 sendte Kongeriget Spanien en skrivelse til De Forenede Nationers generalsekretær, hvori det meddelte, at det havde besluttet at afholde en folkeafstemning under De Forenede Nationers tilsyn med henblik på at gøre det muligt for Vestsaharas folk at udøve sin ret til selvbestemmelse.

21 Den 16. oktober 1975 afgav Den Internationale Domstol (ICJ), i sin egenskab af De Forenede Nationers vigtigste retslige myndighed, efter anmodning fra De Forenede Nationers Generalforsamling i forbindelse med dennes arbejde vedrørende afkoloniseringen af Vestsahara en rådgivende udtalelse »Vestsahara« (ICJ Reports 1975, s. 12, herefter »den rådgivende udtalelse om Vestsahara«). I denne udtalelses punkt 162 fandt ICJ følgende:

»Det fremgår af det materiale og de oplysninger, som er forelagt for [ICJ], at der var en juridisk tilknytning mellem den marokkanske sultan og visse stammer, der boede på Vestsaharas område, på tidspunktet for den spanske kolonisering. Det fremgår også, at der fandtes rettigheder, herunder visse rettigheder til jorden, i form af juridiske forbindelser mellem det samlede Mauretanien, som det opfattes af [ICJ], og Vestsaharas område. [ICJ] konkluderer til gengæld, at det ikke fremgår af det materiale og de oplysninger, der er forelagt for den, at der forelå territoriale suverænitetsforbindelser mellem Vestsaharas område på den ene side og Kongeriget Marokko eller det samlede Mauretanien på den anden side. [ICJ] har således ikke konstateret, at der forelå juridiske forbindelser af en sådan art, at de ville kunne berøre anvendelsen af [De Forenede Nationers Generalforsamlings] resolution 1514 (XV) angående afkoloniseringen af Vestsahara og navnlig anvendelsen af princippet om selvbestemmelse takket være den frie og ægte ytring af den stedlige befolknings vilje. [...]«

22 I punkt 163 i den rådgivende udtalelse om Vestsahara angav ICJ navnlig følgende:

»[H]vad angår spørgsmål I er [ICJ af den opfattelse], [...] at Vestsahara (Rio de Oro og Sakiet El Hamra) ikke var et område, som ikke tilhørte nogen (*terra nullius*) på det tidspunkt, hvor det blevet koloniseret af Spanien, [og] hvad angår spørgsmål II at området havde juridiske bånd, der havde de i punkt 162 i denne udtalelse nævnte karakteristika, til Kongeriget Marokko, og at området havde juridiske bånd, der havde de i punkt 162 i denne udtalelse nævnte karakteristika, til det samlede Mauretanien.«

23 I en tale, der blev holdt den samme dag som offentliggørelsen af den rådgivende udtalelse om Vestsahara, udtalte den marokkanske konge, at »alle havde anerkendt, at [Vest]sahara tilhørte« Kongeriget Marokko, og at det var op til ham »på en fredelig måde at generhverve dette område«, idet han med henblik herpå iværksatte en march.

24 Den 6. november 1975 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd på sin 1854. forsamling resolution 380 (1975) om Vestsahara, hvori Sikkerhedsrådet »beklagede gennemførelsen af den march«, som var annonceret, og »anmodede [Kongeriget] Marokko om øjeblikkeligt at trække alle deltagerne i [denne] march ud af Vestsaharas område«.

25 Den 26. februar 1976 meddelte Kongeriget Spanien De Forenede Nationers generalsekretær, at Kongeriget Spaniens tilstedeværelse i Vestsahara ophørte fra samme dato, og at det dermed betragtede sig som fritaget for enhver international forpligtelse i forhold til dette områdes administration.

26 Der var i mellemtiden i dette område udbrudt en væbnet konflikt mellem Kongeriget Marokko, Den Islamiske Republik Mauretanien og Front Polisario. I denne sammenhæng flygtede en del af Vestsaharas befolkning, overvejende medlemmer af det vestsahariske folk, fra dette område og fandt tilflugt i lejre beliggende på algerisk område tæt på grænsen til Vestsahara.

27 Dagen efter ophøret af Kongeriget Spaniens tilstedeværelse i Vestsahara erklærede Front Polisario oprettelsen af Den Demokratiske Arabiske Republik Sahara (DARS). Hverken Den Europæiske Union eller nogen af dens medlemsstater har til dags dato anerkendt DARS.

28 Den 14. april 1976 indgik Kongeriget Marokko en traktat om deling af Vestsaharas område med Den Islamiske Republik Mauretanien og annekterede den del af dette område, som det var blevet tildelt ved denne traktat. Den 10. august 1979 indgik Den Islamiske Republik Mauretanien en fredsaftale med Front Polisario, hvori landet opgav ethvert territorialt krav på Vestsahara. Efter denne aftaleindgåelse overtog Kongeriget Marokko kontrollen med det område, der var blevet rømmet af de mauretanske styrker.

29 Den 21. november 1979 vedtog De Forenede Nationers Generalforsamling på sin 75. plenarforsamling resolution 34/37 vedrørende spørgsmålet om Vestsahara, hvori den »[g]ent[og] den umistelige ret for befolkningen i Vestsahara til selvbestemmelse og uafhængighed i henhold til [FN-pagten] og målene med resolution 1514 (XV)«, »dybt beklage[de] forværrelsen af situationen, som udspr[ang] af Marokkos fortsatte besættelse af Vestsahara«, »indtrængende anmode[de] Marokko om ligeledes at engagere sig i dynamikken for at opnå fred og bringe besættelsen af Vestsahara til ophør« og »[i denne henseende anbefalede], at [Front Polisario] som repræsentant for Vestsaharas befolkning delt[og] fuldt ud i enhver bestræbelse på at nå frem til en politisk retfærdig, bæredygtig og endelig løsning på spørgsmålet om Vestsahara i henhold til [De Forenede Nationers] resolutioner og erklæringer«. Denne resolution blev fulgt op af resolution 35/19, som De Forenede Nationers Generalforsamling vedtog på sin 56. plenarforsamling, der blev afholdt den 11. november 1980. De Forenede Nationers Generalforsamling anmodede i denne resolutions punkt 10 »indtrængende [...] Kongeriget Marokko og [Front Polisario] som repræsentant for Vestsaharas befolkning om at engagere sig direkte med henblik på at opnå en endelig løsning på spørgsmålet om Vestsahara«.

30 Konflikten mellem Kongeriget Marokko og Front Polisario fortsatte, indtil parterne den 30. august 1988 i princippet accepterede de løsningsforslag, som bl.a. var blevet fremsat af De Forenede Nationers generalsekretær, og som navnlig gik ud på at erklære våbenhvile og afholde en folkeafstemning om selvbestemmelse under De Forenede Nationers tilsyn. Da der ikke blev fundet nogen politisk løsning, blev kampene imidlertid genoptaget i 2020.

31 Med henblik på bl.a. at overvåge våbenhvilen og bistå med tilrettelæggelsen af denne folkeafstemning oprettede De Forenede Nationers Sikkerhedsråd i april 1991 De Forenede Nationers mission til afholdelse af en folkeafstemning i Vestsahara (Minurso), hvis mandat forlænges hvert år, og som stadig eksisterer. En række resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd har regelmæssigt bekræftet, at enhver politisk løsning skal muliggøre »Vestsaharas befolknings selvbestemmelse inden for rammerne af ordninger, der er i overensstemmelse med de mål og principper, som er fastsat i [FN-pagten]« (jf. senest De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 2703 (2023) af 30.10.2023, punkt 4).

32 På nuværende tidspunkt har en sådan folkeafstemning endnu ikke fundet sted, og Kongeriget Marokko kontrollerer størstedelen af Vestsaharas område, som en opført sandmur, der bevogtes af dets hær, adskiller fra den resterende del af dette område, der kontrolleres af Front Polisario.

Associeringsaftalen, liberaliseringsaftalen og deres retsvirkninger

33 Efter associeringsaftalens ikrafttrædelse den 1. marts 2000 blev der indgået og ændret flere protokoller til denne aftale. Således blev der den 13. december 2010 i Bruxelles undertegnet en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2012, L 241, s. 4, herefter »liberaliseringsaftalen«). Denne aftale blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2012/497/EU af 8. marts 2012 (EUT 2012, L 241, s. 2).

34 Front Polisario anlagde den 19. november 2012 et søgsmål ved Retten med påstand om annullation af afgørelse 2012/497, idet denne organisation bl.a. gjorde gældende, at Rådet havde foretaget en række tilsidesættelser af sine folkeretlige forpligtelser, eftersom det ved denne afgørelse havde godkendt anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsaharas område. Ved dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), annullerede Retten afgørelse 2012/497, for så vidt som anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsahara derved blev godkendt, med den begrundelse, at Rådet havde tilsidesat sin forpligtelse til inden vedtagelsen af denne afgørelse at undersøge alle forholdene i den foreliggende sag, idet det ikke havde kontrolleret, at udnyttelsen af varer fra dette område, som blev eksporteret til Unionen, ikke fandt sted til skade for befolkningen i dette område og ikke indebar nogen tilsidesættelse af de pågældende personers grundlæggende rettigheder.

35 Efter appel iværksat af Rådet den 19. februar 2016 ophævede Domstolen ved dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), og afviste det søgsmål, som Front Polisario havde anlagt ved Retten, fra realitetsbehandling. Domstolen tiltrådte i denne forbindelse det andet appelanbringende om, at Retten havde begået en retlig fejl ved analysen af Front Polisarios søgsmålskompetence, og nærmere bestemt kritikpunktet om, at Retten med urette havde fastslået, at liberaliseringsaftalen fandt anvendelse på Vestsahara. Domstolen fastslog bl.a., at det følger af princippet om selvbestemmelse, der finder anvendelse på relationerne mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og af den deraf følgende ret til selvbestemmelse for befolkningen i Vestsahara, som er et ikke-selvstyrende område som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, at Vestsahara har en særskilt status, der er forskellig fra den status, der gælder for enhver anden stat, herunder Kongeriget Marokkos status. Domstolen konkluderede heraf, at udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalens artikel 94 ikke kunne fortolkes således, at Vestsahara var omfattet af denne aftales territoriale anvendelsesområde.

36 For at nå frem til denne konklusion støttede Domstolen sig i sin dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ligeledes på den omstændighed, at Vestsaharas befolkning skulle anses for at være en »tredjepart« som omhandlet i princippet om traktaters relative virkning. Denne tredjeparts samtykke var således påkrævet, for at gennemførelsen af associeringsaftalen kunne påvirke Vestsahara, i tilfælde af at dets område blev medtaget under den nævnte aftales anvendelsesområde, og dét uden at det var nødvendigt at vurdere, om en sådan gennemførelse kunne skabe forpligtelser eller derimod rettigheder for denne. Domstolen bemærkede imidlertid, at det ikke fremgik af dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), at Vestsaharas befolkning havde givet et sådant samtykke for så vidt angik associeringsaftalen.

Den omtvistede aftale og den omtvistede afgørelse

37 Efter afsigelse af dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), bemyndigede Rådet ved afgørelse af 29. maj 2017 Kommissionen til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko med henblik på at indgå en international aftale om ændring af associeringsaftalens protokol nr. 1 vedrørende de gældende ordninger for indførsel til Den Europæiske Union af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter, fisk og fiskevarer med oprindelse i Kongeriget Marokko, og af associeringsaftalens protokol nr. 4 vedrørende definitionen af begrebet »produkter med oprindelsesstatus« og ordninger for administrativt samarbejde. Inden for rammerne af den bemyndigelse til at indlede forhandlinger, der var tildelt Kommissionen, anmodede Rådet Kommissionen om dels at sikre, at de befolkninger, der var berørt af den påtænkte internationale aftale, blev inddraget på passende vis, dels at vurdere de potentielle følger af aftalen for den bæredygtige udvikling i Vestsahara, navnlig hvad angik fordelene for de lokale befolkninger og indvirkningen på udnyttelsen af naturressourcerne i de pågældende områder.

38 Efter at Kommissionen havde redegjort for de høringer og den analyse, som den foretog i sin rapport af 11. juni 2018 om fordelene for Vestsaharas befolkning og om høringen af befolkningen om udvidelsen af toldpræferencerne for produkter med oprindelse i Vestsahara, blev der den 25. oktober 2018 i Bruxelles undertegnet en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 4, herefter »den omtvistede aftale«).

39 Tredje til niende afsnit i hvert af de to breve, hvis udveksling ligger til grund for den omtvistede aftale, er formuleret således:

»Denne aftale er indgået uden at berøre [Unionens] og Kongeriget Marokkos respektive holdninger til Vestsaharas status.

De to parter fastholder deres støtte til FN-processen og støtter [De Forenede Nationers generalsekretærs] bestræbelser på at nå frem til en endelig politisk løsning i overensstemmelse med principperne og målene i De Forenede Nationers pagt og baseret på [De Forenede Nationers Sikkerhedsråds] resolutioner.

[Unionen] og Kongeriget Marokko er blevet enige om at indsætte den følgende fælleserklæring på baggrund af associeringsaftalens protokol nr. 4:

»Fælleserklæring om anvendelse af protokol nr. 1 og nr. 4 i [associeringsaftalen]

1. Produkter med oprindelse i Vestsahara, som er underlagt Kongeriget Marokkos toldmyndigheders kontrol, drager fordel af de samme handelspræferencer, som [Unionen] har indrømmet produkter, der er omfattet af associeringsaftalen.

2. Protokol nr. 4 finder tilsvarende anvendelse med henblik på at definere oprindelsesstatus for de i stk. 1 nævnte produkter, herunder også vedrørende oprindelsesbeviser.

3. Det påhviler toldmyndighederne i [Unionens] medlemsstater og i Kongeriget Marokko at sikre anvendelsen af protokol nr. 4 på disse produkter.«

[Unionen] og Kongeriget Marokko bekræfter deres forpligtelse til at anvende protokollerne i overensstemmelse med associeringsaftalens bestemmelser om respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettighederne.

Indsættelsen af en sådan fælleserklæring er baseret på det veletablerede, privilegerede partnerskab mellem [Unionen] og Kongeriget Marokko, således som det bl.a. er fastsat af den avancerede status, der blev indrømmet Kongeriget Marokko, såvel som de af parterne delte ambitioner om at uddybe og udvide dette partnerskab.

I partnerskabets ånd og så parterne kan vurdere virkningen af den foreliggende aftale, især på den bæredygtige udvikling, navnlig hvad angår fordelene for de pågældende personer og udnyttelsen af de pågældende områders naturressourcer, er [Unionen] og Kongeriget Marokko blevet enige om mindst én gang om året at udveksle informationer med hinanden inden for rammerne af associeringsudvalget.

De særlige regler for denne evaluering vil blive fastlagt senere med henblik på associeringsudvalgets vedtagelse, men senest to måneder efter denne aftales ikrafttræden.«

40 Den 28. januar 2019 vedtog Rådet den omtvistede afgørelse.

41 Tredje til tiende betragtning til den omtvistede afgørelse har følgende ordlyd:

»(3) Unionen foregriber ikke resultatet af den politiske proces vedrørende Vestsaharas endelige status, der finder sted under De Forenede Nationers tilsyn, og den har bekræftet sin tilslutning til tvistbilæggelsen i Vestsahara, som i øjeblikket er optaget af De Forenede Nationer på listen over ikke-selvstyrende områder, der i dag hovedsageligt administreres af Kongeriget Marokko. [...]

(4) Siden associeringsaftalens ikrafttræden er produkter fra Vestsahara med marokkansk oprindelsescertifikat blevet importeret i Unionen, idet de dermed har draget fordel af toldpræferencerne i henhold til de relevante bestemmelser i den pågældende aftale.

(5) Domstolen har imidlertid i sin dom [af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] præciseret, at associeringsaftalen kun omfatter Kongeriget Marokko og ikke Vestsahara, der er et ikke-selvstyrende område.

(6) Det er vigtigt at sikre, at de handelsstrømme, som er udviklet i årenes løb, ikke forstyrres, samtidig med at der etableres passende garantier for beskyttelsen af international ret, herunder menneskerettighederne og den bæredygtige udvikling i de pågældende områder. Rådet gav den 29. maj 2017 Kommissionen bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko med henblik på at etablere i overensstemmelse med [dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] et retsgrundlag for at indrømme de toldpræferencer, som er fastsat i associeringsaftalen, til produkter med oprindelse i Vestsahara. En aftale mellem [Unionen] og Kongeriget Marokko er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at import af produkter med oprindelse i Vestsahara drager fordel af præferenceoprindelse, eftersom de marokkanske myndigheder er de eneste, der er i stand til at sikre, at reglerne for at indrømme sådanne præferencer overholdes.

(7) Kommissionen har vurderet de potentielle følger af sådan en aftale for den bæredygtige udvikling, navnlig hvad angår fordelene og ulemperne for de pågældende personer, som følger af de toldpræferencer, der er indrømmet produkter fra Vestsahara, samt virkningerne på udnyttelsen af naturressourcerne i de pågældende områder. [...]

(8) [...] [Det] fremgår [...] af denne vurdering, at de fordele, der er for Vestsaharas økonomi som følge af, at de i associeringsaftalen fastsatte toldpræferencer indrømmes for produkter med oprindelse i Vestsahara, navnlig den betydelige økonomiske løftestangseffekt og dermed også en social udvikling, overordnet set overstiger de ulemper, der er nævnt i forbindelse med høringen, herunder den omfattende udnyttelse af naturressourcer [...]

(9) Det er blevet vurderet, at udvidelsen af toldpræferencerne til produkter med oprindelse i Vestsahara overordnet set vil have en positiv virkning på de pågældende personer. [...]

(10) Henset til Domstolens betragtninger [i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] om samtykket har Kommissionen sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil [(EU-Udenrigstjenesten)] truffet alle rimelige og mulige foranstaltninger i den nuværende situation for at inddrage de pågældende personer tilstrækkeligt med henblik på at sikre deres samtykke til aftalen. Der er blevet afholdt omfattende høringer, og de socioøkonomiske og politiske aktører, der deltog i høringerne, har for størstedelens vedkommende bakket op om, at associeringsaftalens toldpræferencer udvides til at omfatte Vestsahara. De, som har forkastet udvidelsen, har vurderet, at sådan en aftale vil stadfæste Marokkos position over for Vestsaharas territorium. Imidlertid er der intet i denne aftale, der giver grund til at antage, at den vil føre til anerkendelsen af Marokkos suverænitet over Vestsahara. Unionen fortsætter desuden med forøget styrke med at støtte den proces, der skal føre til en fredelig løsning af den tvistbilæggelsesprocedure, der er indledt og fortsat foregår under De Forenede Nationers tilsyn.«

42 Den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 1, bestemmer, at den omtvistede aftale godkendes på Unionens vegne. Denne aftale trådte i kraft den 19. juli 2019 (EUT 2019, L 197, s. 1).

Sagen for Retten og den appellerede dom

43 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 27. april 2019 anlagde Front Polisario søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

44 Ved den appellerede dom annullerede Retten den omtvistede afgørelse og bestemte, at virkningerne af denne afgørelse skulle opretholdes i en periode, der ikke overskred den frist, som er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, eller, såfremt der inden for denne frist blev iværksat appel, indtil afsigelsen af Domstolens dom vedrørende denne appel.

45 For det første behandlede Retten de to formalitetsindsigelser, der principalt var fremsat mod dette søgsmål af Rådet, støttet af Den Franske Republik, Kommissionen og Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), vedrørende for det første, at Front Polisario manglede partsevne for Unionens retsinstanser, og for det andet, at Front Polisario manglede søgsmålskompetence i forhold til den omtvistede afgørelse, og Retten forkastede disse indsigelser i henholdsvis den appellerede doms præmis 79-114 og 133-238.

46 Efter at have forkastet det første annullationsanbringende, som Front Polisario havde fremsat til støtte for sin påstand, og som vedrørte Rådets manglende kompetence til at vedtage den omtvistede afgørelse, behandlede Retten for det andet i den appellerede doms præmis 251-391 det tredje annullationsanbringende, der i det væsentlige vedrørte Rådets tilsidesættelse af sin forpligtelse til at overholde de krav, som Domstolen har udledt af princippet om selvbestemmelse og af princippet om traktaters relative virkning, således som præciseret i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), og af 27. februar 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 391, at Rådet med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til alle de relevante oplysninger vedrørende situationen i Vestsahara og med urette havde fundet, at det rådede over en skønsmargen med hensyn til at fastslå, om det var nødvendigt at opfylde kravet om, at befolkningen i dette område som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale skulle give sit samtykke til anvendelsen af denne aftale på dette område i overensstemmelse med den af Domstolen anlagte fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, sammenholdt med princippet om selvbestemmelse.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

47 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 15. februar 2022 er sagerne C-779/21 P og C-799/21 P blevet forenet med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

48 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 27. maj 2022 har Kongeriget Spanien fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande i sag C-779/21 P.

49 Ved afgørelser truffet af Domstolens præsident den 27. maj 2022 har Kongeriget Spanien, Ungarn, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande i sag C-799/21 P.

50 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 13. juni 2022 har Kongeriget Belgien ligeledes fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande i sag C-799/21 P. Denne medlemsstat har imidlertid ikke efterfølgende deltaget i den skriftlige forhandling.

51 Kommissionen (sag C-779/21 P) har med sit appelskrift nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Frifindelse i det søgsmål, som Front Polisario anlagde i første instans, eller sagen hjemvises til Retten, såfremt Domstolen finder, at den ikke er moden til påkendelse.

– Front Polisario tilpligtes at betale samtlige sagsomkostninger i de to instanser, herunder appellantens sagsomkostninger i appelsagen.

52 Rådet (sag C-799/21 P) har med sit appelskrift nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Der træffes endelig afgørelse om de spørgsmål, der er genstand for Rådets appel, og Rådet frifindes i Front Polisarios søgsmål.

– Front Polisario tilpligtes at betale sagsomkostningerne i den foreliggende appelsag og i sag T-279/19.

– Subsidiært opretholdes virkningerne af den omtvistede afgørelse i en periode på 12 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag.

53 Front Polisario har nedlagt følgende påstande:

– Appellerne forkastes.

– Kommissionen tilpligtes at betale samtlige Front Polisarios omkostninger i forbindelse med den foreliggende sag.

– Rådet tilpligtes at betale samtlige Front Polisarios omkostninger i forbindelse med den foreliggende sag og sagen for Retten i første instans.

54 Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Der træffes endelig afgørelse om de spørgsmål, der er genstand for de foreliggende appelsager, og Rådet frifindes i Front Polisarios søgsmål, eller sagen hjemvises til Retten, såfremt Domstolen finder, at den ikke er moden til påkendelse.

– Subsidiært og af de af Rådet og Kommissionen anførte grunde opretholdes virkningerne af den omtvistede afgørelse i en periode på 18 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af dommen i nærværende sag.

55 Comader har nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Front Polisarios søgsmål afvises fra realitetsbehandling, eller i det mindste frifindes Rådet.

– Front Polisario tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

56 Kongeriget Spanien har nedlagt påstand om, at Kommissionens appel i sag C-779/21 P og Rådets appel i sag C-799/21 P tages til følge. Kongeriget Belgien, Ungarn, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik har nedlagt påstand om, at Rådets appel tages til følge.

Om appellerne

57 Til støtte for deres appeller har Kommissionen, der er appellant i sag C-779/21 P, og Rådet, der er appellant i sag C-799/21 P, påberåbt sig henholdsvis fem og fire anbringender. De tre første appelanbringender i sag C-779/21 P og de to første appelanbringender i sag C-799/21 P vedrører retlige fejl, som Retten begik med hensyn til, om Front Polisarios søgsmål kunne antages til realitetsbehandling, mens det fjerde og det femte appelanbringende i sag C-779/21 P og det tredje og det fjerde appelanbringende i sag C-799/21 P vedrører retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med sin undersøgelse af, om der var grundlag for søgsmålet.

Det første appelanbringende i sag C-779/21 P og det første appelanbringende i sag C-799/21 P om Front Polisarios manglende partsevne

Parternes argumentation

58 Rådet og Kommissionen har med deres respektive første anbringende kritiseret Retten for, at den begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 90-114 at anerkende, at Front Polisario havde partsevne for Unionens retsinstanser.

59 Disse to institutioner har, ligesom Den Franske Republik og Comader, i det væsentlige navnlig gjort gældende, at Front Polisario hverken er en juridisk person i henhold til folkeretten eller i henhold til EU-retten. De har desuden bestridt, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse kan påberåbes med henblik på at anerkende, at Front Polisario kan anlægge sag ved Retten med henblik på at forsvare Vestsaharas folks ret til selvbestemmelse, idet der ellers er risiko for, at ethvert søgsmål, der anlægges ved Unionens retsinstanser i disses egenskab af »interne« retsinstanser, kan antages til realitetsbehandling, selv om et sådant søgsmål vedrører en international tvist, der henhører under folkeretten, og er anlagt af et folkeretssubjekt og ikke kan anlægges ved en international domstol. Ifølge Rådet indebærer retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ikke en generel adgang til Unionens retsinstanser, som ser bort fra de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF.

60 Desuden gælder det ifølge Kommissionen, at selv om Front Polisario ganske vist deltager i en »politisk løsning« af spørgsmålet om Vestsaharas områdes endelige status som anført i den appellerede doms præmis 91 og 92, skal betydningen af De Forenede Nationers Generalforsamlings resolution 34/37, som Retten har henvist til, og som er nævnt i nærværende doms præmis 29, sættes i perspektiv. I denne resolution anbefales det ganske vist, at Front Polisario som »repræsentant« for Vestsaharas befolkning deltager i den politiske løsning på konflikten i dette område. Denne resolution er ikke bindende, og den blev imidlertid vedtaget, før der opstod en bestemt form for lokal repræsentativitet for Vestsaharas befolkning gennem almindelige direkte valg. Unionen har aldrig anerkendt Front Polisario på anden måde end som en af »parterne« i en fredsproces, der føres på FN-niveau, og det er fortsat usikkert, præcist hvor stor en andel af Vestsaharas folk der på nuværende tidspunkt anser sig for at være repræsenteret af Front Polisario.

61 Rådet er af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl ved at anlægge en udvidet fortolkning af begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, som ikke tager hensyn til grænserne for Front Polisarios rolle og repræsentativitet i folkeretten, og ved i den appellerede doms præmis 103 at forkaste Rådets argumenter i denne henseende. Retten fastslog med urette, at Front Polisarios repræsentativitet i forbindelse med den politiske tvistbilæggelsesproces på FN-niveau begrundede, at denne organisation blev tillagt status som »juridisk person« med henblik på at gøre det muligt for den at anfægte gyldigheden af en afgørelse om indgåelse af en aftale, som ikke har nogen indvirkning på løsningen af denne tvist. Front Polisarios rolle på internationalt niveau begrænser sig til denne organisations mulighed for som repræsentant for Vestsaharas folk at deltage i de forhandlinger, der føres i De Forenede Nationers regi om Vestsaharas endelige status i overensstemmelse med De Forenede Nationers Generalforsamlings resolution 34/37, som er nævnt i nærværende doms præmis 29. Den omstændighed, at EU-institutionerne anerkender forekomsten af en tvist, som er genstand for forhandlinger inden for rammerne af De Forenede Nationer, betyder på ingen måde, at Unionen eller dens institutioner anerkender Front Polisario som værende deres forhandlingspartner, idet Unionen ikke er part i disse forhandlinger.

62 Front Polisario har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

63 Som Retten i det væsentlige påpegede i den appellerede doms præmis 82 og 83, gælder det, at selv om enhver fysisk eller juridisk person i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF på det grundlag, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 2, kan indbringe en klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, har Domstolen imidlertid allerede anerkendt, at uafhængige enheder har partsevne ved Unionens retsinstanser, uafhængigt af om der er tale om en juridisk person i henhold til national ret.

64 Som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 84, har dette bl.a. været tilfældet, når den omhandlede enhed dels var tilstrækkeligt repræsentativ i forhold til de personer, hvis rettigheder i henhold til EU-retten den hævdede at forsvare, og udøvede den selvstændighed og varetog det ansvar, der er nødvendigt for at handle inden for rammerne af retsforhold, der er fastsat i EU-retten, dels var blevet anerkendt af institutionerne som forhandlingspartner under forhandlingerne om disse rettigheder (jf. i denne retning domme af 8.10.1974, Union syndicale – Service public européen m.fl. mod Rådet, 175/73, EU:C:1974:95, præmis 9-17, og Den almindelige fagforening for personalet ved de europæiske institutioner mod Kommissionen, 18/74, EU:C:1974:96, præmis 5-13).

65 Dette har endvidere – som anført af Retten i den appellerede doms præmis 85 – været tilfældet, når EU-institutionerne har behandlet denne enhed som et særskilt retssubjekt med selvstændige rettigheder og forpligtelser. Hensynet til sammenhæng og retfærdighed kræver nemlig, at det anerkendes, at en sådan enhed har partsevne, således at den kan anfægte de foranstaltninger, som institutionerne vedtager, og som medfører indgreb i deres rettigheder, eller de ugunstige afgørelser, som disse institutioner træffer over for dem (jf. i denne retning dom af 28.10.1982, Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen, 135/81, EU:C:1982:371, præmis 9-11, af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 107-112, og af 15.6.2017, Al-Faqih m.fl. mod Kommissionen, C-19/16 P, EU:C:2017:466, præmis 40).

66 Retten bemærkede i øvrigt med rette i den appellerede doms præmis 86, at det følger af Domstolens praksis, at begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF ikke kan fortolkes indskrænkende (jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 44).

67 I den foreliggende sag skal det – i lighed med hvad generaladvokaten har anført i punkt 82 i forslaget til afgørelse – fastslås, at Front Polisario er en selvproklameret frihedsbevægelse, som blev etableret med det formål at kæmpe for en bestemt type fremtidig styreform for det ikke-selvstyrende område Vestsahara, nemlig dette områdes uafhængighed, på nuværende tidspunkt af Kongeriget Marokko, og oprettelsen af en suveræn og selvstændig vestsaharisk stat. Denne bevægelse tilstræber således ved udøvelsen af retten til selvbestemmelse for det ikke-selvstyrende område Vestsaharas folk at oprette en uafhængig stat.

68 Eftersom denne bevægelse netop ved at støtte sig på Vestsaharas folks ret til selvbestemmelse tilstræber at oprette en statslig retsorden for dette område, kan det ikke med henblik på at anerkende bevægelsens partsevne ved Unionens retsinstanser kræves, at den er stiftet som juridisk person i henhold til en bestemt national retsorden.

69 Front Polisario er i øvrigt en af de legitime forhandlingspartnere i forbindelse med den proces, som føres i regi af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd med henblik på fastlæggelsen af Vestsaharas fremtid, og som er nævnt i nærværende doms præmis 31, og hvis afgørelser er bindende for alle EU-medlemsstaterne og institutionerne, og det til trods for at Front Polisario aldrig er blevet tildelt status som »national frihedsbevægelse« af De Forenede Nationer eller af Unionen og dens medlemsstater.

70 Det følger heraf, at Front Polisario, som ligeledes deltager i diverse internationale fora, navnlig afrikanske, og opretholder bilaterale retsforhold på internationalt niveau, har en tilstrækkelig retlig eksistens til at kunne optræde som part i retssager ved Unionens retsinstanser.

71 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne enhed lovligt kan repræsentere Vestsaharas folks interesser, vedrører dette spørgsmål dens søgsmålskompetence i forbindelse med et annullationssøgsmål til prøvelse af den omtvistede afgørelse og ikke dens partsevne ved Unionens retsinstanser.

72 Endelig er argumentationen om, at Front Polisario ikke er anerkendt som en juridisk person i medlemsstaternes retsordener, eller den omstændighed, at ingen retsinstans i en medlemsstat har anerkendt Front Polisarios partsevne, uvirksom. Som bemærket af Retten i den appellerede doms præmis 83 forholder det sig nemlig således, at selv om begrebet »juridisk person«, der er indeholdt i artikel 263, stk. 4, TEUF, i princippet indebærer, at der foreligger retsevne, hvilket skal efterprøves på grundlag af den nationale ret, i henhold til hvilken den pågældende juridiske person er blevet stiftet, falder dette begreb ikke nødvendigvis sammen med betydningen af de tilsvarende begreber i medlemsstaternes forskellige retssystemer. Det skal i denne henseende ligeledes bemærkes, at Domstolen har anerkendt, at et tredjeland i sin egenskab af stat med status af international juridisk person skulle anses for en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 53).

73 Henset til ovenstående betragtninger kunne Retten uden at begå nogen retlig fejl konkludere, at Front Polisario havde partsevne ved Unionens retsinstanser som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

74 Følgelig skal det første appelanbringende i sag C-779/21 P og det første appelanbringende i sag C-799/21 P forkastes som ugrundede.

Det andet og det tredje appelanbringende i sag C-779/21 P og det andet appelanbringende i sag C-799/21 P om, at Front Polisario ikke er umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede afgørelse

75 Kommissionen har med det andet og det tredje appelanbringende i sag C-779/21 P og Rådet har med det andet appelanbringendes første og andet led i sag C-799/21 P gjort gældende, at Retten med urette fastslog i den appellerede doms præmis 224, at Front Polisario var umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, og i den appellerede doms præmis 238, at Front Polisario var individuelt berørt af denne afgørelse som omhandlet i denne bestemmelse.

Det andet appelanbringende i sag C-779/21 P og det andet appelanbringendes første led i sag C-799/21 P om, at Front Polisario ikke er umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse

– *Parternes argumentation*

76 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 224 med urette konkluderede, at Front Polisario var umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse.

77 Kommissionen har bl.a. gjort gældende, at Retten tilsidesatte EU-retten ved at fastslå, at visse virkninger af den omtvistede afgørelse og af den omtvistede aftale opfyldte betingelserne for at fastslå, at Front Polisario var umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse, selv om den omtvistede aftale, som denne afgørelse havde til formål at godkende på Unionens vegne, begrænser sig til ved hjælp af en ændring af oprindelsesreglerne at give præferenceadgang til Unionen til visse produkter med oprindelse i Vestsahara, samtidig med at den sørger for at anerkende dette områdes særskilte status og lade udfaldet af den proces, der føres på FN-niveau om dette ikke-selvstyrende område, stå helt åbent. Denne institution er derfor af den opfattelse, at det er importørerne, der eventuelt kan påberåbe sig de »rettigheder«, der er tillagt ved denne aftale, og anfægte toldmyndighedernes afgørelser til gennemførelse af aftalen ved medlemsstaternes retsinstanser, såfremt disse rettigheder tilsidesættes. Toldklarererne skal imidlertid som hovedregel have hjemsted i Unionen. De tredjelandsproducenter, der er omfattet af den omtvistede aftale, kan ganske vist drage fordel af en bredere åbning af det europæiske marked, men en sådan fordel udgør en »økonomisk« virkning af den omtvistede afgørelse. Virkningerne »uden for Unionen« er derfor ikke af retlig karakter og er heller ikke reguleret af EU-retten.

78 Rettens ræsonnement for at forkaste institutionernes argumenter havde i realiteten ikke til formål at godtgøre, at Front Polisario er umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse, men snarere at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsaharas område og derfor påvirker dette områdes folk. Den omstændighed, at de marokkanske toldmyndigheder skal deltage i gennemførelsen af den omtvistede aftale hvad angår udstedelse af oprindelsescertifikater, eller at eksportørerne skal overholde visse betingelser, for at importørerne kan nyde godt af toldpræferencer, eller at denne aftale har en indvirkning på produkter fra Vestsahara, indebærer imidlertid på ingen måde, at denne aftale har retsvirkninger i et tredjelandsområde.

79 Rådet har bl.a. tilføjet, at konklusionen i den appellerede doms præmis 171 om, at det – når der henses til karakteren af en afgørelse om indgåelse af en international aftale og dens selvstændige retsvirkninger – ikke uden videre kan udelukkes, at den omtvistede afgørelse som følge af indholdet af den omtvistede aftale umiddelbart har indvirkning på Front Polisarios retsstilling, er støttet på en begrundelse behæftet med retlige fejl.

80 Retten fastslog med urette i den appellerede doms præmis 150 og 162, at en afgørelse om indgåelse af en international aftale er en integrerende del af denne aftale og har retsvirkninger i forhold til de øvrige parter, »for så vidt som den formaliserer Unionens accept af de forpligtelser, som Unionen har påtaget sig over for disse parter«. Den anfægtede afgørelse har ikke retsvirkninger uden for Unionens interne retsorden. Unionen har med denne afgørelse udtrykt sit samtykke i Unionens interne retsorden, i modsætning til hvad Retten fandt i den appellerede doms præmis 162.

81 Det var det notifikationsdokument fra Unionens side, der udtrykkeligt er nævnt i såvel aftalens sidste punkt som i den omtvistede afgørelses artikel 2, som Front Polisario burde have anfægtet ved Retten, og det forudsat, at alle betingelser for antagelse til realitetsbehandling var opfyldt. Rådet har i øvrigt bestridt, at disse betingelser var opfyldt i den foreliggende sag.

82 Rådet har ligeledes bestridt Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 215 om, at eftersom indgåelsen af den omtvistede aftale berører Vestsaharas befolkning og kræver dennes samtykke, har den omtvistede afgørelse umiddelbar indvirkning på Front Polisarios retsstilling som repræsentant for denne befolkning.

83 Den Franske Republik er af den opfattelse, at Retten begik en første række af retlige fejl vedrørende retsvirkningerne af en rådsafgørelse om indgåelse af en international aftale. Denne medlemsstat har i lighed med Rådet fremhævet, at selv om konklusionen i den appellerede doms præmis 150 om, at en afgørelse om indgåelse af en international aftale konkretiserer Unionens samtykke til at være bundet af denne aftale, er korrekt i Unionens retsorden, er det imidlertid kun notifikationen til den pågældende part om afslutningen af de interne procedurer, der på internationalt plan udtrykker et samtykke til at være bundet af en aftale. Retten begik i øvrigt en anden række af retlige fejl ved at hævde, at Front Polisarios retsstilling umiddelbart ændres af selve den omtvistede aftale.

84 På tilsvarende vis har Comader for det første støttet Rådets argumenter med hensyn til de retlige fejl, som Retten begik i den appellerede doms præmis 149-159, idet en afgørelse om at indgå en traktat ikke indebærer, at denne traktat træder i kraft. I øvrigt kan princippet om effektiv domstolsbeskyttelse ikke udstrække en ikke-europæisk sagsøgers søgsmålsret med henblik på at forsvare kollektive rettigheder, der udspringer af folkeretten. For det andet sammenblandede Retten Front Polisario med Vestsaharas folk ved i den appellerede doms præmis 215 at lægge til grund, at Front Polisario var »umiddelbart« berørt af den omtvistede afgørelse.

85 Front Polisario har bestridt denne argumentation.

– *Domstolens bemærkninger*

86 Som anført i nærværende doms præmis 63 følger det af artikel 263, stk. 4, TEUF, at enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 2, kan indbringe klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

87 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 144, følger det af fast retspraksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for vedkommendes søgsmål, kræver, at to betingelser er kumulativt opfyldt, nemlig at den anfægtede foranstaltning for det første skal have umiddelbar indvirkning på denne persons retsstilling, og for det andet ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, idet gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. i denne retning dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

88 I det foreliggende tilfælde tilsigtede Front Polisario med sit annullationssøgsmål for Retten at få beskyttet Vestsaharas folks ret til selvbestemmelse, som Domstolen allerede anerkendte i præmis 88, 91 og 105 i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Det er imidlertid i lyset af den omtvistede afgørelses og følgelig den omtvistede aftales indvirkninger på retsstillingen for dette folk, som i forbindelse med de foreliggende sager repræsenteres af Front Polisario, at det skal undersøges, om Front Polisario er umiddelbart berørt af denne afgørelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms foregående præmis.

89 Selv om Front Polisario ikke formelt er blevet anerkendt som enerepræsentant for Vestsaharas folk, er denne organisation nemlig i overensstemmelse med de resolutioner, der er blevet vedtaget af De Forenede Nationers øverste instanser – herunder de resolutioner fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, som er nævnt i nærværende doms præmis 31 – en privilegeret forhandlingspartner i forbindelse med den proces, der føres i De Forenede Nationers regi med henblik på at fastlægge Vestsaharas fremtidige status. Front Polisario deltager tillige i andre internationale fora for at forsvare det vestsahariske folks ret til selvbestemmelse.

90 Disse særlige omstændigheder gør det muligt at fastslå, at Front Polisario ved Unionens retsinstanser kan anfægte lovligheden af en EU-retsakt, der umiddelbart har indvirkning på Vestsaharas folks retsstilling i dettes egenskab af indehaver af retten til selvbestemmelse, når denne retsakt berører dette folk individuelt eller, hvor der er tale om en regelfastsættende retsakt, ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

91 Under sådanne omstændigheder skal den i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelse om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for den pågældendes søgsmål, under hensyntagen til FN-pagtens artikel 73 og princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, vurderes i forhold til retsstillingen for Vestsaharas folk, som i forbindelse med de foreliggende sager repræsenteres af Front Polisario.

92 I den konkrete sag opfylder den omtvistede afgørelse og i forlængelse heraf den omtvistede aftale de betingelser, der er anført i nærværende doms præmis 87, på grund af den indvirkning, de har på Vestsaharas folks ret til selvbestemmelse (jf. i denne retning dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 106).

93 For det første, og som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 75 i forslaget til afgørelse, er genstanden for denne afgørelse nemlig indgåelsen af en international aftale, som er bestemt til at finde anvendelse på størstedelen af et område, som Vestsaharas folk har ret til selvbestemmelse over. Afgørelsen har derfor nødvendigvis en indvirkning på en række rettigheder, som dette folk har i forhold til dette område, herunder den ret til at udnytte dette områdes naturrigdomme, som følger af FN-pagtens artikel 73 og af princippet i den folkeretlige sædvaneret om permanent suverænitet over naturressourcerne (jf. i denne retning ICJ, sagen Væbnede aktiviteter i Congo (Den Demokratiske Republik Congo mod Uganda), dom af 19.12.2005, Reports 2005, s. 168, præmis 244).

94 Navnlig forholder det sig således, at selv om Unionen ikke med den omtvistede aftale anerkender Kongeriget Marokkos påstande vedrørende suveræniteten over Vestsaharas område, anerkender denne aftale ikke desto mindre en række retsvirkninger ifølge EU-retten for handlinger, der udføres på dette ikke-selvstyrende område af Kongeriget Marokkos kompetente myndigheder – navnlig toldmyndigheder – såsom de handlinger, der angår udstedelse af oprindelsescertifikater for produkter med oprindelse i Vestsahara.

95 I denne forbindelse skal det argument forkastes, hvormed Kommissionen har anført, at den omstændighed, at den omtvistede aftale har en indvirkning på produkter med oprindelse i Vestsahara, ikke retligt set indebærer en »anvendelse af den omtvistede aftale på Vestsaharas område«. En gennemførelse af denne aftale forudsætter nemlig, at de marokkanske myndigheder er til stede på Vestsaharas område og udøver administrative funktioner på dette område med henblik på vedtagelsen af visse retsakter, der er fastsat i aftalen. Eftersom det i den omtvistede afgørelse anerkendes, at sådanne retsakter fra de marokkanske myndigheder har retsvirkninger i henhold til EU-retten, har denne afgørelse således umiddelbart indvirkning på Vestsaharas folks retsstilling i dettes egenskab af indehaver af retten til selvbestemmelse, og det uafhængigt af, hvorvidt den omtvistede aftale efter folkeretten kan gøres gældende over for dette folk, henset til princippet om traktaters relative virkning.

96 For det andet er Unionen efter den omtvistede aftales ikrafttrædelse bundet af forpligtelsen til at indrømme en præferencebehandling til produkter, der har oprindelse i Vestsahara og er certificerede som sådanne af de marokkanske toldmyndigheder, uden at det er nødvendigt at vedtage nogen som helst supplerende retsakt til den omtvistede afgørelse, som indebærer en skønsbeføjelse for de myndigheder, der har til opgave at gennemføre den nævnte aftale, idet denne gennemførelse sker helt automatisk.

97 I denne sammenhæng skal den argumentation forkastes, som Rådet og Den Franske Republik har rettet mod den appellerede doms præmis 150 og 162, hvorefter Front Polisarios søgsmål for Retten ikke burde være rettet mod afgørelsen om indgåelse af den omtvistede aftale, men mod Unionens notifikationsdokument til Kongeriget Marokko om Unionens godkendelse af denne aftale.

98 En afgørelse om indgåelse af en international aftale udgør nemlig en endelig retsakt i Unionens interne retsorden, der udtrykker Unionens vilje til at være bundet af denne aftale (jf. i denne retning udtalelse 2/00 (Cartagenaprotokollen om biosikkerhed) af 6.12.2001, EU:C:2001:664, præmis 5). Denne afgørelse udgør ifølge fast retspraksis, der er nævnt i den appellerede doms præmis 135, en anfægtelig retsakt, idet Domstolen ikke har kompetence til at annullere en international aftale (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 45-51). Notifikationen om godkendelse af en sådan aftale til den anden kontraherende part udgør derimod en gennemførelsesforanstaltning, der i princippet skal anses for at være en retsakt, der ikke kan anfægtes.

99 Henset til ovenstående betragtninger var det med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 224 fastslog, at Front Polisario var umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse.

100 Følgelig skal det andet appelanbringende i sag C-779/21 P og det andet appelanbringendes første led i sag C-799/21 P forkastes som ugrundede.

Det tredje appelanbringende i sag C-779/21 P og det andet appelanbringendes andet led i sag C-799/21 P om, at Front Polisario ikke er individuelt berørt af den omtvistede afgørelse

– *Parternes argumentation*

101 Rådet og Kommissionen såvel som Den Franske Republik og Comader er af den opfattelse, at Retten i den appellerede doms præmis 238 med urette konkluderede, at Front Polisario var individuelt berørt af den omtvistede afgørelse.

102 Kommissionen har bl.a. anført, at Retten i den appellerede doms præmis 230 blot henviste til en gennemgang af betingelsen om, at Front Polisario skulle være umiddelbart berørt af den omtvistede afgørelse, og at denne gennemgang – således som Kommissionen har gjort gældende i forbindelse med det andet appelanbringende i sag C-779/21 P – er behæftet med retlige fejl. Rådet har på tilsvarende vis gjort gældende, at Retten begik retlige fejl, som ligeledes gør konklusionen om, at Front Polisario er individuelt berørt af den omtvistede afgørelse, mangelfuld.

103 Rådet og Kommissionen har i øvrigt begge anfægtet Rettens forkastelse i den appellerede doms præmis 235 af relevansen af dom af 10. april 2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), hvori Domstolen fastslog, at den almene interesse, som et oversøisk land eller territorium (OLT) som den enhed, der er kompetent med hensyn til spørgsmål af økonomisk eller social art inden for sit område, kan have i at opnå et gunstigt resultat for dette områdes økonomiske velfærd, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at betragte dette OLT som værende individuelt berørt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 263, stk. 4, TEUF.

104 Kommissionen har i denne forbindelse fremhævet, at den sondring, som Retten i den appellerede doms præmis 234 og 235 anlagde mellem den situation, der forelå i dom af 10. april 2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), og den, der er omhandlet i den foreliggende sag, er kunstig og retligt fejlagtig, idet den foranstaltning, der var omtvistet i nævnte dom, kun vedrørte OLT'er, hvoraf nogle er eller var ikke-selvstyrende områder. Det kan ikke anerkendes, at De Nederlandske Antillers regering ikke kunne anfægte en EU-retsakt, der vedrørte dens område økonomisk, mens Front Polisario kan det, da det i modsat fald vil blive fastslået, at bevægelser, der stræber efter et områdes uafhængighed, eller som er i konflikt med en stat, har flere garantier end regionale regeringer.

105 Rådet er for sin del af den opfattelse, at Rettens begrundelse ikke besvarede det argument, som det havde udledt af dom af 10. april 2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), idet det har henvist til, at det i sin duplik for Retten havde gjort gældende, at det fulgte af denne dom, at selv hvis det antages, at Front Polisario er en enhed med kompetence for økonomiske spørgsmål vedrørende Vestsahara, hvilket ikke er tilfældet, er denne egenskab ikke tilstrækkelig til, at denne organisation kan anses for at være individuelt berørt af den omtvistede aftale.

106 Front Polisario har bestridt denne argumentation.

– *Domstolens bemærkninger*

107 Det fremgår af fast retspraksis, at andre personer end en afgørelses adressat kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, hvis den retsakt, der påstås annulleret, rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en særlig faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten (dom af 18.10.2018, Internacional de Productos Metálicos mod Kommissionen, C-145/17 P, EU:C:2018:839, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

108 Henset til de betragtninger, der er anført i nærværende doms præmis 88-92, skal det fastslås, at Vestsaharas folk, som i de foreliggende sager er repræsenteret ved Front Polisario, er individuelt berørt af den omtvistede afgørelse, eftersom en udtrykkelig medtagelse af Vestsaharas område i anvendelsesområdet for den omtvistede aftale, som er bindende for Unionen i henhold til den omtvistede afgørelse, ændrer dette folks retsstilling på grund af dettes egenskab af indehaver af

retten til selvbestemmelse i forhold til dette område. Denne egenskab kendetegner nemlig dette folk i forhold til enhver anden person eller enhed, herunder i forhold til ethvert andet folkeretssubjekt.

109 Kommissionens og Rådets argumentation vedrørende dom af 10. april 2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), hvori Domstolen fastslog, at den almene interesse, som et OLT som den enhed, der er kompetent med hensyn til spørgsmål af økonomisk eller social art inden for sit område, kan have i at opnå et gunstigt resultat for dette områdes økonomiske velfærd, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at betragte dette OLT som værende individuelt berørt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (nu artikel 263, stk. 4, TEUF), kan ikke tiltrædes. Rettens bedømmelse af, at Front Polisario er individuelt berørt af den omtvistede afgørelse og i forlængelse heraf den omtvistede aftale, var nemlig ikke støttet på de økonomiske virkninger af denne aftale, men snarere på den omstændighed, at denne organisation repræsenterer Vestsaharas folk i dettes egenskab af indehaver af retten til selvbestemmelse i forhold til dette område.

110 Følgelig skal det tredje appelanbringende i sag C-779/21 P forkastes som ugrundet. Ligeledes skal det andet appelanbringendes andet led i sag C-799/21 P forkastes som ugrundet, og følgelig skal dette anbringende forkastes i sin helhed.

Det fjerde appelanbringende i sag C-779/21 P og det fjerde appelanbringende i sag C-799/21 P om retlige fejl med hensyn til omfanget af den retslige kontrol og Vestsaharas folks samtykke til den omtvistede aftale

Parternes argumentation

111 Rådet og Kommissionen har med deres respektive fjerde anbringende kritiseret Retten for, at den begik en række retlige fejl angående en urigtig fortolkning og en urigtig anvendelse af folkeretten, omfanget af Rådets skønsmargen på området for eksterne forbindelser – navnlig for så vidt angår kravet om samtykke fra Vestsaharas folk i den foreliggende sag – en tilsidesættelse af princippet om sagsakters troværdighed, en urigtig gengivelse af Rådets argumentation og en tilsidesættelse af artikel 36 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, sammenholdt med dennes artikel 53, stk. 1.

112 Kommissionen har gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 307-392 i strid med EU-retten tillagde princippet om traktaters relative virkning, sammenholdt med retten til selvbestemmelse, en absolut og ekstrem virkning, idet den anlagde en urigtig fortolkning af dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), og tilsidesatte retspraksis vedrørende den skønsmargen, som Rådet har på området for eksterne forbindelser, navnlig for så vidt angår den folkeretlige sædvaneret.

113 Ifølge Kommissionen angår disse fejl fire primære kritikpunkter, nemlig for det første en række retlige fejl med hensyn til omfanget af den retslige kontrol, institutionernes skønsmargen og nødvendigheden af at påvise en åbenbar fejl med henblik på at fastslå, at den omtvistede afgørelse er ugyldig som følge af sin angivelige uforenelighed med folkeretlige regler, for det andet en række retlige fejl med hensyn til, at der i den særlige sammenhæng i den foreliggende sag ikke bestod noget krav om et samtykke fra Vestsaharas folk, for det tredje, selv hvis det forudsættes, at et sådant samtykke fra Vestsaharas folk var nødvendigt for at bekræfte den omtvistede afgørelses gyldighed, en række retlige fejl derved, at begrebet »samtykke« som anvendt af Retten er for

restriktivt, og for det fjerde en række retlige fejl med hensyn til identifikationen af Front Polisario som en enhed, det tilkommer at afgive et sådant samtykke, i betragtning af denne organisations begrænsede status og repræsentativitet. Kommissionen har inden for rammerne af disse fire kritikpunkter anført, at Retten ikke foretog en korrekt fastlæggelse af den folkeretlige sædvaneret, til trods for at den i den foreliggende sag var forpligtet hertil.

114 Kommissionen har anført, at enhver afgørelse om indgåelse af en aftale med et tredjeland indebærer, at der under overholdelse af de principper og mål for optræden udadtil, der er fastsat i artikel 21 TEU, skal ske en vurdering af Unionens interesser inden for rammerne af forbindelserne med det pågældende tredjeland, og at der skal foretages en afvejning af de modstående interesser hidrørende fra disse forbindelser. Rådet har en bred skønsmargen med henblik på at afveje formålet om at fremme menneskerettighedernes universalitet og udelelighed over for de øvrige mål, som Unionens optræden på den internationale scene hviler på, og Unionens øvrige interesser. Den retslige kontrol bør i denne henseende nødvendigvis begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt EU-institutionerne med vedtagelsen af den omhandlede retsakt har anlagt åbenbart urigtige skøn med hensyn til betingelserne for anvendelse af disse principper.

115 Retten har imidlertid gjort Rådets skønsmargen indholdsløs ved at tillægge betingelsen om et udtrykkeligt samtykke fra Front Polisario, hvis retsgrundlag i folkeretten ikke er godtgjort, en absolut værdi. Retten så bort fra omfanget og forskelligartetheden af de målsætninger, som Rådet skal tage hensyn til inden for rammerne af artikel 21 TEU, ved i den appellerede doms præmis 277 og 278 kun at henvise til artikel 21, stk. 1, TEU og ikke til artikel 21, stk. 2, TEU. Herved overskred Retten omfanget af sin retslige kontrol.

116 Retten fejlfortolkede i denne henseende de konsekvenser, der skulle drages af dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Der kan ikke af Vestsaharas ret til selvbestemmelse, som blev bekræftet i denne dom, udledes et krav om udtrykkeligt samtykke fra dette områdes folk alene gennem Front Polisario, for at en international aftale, der indrømmer toldpræferencer til produkter med oprindelse i Vestsahara, og som Unionen har indgået med en stat, der handler på det nævnte område som administrerende myndighed og har kompetence hertil, kan omfatte et sådant område.

117 Begrebet »folk« og begrebet »samtykke« skal i det foreliggende tilfælde tage hensyn til den retlige og faktiske sammenhæng, der lå til grund for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse og indgåelsen af den omtvistede aftale, hvoraf det følger, at den endeligt valgte løsning er i overensstemmelse med samtlige de folkeretlige regler, der finder anvendelse, navnlig med FN-pagtens artikel 73, der har til formål at fremme velfærden for indbyggerne i de ikke-selvstyrende områder, samt med artikel 21, stk. 2, litra d) og e), TEU. Selv om den appellerede doms præmis 311 og 312 bekræfter, at den gældende ret i de ikke-selvstyrende områder i visse henseender endnu ikke er fastlagt, har Kommissionen anført, at Retten i denne doms præmis 313-390 efterfølgende begik en række fejl, som er sammenfattet i nærværende doms præmis 112, 113, 115 og 116.

118 Rådet har anført, at i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 391, gjorde de høringer, der blev gennemført af de marokkanske myndigheder på den ene side og Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten på den anden side, det muligt at indhente et samtykke fra Vestsaharas folk. Det er Rådets vurdering, at denne præmis såvel som den appellerede doms præmis 307-390, der støtter konklusionen i den nævnte præmis 391, er behæftet med retlige fejl, eftersom Retten misforstod indholdet af begrebet »samtykke« fra et ikke-selvstyrende områdes

folk og endog tog fejl med hensyn til nødvendigheden af at indhente dette samtykke, og at den i øvrigt hverken tog behørigt hensyn til Rådets skriftlige indlæg eller gengav dets argumentation korrekt. Retten tilsidesatte ligeledes sin begrundelsespligt.

119 Front Polisario har anført, at disse appelanbringender bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

– *Indledende bemærkninger*

120 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 251, anførte Front Polisario under det tredje anbringende i sit søgsmål for Retten, at Rådet ved uden denne organisations samtykke at indgå en international aftale med Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsaharas område, tilsidesatte den forpligtelse til at opfylde Domstolens domme, der følger af artikel 266 TEUF. Domstolen har nemlig fastslået, at det i henhold til princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning er retligt umuligt at anse dette område for at være omfattet af anvendelsesområdet for de aftaler, der er indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko. Det følger heraf, at en eksplicit anvendelse af sådanne aftaler på det nævnte område så meget desto mere var udelukket. Front Polisario gjorde navnlig gældende, at indgåelsen af den omtvistede aftale var i strid med retspraksis, i og med at den ikke respekterede Vestsaharas særskilte og særlige status og kravet om samtykke fra dette områdes folk.

121 Som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 298, omfattede dette anbringende i det væsentlige tre led vedrørende for det første Unionens og Kongeriget Marokkos manglende mulighed for at indgå en aftale, der finder anvendelse på Vestsahara, for det andet tilsidesættelse af den særskilte og særlige status for dette område i strid med princippet om selvbestemmelse og for det tredje tilsidesættelse af kravet om, at dette områdes folk skal give samtykke som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale i den forstand, hvor udtrykket er anvendt i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning.

122 Retten forkastede det tredje anbringendes første led, men tiltrådte dette anbringendes tredje led. Den fandt således, at den omtvistede afgørelse skulle annulleres, uden at det var nødvendigt at undersøge det tredje anbringendes andet led og de øvrige anbringender i stævningen.

123 Retten sammenfattede i den appellerede doms præmis 391 på følgende vis sit ræsonnement som svar på det tredje anbringendes tredje led i Front Polisarios søgsmål:

»[...] Rådet [tog] med vedtagelsen af den [omtvistede] afgørelse ikke [...] tilstrækkeligt hensyn til alle de relevante oplysninger vedrørende situationen i Vestsahara og [fandt] med urette [...], at det rådede over en skønsmargen med hensyn til at fastslå, om det var nødvendigt at opfylde kravet om, at befolkningen i dette område som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale skulle give sit samtykke til anvendelsen af denne aftale på dette område i overensstemmelse med den af Domstolen anlagte fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, sammenholdt med princippet om selvbestemmelse. For det første var det navnlig med urette, at Rådet og Kommissionen fandt, at den aktuelle situation på dette område ikke gjorde det muligt at sikre, at der forelå et sådant samtykke, og navnlig at gøre dette gennem [Front Polisario]. For det andet anlagde Rådet ved at fastslå, at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gennemførte, og som hverken havde til formål at indhente et sådant samtykke eller at henvende

sig til den nævnte befolknings »repræsentative organer«, havde gjort det muligt at overholde princippet om traktaters relative virkning som fortolket af Domstolen i præmis 106 i [dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], en fejlagtig forståelse af såvel rækkevidden af disse høringer som rækkevidden af det krav, der blev opstillet i denne præmis. For det tredje var det med urette, at Rådet fandt, at det kunne støtte sig på skrivelsen af 29. januar 2002 fra [FN's juridiske rådgiver, som er FN's vicegeneralsekretær for retlige anliggender (herefter »skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver«)], med henblik på at erstatte dette krav med de kriterier, der ifølge Rådet var nævnt i denne skrivelse.«

124 I første omgang skal der ske en undersøgelse af appellanternes kritikpunkter angående Vestsaharas folks samtykke gennem de høringer, der blev foretaget af repræsentanterne for befolkningerne i Vestsahara, samt omfanget af den retslige kontrol af den omtvistede afgørelse og i forlængelse heraf den omtvistede aftale for så vidt angår dette samtykke, herunder appellanternes argumentation vedrørende rækkevidden af skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver. I anden omgang skal der ske en undersøgelse af appellanternes kritikpunkter angående nødvendigheden af et sådant samtykke og identifikationen af Front Polisario som en enhed, det tilkommer at afgive dette samtykke.

– Kritikpunkterne vedrørende Vestsaharas folks samtykke gennem de høringer, der blev foretaget af repræsentanterne for befolkningerne i Vestsahara, og omfanget af den retslige kontrol af den omtvistede afgørelse

125 Det skal bemærkes, at Domstolen i præmis 106 i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), i forbindelse med fortolkningen af udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalens artikel 94 anførte, at Vestsaharas befolkning skulle anses for at være en »tredjepart« som omhandlet i princippet om traktaters relative virkning, og at denne tredjepart som sådan kunne påvirkes af gennemførelsen af associeringsaftalen, i tilfælde af at dette område medtoges under den nævnte aftales anvendelsesområde, uden at det var nødvendigt at vurdere, om en sådan gennemførelse kunne skabe forpligtelser eller derimod rettigheder for denne. Domstolen udtalte således, at i begge tilfælde krævede den nævnte gennemførelse, at der blev indhentet samtykke fra en sådan tredjepart. I den appellerede dom i den sag, der gav anledning til dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), fremgik det imidlertid ikke, at Vestsaharas folk havde tilkendegivet et sådant samtykke.

126 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at tiende betragtning til den omtvistede afgørelse har følgende ordlyd:

»Henset til Domstolens betragtninger om samtykket [i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] har Kommissionen sammen med [EU-Udenrigstjenesten] truffet alle rimelige og mulige foranstaltninger i den nuværende situation for at inddrage de pågældende personer tilstrækkeligt med henblik på at sikre deres samtykke til aftalen. Der er blevet afholdt omfattende høringer, og de socioøkonomiske og politiske aktører, der deltog i høringerne, har for størstedelens vedkommende bakket op om, at associeringsaftalens toldpræferencer udvides til at omfatte Vestsahara. De, som har forkastet udvidelsen, har vurderet, at sådan en aftale vil stadfæste Marokkos position over for Vestsaharas territorium. Imidlertid er der intet i denne aftale, der giver grund til at antage, at den vil føre til anerkendelsen af Marokkos suverænitet over Vestsahara. [...]«

127 For det første skal der i denne forbindelse erindres om, at efter udbruddet af den væbnede konflikt mellem bl.a. Kongeriget Marokko og Front Polisario i 1970'erne flygtede en stor del af Vestsaharas befolkning – således som det er anført i nærværende doms præmis 26 – fra denne konflikt og fandt tilflugt på algerisk område. Front Polisarios repræsentant har i denne henseende oplyst i retsmødet for Domstolen uden at blive modsagt, at ud af et samlet antal på ca. 500 000 vestsaharianere lever på nuværende tidspunkt omtrent 250 000 i flygtningelejre i Algeriet, en fjerdedel i det område af Vestsahara, som er under marokkansk kontrol, og den sidste omtrentlige fjerdedel andre steder i verden.

128 Det følger heraf, at størstedelen af Vestsaharas nuværende befolkning ikke tilhører det folk, der har ret til selvbestemmelse, nemlig Vestsaharas folk. Det er imidlertid alene dette sidstnævnte folk, der for en stor dels vedkommende lever i landflygtighed, der har ret til selvbestemmelse i forhold til Vestsaharas område. Retten til selvbestemmelse tilkommer nemlig det pågældende folk og ikke befolkningen i dette område generelt, hvoraf kun 25% ifølge de vurderinger, Kommissionen fremlagde i retsmødet for Domstolen, er af vestsaharisk oprindelse.

129 Som generaladvokaten har anført i punkt 123 og 124 i forslaget til afgørelse, er der i denne henseende en forskel mellem begrebet et ikke-selvstyrende områdes »befolkning« og begrebet dette områdes »folk«. Sidstnævnte begreb henviser nemlig til en politisk enhed, der har ret til selvbestemmelse, mens begrebet »befolkning« omfatter et områdes indbyggere.

130 I den foreliggende sag har Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gennemført høringer med »den berørte befolkning«, der, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 337, i det væsentlige omfatter den befolkning, der på nuværende tidspunkt befinder sig på Vestsaharas område, uanset om den tilhører dette områdes folk. Som Retten med føje i det væsentlige fastslog i den appellerede doms præmis 373, kan disse høringer derfor ikke svare til en indhentelse af samtykke fra det ikke-selvstyrende område Vestsaharas »folk«.

131 For det andet skal det påpeges, at blandt de relevante bestemmelser, som kan påberåbes i relationerne mellem parterne i en aftale mellem Unionen og et tredjeland, er det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, hvorefter traktater hverken bør skabe forpligtelser eller rettigheder for tredjeparter (pacta tertiis nec nocent nec prosunt). Dette generelle folkeretlige princip er særligt udtrykt i Wienerkonventionens artikel 34, hvorefter en traktat hverken skaber forpligtelser eller rettigheder for en tredjestat uden dennes samtykke (dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 44).

132 Det nævnte princip, der ligeledes er omtalt i præmis 106 i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), har en bredere rækkevidde end en simpel regel om fortolkning af internationale aftaler. Selv om en aftale, der påvirker en tredjeparts rettigheder eller forpligtelser, som appellanterne med rette har anført, uden denne tredjeparts samtykke ikke kan gøres gældende over for vedkommende efter folkeretlig traktatret, kan denne tredjepart nemlig påvirkes af denne aftales gennemførelse, i tilfælde af at et område, i forhold til hvilket nævnte tredjepart er suveræn eller har ret til selvbestemmelse, medtages under denne aftales anvendelsesområde. En sådan gennemførelse kan i denne henseende krænke henholdsvis, for så vidt angår en stat, dens suverænitet over dens område og, for så vidt angår et folk, dets ret til selvbestemmelse over det område, som denne ret angår. Som Domstolen bemærkede i den nævnte præmis 106, kræver en gennemførelse af en international aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko på Vestsaharas område således, at der indhentes samtykke fra Vestsaharas folk.

133 Det følger heraf, at et manglende samtykke fra dette folk til en sådan aftale, hvis gennemførelse udstrækkes til det nævnte område, kan påvirke gyldigheden af den EU-retsakt, der vedrører indgåelsen af denne aftale, såsom den omtvistede afgørelse. Der skal i denne henseende erindres om, at i henhold til artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21, stk. 1, TEU skal Unionens optræden på den internationale scene især bidrage til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt, og at den fælles handelspolitik ifølge artikel 207, stk. 1, TEUF skal føres inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil (jf. i denne retning udtalelse 2/15 (Frihandelsaftale med Singapore) af 16.5.2017, EU:C:2017:376, præmis 142-147).

134 Denne konklusion påvirkes ikke af den skønsmargen, som Rådet råder over. Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 349, er denne skønsmargen nemlig retligt afgrænset af for det første den af princippet om selvbestemmelse udledte forpligtelse til i relationerne mellem Unionen og Kongeriget Marokko at respektere Vestsaharas særskilte og særlige status og for det andet det af princippet om traktaters relative virkning udledte krav om, at dette områdes folk skal samtykke i en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, som skal gennemføres på det nævnte område.

135 Retten konkluderede således med rette i den appellerede doms præmis 349, at det ganske vist tilkom Rådet at vurdere, om den aktuelle situation på dette område kunne begrunde en tilpasning af vilkårene for at tilkendegive dette samtykke, og om betingelserne var opfyldt for at lægge til grund, at Vestsaharas folk havde udtrykt dette samtykke, men at denne institution ikke frit kunne beslutte, om dette samtykke kunne udelades, uden at tilsidesætte kravet om, at dette områdes folk skulle give samtykke til en sådan aftale.

136 Retten kan følgelig ikke kritiseres for at have overskredet grænserne for den retslige kontrol af de EU-retsakter, der henhører under Unionens optræden udadtil, i lyset af den folkeretlige sædvaneret, således som denne er fastsat i Domstolens praksis, hvad angår bedømmelsen af betingelsen om nødvendigheden af et samtykke fra Vestsaharas folk.

137 For det tredje og hvad angår argumentationen om rækkevidden af skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver for så vidt angår kravet om samtykke fra Vestsaharas folk skal denne argumentation forkastes som ugrundet.

138 Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 385 i det væsentlige fastslog, at denne skrivelse ikke udgør en EU-retskilde, der kan påberåbes for Unionens retsinstanser, eftersom den hverken som sådan er beslægtet med en regel i den folkeretlige traktatret, der er bindende for Unionen, eller med en regel i den folkeretlige sædvaneret (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

139 I øvrigt skal den argumentation forkastes som uvirksom, som Kommissionen har fremført om den sammenstilling, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 338-339 mellem på den ene side de af Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten afholdte omhandlede høringer og på den anden side de brede høringer af de berørte parter, der er nævnt i artikel 11, stk. 3, TEU og i artikel 2 i protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten. Det er nemlig i denne henseende tilstrækkeligt at fastslå, at sådanne høringer, der navnlig skal forudgå Kommissionens fremsættelse af lovgivningsforslag, under alle omstændigheder – og som Retten i det væsentlige anførte – ved deres karakter og formål adskiller sig grundlæggende fra kravet ifølge den

folkeretlige sædvaneret om, at et folk med ret til selvbestemmelse skal afgive samtykke til, at en international aftale, i forhold til hvilken det er tredjepart, finder anvendelse på det område, som denne ret angår.

140 Følgelig kunne Retten i den appellerede doms præmis 391 med rette konkludere, for det første, at Rådet ved at fastslå, at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde gennemført, havde gjort det muligt at overholde princippet om traktaters relative virkning som fortolket af Domstolen navnlig i præmis 106 i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), havde anlagt en fejlagtig forståelse af såvel rækkevidden af disse høringer som rækkevidden af det krav, der blev opstillet i denne præmis 106, og, for det andet, at det var med urette, at Rådet havde vurderet, at det kunne støtte sig på skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver med henblik på at erstatte dette krav med de kriterier, der angiveligt var fastsat i denne skrivelse.

– Kritikpunkterne vedrørende nødvendigheden af Vestsaharas folks samtykke og identifikationen af Front Polisario som en enhed, det tilkommer at afgive dette samtykke

141 Som anført i nærværende doms præmis 123 konkluderede Retten i den appellerede doms præmis 391, at Rådet med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til alle de relevante oplysninger vedrørende situationen i Vestsahara og med urette havde fundet, at det rådede over en skønsmargen med hensyn til at fastslå, om det var nødvendigt at opfylde kravet om, at befolkningen i dette område som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale skulle give sit samtykke til anvendelsen af denne aftale på dette område i overensstemmelse med den af Domstolen anlagte fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, sammenholdt med princippet om selvbestemmelse. Retten fandt navnlig, at det var med urette, at Rådet og Kommissionen havde vurderet, at den aktuelle situation på Vestsaharas område ikke gjorde det muligt at sikre, at der forelå et sådant samtykke.

142 Retten bemærkede nærmere bestemt i den appellerede doms præmis 321, at selv om den omtvistede aftale kan skabe rettigheder i forhold til eksportører med hjemsted i Vestsahara, vedrører disse virkninger udelukkende privatpersoner og ikke en tredjepart i forhold til denne aftale, som ville kunne give samtykke hertil. Endvidere vurderede Retten, at hvad angår de fordele, som befolkningen på dette område kan drage af aftalen som helhed, skulle disse fordele under alle omstændigheder anses for at være »rent socioøkonomiske og ikke retlige virkninger«, og at »[d]isse fordele, der i øvrigt er indirekte, [...] derfor ikke [kan] sidestilles med rettigheder, der indrømmes en tredjepart i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forbindelse med traktaternes relative virkning«. Retten angav herefter i den appellerede doms præmis 322 følgende:

»Den omtvistede aftale indebærer derimod en forpligtelse for den pågældende tredjepart, for så vidt som den tillægger en af aftalens parter en kompetence på den nævnte tredjeparts område, som denne tredjepart således ikke har ret til selv at udøve eller til i givet fald at delegere udøvelsen heraf (jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 52). Det af Rådet anførte argument om, at det på dette trin ikke er i stand til at udøve disse kompetencer, henset til det pågældende områdes status som ikke-selvstyrende område og den situation, som er kendetegnende for dette område, kan hverken rejse tvivl om denne konstatering eller om nødvendigheden af, at denne tredjepart giver samtykke til denne forpligtelse.«

143 Retten udledte heraf i den appellerede doms præmis 323, at det princip, der er udtrykt i Wienerkonventionens artikel 36, stk. 1, hvorefter en tredjestats samtykke til en traktat kan forudsættes at foreligge, når der gennem denne traktat opstår en rettighed for denne tredjestat, medmindre andet er fastsat, ikke fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, og at tilkendegivelsen af dette samtykke derfor skulle have udtrykkelig karakter.

144 Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 322 og 323 er imidlertid behæftet med en retlig fejl.

145 Som fastslået i nærværende doms præmis 132-135 og 140 fastslog Retten i denne henseende ganske vist i det væsentlige med rette, at det fulgte af princippet om retten til selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, således som fortolket af Domstolen, at Vestsaharas folks samtykke til gennemførelsen af den omtvistede aftale på dette område var en betingelse for den omtvistede afgørelses gyldighed, og at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde gennemført, ikke kunne dokumentere et sådant samtykke fra dette folk.

146 Retten fortolkede derimod den omtvistede aftale forkert, da den i den appellerede doms præmis 322 i det væsentlige fastslog, at denne aftale indebærer, at Vestsaharas folk pålægges en forpligtelse, idet den har tillagt Kongeriget Marokkos myndigheder visse beføjelser, hvis udøvelse omfatter Vestsaharas område.

147 Selv om gennemførelsen af den omtvistede aftale indebærer, at de marokkanske myndigheders handlinger udført på Vestsaharas område har retsvirkninger som dem, der er beskrevet i nærværende doms præmis 94-96, og som ændrer retsstillingen for dette områdes folk, gør den omstændighed, at denne aftale indrømmer disse myndigheder visse administrative beføjelser, der udøves på det nævnte område, det imidlertid ikke muligt at lægge til grund, at aftalen skaber retlige forpligtelser, der påhviler dette folk som folkeretligt subjekt.

148 Som det er fremhævet i den omtvistede aftale, indebærer denne aftale i denne henseende ikke, at Unionen anerkender Kongeriget Marokkos påståede suverænitet over Vestsahara. Vestsaharas folk er i øvrigt ikke adressat for oprindelsescertifikaterne eller andre forvaltningsafgørelser udstedt af de marokkanske myndigheder i forbindelse med gennemførelsen af denne aftale, som dette folk er forpligtet til at anerkende, eller for foranstaltninger truffet af Unionens og medlemsstaternes myndigheder over for dem. Eftersom det fremgår af den omtvistede aftale, at den kun finder anvendelse på produkter med oprindelse i Vestsahara, som er underlagt Kongeriget Marokkos toldmyndigheders kontrol, forhindrer dens indgåelse desuden ikke Unionen i eventuelt at fastsætte særlige vilkår, som finder anvendelse på produkter med oprindelse i Vestsahara, som ikke er underlagt disse myndigheders kontrol, navnlig på produkter, der hidrører fra den del af Vestsaharas område, som er kontrolleret af Front Polisario.

149 Det følger heraf, at det var på grundlag af en urigtig forudsætning, at Retten i den appellerede doms præmis 323 fastslog, at Vestsaharas folks samtykke til den omtvistede aftale skulle være udtrykkeligt.

150 Det skal imidlertid anføres, at hvis præmisserne i en dom afsagt af Retten indeholder en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen er berettiget af andre retlige grunde, bevirker en sådan tilsidesættelse imidlertid ikke, at denne dom skal ophæves, men at begrundelsen skal ændres (dom af 17.1.2023, Spanien mod Kommissionen, C-632/20 P, EU:C:2023:28, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

151 Det skal derfor efterprøves, om den appellerede doms konklusion, for så vidt som den annullerede den omtvistede afgørelse, er berettiget af andre retlige grunde end dem, der er behæftet med den fejl, der er identificeret i nærværende doms præmis 146-149.

152 Det skal i denne henseende bemærkes, at den folkeretlige sædvaneret ikke fastsætter nogen særlig form for afgivelse af samtykke fra et retssubjekt, der er tredjepart i forhold til en aftale, som tillægger vedkommende en rettighed (jf. i denne retning dom afsagt af Den Faste Domstol for Mellemfolkelig Retspleje den 7.6.1932, sag om »Frizonerne i Haute-Savoie et du Pays de Gex«, Recueil CPJI 1927, serie A/B, nr. 46, s. 148). Det følger heraf, at den folkeretlige sædvaneret ikke udelukker, at et sådant samtykke kan afgives implicit under visse omstændigheder. I den særlige situation med et ikke-selvstyrende områdes folk kan der således formodes at foreligge et samtykke fra dette folk til en international aftale, i forhold til hvilken det har status som tredjepart, og som er bestemt til at finde anvendelse på det område, som dets ret til selvbestemmelse angår, forudsat at to betingelser er opfyldt.

153 For det første må den omhandlede aftale ikke skabe en forpligtelse for dette folk. For det andet skal det være fastsat i denne aftale, at det pågældende folk selv – der muligvis ikke er tilstrækkeligt repræsenteret af befolkningen i det område, som dets ret til selvbestemmelse angår – modtager en præcis, konkret, væsentlig og kontrollerbar fordel, som følger af udnyttelsen af dette områdes naturressourcer, og som står i et rimeligt forhold til omfanget af denne udnyttelse. Denne fordel skal ledsages af garantier for, at den nævnte udnyttelse sker på vilkår, der er i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling, for at sikre, at ikke-vedvarende naturressourcer i vid udstrækning forbliver til rådighed, og at vedvarende naturressourcer såsom fiskebestande til stadighed genoprettes. Endelig skal der ligeledes i den omhandlede aftale være fastsat en regelmæssig kontrolmekanisme, der gør det muligt at efterprøve, om den fordel, som i medfør af aftalen er indrømmet det pågældende folk, faktisk består.

154 Overholdelsen af disse betingelser er nødvendig for at sikre, at en sådan aftale er forenelig med det princip, der følger af FN-pagtens artikel 73 og er knæsat i folkeretlig sædvaneret, hvorefter de ikke-selvstyrende områders indbyggeres interesser er af altovervejende betydning. Overholdelsen af dette princip bidrager således til, at Unionens optræden på den internationale scene bygger på grundsætningerne i FN-pagten og folkeretten, således som bestemt i artikel 21, stk. 1, TEU.

155 Såfremt de to betingelser, der er anført i nærværende doms præmis 153, er opfyldt, skal det berørte folks samtykke anses for afgivet. Den omstændighed, at en bevægelse, der fremtræder som værende dette folks legitime repræsentant, modsætter sig denne aftale, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at rejse tvivl om, hvorvidt der foreligger et sådant formodet samtykke.

156 Denne formodning for samtykke kan ikke desto mindre afkræftes, såfremt legitime repræsentanter for det nævnte folk godtgør, at den fordelsordning, som den omhandlede aftale giver dette folk, eller den regelmæssige kontrolmekanisme, som aftalen skal ledsages af, ikke opfylder de betingelser, der er anført i nærværende doms præmis 153. Det tilkommer i givet fald Unionens retsinstanser at afgøre dette spørgsmål med henblik på navnlig at vurdere, om den nævnte aftale i tilstrækkelig grad beskytter det berørte folks ret til selvbestemmelse eller den permanente suverænitet over naturressourcerne, der følger af denne ret og af FN-pagtens artikel 73. Det står ligeledes Kommissionen, Rådet, Europa-Parlamentet og enhver medlemsstat frit for at indhente Domstolens udtalelse om den påtænkte aftales forenelighed med traktaternes bestemmelser, navnlig artikel 21, stk. 1, TEU, inden der underskrives eller indgås en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko om en sådan fordelsordning.

157 Hvad angår den første af de to betingelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 153, skal denne i det foreliggende tilfælde anses for at være opfyldt. Af de grunde, der er gennemgået i nærværende doms præmis 147 og 148, skaber den omtvistede aftale nemlig ikke retlige forpligtelser for Vestsaharas folk som folkeretligt subjekt, selv om den ændrer dette folks retsstilling i EU-retten med hensyn til den ret til selvbestemmelse, som det har på Vestsaharas område.

158 Hvad angår den anden betingelse skal det fastslås, at det er åbenbart, at den omtvistede aftale ikke indeholder en fordel for Vestsaharas folk, der har de kendetegn, der er nævnt i nærværende doms præmis 153, således som det bl.a. fremgår af Kommissionens besvarelser af de spørgsmål, som Domstolen har stillet i retsmødet ved denne.

159 Navnlig – og som Retten med føje fastslog i den appellerede doms præmis 318 og 319 – har den omtvistede aftale ikke til formål at tillægge Vestsaharas folk rettigheder som tredjepart i forhold til aftalen. Det er Kongeriget Marokko, der som part i den omtvistede aftale er berettiget til de toldpræferencer, som Unionen i henhold til denne aftale indrømmer varer fra Vestsahara. Endvidere har Kommissionen i retsmødet ved Domstolen redegjort for, at virkningen af denne aftale var at inkludere produkter med oprindelse i Vestsahara i associeringsaftalens anvendelsesområde og således, i henseende til toldpræferencer, at ligestille dem med marokkanske produkter såvel som med produkter med oprindelse i Algeriet og Mauretanien, som ligeledes nyder godt af toldpræferencer.

160 Det følger heraf, at Vestsaharas folk ikke kan formodes at have givet sit samtykke til anvendelsen af den omtvistede aftale på dette område.

161 Det skal præciseres, at muligheden for et formodet samtykke i overensstemmelse med nærværende doms præmis 152-155 ikke kan drages i tvivl af den omstændighed, at FN-pagtens artikel 73 om ikke-selvstyrende områder bl.a. henviser til disse områders »befolkninger« og »indbyggere« og definerer forpligtelsen til at fremme disse indbyggeres velfærd til det yderste som »et helligt hverv«, hvilket således i Vestsaharas tilfælde omfatter en del af dette områdes »befolkning«, som ikke er inkluderet i Vestsaharas »folk«. I denne henseende anses det for at være væsentligt i De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 2703 (2023), der er nævnt i nærværende doms præmis 31, at forhandlingerne skrider frem, for at livskvaliteten for indbyggerne i Vestsahara kan forbedres på alle områder. Hvis en aftale i fremtiden skulle komme Vestsaharas folk til gode i overensstemmelse med de krav, der er redegjort for i nærværende doms præmis 153, kan muligheden for, at denne aftale også kommer indbyggerne i dette område generelt til gode, imidlertid ikke være til hinder for, at det fastslås, at der foreligger et formodet samtykke fra dette folk.

162 Henset i øvrigt til konstateringen i nærværende doms præmis 145, hvorefter de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde gennemført, ikke kunne dokumentere et sådant samtykke fra dette folk, må den konklusion anses for at være velbegrundet, som Retten nåede frem til i den appellerede doms præmis 391, hvorefter Rådet med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse for det første ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til alle de relevante oplysninger vedrørende situationen i Vestsahara, og hvorefter Rådet og Kommissionen for det andet med urette havde fundet, at den aktuelle situation på dette område ikke gjorde det muligt at sikre, at der forelå et samtykke fra Vestsaharas folk til den omtvistede aftale.

163 Det fjerde appelanbringende i sag C-779/21 P og det fjerde appelanbringende i sag C-799/21 P må derfor forkastes som ugrundede.

Det femte appelanbringende i sag C-779/21 P og det tredje appelanbringende i sag C-799/21 P om retlige fejl med hensyn til muligheden for påberåbelse af folkeretten

Parternes argumentation

164 Kommissionen har med sit femte anbringende og Rådet har med sit tredje anbringende kritiseret Retten for, at den begik retlige fejl med hensyn til muligheden for påberåbelse af folkeretlige retsnormer i forbindelse med et søgsmål vedrørende gyldigheden af en afgørelse om Unionens indgåelse af en international aftale. Disse anbringender vedrører den appellerede dom, for så vidt som Retten i dennes præmis 297 fastslog, at Front Polisario kunne påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, og at det tredje anbringende, der blev fremsat for Retten, derfor ikke var irrelevant.

165 Disse institutioner har bl.a. henvist til retspraksis, hvorefter principperne i folkeretlig sædvaneret kun kan påberåbes af en borger med henblik på Domstolens prøvelse af en EU-retsakts gyldighed, hvis disse principper kan rejse tvivl om Unionens kompetence til at vedtage en retsakt, og hvis den pågældende retsakt kan påvirke rettigheder, som tilkommer borgeren i henhold til EU-retten, eller skabe forpligtelser i henhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 107).

166 Rådet har ligeledes fremhævet, at selv om folkeretlige regler kan påberåbes, er Domstolens kontrol under alle omstændigheder begrænset til, om institutionerne har anlagt åbenbart urigtige skøn med hensyn til betingelserne for anvendelse af disse regler i henhold til dom af 21. december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 107). I det foreliggende tilfælde kan princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning ikke rejse tvivl om Unionens kompetence, idet Domstolen allerede implicit har tilkendegivet, at folkeretten ikke udelukker, at en traktat som en undtagelse fra hovedreglen kan binde en stat med hensyn til et andet område, hvilket Retten udtrykkeligt bekræftede ved at forkaste anbringendet om Rådets manglende kompetence til at indgå den omtvistede aftale. Under alle omstændigheder vedrører traktaternes relative virkning ikke en aftales gyldighed, men spørgsmålet om, hvorvidt aftalen kan gøres gældende.

167 Den Franske Republik har i denne forbindelse anført, at selv om princippet om traktaters relative virkning kunne påberåbes og var blevet tilsidesat i det foreliggende tilfælde, ville en sådan tilsidesættelse ikke medføre, at den omtvistede afgørelse blev ugyldig, eftersom en tredjeparts samtykke i henhold til dette princip ikke er en betingelse for den pågældende traktats gyldighed.

168 Front Polisario har bestridt denne argumentation.

Domstolens bemærkninger

169 Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 284, at Domstolen i præmis 107 i dom af 21. december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864), havde fastslået, at de principper i folkeretlig sædvaneret, som var nævnt i samme doms præmis 103, kun kunne påberåbes af en borger med henblik på Domstolens prøvelse af en EU-retsakts gyldighed forudsat dels, at disse principper kunne rejse tvivl om Unionens kompetence til at vedtage den pågældende retsakt, dels at den pågældende retsakt kunne påvirke rettigheder, som tilkommer borgeren i henhold til EU-retten, eller skabe forpligtelser i henhold hertil. Retten anførte, at den sag, der havde givet anledning til denne sidstnævnte dom, omhandlede princippet, hvorefter

enhver stat har fuldstændig og udelukkende højhedsret over sit luftrum, princippet, hvorefter ingen stat retsgyldigt kan underlægge nogen del af det åbne hav sin højhedsret, og princippet om friheden til at flyve over det åbne hav.

170 Retten fastslog bl.a. i den appellerede doms præmis 276, at hvad angår muligheden for at påberåbe sig folkeretlige principper som fortolket af Domstolen, navnlig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, skulle det først bemærkes, at Unionens retsinstanser havde kompetence til at vurdere, om en afgørelse om indgåelse af en international aftale var forenelig med bl.a. de folkeretlige regler, eftersom Unionen skal udøve sine beføjelser under overholdelse af disse regler, som er bindende for den i henhold til traktaterne. Retten bemærkede dernæst i den appellerede doms præmis 279, at Domstolen i præmis 88 og 89 i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), havde fastslået, at »retten til selvbestemmelse udgjorde en erga omnes-rettighed og et af de grundlæggende folkeretlige principper, og at dette princip derfor var en del af de folkeretlige regler, der finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og som Unionens retsinstanser skal tage hensyn til«.

171 Retten konkluderede i den appellerede doms præmis 291, at »muligheden for at påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning i det foreliggende tilfælde ikke kan vurderes i lyset af de betragtninger, der fremgår af præmis 107-109 i dom af 21. december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864), for så vidt som disse betragtninger hvilede på en vurdering af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde vedrørende karakteren af de påberåbte folkeretlige principper og af den anfægtede retsakt samt den retslige situation, som sagsøgerne i den konkrete sag befandt sig i, og som ikke kan sidestilles med de omstændigheder, der er kendetegnende for den foreliggende sag«. Ifølge Retten gjaldt det navnlig, at »muligheden for at påberåbe sig de to ovennævnte principper i det foreliggende tilfælde ikke [kan] begrænses således, at disse principper kun kan påberåbes med henblik på at anfægte Unionens kompetence til at vedtage den [omtvistede] afgørelse, dels eftersom [Front Polisario] har påberåbt sig klare, præcise og ubetingede forpligtelser, der påhviler Unionen i forbindelse med vedtagelsen af denne afgørelse, dels eftersom denne mulighed har til formål at sikre overholdelsen af rettigheder, der tilkommer et retssubjekt, der er tredjepart i forhold til aftalen, og som kan påvirkes af tilsidesættelsen af disse forpligtelser«.

172 Dette ræsonnement er ikke behæftet med nogen retlige fejl.

173 I overensstemmelse med fast retspraksis er Unionen nemlig forpligtet til at udøve sine kompetencer i overensstemmelse med folkeretten som helhed, herunder regler og generelle folkeretlige principper og sædvaneret samt de bestemmelser i internationale konventioner, der er bindende for Unionen (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

174 Det følger heraf, at Domstolen inden for rammerne af et annullationssøgsmål har kompetence til at vurdere, om en international aftale indgået af Unionen er forenelig med de folkeretlige regler, der i overensstemmelse med traktaterne er bindende for Unionen. Den prøvelse af gyldigheden, som Domstolen skal foretage af den retsakt, hvorved Unionen har indgået en sådan international aftale, kan vedrøre lovligheden af denne retsakt i lyset af selve indholdet af den pågældende internationale aftale (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 48-51 og den deri nævnte retspraksis).

175 Retten kunne således med rette fastslå, at princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning kunne påberåbes i forbindelse med prøvelsen af den omtvistede afgørelses gyldighed.

176 Der kan derfor ikke gives medhold i Kommissionens og Rådets argument om, at det skal udledes af dom af 21. december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864), at disse principper ikke kan påberåbes i forbindelse med prøvelsen af den omtvistede afgørelses gyldighed.

177 Hvad angår Rådets kritikpunkt om, at Unionens retsinstansers prøvelse af en EU-retsakts forenelighed med sådanne folkeretlige regler bør begrænses til åbenbart urigtige skøn, er det i det væsentlige sammenfaldende med det kritikpunkt, der er fremsat under de fjerde appelanbringender om Rettens manglende hensyntagen til den skønsmargen, som Rådet har på området for eksterne forbindelser. Dette kritikpunkt må derfor forkastes af de samme grunde som dem, der er anført i nærværende doms præmis 134.

178 Følgelig skal det femte appelanbringende i sag C-779/21 P og det tredje appelanbringende i sag C-799/21 P forkastes som ugrundede.

179 Da ingen af de anbringender, som Kommissionen og Rådet har fremsat til støtte for appellerne i sagerne C-779/21 P og C-799/21 P, er blevet tiltrådt, skal disse appeller forkastes i deres helhed.

Rådets og Kommissionens subsidiære påstande

Parternes argumentation

180 Subsidiært har Rådet fremhævet risikoen i tilfælde af annullation af den omtvistede afgørelse for alvorlige negative konsekvenser for Unionens optræden udadtil og for anfægtelse af retssikkerheden for de internationale forpligtelser, som Unionen har indgået aftale om, og som er bindende for institutionerne og medlemsstaterne, og i tilfælde af at Domstolen forkaster appellen til prøvelse af den appellerede dom, anser Rådet det for nødvendigt, at den træffer bestemmelse om, at virkningerne af den omtvistede afgørelse opretholdes i en periode på 12 måneder.

181 Kommissionen er for sin del af den opfattelse, at det ville være ønskeligt at opretholde virkningerne af den omtvistede afgørelse i halvandet år, såfremt Domstolen måtte konkludere, at en annullation af denne afgørelse er berettiget af andre grunde end dem, der er anført i den appellerede dom, og såfremt det af Domstolens konstateringer måtte være muligt at udlede en realistisk mulighed for, at der ikke desto mindre kan indgås en aftale med Kongeriget Marokko, der omfatter Vestsahara, for at muliggøre de forhandlinger, der er nødvendige for vedtagelse af Rådets afgørelser om undertegnelse og indgåelse af en sådan aftale.

182 Front Polisario har rejst indsigelse mod disse påstande.

Domstolens bemærkninger

183 Det fremgår af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Domstolen, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.

184 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at virkningerne af en sådan retsakt kan opretholdes af retssikkerhedsmæssige grunde, bl.a. når de umiddelbare virkninger af en annullation heraf vil kunne få alvorlige negative konsekvenser for de berørte parter (dom af 1.3.2022, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Republikken Korea), C-275/20, EU:C:2022:142, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

185 I det foreliggende tilfælde vil en annullation af den omtvistede afgørelse, uden at dens virkninger opretholdes i en begrænset periode, kunne få alvorlige negative konsekvenser for Unionens optræden udadtil og være til fare for retssikkerheden i forbindelse med de internationale forpligtelser, som den har indgået, og som er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne. Den omtvistede afgørelse havde nemlig til formål at godkende den omtvistede aftale på Unionens vegne, og denne aftale trådte i kraft den 19. juli 2019.

186 Følgelig skal virkningerne af den omtvistede afgørelse af retssikkerhedsmæssige grunde opretholdes i en periode på 12 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom.

Sagsomkostninger

187 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge.

188 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

189 Da Front Polisario i den foreliggende sag har nedlagt påstand om, at Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da Rådet og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges disse institutioner at bære deres egne omkostninger og betale de omkostninger, som Front Polisario har afholdt i forbindelse med nærværende appelsager.

190 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

191 I den foreliggende sag bærer Kongeriget Belgien, Ungarn, Den Portugisiske Republik og Den Slovakiske Republik, som intervenienter i appellen i sag C-799/21 P, Kongeriget Spanien, som intervenient i appellen i sagerne C-779/21 og C-799/21, samt Den Franske Republik, som intervenient i første instans, deres egne omkostninger.

192 Procesreglementets artikel 140, stk. 3, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at Domstolen kan træffe afgørelse om, at andre intervenienter end en medlemsstat eller en institution skal bære deres egne omkostninger.

193 I den foreliggende sag bestemmes det, at Comader skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Appellerne forkastes.

2) Virkningerne af Rådets afgørelse (EU) 2019/217 af 28. januar 2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side opretholdes i en periode på 12 måneder regnet fra datoen for afsigelsen af nærværende dom.

3) Europa-Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union bærer hver deres egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) i forbindelse med nærværende appelsager.

4) Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien, Ungarn, Den Portugisiske Republik, Den Slovakiske Republik, Den Franske Republik og Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) bærer hver deres egne omkostninger.

Underskrifter