ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 oktober 2024*

„Hogere voorziening – Extern optreden – Internationale overeenkomsten – Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds – Overeenkomst over de wijziging van de Protocollen nr. 1 en nr. 4 van deze overeenkomst – Sluitingshandeling – Beweerde schendingen van het internationaal recht als gevolg van de toepasselijkheid van de tweede overeenkomst op het grondgebied van de Westelijke Sahara – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Bekwaamheid om in rechte op te treden – Procesbevoegdheid – Voorwaarde dat een verzoeker in bepaalde gevallen rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de litigieuze maatregel – Beginsel van de relatieve werking van verdragen – Beginsel van zelfbeschikking – Niet-zelfbesturende gebieden – Artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties – Beoordelingsmarge van de Raad van de Europese Unie – Internationaal gewoonterecht – Algemene beginselen van het Unierecht – Instemming van het volk van een niet-zelfbesturend gebied dat houder is van het zelfbeschikkingsrecht als derde partij bij een internationale overeenkomst”

In de gevoegde zaken C-779/21 P en C-799/21 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op respectievelijk 14 december 2021 en 16 december 2021,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart en B. Eggers als gemachtigden, vervolgens door A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart en B. Eggers als gemachtigden,

rekwirante in zaak C-779/21 P,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz en A. Gavela Llopis als gemachtigden,

interveniënt in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

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

* Procestaal: Frans.

verzoeker in eerste aanleg,

Raad van de Europese Unie,

verweerder in eerste aanleg,

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères en T. Stéhelin als gemachtigden, vervolgens door G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin en B. Travard als gemachtigden,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), vertegenwoordigd door N. Angelet, G. Forwood en A. Hublet, avocats, en N. Forwood, BL,

interveniënten in eerste aanleg,

en

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door F. Naert en V. Piessevaux als gemachtigden, vervolgens door F. Naert, A. Nowak-Salles en V. Piessevaux als gemachtigden,

rekwirant in zaak C-799/21 P,

ondersteund door:

Koninkrijk België, aanvankelijk vertegenwoordigd door J.-C. Halleux, C. Pochet en M. Van Regemorter als gemachtigden, vervolgens door C. Pochet en M. Van Regemorter als gemachtigden,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Aguilera Ruiz en A. Gavela Llopis als gemachtigden,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door P. Barros da Costa en A. Pimenta als gemachtigden,

Slowaakse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde, vervolgens door S. Ondrášiková als gemachtigde,

interveniënten in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

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

verzoeker in eerste aanleg

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères en T. Stéhelin als gemachtigden, vervolgens door G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin en B. Travard als gemachtigden,

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart en B. Eggers als gemachtigden, vervolgens door A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart en B. Eggers als gemachtigden,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), vertegenwoordigd door N. Angelet, G. Forwood en A. Hublet, avocats, en N. Forwood, BL,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (rapporteur), M. L. Arastey Sahún en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: C. Di Bella, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 en 24 oktober 2023,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met hun respectieve hogere voorzieningen verzoeken de Europese Commissie (zaak C-779/21 P) en de Raad van de Europese Unie (zaak C-799/21 P) om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 29 september 2021, Front Polisario/Raad (T-279/19, EU:T:2021:639; hierna: „bestreden arrest"), houdende nietigverklaring van besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L 34, blz. 1; hierna: „litigieus besluit").

2 In zaak C-799/21 P verzoekt de Raad tevens, subsidiair, de gevolgen van het litigieuze besluit te handhaven voor een periode van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het te wijzen arrest.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

Handvest van de Verenigde Naties

3 In artikel 1 van het op 26 juni 1945 te San Francisco ondertekende Handvest van de Verenigde Naties (hierna: „VN-Handvest") is bepaald:

„De doelstellingen van de Verenigde Naties zijn:

[…]

2. Tussen de naties vriendschappelijke betrekkingen tot ontwikkeling te brengen, die zijn gegrond op eerbied voor het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken, en andere passende maatregelen te nemen ter versterking van de vrede overal ter wereld;

[…]"

4 In hoofdstuk XI („Verklaring betreffende niet-zelfbesturende gebieden") van het VN-Handvest is artikel 73 opgenomen dat luidt als volgt:

„Leden van de Verenigde Naties die verantwoordelijkheid dragen of aanvaarden voor het bestuur van gebieden waarvan de bevolking nog geen volledig zelfbestuur heeft verworven, erkennen het beginsel dat de belangen van de inwoners van deze gebieden op de eerste plaats komen, en aanvaarden, als een heilige opdracht, de verplichting binnen het in dit Handvest vastgelegde stelsel van internationale vrede en veiligheid, het welzijn van de inwoners van deze gebieden naar beste krachten te bevorderen […].

[…]"

Verdrag van Wenen

5 Ingevolge de laatste alinea van de preambule van het op 23 mei 1969 te Wenen gesloten Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331; hierna: „Verdrag van Wenen"), „bevestigen" de verdragsluitende partijen dat „de vraagstukken die niet door de bepalingen van dit Verdrag worden geregeld, zullen worden beheerst door de regels van het internationale gewoonterecht".

6 Artikel 3 van dit verdrag („Internationale overeenkomsten die buiten de werkingssfeer van dit Verdrag vallen") luidt:

„Het feit dat dit verdrag noch op internationale overeenkomsten gesloten tussen staten en andere subjecten van volkenrecht of tussen deze andere subjecten van volkenrecht, noch op niet in geschrifte tot stand gebrachte internationale overeenkomsten van toepassing is, doet geen afbreuk aan:

[…]

b) de toepassing op deze overeenkomsten van alle in dit verdrag vastgestelde regels waaraan zij onafhankelijk van dit verdrag krachtens het volkenrecht zouden zijn onderworpen;

[…]”

7 Artikel 29 van het Verdrag van Wenen („Territoriale gelding van verdragen”) bepaalt:

„Tenzij een andere bedoeling uit het verdrag blijkt of op een andere wijze is komen vast te staan, bindt een verdrag elke partij ten opzichte van haar gehele grondgebied.”

8 Artikel 34 van dit verdrag („Algemene regel betreffende derde staten”) luidt:

„Een verdrag schept geen verplichtingen of rechten voor een derde staat zonder diens instemming.”

9 Artikel 35 van dat verdrag („Verdragen die voorzien in verplichtingen voor derde staten”) bepaalt het volgende:

„Voor een derde staat ontstaat ten gevolge van een bepaling van een verdrag een verplichting, indien de partijen bij het verdrag door middel van deze bepaling de verplichting beogen te scheppen en indien de derde staat deze verplichting uitdrukkelijk schriftelijk aanvaardt.”

10 Artikel 36 van dat verdrag („Verdragen die voorzien in rechten voor derde staten”) is verwoord als volgt:

„1. Voor een derde staat ontstaat ten gevolge van een bepaling van een verdrag een recht, indien de partijen bij het verdrag door deze bepaling dit recht willen verlenen aan de derde staat of aan een groep staten waartoe hij behoort, of aan alle staten, en indien de derde staat daarmede instemt. De instemming wordt geacht te zijn gegeven zolang er geen aanwijzing van het tegendeel bestaat, tenzij het verdrag anders bepaalt.

2. Een staat die van een recht, overeenkomstig het eerste lid, gebruik maakt, is voor de uitoefening van dat recht gehouden, de voorwaarden, voorzien in het verdrag of overeenkomstig zijn bepalingen vastgesteld, te eerbiedigen.”

Associatieovereenkomst

11 De Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, die is ondertekend op 26 februari 1996 te Brussel (PB 2000, L 70, blz. 2; hierna: „associatieovereenkomst”) is in werking getreden op 1 maart 2000.

12 Artikel 1, leden 1 en 2, van de associatieovereenkomst bepaalt:

„1. Er wordt een associatie tot stand gebracht tussen de [Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal] en haar lidstaten, enerzijds, en Marokko, anderzijds.

2. Deze associatie heeft ten doel:

– een passend kader tot stand te brengen voor de politieke dialoog tussen de partijen met het oog op het versterken van hun betrekkingen op alle terreinen die zij in het kader van een dergelijke dialoog van belang achten;

– de voorwaarden vast te leggen voor de geleidelijke liberalisering van het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer;

– het bevorderen van de handel en van evenwichtige sociale en economische betrekkingen tussen de partijen, met name door middel van dialoog en samenwerking, teneinde de ontwikkeling en de welvaart van Marokko en de Marokkaanse bevolking te bevorderen;

– het aanmoedigen van de Maghrebijnse integratie door bevordering van de handel en samenwerking tussen Marokko en de landen in de regio;

– het bevorderen van de samenwerking op economisch, sociaal, cultureel en financieel gebied."

13 Artikel 16 van de associatieovereenkomst luidt:

„De [Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal] en Marokko stellen geleidelijk een grotere liberalisering in van het onderlinge handelsverkeer in landbouw- en visserijproducten."

14 In artikel 94 van deze overeenkomst wordt het volgende bepaald:

„Deze overeenkomst is van toepassing op het grondgebied waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van toepassing zijn, overeenkomstig de bepalingen van genoemde Verdragen, enerzijds, en op het grondgebied van Marokko, anderzijds."

Voorgeschiedenis van het geding

15 Ten behoeve van de onderhavige procedure kan de voorgeschiedenis van het geding, zoals uiteengezet in de punten 1 tot en met 53 van het bestreden arrest, als volgt worden weergegeven.

Internationale context

16 De Westelijke Sahara is een gebied in het noordwesten van Afrika dat aan het einde van de negentiende eeuw een kolonie van het Koninkrijk Spanje, en daarna een Spaanse provincie werd. In 1963 heeft de VN dit gebied op de „voorlopige lijst van gebieden die vallen onder de Verklaring over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken [resolutie 1514 (XV) van de Algemene Vergadering van de VN]" geplaatst als niet-zelfbesturend gebied waarover het Koninkrijk Spanje bestuur uitoefent in de zin van artikel 73 van het VN-Handvest. Tot op heden staat het nog steeds op de lijst van niet-zelfbesturende gebieden die door de secretaris-generaal van de VN is opgesteld op basis van de uit hoofde van artikel 73, onder e), van dat Handvest verstrekte gegevens.

17 Op 20 december 1966 heeft de Algemene Vergadering van de VN, tijdens haar 1500e sessie, resolutie 2229 (XXI) betreffende de kwestie Ifni en de Spaanse Sahara aangenomen, waarin zij nogmaals heeft gewezen op het „onvervreemdbare recht van de bevolking van […] de Spaanse Sahara op zelfbeschikking overeenkomstig resolutie 1514 (XV) van de Algemene Vergadering", en het Koninkrijk Spanje, als besturende mogendheid, heeft verzocht om „zo spoedig mogelijk […] de modaliteiten vast te stellen voor een onder auspiciën van de [VN] te houden referendum, teneinde de autochtone bevolking van het gebied in staat te stellen haar recht op zelfbeschikking vrijelijk uit te oefenen".

18 Op 24 oktober 1970 heeft de Algemene Vergadering van de VN, tijdens haar 1883e sessie, resolutie 2625 (XXV) aangenomen, waarbij zij de aan die resolutie gehechte tekst van de „Verklaring over volkenrechtelijke beginselen betreffende vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties" heeft goedgekeurd. In die verklaring wordt met name „het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken" „plechtig afgekondigd".

19 Het Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) is een organisatie die op 10 mei 1973 is opgericht in de Westelijke Sahara. Het wordt in artikel 1 van zijn statuten omschreven als een „beweging voor nationale bevrijding" waarvan de leden „[strijden] voor de volledige onafhankelijkheid en het terugkrijgen door het Saharaanse volk van zijn soevereiniteit over het gehele grondgebied van de Arabische Democratische Republiek Sahara".

20 Op 20 augustus 1974 heeft het Koninkrijk Spanje een brief aan de secretaris-generaal van de VN gezonden, waarin het zijn besluit aankondigde om onder auspiciën van de VN een referendum te organiseren om het volk van de Westelijke Sahara in staat te stellen zijn recht op zelfbeschikking uit te oefenen.

21 Op 16 oktober 1975 heeft het Internationaal Gerechtshof (hierna: „IGH"), in zijn hoedanigheid van voornaamste rechterlijke instantie van de VN en naar aanleiding van een verzoek van de Algemene Vergadering van de VN in het kader van haar werkzaamheden met betrekking tot de dekolonisatie van de Westelijke Sahara, een advies over de Westelijke Sahara uitgebracht (*ICJ Reports 1975*, blz. 12; hierna: „advies over de Westelijke Sahara"). Het IGH heeft in punt 162 van dat advies het volgende vastgesteld:

„Uit de aan het [IGH] overgelegde stukken en inlichtingen blijkt dat er ten tijde van de Spaanse kolonisatie juridische loyaliteitsbanden bestonden tussen de sultan van Marokko en een aantal van de op het grondgebied van de Westelijke Sahara levende stammen. Tevens blijkt hieruit het bestaan van rechten, waaronder bepaalde rechten inzake het grondgebruik, die juridische banden vormden tussen de Mauritaanse entiteit, in de door het [IGH] begrepen betekenis, en het grondgebied van de Westelijke Sahara. Daarentegen komt het [IGH] tot de slotsom dat uit de overgelegde stukken en inlichtingen niet blijkt dat tussen de Westelijke Sahara, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko en de Mauritaanse entiteit, anderzijds, een soevereiniteitsrelatie bestond. Het [IGH] heeft dus niet het bestaan geconstateerd van juridische banden die gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van resolutie 1514 (XV) [van de Algemene Vergadering van de VN] op de dekolonisatie van de Westelijke Sahara, in het bijzonder voor de toepassing van het beginsel van zelfbeschikking door de vrije en waarachtige uiting van de wil van de bevolking van het gebied."

22 In punt 163 van het advies over de Westelijke Sahara heeft het IGH met name het volgende verklaard:

„Wat vraag I betreft, [is het IGH van oordeel] dat de Westelijke Sahara (Rio de Oro en Sakiet El Hamra) geen niemandsland (terra nullius) was op het moment van de kolonisatie ervan door Spanje; […] wat vraag II betreft, […] dat het gebied met het Koninkrijk Marokko juridische banden had met de in punt 162 van het onderhavige advies vermelde kenmerken [en] dat het gebied met de Mauritaanse entiteit juridische banden had met de in punt 162 van het onderhavige advies vermelde kenmerken."

23 In een toespraak op de dag waarop het advies over de Westelijke Sahara openbaar werd gemaakt, heeft de koning van Marokko verklaard dat „de hele wereld [had] erkend dat de [Westelijke] Sahara behoorde" tot het Koninkrijk Marokko en dat het aan dit Koninkrijk „[stond] om dit gebied vreedzaam weer in bezit te nemen", waarbij hij een oproep deed om met dat doel een mars te houden.

24 Op 6 november 1975 heeft de VN-Veiligheidsraad, tijdens zijn 1854e sessie, resolutie 380 (1975) betreffende de Westelijke Sahara aangenomen, waarbij „het doorgaan van [die aangekondigde] mars [werd betreurd]" en „het [Koninkrijk] Marokko [werd opgeroepen] om alle deelnemers aan [die] mars onmiddellijk uit het gebied van de Westelijke Sahara terug te trekken".

25 Op 26 februari 1976 heeft het Koninkrijk Spanje de secretaris-generaal van de VN ervan in kennis gesteld zijn aanwezigheid in de Westelijke Sahara met ingang van die dag te beëindigen en zich voortaan ontslagen te achten van elke volkenrechtelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het bestuur van dat gebied.

26 Ondertussen was er in die regio een gewapend conflict uitgebroken tussen het Koninkrijk Marokko, de Islamitische Republiek Mauritanië en het Front Polisario. Een deel van de bevolking van de Westelijke Sahara is gevlucht voor dat conflict en heeft zijn toevlucht gevonden in op Algerijns grondgebied gelegen kampen in de nabijheid van de grens met de Westelijke Sahara.

27 De dag nadat het Koninkrijk Spanje zijn aanwezigheid in de Westelijke Sahara had beëindigd, kondigde het Front Polisario de oprichting van de Arabische Democratische Republiek Sahara (RASD) aan. Noch de Europese Unie noch een van haar lidstaten erkent de RASD tot op heden.

28 Op 14 april 1976 heeft het Koninkrijk Marokko met de Islamitische Republiek Mauritanië een verdrag gesloten inzake de verdeling van het grondgebied van de Westelijke Sahara en het bij dit verdrag aan voornoemd Koninkrijk toegewezen grondgebied geannexeerd. Op 10 augustus 1979 heeft de Islamitische Republiek Mauritanië een vredesverdrag gesloten met het Front Polisario, volgens hetwelk zij afstand deed van alle territoriale aanspraken op de Westelijke Sahara. Daarop heeft het Koninkrijk Marokko de controle over het door de Mauritaanse strijdkrachten ontruimde gebied overgenomen.

29 Op 21 november 1979 heeft de Algemene Vergadering van de VN, tijdens haar 75e sessie, resolutie 34/37 over de kwestie van de Westelijke Sahara aangenomen, waarbij zij „opnieuw het onvervreemdbare recht [benadrukte] op zelfbeschikking en onafhankelijkheid van het volk van de Westelijke Sahara, in overeenstemming met het [VN-Handvest] […] en de doelstellingen van haar resolutie 1514 (XV)", „ten zeerste de verslechtering van de situatie [betreurde] die het gevolg [was] van de aanhoudende bezetting van de Westelijke Sahara door Marokko", „het Koninkrijk Marokko met aandrang [verzocht] om zelf ook bij te dragen aan het vredesproces en een einde te

maken aan de bezetting van het grondgebied van de Westelijke Sahara" en „hiertoe in overweging [gaf] het [Front Polisario] als vertegenwoordiger van de Sahrawi, volledig te betrekken bij het zoeken naar een definitieve, rechtvaardige en duurzame oplossing van het vraagstuk van de Westelijke Sahara, in overeenstemming met de resoluties en verklaringen van de [VN]". Na die resolutie volgde resolutie 35/19, aangenomen door de Algemene Vergadering van de VN op 11 november 1980 tijdens haar 56e sessie, waarbij de Algemene Vergadering van de VN in punt 10 ervan „Marokko en het [Front Polisario] als vertegenwoordiger van de Sahrawi […] met aandrang [heeft verzocht] onmiddellijke onderhandelingen op te starten om tot een definitieve regeling te komen voor het vraagstuk van de Westelijke Sahara".

30 Het conflict tussen het Koninkrijk Marokko en het Front Polisario bleef voortduren, totdat de twee partijen op 30 augustus 1988 in beginsel instemden met de voorstellen voor een regeling, die onder meer afkomstig waren van de secretaris-generaal van de VN en met name voorzagen in een staakt-het-vuren en de organisatie van een referendum over zelfbeschikking onder toezicht van de VN. Bij gebrek aan een politieke oplossing werden de vijandelijkheden echter hervat in 2020.

31 Om onder meer toezicht te houden op het staakt-het-vuren en te helpen bij de organisatie van dat referendum, heeft de VN-Veiligheidsraad in april 1991 de VN-missie voor het referendum in de Westelijke Sahara („Minurso") opgericht, waarvan het mandaat elk jaar wordt verlengd en tot op heden nog steeds bestaat. Resoluties van de VN-Veiligheidsraad hebben geregeld herhaald dat de politieke oplossing moet voorzien in „zelfbeschikking voor het volk van de Westelijke Sahara in het kader van regelingen die stroken met de beginselen en doelstellingen van het [VN-Handvest]" [zie recentelijk resolutie 2703 (2023) van de VN-Veiligheidsraad van 30 oktober 2023, punt 4].

32 Tot op heden heeft een dergelijk referendum niet plaatsgevonden en het Koninkrijk Marokko controleert het grootste deel van het grondgebied van de Westelijke Sahara, dat door een door het Marokkaanse leger gebouwde en bewaakte muur van zand wordt gescheiden van de rest van dat gebied, dat door het Front Polisario wordt gecontroleerd.

Associatieovereenkomst, liberaliseringsovereenkomst en de rechtsgevolgen ervan

33 Na de inwerkingtreding van de associatieovereenkomst op 1 maart 2000 werden er verschillende protocollen bij de overeenkomst gesloten en gewijzigd. Zo hebben de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko op 13 december 2010 te Brussel de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de Protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2012, L 241, blz. 4; hierna: „liberaliseringsovereenkomst") ondertekend. Deze overeenkomst is goedgekeurd namens de Unie bij besluit 2012/497/EU van de Raad van 8 maart 2012 (PB 2012, L 241, blz. 2).

34 Het Front Polisario heeft op 19 november 2012 bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van dat besluit en in het kader hiervan aangevoerd dat de Raad op een aantal punten niet had voldaan aan zijn verplichtingen uit hoofde van het volkenrecht door bij dit besluit de toepassing goed te keuren van de liberaliseringsovereenkomst op het grondgebied van de Westelijke Sahara. Bij arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), heeft het Gerecht besluit 2012/497 nietig verklaard voor zover daarbij de

toepassing van de liberaliseringsovereenkomst op de Westelijke Sahara werd goedgekeurd. De grond voor deze nietigverklaring was dat de Raad zijn verplichting om vóór de vaststelling van besluit 2012/497 alle gegevens van het geval te onderzoeken niet was nagekomen doordat hij niet was nagegaan of de exploitatie van de uit dat gebied afkomstige en naar de Europese Unie uitgevoerde producten niet plaatsvond ten nadele van de bevolking van het betrokken gebied en geen inbreuk maakte op de grondrechten van de betrokken personen.

35 Het Hof heeft, op een hogere voorziening van de Raad van 19 februari 2016, bij arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), vernietigd en het door het Front Polisario bij het Gerecht ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Dienaangaande heeft het Hof het tweede middel gegrond verklaard, namelijk dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de analyse van de procesbevoegdheid van het Front Polisario en meer in het bijzonder dat het Gerecht ten onrechte heeft geoordeeld dat de liberaliseringsovereenkomst van toepassing was op de Westelijke Sahara. Het Hof heeft met name geoordeeld dat overeenkomstig het beginsel van zelfbeschikking dat van toepassing is in de betrekkingen tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko, en het daaruit voortvloeiende recht op zelfbeschikking van het volk van de Westelijke Sahara, dat een niet-zelfbesturend gebied is in de zin van artikel 73 van het VN-Handvest, dit gebied een eigen en onderscheiden status heeft ten opzichte van die van elke staat, met inbegrip van het Koninkrijk Marokko. Het Hof heeft hieruit de slotsom getrokken dat de woorden „grondgebied van Marokko” in artikel 94 van de associatieovereenkomst niet aldus kunnen worden uitgelegd dat de Westelijke Sahara binnen de territoriale werkingssfeer van die overeenkomst valt.

36 Om tot die slotsom te komen, heeft het Hof zich in zijn arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ook gebaseerd op het feit dat het volk van de Westelijke Sahara moest worden beschouwd als een „derde” in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen. De toestemming van die derde was namelijk vereist opdat de uitvoering van de associatieovereenkomst gevolgen zou hebben voor hem ingeval het grondgebied van de Westelijke Sahara binnen de werkingssfeer van die overeenkomst zou vallen, zonder dat behoeft te worden vastgesteld of een dergelijke uitvoering voor hem verplichtingen dan wel rechten zou meebrengen. Het Hof heeft verklaard dat uit het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), niet blijkt dat het volk van de Westelijke Sahara uiting heeft gegeven aan een dergelijke toestemming wat betreft de associatieovereenkomst.

Litigieuze overeenkomst en litigieus besluit

37 Na het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), heeft de Raad bij besluit van 29 mei 2017 de Commissie gemachtigd om namens de Unie onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko aan te knopen met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst tot wijziging van Protocol nr. 1 betreffende de regeling die van toepassing is bij de invoer in de Europese Unie van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit Marokko, en van Protocol nr. 4, betreffende de definitie van het begrip „producten van oorsprong” en de methoden van administratieve samenwerking, van de associatieovereenkomst. In het kader van de aan de Commissie verleende machtiging tot het openen van onderhandelingen heeft de Raad die instelling verzocht om ervoor te zorgen dat de personen op wie de beoogde internationale overeenkomst betrekking heeft, op passende wijze zouden worden betrokken en om voorts de

mogelijke gevolgen van die overeenkomst te beoordelen voor de duurzame ontwikkeling van de Westelijke Sahara, met name de voordelen voor de plaatselijke bevolking en de effecten van de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen op de betrokken gebieden.

38 Nadat de Commissie had gerapporteerd over de uitkomst van haar raadplegingen en analyse in haar verslag van 11 juni 2018 over de voordelen voor de bevolking van de Westelijke Sahara van de uitbreiding van de tariefpreferenties naar de uit de Westelijke Sahara afkomstige producten en over de raadpleging van dat volk met betrekking tot deze uitbreiding, hebben de Unie en het Koninkrijk Marokko op 25 oktober 2018 hebben te Brussel de Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L 34, blz. 4; hierna: „litigieuze overeenkomst"), ondertekend.

39 De derde tot en met de negende alinea van elk van de twee brieven, waarvan de uitwisseling ten grondslag heeft gelegen aan de litigieuze overeenkomst luiden als volgt:

„Deze overeenkomst is gesloten behoudens de respectieve standpunten van de [Unie] over de status van de Westelijke Sahara en van het Koninkrijk Marokko met betrekking tot die regio.

Beide partijen bevestigen hun steun aan het proces van de Verenigde Naties en steunen de inspanningen van de secretaris-generaal [van de VN] om tot een definitieve politieke oplossing te komen die in overeenstemming is met de beginselen en doelstellingen van het Handvest van de Verenigde Naties en is gebaseerd op de resoluties van de [VN-Veiligheidsraad].

De [Unie] en het Koninkrijk Marokko zijn overeengekomen om de onderstaande gemeenschappelijke verklaring in te voegen na Protocol nr. 4 […].

‚Gemeenschappelijke verklaring betreffende de [associatieovereenkomst]

1. De producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die zijn onderworpen aan controle door de douaneautoriteiten van het Koninkrijk Marokko, genieten dezelfde handelspreferenties als die welke door de [Unie] zijn toegekend aan de producten die onder de Associatieovereenkomst vallen.

2. Protocol nr. 4 is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van de oorsprongsstatus van de in punt 1 bedoelde producten, met inbegrip van de bewijzen van oorsprong.

3. De douaneautoriteiten van de lidstaten van de [Unie] en van het Koninkrijk Marokko moeten de toepassing van Protocol nr. 4 op deze producten waarborgen.'

De [Unie] en het Koninkrijk Marokko bevestigen opnieuw hun verbintenis om de protocollen toe te passen in overeenstemming met de bepalingen van de Associatieovereenkomst wat betreft de eerbiediging van de fundamentele vrijheden en van de mensenrechten.

De invoeging van deze gemeenschappelijke verklaring berust op het reeds lang bestaande bevoorrechte partnerschap tussen de [Unie] en het Koninkrijk Marokko, zoals bekrachtigd door de aan het Koninkrijk Marokko toegekende geavanceerde status, en op de door de partijen gedeelde ambitie om dit partnerschap te verdiepen en te verbreden.

In deze geest van partnerschap en teneinde de partijen in staat te stellen de effecten van deze overeenkomst te beoordelen, in het bijzonder op de duurzame ontwikkeling, met name wat betreft de voordelen voor de betrokken bevolking en de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden, zijn de [Unie] en het Koninkrijk Marokko overeengekomen om minstens eenmaal per jaar onderling informatie uit te wisselen in het kader van het associatiecomité.

De specifieke modaliteiten van deze beoordeling zullen later worden bepaald met het oog op de aanneming ervan door het associatiecomité en dit uiterlijk twee maanden na de inwerkingtreding van deze overeenkomst."

40 Op 28 januari 2019 heeft de Raad het litigieuze besluit vastgesteld.

41 De overwegingen 3 tot en met 10 van het bestreden besluit luiden:

„(3) De Unie loopt niet vooruit op het politieke proces onder de vlag van de Verenigde Naties inzake de uiteindelijke status van de Westelijke Sahara en blijft zoeken naar een oplossing voor het geschil in de Westelijke Sahara, dat momenteel door de Verenigde Naties op de lijst van niet-zelfbesturende gebieden is geplaatst, dat vandaag de dag grotendeels door het Koninkrijk Marokko wordt bestuurd. […]

(4) Sinds de inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst zijn er in de Unie producten uit de Westelijke Sahara met oorsprongscertificaat van Marokko ingevoerd die tariefpreferenties genoten zoals vastgesteld in de relevante bepalingen van bovengenoemde overeenkomst.

(5) In zijn arrest [van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] heeft het Hof van Justitie echter verduidelijkt dat de Associatieovereenkomst alleen het grondgebied van het Koninkrijk Marokko bestrijkt en niet de Westelijke Sahara, dat een niet-zelfbesturend gebied is.

(6) Het is belangrijk ervoor te zorgen dat het handelsverkeer dat zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, niet wordt verstoord en dat tegelijk de nodige waarborgen worden geboden voor de bescherming van het internationaal recht, waaronder de mensenrechten en de duurzame ontwikkeling van de betrokken gebieden. De Raad heeft de Commissie op 29 mei 2017 gemachtigd om onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko te openen teneinde, conform het arrest [van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], een rechtsgrondslag te creëren voor de toekenning van de in de Associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. Een overeenkomst tussen de [Unie] en het Koninkrijk Marokko is het enige middel om ervoor te zorgen dat aan de invoer van producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een preferentiële oorsprong wordt toegekend, aangezien alleen de Marokkaanse autoriteiten kunnen waarborgen dat de nodige regels om deze preferenties toe te kennen, worden nageleefd.

(7) De Commissie heeft een beoordeling verricht van de mogelijke gevolgen van een dergelijke overeenkomst voor de duurzame ontwikkeling, met name wat betreft de voor- en nadelen van de toekenning van tariefpreferenties aan producten uit de Westelijke Sahara voor de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft, alsook de effecten ervan op de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden. […]

(8) […] [Uit] deze beoordeling [blijkt] dat, over het algemeen, de voordelen voor de economie van de Westelijke Sahara die voortvloeien uit de toekenning van de in de Associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, en met name het krachtige hefboomeffect ervan op de economie en bijgevolg op de sociale ontwikkeling, veel groter zijn dan de tijdens de raadplegingsprocedure aangehaalde nadelen, zoals het overmatige gebruik van natuurlijke hulpbronnen […].

(9) De uitbreiding van de tariefpreferenties naar producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara wordt geacht een doorgaans positief effect hebben voor de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft. […]

(10) In het licht van de overwegingen inzake de instemming in het arrest [van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], heeft de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden [(EDEO)], in de huidige context alle redelijke en mogelijke maatregelen genomen om de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft voldoende te betrekken teneinde hun instemming met de overeenkomst te verzekeren. Er zijn brede raadplegingen gehouden en de sociaaleconomische en politieke actoren die aan de raadplegingen hebben deelgenomen hebben zich in meerderheid uitgesproken voor een uitbreiding van de tariefpreferenties van de Associatieovereenkomst naar de Westelijke Sahara. De tegenstanders van de uitbreiding gingen er voornamelijk van uit dat een dergelijke overeenkomst de positie van Marokko in de Westelijke Sahara zou bekrachtigen. Uit de bewoordingen van deze overeenkomst kan echter in geen enkel opzicht worden afgeleid dat zij de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara erkent. Bovendien zal de Unie met nog grotere inspanningen het proces blijven steunen om onder de vlag van de Verenigde Naties tot een vreedzame oplossing van het geschil te komen."

42 In artikel 1, eerste alinea, van het litigieuze besluit wordt bepaald dat de litigieuze overeenkomst namens de Unie wordt goedgekeurd. Die overeenkomst is in werking getreden op 19 juli 2019 (PB 2019, L 197, blz. 1).

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

43 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 27 april 2019, heeft het Front Polisario beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.

44 Het Gerecht heeft, bij het bestreden arrest, het litigieuze besluit nietig verklaard en geoordeeld dat de gevolgen van dat besluit worden gehandhaafd gedurende een periode die niet langer mag zijn dan de in artikel 56, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie genoemde termijn of, indien binnen die termijn hogere voorziening is ingesteld, tot aan de uitspraak van het arrest van het Hof waarbij over die hogere voorziening wordt beslist.

45 In de eerste plaats heeft het Gerecht zich gebogen over de twee middelen van niet-ontvankelijkheid die primair zijn aangevoerd tegen dat beroep door de Raad, ondersteund door de Franse Republiek, door de Commissie en de Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), ontleend aan, wat het eerste middel betreft, het gebrek van het Front Polisario aan de bekwaamheid om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte

op te treden, en, wat het tweede middel betreft, het gebrek aan procesbevoegdheid van het Front Polisario om op te komen tegen het litigieuze besluit, en heeft deze respectievelijk in de punten 79 tot en met 114 en 133 tot en met 238 van het bestreden arrest afgewezen.

46 In de tweede plaats wees het Gerecht het door het Front Polisario tot staving van zijn vorderingen aangevoerde eerste middel tot nietigverklaring, ontleend aan de onbevoegdheid van de Raad om het litigieuze besluit vast te stellen af en onderzocht het in de punten 251 tot en met 391 van het bestreden arrest het derde middel tot nietigverklaring, dat in wezen is ontleend aan niet-nakoming door de Raad van zijn verplichting tot naleving van de vereisten die het Hof heeft afgeleid uit het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals gepreciseerd in de arresten van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), en 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). In punt 391 van het bestreden arrest is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat de Raad bij de vaststelling van het litigieuze besluit niet voldoende rekening heeft gehouden met alle relevante elementen in verband met de situatie in de Westelijke Sahara en ten onrechte van mening was dat hij over een beoordelingsmarge beschikte om te beslissen of moest worden voldaan aan het vereiste – overeenkomstig de uitlegging die het Hof heeft gegeven aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen in samenhang met het zelfbeschikkingsbeginsel – dat het volk van dat gebied, in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, zijn instemming betuigt met de toepassing van die overeenkomst op het betrokken gebied.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

47 Bij beslissing van de president van het Hof van 15 februari 2022 werden de zaken C-779/21 P en C-799/21 P gevoegd voor de schriftelijke en mondelinge behandeling en voor het arrest.

48 Bij beslissing van de president van het Hof van 27 mei 2022 is het Koninkrijk Spanje toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie in zaak C-779/21 P.

49 Bij beslissingen van de president van het Hof van 27 mei 2022 zijn het Koninkrijk Spanje, Hongarije, de Portugese Republiek en de Slowaakse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad in zaak C-799/21 P.

50 Bij beslissing van de president van het Hof van 13 juni 2022 is het Koninkrijk België eveneens toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad in zaak C-799/21 P. Deze lidstaat heeft vervolgens echter niet deelgenomen aan de schriftelijke behandeling van de procedure.

51 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie (zaak C-779/21 P) het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het beroep in eerste aanleg van het Front Polisario te verwerpen of, indien het Hof oordeelt dat de zaak niet in staat van wijzen is, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht;

– het Front Polisario te verwijzen in alle kosten van beide procedures, daaronder begrepen rekwirantes kosten.

52 Met zijn hogere voorziening verzoekt de Raad (zaak C-799/21 P) het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– definitief uitspraak te doen over de punten waartegen de onderhavige hogere voorziening is gericht en het beroep van het Front Polisario te verwerpen;

– het Front Polisario te verwijzen in de kosten die in het kader van de onderhavige hogere voorziening en in zaak T-279/19 zijn gemaakt, en

– subsidiair, de gevolgen van het litigieuze besluit te handhaven gedurende een periode van twaalf maanden te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het te wijzen arrest.

53 Het Front Polisario verzoekt het Hof:

– de hogere voorzieningen af te wijzen;

– de Commissie te verwijzen in alle kosten die het Front Polisario in het kader van de onderhavige zaak heeft gemaakt, en

– de Raad te verwijzen in alle kosten die het Front Polisario in het kader van de onderhavige zaak en bij het Gerecht in eerste aanleg heeft gemaakt.

54 De Franse Republiek verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– definitief uitspraak te doen over de punten waartegen de onderhavige hogere voorziening is gericht en het beroep van het Front Polisario te verwerpen, dan wel, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, indien zij, volgens het Hof, niet in staat van wijzen is, en

– subsidiair, wat betreft de middelen van de Raad en de Commissie, de gevolgen van het litigieuze besluit te handhaven gedurende een periode van achttien maanden te rekenen vanaf de datum van uitspraak van het te wijzen arrest.

55 De Comader verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het beroep van het Front Polisario niet-ontvankelijk of althans ongegrond te verklaren, en

– het Front Polisario te verwijzen in de kosten.

56 Het Koninkrijk Spanje verzoekt het Hof de hogere voorziening van de Commissie in zaak C-779/21 P en de hogere voorziening van de Raad in zaak C-799/21 P toe te wijzen. Het Koninkrijk België, Hongarije, de Portugese Republiek en de Slowaakse Republiek verzoeken het Hof de hogere voorziening van de Raad toe te wijzen.

Hogere voorzieningen

57 Tot staving van hun hogere voorzieningen voeren de Commissie, rekwirante in zaak C-779/21 P, en de Raad, rekwirant in zaak C-799/21 P, respectievelijk vijf en vier middelen aan. De eerste drie middelen in zaak C-779/21 P en de eerste twee middelen in zaak C-799/21 P zijn ontleend aan onjuiste rechtsopvattingen van het Gerecht wat betreft de ontvankelijkheid van het door het Polisario Front ingestelde beroep, terwijl het vierde en het vijfde middel in zaak C-779/21 P en het derde en het vierde middel in zaak C-799/21 P zijn ontleend aan onjuiste rechtsopvattingen van het Gerecht in het kader van het onderzoek van de gegrondheid van dat beroep.

Eerste middel in zaak C-779/21 P en eerste middel in zaak C-799/21 P: onbekwaamheid van het Front Polisario om in rechte op te treden

Argumenten van partijen

58 Met hun respectieve eerste middelen verwijten de Raad en de Commissie het Gerecht dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 90 tot en met 114 van het bestreden arrest te oordelen dat het Front Polisario bekwaam is om op te treden voor de Unierechter.

59 Deze twee instellingen, alsmede de Franse Republiek en de Comader, betogen in wezen dat het Front Polisario geen rechtspersoonlijkheid heeft, noch volgens het internationale recht, noch volgens het Unierecht. Bovendien verzetten zij zich ertegen dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming kan worden ingeroepen om te erkennen dat het Front Polisario bij het Gerecht beroep kan instellen om op te komen voor het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara, aangezien anders elk beroep ontvankelijk wordt verklaard dat bij de rechter van de Unie, als „interne” rechter, is ingesteld, ook al heeft dat beroep betrekking op een internationaal geschil dat onder het internationaal recht valt en door een subject van internationaal recht is ingesteld, en dat niet bij een internationale rechter aanhangig kan worden gemaakt. Volgens de Raad houdt het recht op effectieve rechterlijke bescherming geen universele, aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU voorbijgaande toegang tot de Unierechter in.

60 Voorts is de Commissie van mening dat, ook al speelt het Front Polisario ongetwijfeld een rol bij de „politieke oplossing” van het vraagstuk van de definitieve status van het grondgebied van de Westelijke Sahara, zoals aangegeven in de punten 91 en 92 van het bestreden arrest, het belang van resolutie 34/37 van de Algemene Vergadering van de VN, die door het Gerecht is aangehaald en waarnaar in punt 29 van het onderhavige arrest wordt verwezen, moet worden gerelativeerd. In die resolutie wordt weliswaar een lans gebroken voor de deelname van het Front Polisario als „vertegenwoordiger” van het volk van de Westelijke Sahara aan de politieke oplossing van het conflict over dat gebied, maar deze resolutie is niet bindend en inmiddels is er door rechtstreekse algemene verkiezingen een bepaalde vorm van lokale vertegenwoordiging van de bevolking van de Westelijke Sahara ontstaan. Volgens de Commissie heeft de Unie het Front Polisario nooit erkend als iets anders dan een van de „partijen” in een vredesproces dat op het niveau van de VN wordt gevoerd, en het precieze aandeel van het volk van de Westelijke Sahara dat zich vertegenwoordigd acht door het Front Polisario blijft ongewis.

61 Volgens de Raad heeft het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het begrip „rechtspersoon” in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU ruim uit te leggen, waarbij geen rekening is gehouden met de grenzen van de rol en de representativiteit van het Front Polisario in het internationale recht, en door in punt 103 van het bestreden arrest de argumenten van de Raad dienaangaande te verwerpen. Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de representativiteit van het Front Polisario in het kader van het proces van politieke oplossing van het geschil op het niveau van de VN rechtvaardigde dat aan hem de hoedanigheid van „rechtspersoon” werd verleend, zodat hij de geldigheid kon betwisten van een besluit betreffende de sluiting van een overeenkomst dat geen verband hield met de oplossing van dat geschil. De rol van het Front Polisario op het internationale toneel is beperkt tot zijn vermogen om als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara deel te nemen aan de onder auspiciën van de VN gevoerde onderhandelingen over de definitieve status van de Westelijke Sahara overeenkomstig resolutie 34/37 van de Algemene Vergadering van de VN, waarnaar in punt 29 van het onderhavige arrest wordt verwezen. Het feit dat de instellingen van de Unie het bestaan erkennen van een geschil waarover in het kader van de VN wordt onderhandeld, betekent geenszins dat de Unie of haar instellingen het Front Polisario als hun gesprekspartner erkennen, aangezien de Unie geen partij is bij deze onderhandelingen.

62 Het Front Polisario weerspreekt dit betoog.

Beoordeling door het Hof

63 Zoals het Gerecht in wezen in de punten 82 en 83 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, kan krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, weliswaar iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea van dat artikel vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen, maar heeft het Hof reeds geoordeeld dat bepaalde entiteiten, onafhankelijk van de vraag of zij waren opgericht als rechtspersonen naar nationaal recht, bekwaam waren om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden.

64 Zoals het Gerecht in punt 84 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, was dat met name het geval wanneer, ten eerste, de betrokken entiteit voldoende representatief was voor de personen van wie zij de aan het Unierecht ontleende rechten stelde te verdedigen, en zij over de nodige autonomie en verantwoordelijkheid beschikte om in het kader van de door dat recht bepaalde rechtsbetrekkingen op te treden, en, ten tweede, die entiteit door de instellingen was erkend als gesprekspartner bij onderhandelingen over die rechten (zie in die zin arresten van 8 oktober 1974, Union syndicale – Service public européen e.a./Raad, 175/73, EU:C:1974:95, punten 9-17, en 8 oktober 1974, Algemeen Vakverbond van het personeel der Europese instellingen/Commissie, 18/74, EU:C:1974:96, punten 5-13).

65 Dat was eveneens het geval, zoals het Gerecht in punt 85 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, wanneer de instellingen van de Unie die entiteit hadden behandeld als een afzonderlijk subject met eigen rechten en plichten. De samenhang en de billijkheid gebieden immers te erkennen dat een dergelijke entiteit over de bevoegdheid beschikt om in rechte op te treden tegen de maatregelen die haar rechten beperken of tegen de nadelige besluiten die de instellingen jegens haar hebben vastgesteld (zie in die zin arresten van 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissie, 135/81, EU:C:1982:371, punten 9-11; 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punten 107-112, en 15 juni 2017, Al-Faqih e.a./Commissie, C-19/16 P, EU:C:2017:466, punt 40).

66 Het Gerecht heeft bovendien, in punt 86 van het bestreden arrest, terecht eraan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat het in artikel 263, vierde alinea, VWEU gebezigde begrip „rechtspersoon" niet restrictief mag worden uitgelegd [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 44].

67 In casu moet, net als de advocaat-generaal in punt 82 van haar conclusie heeft gedaan, worden vastgesteld dat het Front Polisario een zelfverklaarde vrijheidsbeweging is die is ontstaan in het streven naar een specifiek soort toekomstig bestuursmodel voor het gebied van de Westelijke Sahara: de onafhankelijkheid van dat gebied, thans ten aanzien van het Koninkrijk Marokko, en de oprichting van een soevereine en zelfstandige Saharaanse staat. Deze beweging streeft daarmee naar de oprichting van een onafhankelijke staat voor de bevolking van het niet-zelfbesturende gebied van de Westelijke Sahara, als onderdeel van de uitoefening van hun recht op zelfbeschikking.

68 Aangezien deze beweging juist op basis van het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara een nationale rechtsorde voor dit gebied nastreeft, kan voor de erkenning van haar bekwaamheid om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden, niet worden geëist dat zij als rechtspersoon volgens een bepaalde nationale rechtsorde is opgericht.

69 Bovendien is het Front Polisario een van de legitieme gesprekspartners in het proces dat onder auspiciën van de VN-Veiligheidsraad, waarnaar in punt 31 van het onderhavige arrest wordt verwezen, is gevoerd om de toekomst van de Westelijke Sahara te bepalen, en waarvan de besluiten bindend zijn voor alle lidstaten en instellingen van de Unie, ondanks het feit dat het Front Polisario nooit de status van „beweging voor nationale bevrijding" heeft gekregen van de VN of van de Unie en haar lidstaten.

70 Hieruit volgt dat het Front Polisario, dat ook deelneemt aan verschillende internationale fora, met name in Afrika, en bilaterale juridische betrekkingen onderhoudt op internationaal niveau, over voldoende juridische zelfstandigheid beschikt om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte te kunnen optreden.

71 De vraag of die entiteit de belangen van het volk van de Westelijke Sahara legitiem kan vertegenwoordigen, betreft de vraag of zij bevoegd is om een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit in te stellen, en niet de vraag of zij bekwaam is om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden.

72 Ten slotte snijdt het argument, ontleend aan het ontbreken van erkenning van de rechtspersoonlijkheid van het Front Polisario in de rechtsorden van de lidstaten of aan het feit dat geen enkele rechterlijke instantie van een lidstaat zijn procesbevoegdheid heeft erkend, geen hout. Zoals het Gerecht in punt 83 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, vereist het in artikel 263, vierde alinea, VWEU opgenomen begrip „rechtspersoon" weliswaar in beginsel dat er sprake is van rechtspersoonlijkheid, hetgeen moet worden nagegaan op basis van het nationale recht volgens hetwelk de betrokken rechtspersoon is opgericht, maar heeft het niet noodzakelijk dezelfde inhoud als in de verschillende rechtsorden van de lidstaten. Dienaangaande zij ook opgemerkt dat het Hof heeft erkend dat een derde staat, als staat met internationale rechtspersoonlijkheid moet worden geacht een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU te zijn [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 53].

73 Gelet op de voorgaande overwegingen kon het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, tot de slotsom komen dat het Front Polisario bekwaam was om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

74 Bijgevolg moeten het eerste middel in zaak C-779/21 P en het eerste middel in zaak C-799/21 P ongegrond worden verklaard.

Tweede en derde middel in zaak C-779/21 P en tweede middel in zaak C-799/21 P: het Front Polisario wordt door het litigieuze besluit niet rechtstreeks en individueel geraakt

75 De Commissie, met het tweede en het derde middel in zaak C-779/21 P en de Raad, met het eerste en het tweede onderdeel van het tweede middel in zaak C-799/21 P, betogen dat het Gerecht in punt 224 van het bestreden arrest ten onrechte heeft geoordeeld dat het Front Polisario rechtstreeks werd geraakt door het litigieuze besluit in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU en, in punt 238 van het bestreden arrest, dat het Front Polisario individueel werd geraakt door dit besluit in de zin van deze bepaling.

Tweede middel in zaak C-779/21 P en eerste onderdeel van het tweede middel in zaak C-799/21 P: het Front Polisario wordt niet rechtstreeks door het litigieuze besluit geraakt

– *Argumenten van partijen*

76 De Raad en de Commissie betogen dat het Gerecht in punt 224 van het bestreden arrest ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat het Front Polisario rechtstreeks door het litigieuze besluit werd geraakt.

77 De Commissie betoogt met name dat het Gerecht het Unierecht heeft geschonden door te oordelen dat bepaalde gevolgen van het litigieuze besluit en de litigieuze overeenkomst voldeden aan de voorwaarden voor de vaststelling dat het Front Polisario rechtstreeks werd geraakt door het litigieuze besluit, terwijl de litigieuze overeenkomst, waarvan de goedkeuring namens de Unie het voorwerp vormde van dit besluit, zich beperkt, door middel van een wijziging van de oorspronkelijke regels, tot het verlenen van een preferentiële toegang tot de Unie van bepaalde uit de Westelijke Sahara afkomstige producten, waarbij de afzonderlijke status van dit gebied wordt erkend en de uitkomst van het op het niveau van de VN gevoerde proces betreffende dit niet-zelfbesturend gebied volledig open wordt gelaten. Deze instelling is daarom van mening dat het de importeurs zijn die, indien nodig, de „rechten” die door deze overeenkomst worden verleend, kunnen doen gelden en de besluiten die door de douaneautoriteiten worden genomen om deze overeenkomst ten uitvoer te leggen, kunnen aanvechten voor de rechterlijke instanties van de lidstaten, indien deze besluiten niet worden nageleefd. Als algemene regel geldt dat douane-expediteurs in de Unie gevestigd moeten zijn. Producenten in het derde land waarop de overeenkomst betrekking heeft, kunnen natuurlijk profiteren van een bredere openstelling van de Europese markt, maar een dergelijk voordeel is een „economisch” effect van de litigieuze overeenkomst. De gevolgen „buiten de EU” zijn daarom niet van juridische aard en vallen evenmin onder het Unierecht.

78 Volgens de Commissie beoogt het Gerecht met zijn redenering houdende afwijzing van de argumenten van de instellingen in feite niet vast te stellen dat het Front Polisario rechtstreeks wordt geraakt door het litigieuze besluit, maar veeleer dat de litigieuze overeenkomst van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Sahara en dus gevolgen heeft voor het volk van dat gebied. Het feit dat de Marokkaanse douaneautoriteiten wordt verzocht deel te nemen aan de uitvoering van de litigieuze overeenkomst wat betreft de afgifte van oorsprongscertificaten, of dat exporteurs aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen om importeurs in aanmerking te laten komen voor tariefpreferenties, of zelfs dat deze overeenkomst gevolgen heeft voor de producten van de Westelijke Sahara, impliceert geenszins dat deze overeenkomst rechtsgevolgen heeft op een derde grondgebied.

79 De Raad voegt hier in het bijzonder aan toe dat de in punt 171 van het bestreden arrest geformuleerde slotsom dat het bestaan van rechtstreekse gevolgen van het litigieuze besluit voor de rechtspositie van het Front Polisario, gelet op de aard van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst en van de eigen rechtsgevolgen ervan, vanwege de inhoud van de litigieuze overeenkomst niet van meet af aan kan worden uitgesloten, berust op een motivering die blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting.

80 In de punten 150 en 162 van het bestreden arrest heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat een besluit betreffende de sluiting van een internationale overeenkomst een bestanddeel van die overeenkomst vormt en rechtsgevolgen sorteert voor de andere partijen bij die overeenkomst, „aangezien het de aanvaarding door de Unie van de verbintenissen die zij jegens die partijen is aangegaan, formeel vastlegt”. Het litigieuze besluit heeft geen rechtsgevolgen buiten de interne rechtsorde van de Unie. Daarmee geeft de Unie uitdrukking aan haar instemming binnen de interne rechtsorde van de Unie, anders dan het Gerecht in punt 162 van het bestreden arrest heeft geoordeeld.

81 Het is de kennisgeving door de Unie, waarnaar in zowel de laatste alinea van de litigieuze overeenkomst als artikel 2 van het litigieuze besluit uitdrukkelijk wordt verwezen, waartegen het Front Polisario voor het Gerecht had moeten opkomen, ervan uitgaande dat aan alle ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan. De Raad betwist overigens dat in casu aan die voorwaarden is voldaan.

82 De Raad betwist ook de vaststelling van het Gerecht in punt 215 van het bestreden arrest dat aangezien de sluiting van de litigieuze overeenkomst het volk van de Westelijke Sahara raakt en zijn instemming vereist, het litigieuze besluit rechtstreekse gevolgen sorteert voor de rechtspositie van het Front Polisario als vertegenwoordiger van dat volk.

83 De Franse Republiek is van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van al meteen een reeks onjuiste rechtsopvattingen met betrekking tot de rechtsgevolgen van een besluit van de Raad houdende sluiting van een internationale overeenkomst. Zij herinnert er, net als de Raad, aan dat de in punt 150 van het bestreden arrest geformuleerde oordeel dat een besluit betreffende de sluiting van een internationale overeenkomst de instemming van de Unie belichaamt om door deze overeenkomst gebonden te zijn, weliswaar juist is in de rechtsorde van de Unie, maar dat op internationaal niveau alleen de kennisgeving van de voltooiing van de interne procedures aan de betrokken partij de instemming om door een overeenkomst gebonden te zijn tot uitdrukking brengt. Bovendien heeft het Gerecht blijk gegeven van een verdere reeks onjuiste rechtsopvattingen door te stellen dat de rechtspositie van het Front Polisario rechtstreeks was gewijzigd door de litigieuze overeenkomst zelf.

84 Evenzo steunt de Comader, in de eerste plaats, de argumenten van de Raad wat betreft de beweerde onjuiste rechtsopvattingen van het Gerecht in de punten 149 tot en met 159 van het bestreden arrest, aangezien het besluit om een verdrag te sluiten niet de inwerkingtreding ervan impliceert. Bovendien strekt het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming niet tot uitbreiding van het vorderingsrecht van een niet-Europese verzoeker ter verdediging van collectieve rechten naar internationaal recht. In de tweede plaats heeft het Gerecht door, in punt 215 van het bestreden arrest, te oordelen dat het Front Polisario „rechtstreeks" door het litigieuze besluit werd geraakt, het Front Polisario verward met het volk van de Westelijke Sahara.

85 Het Front Polisario weerspreekt dit betoog.

– *Beoordeling door het Hof*

86 Zoals in punt 63 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, kan krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea van dat artikel vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen.

87 Zoals het Gerecht in punt 144 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, volgt uit vaste rechtspraak dat ter vervulling van de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen beroep wordt ingesteld, aan twee cumulatieve criteria moet zijn voldaan. In de eerste plaats moet de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier. In de tweede plaats mag aan de adressaten ervan die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid worden gelaten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie in die zin arresten van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

88 In de onderhavige zaak heeft het Front Polisario met zijn beroep tot nietigverklaring bij het Gerecht beoogd het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara te beschermen, dat het Hof reeds heeft erkend in de punten 88, 91 en 105 van het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Aan de hand van de gevolgen van het litigieuze besluit en, bijgevolg, van de litigieuze overeenkomst voor de rechtspositie van dit volk, dat in de onderhavige zaken wordt vertegenwoordigd door het Front Polisario, moet worden onderzocht of het door dat besluit rechtstreeks wordt geraakt in de zin van de in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak.

89 Hoewel het Front Polisario niet officieel is erkend als de exclusieve vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara, is het overeenkomstig de resoluties van de hoogste organen van de VN, waaronder de resoluties van de VN-Veiligheidsraad waarnaar in punt 31 van het onderhavige arrest wordt verwezen, namelijk een bevoorrechte gesprekspartner in het kader van het proces dat onder auspiciën van de VN wordt gevoerd om de toekomstige status van de Westelijke Sahara vast te stellen. Het Front Polisario neemt ook deel aan andere internationale fora om op te komen voor het zelfbeschikkingsrecht van dit volk.

90 Op grond van deze bijzondere omstandigheden kan worden aangenomen dat het Front Polisario voor de rechterlijke instanties van de Unie de wettigheid kan betwisten van een handeling van de Unie die rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van houder van het zelfbeschikkingsrecht wanneer die handeling dat volk individueel raakt en, in het geval van een regelgevingshandeling, geen uitvoeringsmaatregelen omvat.

91 In die omstandigheden moet de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen hij beroep instelt, gelet op artikel 73 van het VN-Handvest en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, worden getoetst aan de rechtspositie van het volk van de Westelijke Sahara, dat in de onderhavige zaken wordt vertegenwoordigd door het Front Polisario.

92 In casu voldoen het litigieuze besluit en, bij uitbreiding, de litigieuze overeenkomst, gelet op de gevolgen ervan voor het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara, aan de in punt 87 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden (zie in die zin arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punt 106).

93 Om te beginnen strekt dit besluit, zoals de advocaat-generaal in punt 75 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, namelijk tot sluiting van een internationale overeenkomst waarvan de toepassing is voorzien in het grootste deel van een gebied ten aanzien waarvan het volk van de Westelijke Sahara zelfbeschikkingsrecht heeft. Het besluit heeft dus noodzakelijkerwijs gevolgen voor de rechten die dat volk met betrekking tot dat grondgebied heeft, met inbegrip van het recht om de natuurlijke rijkdommen ervan te exploiteren krachtens artikel 73 van het VN-Handvest en het beginsel van het internationaal gewoonterecht van permanente soevereiniteit over de natuurlijke rijkdommen [zie in die zin IGH, zaak over de gewapende activiteiten op het grondgebied van Congo (Democratische Republiek Congo/Oeganda), arrest van 19 december 2005, *ICJ Reports 2005*, blz. 168, punt 244].

94 In het bijzonder erkent de Unie door middel van de litigieuze overeenkomst weliswaar niet de aanspraken van het Koninkrijk Marokko op soevereiniteit over het grondgebied van de Westelijke Sahara, maar wel de rechtsgevolgen in het Unierecht van de handelingen die in dit niet-zelfbesturende gebied zijn verricht door de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk Marokko, met name de douaneautoriteiten, zoals die welke betrekking hebben op de afgifte van oorsprongscertificaten voor de uit de Westelijke Sahara afkomstige producten.

95 In dit verband moet het argument van de Commissie dat het feit dat de litigieuze overeenkomst gevolgen heeft voor producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, rechtens geen „toepassing van de litigieuze overeenkomst op het grondgebied van de Westelijke Sahara" impliceert, worden verworpen. De uitvoering van die overeenkomst veronderstelt immers de aanwezigheid van de Marokkaanse autoriteiten op het grondgebied van de Westelijke Sahara en de uitoefening van bestuurlijke functies door deze autoriteiten op dat grondgebied, met het oog op de vaststelling van bepaalde handelingen waarin die overeenkomst voorziet. Door te erkennen dat dergelijke handelingen van de Marokkaanse autoriteiten naar Unierecht rechtsgevolgen hebben, raakt het litigieuze besluit dus rechtstreeks de rechtspositie van het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van houder van het zelfbeschikkingsrecht, ongeacht de vraag of de litigieuze overeenkomst naar internationaal recht al dan niet aan dat volk kan worden tegengeworpen gelet op het beginsel van de relatieve werking van verdragen.

96 Voorts is na de inwerkingtreding van de litigieuze overeenkomst de verplichting om een preferentiële behandeling toe te kennen aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die als zodanig door de Marokkaanse douaneautoriteiten zijn gecertificeerd, verbindend voor de Unie, zonder dat naast het litigieuze besluit een extra handeling moet worden vastgesteld die een beoordelingsbevoegdheid impliceert voor de autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van deze overeenkomst die in zoverre louter automatisch geschiedt.

97 In deze context kan niet worden ingestemd met de argumenten van de Raad en de Franse Republiek die zijn gericht tegen de punten 150 en 162 van het bestreden arrest en volgens welke het door het Front Polisario bij het Gerecht ingestelde beroep niet gericht had moeten zijn tegen het besluit betreffende de sluiting van de litigieuze overeenkomst, maar tegen de kennisgeving door de Unie aan het Koninkrijk Marokko van de goedkeuring van deze overeenkomst.

98 Het besluit over de sluiting van een internationale overeenkomst vormt immers een definitieve handeling in de interne rechtsorde van de Unie en geeft uiting aan de wil van de Unie om door die overeenkomst gebonden te zijn [zie in die zin advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001, EU:C:2001:664, punt 5]. Volgens vaste rechtspraak, waaraan in punt 135 van het bestreden arrest is herinnerd, is dit besluit een voor beroep vatbare handeling, met dien verstande dat het Hof niet bevoegd is om een internationale overeenkomst nietig te verklaren (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punten 45-51). De kennisgeving van de goedkeuring van een dergelijke overeenkomst aan de andere overeenkomstsluitende partij vormt daarentegen een uitvoeringsmaatregel die in beginsel moet worden beschouwd als een niet voor beroep vatbare handeling.

99 Gelet op het voorgaande heeft het Gerecht in punt 224 van het bestreden arrest terecht geoordeeld dat het Front Polisario door het litigieuze besluit rechtstreeks werd geraakt.

100 Bijgevolg moeten het tweede middel in zaak C-779/21 P en het eerste onderdeel van het tweede middel in zaak C-799/21 P ongegrond worden verklaard.

Derde middel in zaak C-779/21 P en tweede onderdeel van het tweede middel in zaak C-799/21 P: het Front Polisario wordt niet individueel geraakt door het litigieuze besluit

– *Argumenten van partijen*

101 De Raad en de Commissie, alsmede de Franse Republiek en de Comader, zijn van mening dat het Gerecht in punt 238 van het bestreden arrest ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat het Front Polisario door het litigieuze besluit individueel werd geraakt.

102 De Commissie wijst er met name op dat het Gerecht zich in punt 230 van het bestreden arrest beperkt tot een verwijzing naar de overwegingen betreffende de voorwaarde dat het Front Polisario door het litigieuze besluit rechtstreeks wordt geraakt, die, zoals zij in het tweede middel in zaak C-779/21 P heeft aangevoerd, blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting. Ook de Raad betoogt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen die tevens de slotsom dat het Front Polisario individueel werd geraakt door het litigieuze besluit onderuithalen.

103 Voorts komt zowel de Raad als de Commissie op tegen de verwerping door het Gerecht, in punt 235 van het bestreden arrest, van de relevantie van het arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), waarin het Hof – volgens deze instellingen – heeft verklaard dat het algemene belang dat een land of gebied overzee (LGO) als bevoegde entiteit voor de economische en sociale vraagstukken op zijn grondgebied, kan hebben bij de verkrijging van een voor de economische welvaart van dit grondgebied gunstig resultaat, op zich niet volstaat om dit LGO als individueel geraakt, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, te beschouwen.

104 De Commissie wijst er in dit verband op dat het door het Gerecht, in de punten 234 en 235 van het bestreden arrest, gemaakte onderscheid tussen de situatie die aan de orde was in het arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), en die in de onderhavige zaak kunstmatig en rechtens onjuist is, aangezien de in dat arrest bestreden handeling alleen betrekking had op de LGO's, waarvan sommige niet-zelfbesturende gebieden zijn of waren. Het kan niet worden aanvaard dat de regering van de Nederlandse Antillen niet gerechtigd is om een handeling van de Unie aan te vechten die haar grondgebied economisch raakt terwijl het Front Polisario dat wel zou zijn, omdat anders bewegingen die streven naar onafhankelijkheid van een grondgebied of die in conflict zijn met een staat meer rechten zouden hebben dan regionale regeringen.

105 De Raad is op zijn beurt van mening dat de motivering van het Gerecht niet beantwoordt aan het argument dat hij heeft ontleend aan het arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), waarbij hij eraan herinnert in zijn memorie van dupliek bij het Gerecht te hebben aangevoerd dat uit dit arrest volgt dat, zelfs in de veronderstelling dat het Front Polisario een entiteit is die bevoegd is voor economische aangelegenheden betreffende de Westelijke Sahara, quod non, deze status niet volstaat om het aan te merken als individueel geraakt door de litigieuze overeenkomst.

106 Het Front Polisario weerspreekt dit betoog.

– *Beoordeling door het Hof*

107 Uit vaste rechtspraak volgt dat andere personen dan de adressaten van een beslissing slechts kunnen stellen dat zij individueel worden geraakt, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, indien deze beslissing, waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd, hen raakt uit hoofde van bepaalde bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie die hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als een adressaat (arrest van 18 oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/Commissie, C-145/17 P, EU:C:2018:839, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Gelet op de overwegingen in de punten 88 tot en met 92 van het onderhavige arrest moet worden vastgesteld dat het volk van de Westelijke Sahara, in de onderhavige zaken vertegenwoordigd door het Front Polisario, door het litigieuze besluit individueel wordt geraakt, voor zover de uitdrukkelijke opneming van het grondgebied van de Westelijke Sahara in de werkingssfeer van de litigieuze overeenkomst, die krachtens het litigieuze besluit bindend is voor de Unie, de rechtspositie van dit volk wijzigt op grond van zijn status als houder van het zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot dit gebied. Deze status karakteriseert het namelijk ten opzichte van elke andere persoon of entiteit, met inbegrip van elk ander volkenrechtelijk subject.

109 Het betoog van de Commissie en de Raad met betrekking tot het arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), waarin het Hof heeft verklaard dat het algemene belang dat een LGO als bevoegde entiteit voor de economische en sociale vraagstukken op zijn grondgebied, kan hebben bij de verkrijging van een voor de economische welvaart van dit grondgebied gunstig resultaat, op zich niet volstaat om dit LGO in de zin van artikel 173, vierde alinea, van het EG-Verdrag (thans artikel 263, vierde alinea, VWEU) als individueel geraakt te beschouwen, moet terzijde worden geschoven. Het Gerecht heeft zijn oordeel dat het Front Polisario individueel wordt geraakt door het litigieuze besluit en, bij uitbreiding, door de litigieuze overeenkomst, namelijk niet gebaseerd op de economische gevolgen van die overeenkomst, maar veeleer op het feit dat die organisatie het volk van de Westelijke Sahara vertegenwoordigt als de houder van het zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot dat gebied.

110 Bijgevolg moet het derde middel in zaak C-779/21 P ongegrond worden verklaard. Evenzo moet het tweede onderdeel van het tweede middel in zaak C-799/21 P ongegrond worden verklaard en moet dit middel bijgevolg in zijn geheel worden afgewezen.

Vierde middel in zaak C-779/21 P en vierde middel in zaak C-799/21 P: onjuiste rechtsopvattingen inzake de omvang van de rechterlijke toetsing en de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met de litigieuze overeenkomst

Argumenten van partijen

111 Met hun respectieve vierde middel verwijten de Raad en de Commissie het Gerecht blijk te hebben gegeven van een reeks onjuiste rechtsopvattingen die verband houden met een verkeerde uitlegging en toepassing van het internationaal recht, de omvang van de beoordelingsmarge van de Raad in de externe betrekkingen met name wat betreft het vereiste van instemming van het volk van de Westelijke Sahara in casu, schending van het gezag van de handelingen, verdraaiing van de argumenten van de Raad en schending van artikel 36 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, gelezen in samenhang met artikel 53, eerste alinea, ervan.

112 De Commissie betoogt dat het Gerecht, in de punten 307 tot en met 392 van het bestreden arrest, in strijd met het Unierecht absolute en extreme werking heeft verleend aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen, gelezen in samenhang met het zelfbeschikkingsrecht, door het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), onjuist op te vatten en voorbij te gaan aan de rechtspraak betreffende de beoordelingsmarge waarover de Raad beschikt op het gebied van de externe betrekkingen, in het bijzonder met betrekking tot het internationale gewoonterecht.

113 Volgens de Commissie draaien deze fouten rond vier hoofdgrieven, te weten, ten eerste, onjuiste rechtsopvattingen met betrekking tot de omvang van de rechterlijke toetsing, de beoordelingsmarge van de instellingen en de noodzaak om het bestaan van een kennelijke fout aan te tonen om het litigieuze besluit ongeldig te verklaren wegens de gestelde onverenigbaarheid ervan met de regels van internationaal recht; ten tweede, onjuiste rechtsopvattingen als gevolg van het ontbreken, in de specifieke context van de zaak, van een vereiste van instemming van het volk van de Westelijke Sahara; ten derde, zelfs in de veronderstelling dat een dergelijke instemming van het volk van de Westelijke Sahara noodzakelijk is om de geldigheid van het litigieuze besluit te bevestigen, onjuiste rechtsopvattingen omdat het door het Gerecht gebruikte begrip „instemming” te strikt is, en, ten

vierde, onjuiste rechtsopvattingen door de aanduiding van het Front Polisario als de entiteit die een dergelijke instemming dient te geven, gelet op zijn beperkte status en representativiteit. De Commissie stelt in het kader van deze vier grieven dat het Gerecht het internationaal gewoonterecht niet correct heeft vastgesteld, hoewel het daartoe in de context van de onderhavige zaak verplicht was.

114 De Commissie merkt op dat elk besluit om een overeenkomst met een derde land te sluiten een beoordeling impliceert, overeenkomstig de beginselen en doelstellingen van het externe optreden als bedoeld in artikel 21 VEU, van de belangen van de Unie in de context van de betrekkingen met het betrokken derde land en een afweging van de uiteenlopende belangen in die betrekkingen. De Raad beschikt over een ruime beoordelingsmarge om de doelstelling van bevordering van de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten af te wegen tegen de andere doelstellingen die aan het optreden van de Unie op het internationale toneel ten grondslag liggen en de andere belangen van de Unie. De rechterlijke toetsing in dit verband moet noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot de vraag of de instellingen van de Unie bij de vaststelling van de betrokken handeling kennelijke beoordelingsfouten hebben gemaakt met betrekking tot de voorwaarden voor de toepassing van die beginselen.

115 Het Gerecht heeft evenwel de beoordelingsmarge van de Raad tot nul gereduceerd door absolute waarde toe te kennen aan de voorwaarde van uitdrukkelijke instemming van het Front Polisario, waarvan de grondslag in het internationaal publiekrecht niet vaststaat. Door in de punten 277 en 278 van het bestreden arrest enkel te verwijzen naar lid 1 van artikel 21 VEU, en niet naar lid 2 ervan is het voorbijgegaan aan de breedte en de diversiteit van de doelstellingen die de Raad krachtens dit artikel in aanmerking moet nemen. Daarmee heeft het Gerecht de grenzen van zijn rechterlijke toetsing overschreden.

116 In dit verband heeft het Gerecht de gevolgen die moeten worden verbonden aan het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), onjuist uitgelegd. Uit het in dat arrest bevestigde recht op zelfbeschikking van de Westelijke Sahara kan niet worden afgeleid dat de uitsluitend bij monde van het Front Polisario te geven uitdrukkelijke instemming van het volk van dat gebied is vereist opdat een internationale overeenkomst waarbij tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara worden toegekend die door de Unie is gesloten met een staat die in dat gebied optreedt als bestuurlijke mogendheid en die daartoe bevoegd is, een dergelijk gebied kan bestrijken.

117 Wat betreft de begrippen „volk” en „instemming” moet in casu rekening worden gehouden met de juridische en feitelijke context rond de vaststelling van het litigieuze besluit en de sluiting van de litigieuze overeenkomst, waaruit volgt dat de uiteindelijk gekozen oplossing in overeenstemming is met alle toepasselijke regels van internationaal recht, met name artikel 73 van het VN-Handvest dat beoogt de welvaart van de inwoners van de niet-zelfbesturende gebieden te bevorderen, en artikel 21, lid 2, onder d) en e), VEU. Ook al wordt in de punten 311 en 312 van het bestreden arrest bevestigd dat het op de niet-zelfbesturende gebieden toepasselijke recht tot op heden in een aantal opzichten onbepaald blijft, de Commissie merkt op dat het Gerecht, in de punten 313 tot en met 390 van dat arrest vervolgens een reeks onjuistheden heeft begaan, die in de punten 112, 113, 115 en 116 van het onderhavige arrest worden samengevat.

118 De Raad betoogt dat, anders dan het Gerecht in punt 391 van het bestreden arrest heeft verklaard, de raadplegingen die zijn gehouden door de Marokkaanse autoriteiten enerzijds en de Commissie en EDEO anderzijds het mogelijk hebben gemaakt de instemming van het volk van de Westelijke Sahara te verkrijgen. Hij is van mening dat dit punt, evenals de punten 307 tot en met 390 van het

bestreden arrest, die de in voornoemd punt 391 geformuleerde slotsom ondersteunen, blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting, voor zover het Gerecht de inhoud van het begrip „instemming" van de bevolking van een niet-zelfbesturend gebied, of zelfs de noodzaak om die instemming te verkrijgen, onjuist heeft opgevat, en dat het bovendien het gezag van de handelingen van de Raad heeft geschonden of de door hem aangevoerde argumenten heeft verdraaid. Het Gerecht heeft ook zijn motiveringsplicht verzaakt.

119 Het Front Polisario verzoekt het Hof om die middelen af te wijzen.

Beoordeling door het Hof

– *Opmerkingen vooraf*

120 Zoals volgt uit punt 251 van het bestreden arrest heeft het Front Polisario in het kader van het derde middel van zijn beroep bij het Gerecht gesteld dat de Raad, door zonder zijn instemming een overeenkomst met het Koninkrijk Marokko te sluiten die uitdrukkelijk van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Sahara, niet heeft voldaan aan de uit artikel 266 VWEU voortvloeiende verplichting om de arresten van het Hof uit te voeren. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat het op grond van het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen juridisch niet mogelijk is om dat gebied impliciet op te nemen in het toepassingsgebied van de tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomsten. Bijgevolg was een uitdrukkelijke toepassing van dergelijke overeenkomsten op dat gebied a fortiori uitgesloten. Het Front Polisario heeft met name betoogd dat de sluiting van de litigieuze overeenkomst in strijd was met de rechtspraak doordat zij de eigen en onderscheiden status van de Westelijke Sahara en het vereiste van de instemming van het volk van dat gebied niet eerbiedigde.

121 Zoals het Gerecht in punt 298 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, omvat dit middel in wezen drie onderdelen, die zijn ontleend aan, ten eerste, de onmogelijkheid voor de Unie en het Koninkrijk Marokko om een overeenkomst te sluiten die van toepassing is op de Westelijke Sahara, ten tweede, de met het zelfbeschikkingsbeginsel strijdige schending van de eigen en onderscheiden status van dat gebied en, ten derde, niet-naleving van het vereiste dat het volk van dat gebied instemt met de litigieuze overeenkomst, aangezien het ten aanzien van die overeenkomst een derde is in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen.

122 Het Gerecht heeft het eerste onderdeel van het derde middel afgewezen, maar het derde onderdeel ervan aanvaard. Het heeft dus geoordeeld dat het litigieuze besluit nietig moest worden verklaard, zonder dat het tweede onderdeel van dit middel en de andere middelen van het beroep hoefden te worden onderzocht.

123 In punt 391 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zijn redenering in antwoord op het derde onderdeel van het derde middel van het Front Polisario als volgt samengevat:

„[…] [D]e Raad [heeft] bij de vaststelling van het [litigieuze] besluit niet voldoende rekening […] gehouden met alle relevante elementen in verband met de situatie in de Westelijke Sahara en [was] ten onrechte van mening […] dat hij over een beoordelingsmarge beschikte om te beslissen of moest worden voldaan aan het vereiste, overeenkomstig de uitlegging die het Hof heeft gegeven aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen in samenhang met het zelfbeschikkingsbeginsel, dat het volk van dat gebied, in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien

van de litigieuze overeenkomst, zijn instemming betuigt met de toepassing van die overeenkomst op het betrokken gebied. Ten eerste hebben de Raad en de Commissie met name ten onrechte aangenomen dat het op grond van de huidige situatie van dat gebied niet mogelijk was om zich met name via [het Front Polisario] te vergewissen van de instemming van dat volk. Ten tweede heeft de Raad, door aan te nemen dat hij op grond van de door de Commissie en EDEO gehouden raadplegingen, die niet tot doel hadden een dergelijke instemming te verkrijgen noch waren bedoeld om voor dat volk ‚representatieve instanties' aan te spreken, aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals uitgelegd door het Hof in punt 106 van het arrest [van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], heeft kunnen voldoen, zich vergist met betrekking tot de draagwijdte van die raadplegingen en die van het in dat punt geformuleerde vereiste. Ten derde was de Raad ten onrechte van mening dat hij zich op de [brief van 29 januari 2002 van de plaatsvervangend secretaris-generaal voor juridische zaken, de juridisch adviseur van de VN (hierna: ‚brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur van de VN')] kon baseren door dat vereiste te vervangen door de criteria die beweerdelijk in die brief zijn opgenomen."

124 Om te beginnen moet worden stilgestaan bij de grieven van rekwiranten inzake de instemming van het volk van de Westelijke Sahara door middel van raadpleging van de vertegenwoordigers van de bevolking van de Westelijke Sahara en de omvang van de rechterlijke toetsing van het litigieuze besluit en, in het verlengde daarvan, van de litigieuze overeenkomst met betrekking tot genoemde instemming, daaronder begrepen hun betoog over de strekking van de brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur van de VN. Voorts is het nodig om hun grieven te onderzoeken met betrekking tot de noodzaak van een dergelijke instemming en de aanduiding van het Polisario Front als de entiteit die deze instemming dient te geven.

– Grieven inzake de instemming van het volk van de Westelijke Sahara door middel van raadpleging van vertegenwoordigers van de bevolking van de Westelijke Sahara en omvang van de rechterlijke toetsing van het litigieuze besluit

125 In herinnering moet worden gebracht dat het Hof er in punt 106 van het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), bij de uitlegging van de woorden „grondgebied van Marokko" in artikel 94 van de associatieovereenkomst, op heeft gewezen dat het volk van de Westelijke Sahara moet worden beschouwd als een „derde" in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen en dat, wanneer de werkingssfeer van de associatieovereenkomst het gebied van de Westelijke Sahara omvat, die derde als zodanig kan worden geraakt door de uitvoering van de associatieovereenkomst, zonder dat behoeft te worden vastgesteld of een dergelijke uitvoering voor hem verplichtingen dan wel rechten zou meebrengen. Het Hof heeft namelijk overwogen dat voor de uitvoering in beide gevallen de toestemming van een dergelijke derde vereist is. Uit het bestreden arrest in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), valt evenwel niet op te maken dat het volk van de Westelijke Sahara blijk had gegeven van een dergelijke instemming.

126 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat overweging 10 van het litigieuze besluit luidt als volgt:

„In het licht van de overwegingen inzake de instemming in het arrest [van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] heeft de Commissie, in samenwerking met [EDEO], in de huidige context alle redelijke en mogelijke maatregelen genomen om de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft voldoende te betrekken teneinde hun instemming met de overeenkomst te verzekeren. Er zijn brede raadplegingen gehouden en de sociaaleconomische

en politieke actoren die aan de raadplegingen hebben deelgenomen hebben zich in meerderheid uitgesproken voor een uitbreiding van de tariefpreferenties van de associatieovereenkomst naar de Westelijke Sahara. De tegenstanders van de uitbreiding gingen er voornamelijk van uit dat een dergelijke overeenkomst de positie van Marokko in de Westelijke Sahara zou bekrachtigen. Uit de bewoordingen van deze overeenkomst kan echter in geen enkel opzicht worden afgeleid dat zij de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara erkent. […]”

127 In dit verband moet er, in de eerste plaats, aan worden herinnerd dat, zoals in punt 26 van het onderhavige arrest is opgemerkt, na het uitbreken van het gewapende conflict tussen met name het Koninkrijk Marokko en het Front Polisario in de jaren zeventig, een groot deel van de bevolking van de Westelijke Sahara is gevlucht voor dat conflict en toevlucht heeft gezocht op Algerijns grondgebied. De vertegenwoordiger van het Front Polisario heeft ter terechtzitting voor het Hof dienaangaande verklaard, zonder te zijn tegengesproken, dat van de in totaal ongeveer 500 000 Sahrawi's er tot op heden ongeveer 250 000 in vluchtelingenkampen in Algerije leven, een kwart in het door Marokko gecontroleerde deel van de Westelijke Sahara en het resterende kwart elders in de wereld.

128 Hieruit volgt dat het grootste deel van de huidige bevolking van de Westelijke Sahara geen deel uitmaakt van het volk dat recht heeft op zelfbeschikking, namelijk het volk van de Westelijke Sahara. Dit volk, dat grotendeels ontheemd is, is evenwel de enige houder van het zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot het grondgebied van de Westelijke Sahara. Het zelfbeschikkingsrecht komt immers toe aan het betrokken volk en niet aan de bevolking van dit gebied in het algemeen, waarvan volgens schattingen van de Commissie ter terechtzitting voor het Hof slechts 25 % van Sahrawi-afkomst is.

129 Zoals de advocaat-generaal in de punten 123 en 124 van haar conclusie heeft opgemerkt, is er op dit punt een verschil tussen het begrip „bevolking” van een niet-zelfbesturend gebied en het begrip „volk” van dat gebied. Dit laatste begrip verwijst naar een politieke eenheid met zelfbeschikkingsrecht, terwijl het begrip „bevolking” verwijst naar de inwoners van een gebied.

130 In casu hebben de Commissie en EDEO de „betrokken bevolking” geraadpleegd die, zoals het Gerecht in punt 337 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, voornamelijk de groepen omvat die zich thans op het grondgebied van de Westelijke Sahara bevinden en al of niet tot het volk van dat gebied behoren. Zoals het Gerecht in punt 373 van het bestreden arrest in wezen terecht heeft geoordeeld, kunnen deze raadplegingen niet gelijk worden gesteld met het verkrijgen van de instemming van het „volk” van het niet-zelfbesturend gebied van de Westelijke Sahara.

131 In de tweede plaats moet in het achterhoofd worden gehouden dat tot de ter zake dienende regels waarop een beroep kan worden gedaan in het kader van de betrekkingen tussen de partijen bij een overeenkomst tussen de Unie en een derde land het beginsel van de relatieve werking van verdragen behoort, volgens hetwelk een verdrag geen rechten of verplichtingen in het leven roept voor derden („pacta tertiis nec nocent nec prosunt”). Dit beginsel van algemeen volkenrecht vindt met name uitdrukking in artikel 34 van het Weens Verdragenverdrag, waarin is bepaald dat een verdrag geen verplichtingen of rechten schept voor een derde staat zonder diens toestemming (arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 44).

132 Dit beginsel, waarnaar ook wordt verwezen in punt 106 van het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), heeft een ruimere strekking dan dat van een loutere regel voor de uitlegging van internationale overeenkomsten. Het is weliswaar juist dat, zoals rekwiranten terecht betogen, een overeenkomst die de rechten of verplichtingen van een

derde aantast op grond van het internationale verdragsrecht niet jegens die partij kan worden ingeroepen wanneer die partij daarmee niet heeft ingestemd, maar die derde kan niettemin worden geraakt door de uitvoering van die overeenkomst in geval van opneming binnen de werkingssfeer ervan van een grondgebied ten aanzien waarvan die derde soeverein is of zelfbeschikkingsrecht heeft. Een dergelijke uitvoering kan in dit opzicht een schending vormen van zowel, in het geval van een staat, zijn soevereiniteit over zijn grondgebied als, in het geval van een volk, zijn recht op zelfbeschikking over het grondgebied waarop dit recht betrekking heeft. Zoals het Hof in voornoemd punt 106 heeft opgemerkt, vereist de uitvoering van een internationale overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko op het grondgebied van de Westelijke Sahara derhalve de instemming van het volk van de Westelijke Sahara.

133 Hieruit volgt dat het ontbreken van de instemming van dit volk met een dergelijke overeenkomst, waarvan de uitvoering zich uitstrekt over dit grondgebied, de geldigheid van de handeling van de Unie, zoals het litigieuze besluit, betreffende de sluiting van deze overeenkomst, kan aantasten. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat krachtens artikel 3, lid 5, en artikel 21, lid 1, VEU het internationaal optreden van de Unie met name bijdraagt tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het VN-Handvest, en dat de gemeenschappelijke handelspolitiek overeenkomstig artikel 207, lid 1, VWEU wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie [zie in die zin advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punten 142-147].

134 Aan deze slotsom wordt niet afgedaan door de beoordelingsmarge waarover de Raad beschikt. Zoals het Gerecht heeft opgemerkt in punt 349 van het bestreden arrest wordt deze beoordelingsmarge namelijk juridisch beperkt door, om te beginnen, de uit het zelfbeschikkingsbeginsel afgeleide verplichting om de eigen en onderscheiden status van de Westelijke Sahara te eerbiedigen in het kader van de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko en, voorts, door het uit het beginsel van de relatieve werking van verdragen afgeleide vereiste dat het volk van dat gebied moet instemmen met een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko die op dat grondgebied zou worden uitgevoerd.

135 Het Gerecht is, in voornoemd punt 349, daarom terecht tot de slotsom gekomen dat het weliswaar aan de Raad stond om te beoordelen of het gelet op de actuele situatie van dat gebied te rechtvaardigen viel om de wijze van betuiging van die instemming aan te passen, en of aan de voorwaarden was voldaan om aan te nemen dat het volk van de Westelijke Sahara zijn instemming had betuigd, maar dat deze instelling niet mocht beslissen of die instemming achterwege kon blijven, omdat anders inbreuk zou worden gemaakt op het vereiste dat de bevolking van dat gebied met een dergelijke overeenkomst instemt.

136 Bijgevolg kan het Gerecht niet worden verweten dat het, wat de beoordeling van de voorwaarde inzake het vereiste van instemming van het volk van de Westelijke Sahara betreft, de grenzen heeft overschreden van de rechterlijke toetsing van handelingen van de Unie betreffende haar externe optreden aan het internationale gewoonterecht, zoals die zijn afgebakend in de rechtspraak van het Hof.

137 In de derde plaats moet het argument, ontleend aan de strekking van de brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur van de VN met betrekking tot het vereiste van instemming van het volk van de Westelijke Sahara, ongegrond worden verklaard.

138 Het Gerecht heeft in punt 385 van het bestreden arrest namelijk in wezen terecht verklaard dat deze brief geen bron van Unierecht vormt waarop men zich voor Unierechter kan beroepen, aangezien deze als zodanig noch een voor de Unie bindende regel van internationaal verdragsrecht, noch een regel van internationaal gewoonterecht is [zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs), C-66/18, EU:C:2020:792, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

139 Voorts moet het betoog van de Commissie met betrekking tot het feit dat, volgens het Gerecht in de punten 338 en 339 van het bestreden arrest, de door de Commissie en EDEO in casu gehouden raadplegingen, enerzijds, en het op ruime schaal overleg plegen met de betrokken partijen, als bedoeld in artikel 11, lid 3, VEU en artikel 2 van Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dat is gehecht aan het VEU en aan het VWEU, anderzijds, gebaseerd zijn op een soortgelijke benadering worden afgewezen omdat het geen doel treft. Dienaangaande volstaat het namelijk om vast te stellen dat, zoals het Gerecht in wezen heeft verklaard, dergelijke raadplegingen, die met name moeten voorafgaan aan een door de Commissie voor te stellen wetgevingshandeling, naar hun aard en strekking hoe dan ook fundamenteel verschillen van de uit het internationaal gewoonterecht voortvloeiende verplichting voor een volk dat zelfbeschikkingsrecht heeft, om in te stemmen met de toepassing, op het grondgebied waarop dit recht betrekking heeft, van een internationale overeenkomst waarbij het de hoedanigheid van derde heeft.

140 Bijgevolg mocht het Gerecht in punt 391 van het bestreden arrest terecht tot de slotsom komen dat, om te beginnen, de Raad, door aan te nemen dat hij op grond van de door de Commissie en EDEO gehouden raadplegingen kon voldoen aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals uitgelegd door het Hof in punt 106 van het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), zich vergist heeft met betrekking tot zowel de draagwijdte van die raadplegingen als de draagwijdte van het in dat punt geformuleerde vereiste en, voorts, dat de Raad ten onrechte van mening was dat hij op grond van de brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur van de VN dat vereiste kon vervangen door de criteria die beweerdelijk zijn opgenomen in die brief.

– Grieven betreffende de noodzaak van instemming van het volk van de Westelijke Sahara en de aanduiding van het Front Polisario als de entiteit die die instemming moet geven

141 Zoals in punt 123 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is het Gerecht, in punt 391 van het bestreden arrest, tot de slotsom gekomen dat de Raad bij de vaststelling van het litigieuze besluit niet voldoende rekening heeft gehouden met alle relevante elementen in verband met de situatie in de Westelijke Sahara en ten onrechte van mening was dat hij over een beoordelingsmarge beschikte om te beslissen of moest worden voldaan aan het vereiste – overeenkomstig de uitlegging die het Hof heeft gegeven aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen in samenhang met het zelfbeschikkingsbeginsel – dat het volk van dat gebied, in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, zijn instemming betuigt met de toepassing van die overeenkomst op het betrokken gebied. Het Gerecht heeft in het bijzonder verklaard dat de Raad en de Commissie ten onrechte hebben aangenomen dat het op grond van de huidige situatie van de Westelijke Sahara niet mogelijk was om zich te vergewissen van die instemming.

142 Het Gerecht heeft meer precies, in punt 321 van het bestreden arrest, opgemerkt dat de litigieuze overeenkomst weliswaar rechten kan scheppen voor in de Westelijke Sahara gevestigde exporteurs, maar dat dit gevolgen zijn die uitsluitend particulieren aangaan en niet een derde ten

aanzien van die overeenkomst die ermee kan instemmen. Voorts gaat het, volgens het Gerecht, bij de voordelen die de bevolking van dat gebied in haar geheel uit die overeenkomst kan halen, hoe dan ook om gevolgen die „zuiver sociaaleconomisch en niet juridisch van aard zijn" en dat „deze voordelen, die bovendien indirect zijn, […] dan ook niet [kunnen] worden gelijkgesteld met rechten die worden toegekend aan een derde in de zin van de relatieve werking van verdragen". Vervolgens heeft het Gerecht in punt 322 van het bestreden arrest het volgende verklaard:

„De litigieuze overeenkomst heeft daarentegen tot gevolg dat aan de betrokken derde een verplichting wordt opgelegd, aangezien zij aan een van de partijen bij die overeenkomst bevoegdheden toekent op diens grondgebied, die deze dus niet zelf mag uitoefenen en waarvan deze evenmin eventueel de uitoefening mag delegeren (zie in die zin arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 52). De door de Raad aangevoerde omstandigheid dat die derde, gelet op de niet-zelfbesturende status van het betrokken gebied en de situatie die er momenteel heerst, in dit stadium niet in staat is die bevoegdheden uit te oefenen, kan niet afdoen aan die vaststelling noch aan het vereiste voor die derde om met die verplichting in te stemmen."

143 Hieruit heeft het Gerecht in punt 323 van het bestreden arrest afgeleid dat het in artikel 36, lid 1, van het Verdrag van Wenen uitgedrukte beginsel dat een derde, zolang er geen aanwijzing van het tegendeel bestaat, kan worden geacht met een verdrag in te stemmen wanneer ten gevolge van dat verdrag voor hem een recht ontstaat, in casu niet van toepassing is en dat de instemming dus uitdrukkelijk dient te worden betuigd.

144 De redenering van het Gerecht in de punten 322 en 323 van het bestreden arrest geeft blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

145 Het is juist dat het Gerecht dienaangaande, zoals in de punten 132 tot en met 135 en 140 van het onderhavige arrest is opgemerkt, in wezen terecht heeft verklaard dat op basis van de beginselen van het zelfbeschikkingsrecht en de relatieve werking van verdragen, zoals uitgelegd door het Hof, de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met de uitvoering van de litigieuze overeenkomst op dat grondgebied een voorwaarde was voor de geldigheid van het litigieuze besluit, en dat de door de Commissie en EDEO gehouden raadplegingen een dergelijke instemming van die bevolking niet konden aantonen.

146 Het Gerecht heeft de litigieuze overeenkomst daarentegen onjuist uitgelegd door in punt 322 van het bestreden arrest in wezen vast te stellen dat deze overeenkomst tot gevolg had dat aan het volk van de Westelijke Sahara een verplichting werd opgelegd, doordat aan de autoriteiten van het Koninkrijk Marokko bepaalde bevoegdheden werden verleend waarvan de uitoefening op het grondgebied van de Westelijke Sahara is voorzien.

147 Het mag dan juist zijn dat de uitvoering van de litigieuze overeenkomst impliceert dat de handelingen van de Marokkaanse autoriteiten op het grondgebied van de Westelijke Sahara rechtsgevolgen hebben zoals die welke zijn beschreven in de punten 94 tot en met 96 van het onderhavige arrest waardoor de rechtspositie van de bevolking van dat gebied wordt gewijzigd, maar op grond van de omstandigheid dat die overeenkomst bepaalde door die autoriteiten op dat gebied uitgeoefende bestuursbevoegdheden erkent kan evenwel niet ervan worden uitgegaan dat die overeenkomst voor die bevolking volkenrechtelijke verplichtingen doet ontstaan.

148 Zoals in de litigieuze overeenkomst wordt benadrukt, impliceert deze laatste in dat opzicht niet dat de Unie de vermeende soevereiniteit van het Koninkrijk Marokko over de Westelijke Sahara erkent. Het volk van de Westelijke Sahara is bovendien noch de adressaat van de

oorsprongscertificaten of andere administratieve handelingen die door de Marokkaanse autoriteiten zijn opgesteld in het kader van de uitvoering van die overeenkomst die het zou moeten erkennen, noch van de maatregelen die de autoriteiten van de Unie en van de lidstaten tegenover de Marokkaanse autoriteiten hebben genomen. Aangezien uit de litigieuze overeenkomst blijkt dat zij alleen van toepassing is op producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die door de douaneautoriteiten van het Koninkrijk Marokko worden gecontroleerd, belet de sluiting ervan de Unie bovendien niet om in voorkomend geval te voorzien in een afzonderlijke regeling die van toepassing is op producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die niet door die autoriteiten worden gecontroleerd, met name op producten van oorsprong uit het door het Front Polisario gecontroleerde deel van het grondgebied van de Westelijke Sahara.

149 Hieruit volgt dat het Gerecht in punt 323 van het bestreden arrest op basis van een onjuiste vooronderstelling heeft geoordeeld dat het volk van de Westelijke Sahara uitdrukkelijk had moeten instemmen met de litigieuze overeenkomst.

150 In herinnering dient evenwel te worden gebracht dat wanneer de motivering van een beslissing van het Gerecht het Unierecht schendt maar het dictum van die beslissing op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt, die schending niet betekent dat die beslissing moet worden vernietigd, maar wel dat zij anders moet worden gemotiveerd (arrest van 17 januari 2023, Spanje/Commissie, C-632/20 P, EU:C:2023:28, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

151 Bijgevolg moet worden nagegaan of het dictum van het bestreden arrest, voor zover daarbij het litigieuze besluit nietig is verklaard, niet gerechtvaardigd voorkomt op andere rechtsgronden dan die welke door de in de punten 146 tot en met 149 van het onderhavige arrest vastgestelde onjuistheid zijn aangetast.

152 In dit verband moet worden opgemerkt dat het internationaal gewoonterecht geen bepaalde vorm voorschrijft voor de uitdrukking van instemming door een derde met een overeenkomst die een recht verleent aan die partij (zie in die zin arrest van het Permanent Hof van Internationale Justitie van 7 juni 1932, zaak „Belastingvrije zones Haute-Savoie en Pays de Gex”, *Recueil CPJI 1927*, serie A/B, nr. 46, blz. 148). Hieruit volgt dat hetzelfde recht niet uitsluit dat een dergelijke instemming in bepaalde omstandigheden impliciet wordt gegeven. Zo kan in de bijzondere situatie van een volk van een niet-zelfbesturend gebied de instemming van dit volk met een internationale overeenkomst waarbij het de status van derde partij heeft en waarvan de uitvoering is voorzien in het gebied waarop zijn zelfbeschikkingsrecht betrekking heeft, worden vermoed mits aan twee voorwaarden is voldaan.

153 Ten eerste mag de betrokken overeenkomst geen verplichting scheppen voor het betrokken volk. Ten tweede moet deze overeenkomst erin voorzien dat het betrokken volk, dat eventueel niet voldoende vertegenwoordigd is door de bevolking van het gebied waarop het zelfbeschikkingsrecht van dat volk betrekking heeft, zelf een specifiek, concreet, substantieel en verifieerbaar voordeel ontvangt uit de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van dat gebied, dat in verhouding staat tot de omvang van die exploitatie. Dit voordeel moet gepaard gaan met garanties dat deze exploitatie plaatsvindt in omstandigheden die in overeenstemming zijn met het beginsel van duurzame ontwikkeling, zodat niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen in overvloed beschikbaar blijven en hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen, zoals visbestanden, permanent worden aangevuld. Ten slotte moet de betrokken overeenkomst ook voorzien in een mechanisme voor regelmatige controle om na te gaan of het betrokken volk op grond van de overeenkomst een echt voordeel geniet.

154 Naleving van deze voorwaarden is noodzakelijk om de verenigbaarheid van een dergelijke overeenkomst met het uit artikel 73 van het VN-Handvest voortvloeiende en in het internationaal gewoonterecht verankerde beginsel van de voorrang van de belangen van de volkeren van de niet-zelfbesturende gebieden te waarborgen. Dit draagt ertoe bij dat het internationaal optreden van de Unie, zoals bepaald in artikel 21, lid 1, VEU, gebaseerd is op de beginselen van het VN-Handvest en het internationaal recht.

155 Wanneer aan de twee in punt 153 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden is voldaan, dient de instemming van het betrokken volk als vaststaand te worden beschouwd. Dat een beweging die beweert de legitieme vertegenwoordiger van dit volk te zijn zich tegen deze instemming verzet, kan op zich niet volstaan om het bestaan van deze veronderstelde instemming op losse schroeven te zetten.

156 Dit vermoeden van instemming is evenwel vatbaar voor weerlegging, voor zover de legitieme vertegenwoordigers van dit volk aantonen dat de voordelenregeling die de betrokken overeenkomst aan dit volk toekent, of het controlemechanisme waaraan zij moet worden onderworpen, niet voldoet aan de in punt 153 van het onderhavige arrest uiteengezette voorwaarden. Het is aan de Unierechter om zich in voorkomend geval over deze vraag te buigen, teneinde met name te beoordelen of deze overeenkomst het zelfbeschikkingsrecht van het betrokken volk of de uit dit recht en uit artikel 73 van het VN-Handvest voortvloeiende permanente soevereiniteit over de natuurlijke hulpbronnen afdoende beschermt. Voorts kunnen de Commissie, de Raad, het Europees Parlement en elke lidstaat nog vóór de ondertekening of sluiting van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko die in een dergelijke voordelenregeling voorziet, het advies van het Hof inwinnen over de verenigbaarheid van de beoogde overeenkomst met de bepalingen van de Verdragen, met name artikel 21, lid 1, VEU.

157 In casu moet worden aangenomen dat aan de eerste van de twee in punt 153 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden is voldaan. Om de in de punten 147 en 148 van dit arrest uiteengezette redenen wijzigt de litigieuze overeenkomst weliswaar de rechtspositie van het volk van de Westelijke Sahara krachtens het Unierecht met betrekking tot het zelfbeschikkingsrecht dat het op dat grondgebied geniet, maar roept zij voor dat volk geen volkenrechtelijke verplichtingen in het leven.

158 Wat de tweede voorwaarde betreft, moet worden vastgesteld dat een voordeel ten gunste van het volk van de Westelijke Sahara dat aan de in punt 153 van het onderhavige arrest genoemde kenmerken voldoet, in de litigieuze overeenkomst duidelijk ontbreekt, zoals met name blijkt uit de antwoorden van de Commissie op de vragen die het Hof ter terechtzitting heeft gesteld.

159 Zoals het Gerecht in de punten 318 en 319 van het bestreden arrest terecht heeft vastgesteld, beoogt de litigieuze overeenkomst met name geen enkel recht te verlenen aan het volk van de Westelijke Sahara, in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van die overeenkomst. Het Koninkrijk Marokko is, als partij bij de litigieuze overeenkomst, de houder van de tariefpreferenties die de Unie krachtens deze overeenkomst toekent aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. Bovendien heeft de Commissie ter terechtzitting van het Hof uiteengezet dat deze overeenkomst tot gevolg had dat producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara onder de werkingssfeer van de associatieovereenkomst werden gebracht, waardoor zij, wat tariefpreferenties betreft, op gelijke voet kwamen te staan met Marokkaanse producten en met producten van oorsprong uit Algerije en Mauritanië, die eveneens tariefpreferenties genieten.

160 Hieruit volgt dat niet kan worden aangenomen dat het volk van de Westelijke Sahara heeft ingestemd met de toepassing van de litigieuze overeenkomst op dat gebied.

161 Gepreciseerd zij dat de mogelijkheid van vermoede instemming overeenkomstig de punten 152 tot en met 155 van het onderhavige arrest niet op losse schroeven kan worden gezet door het feit dat artikel 73 van het VN-Handvest, dat betrekking heeft op niet-zelfbesturende gebieden, verwijst naar de „bevolking" en de „inwoners" van die gebieden en de verplichting om hun welzijn naar beste krachten te bevorderen als een „heilige opdracht" definieert, waardoor in het geval van de Westelijke Sahara een deel van de „bevolking" van dat gebied wordt bestreken dat niet tot het „volk" van de Westelijke Sahara wordt gerekend. In dit verband wordt het in resolutie 2703 (2023) van de VN-Veiligheidsraad, waarnaar in punt 31 van het onderhavige arrest wordt verwezen, als essentieel beschouwd dat de onderhandelingen zodanig vorderen dat de levenskwaliteit van de inwoners van de Westelijke Sahara op alle gebieden verbetert. Mocht er een toekomstige overeenkomst ten goede komen aan het volk van de Westelijke Sahara overeenkomstig de vereisten van punt 153 van het onderhavige arrest, dan zou de mogelijkheid dat die overeenkomst ook ten goede komt aan de inwoners van dat gebied in het algemeen, niet in de weg staan aan de vaststelling van een vermoeden van instemming van dat volk.

162 Gelet overigens op de vaststelling in punt 145 van het onderhavige arrest dat de door de Commissie en EDEO gehouden raadplegingen een dergelijke instemming van dit volk niet konden aantonen, moet de slotsom van het Gerecht in punt 391 van het bestreden arrest dat de Raad bij de vaststelling van het litigieuze besluit, om te beginnen, niet voldoende rekening had gehouden met alle relevante elementen in verband met de situatie in de Westelijke Sahara en, voorts, de Raad en de Commissie ten onrechte ervan waren uitgegaan dat de actuele situatie in dit gebied het niet mogelijk maakte zich te vergewissen van de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met de litigieuze overeenkomst, gegrond worden verklaard.

163 Het vierde middel in zaak C-779/21 P en het vierde middel in zaak C-799/21 P moeten derhalve ongegrond worden verklaard.

Vijfde middel in zaak C-779/21 P en derde middel in zaak C-799/21 P: onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de inroepbaarheid van het internationaal recht

Argumenten van partijen

164 De Commissie, met haar vijfde middel, en de Raad, met zijn derde middel, verwijten het Gerecht dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de inroepbaarheid van volkenrechtelijke regels in het kader van een beroep betreffende de geldigheid van een besluit inzake de sluiting van een internationale overeenkomst door de Unie. Deze middelen zijn gericht tegen het bestreden arrest, voor zover het Gerecht in punt 297 ervan heeft verklaard dat het Front Polisario zich kon beroepen op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, en dat het derde middel dat was aangevoerd dus ter zake dienend was.

165 Deze instellingen herinneren met name aan de rechtspraak volgens welke de beginselen van het internationale gewoonterecht door een justitiabele slechts kunnen worden ingeroepen om de geldigheid van een handeling van de Unie door het Hof te laten toetsen, voor zover die beginselen de bevoegdheid van de Unie om die handeling vast te stellen op losse schroeven kunnen zetten, en de betrokken handeling de rechten kan aantasten die de justitiabele aan het

Unierecht ontleent, of voor hem verplichtingen naar dit recht kan doen ontstaan (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punt 107).

166 De Raad benadrukt tevens dat, ook al kunnen volkenrechtelijke regels worden ingeroepen, de toetsing door het Hof in elk geval beperkt blijft tot het bestaan van kennelijke beoordelingsfouten van de instellingen met betrekking tot de voorwaarden voor toepassing van die regels overeenkomstig het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864, punt 107). In casu kunnen het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen de bevoegdheid van de Unie niet op losse schroeven zetten, aangezien het Hof reeds impliciet heeft verklaard dat het volkenrecht zich er niet tegen verzet dat een verdrag, in afwijking van de algemene regel, een staat kan binden ten aanzien van een ander grondgebied, hetgeen het Gerecht uitdrukkelijk heeft bevestigd door het middel inzake de onbevoegdheid van de Raad tot sluiting van de litigieuze overeenkomst af te wijzen. In elk geval heeft de relatieve werking van verdragen geen betrekking op de geldigheid van een overeenkomst, maar op de tegenwerpbaarheid ervan.

167 De Franse Republiek stelt dienaangaande dat zelfs indien het beginsel van de relatieve werking van verdragen kon worden ingeroepen en in casu geschonden is, die schending niet de nietigheid van het litigieuze besluit tot gevolg zou hebben, aangezien volgens dit beginsel de instemming van een derde geen voorwaarde is voor de geldigheid van het betrokken verdrag.

168 Het Front Polisario weerspreekt dit betoog.

Beoordeling door het Hof

169 Het Gerecht heeft er in punt 284 van het bestreden arrest aan herinnerd dat het Hof in punt 107 van het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864), heeft geoordeeld dat de in punt 103 van dat arrest genoemde beginselen van het internationaal gewoonterecht door een justitiabele slechts kunnen worden aangevoerd om de geldigheid van een Uniehandeling door het Hof te laten toetsen, voor zover, om te beginnen, die beginselen de bevoegdheid van de Unie om die handeling vast te stellen op losse schroeven kunnen zetten en, voorts, de betrokken handeling de rechten kan aantasten die de justitiabele aan het Unierecht ontleent, of voor hem verplichtingen naar dit recht kan doen ontstaan. Het Gerecht heeft opgemerkt dat het, in de zaak die heeft geleid tot laatstgenoemd arrest, ging om het beginsel dat elke staat de volledige en uitsluitende soevereiniteit over zijn eigen luchtruim heeft, het beginsel dat geen enkele staat rechtmatig soevereiniteit over een deel van de volle zee kan claimen en het beginsel inzake de vrijheid om over de volle zee te vliegen.

170 Het Gerecht heeft met name, in punt 276 van het bestreden arrest, vastgesteld dat wat betreft de mogelijkheid om zich te beroepen op de door het Hof uitgelegde volkenrechtelijke beginselen, met name het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, ten eerste herhaaldelijk erop is gewezen dat de Unierechter bevoegd is om de verenigbaarheid van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst met meer bepaald de volkenrechtelijke regels te beoordelen, aangezien de Unie haar bevoegdheden dient uit te oefenen met inachtneming van die regels, welke overeenkomstig de Verdragen verbindend zijn voor haar. In punt 279 van het bestreden arrest heeft het Gerecht er vervolgens aan herinnerd dat het Hof in de punten 88 en 89 van het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), heeft vastgesteld dat „het zelfbeschikkingsrecht een recht is dat erga omnes geldt en een van de basisbeginselen van het internationaal recht vormt, en dat dit

beginsel bijgevolg deel uitmaakt van de volkenrechtelijke regels die op de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko van toepassing zijn en die de Unierechter in aanmerking moet nemen”.

171 In punt 291 van het bestreden arrest is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat „de mogelijkheid om zich te beroepen op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen in casu niet kan worden beoordeeld in het licht van de overwegingen van de punten 107 tot en met 109 van het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864), aangezien die overwegingen berusten op een beoordeling van de bijzondere omstandigheden van de zaak in kwestie die verband hielden met de aard van de aangevoerde volkenrechtelijke beginselen en de bestreden handeling, alsook met de rechtspositie van de verzoekende partijen in het hoofdgeding, welke niet vergelijkbaar waren met die van de onderhavige zaak”. Met name, aldus het Gerecht, „kunnen de twee voornoemde beginselen in casu niet alleen worden aangevoerd om op te komen tegen de bevoegdheid van de Unie tot vaststelling van het [litigieuze] besluit, aangezien [het Front Polisario] ten eerste duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen aanvoert waaraan de Unie in het kader van de vaststelling van dat besluit dient te voldoen, en hij, ten tweede, daarmee beoogt de eerbiediging van de rechten van een derde ten aanzien van de overeenkomst te waarborgen die door niet-nakoming van die verplichtingen kunnen worden aangetast”.

172 Deze redenering geeft geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting.

173 Overeenkomstig vaste rechtspraak moet de Unie haar bevoegdheden immers uitoefenen met inachtneming van het volkenrecht in zijn geheel, waartoe ook de regels en beginselen van het algemene volkenrecht en van het internationale gewoonterecht behoren, alsmede de bepalingen van internationale overeenkomsten die de Unie binden (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

174 Het Hof is in het kader van een beroep tot nietigverklaring dan ook bevoegd om te beoordelen of een door de Unie gesloten internationale overeenkomst verenigbaar is met de volkenrechtelijke regels die overeenkomstig de Verdragen verbindend zijn voor de Unie. De geldigheidstoetsing die het Hof mogelijkerwijs dient te verrichten met betrekking tot de handeling waarbij de Unie een dergelijke internationale overeenkomst heeft gesloten kan betrekking hebben op de geldigheid van die handeling uit het oogpunt van de inhoud zelf van de internationale overeenkomst in kwestie (zie in die zin arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punten 48-51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

175 Het Gerecht kon dus terecht tot de slotsom komen dat het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen kunnen worden ingeroepen in het kader van de toetsing van de geldigheid van het litigieuze besluit.

176 Bijgevolg kan het argument van de Commissie en de Raad dat uit het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864), moet worden afgeleid dat deze beginselen niet kunnen worden ingeroepen bij de toetsing van de geldigheid van het litigieuze besluit, niet slagen.

177 De grief van de Raad dat de toetsing door het Hof van de verenigbaarheid van een handeling van de Unie met dergelijke regels van internationaal recht beperkt moet blijven tot kennelijke beoordelingsfouten, is in wezen hetzelfde als de grief die is aangevoerd in het kader van het

vierde middel in hogere voorziening, ontleend aan miskenning door het Gerecht van de beoordelingsmarge waarover de Raad beschikt op het gebied van de externe betrekkingen. Deze grief moet dus worden afgewezen op dezelfde gronden als in punt 134 van het onderhavige arrest.

178 Bijgevolg moeten het vijfde middel in zaak C-779/21 P en het derde middel in zaak C-799/21 P ongegrond worden verklaard.

179 Aangezien geen van de door de Commissie en de Raad ter ondersteuning van de hogere voorzieningen in de zaken C-779/21 P en C-799/21 P aangevoerde middelen slaagt, moeten deze hogere voorzieningen in hun geheel worden afgewezen.

Subsidiaire verzoeken van de Raad en de Commissie

Argumenten van partijen

180 Subsidiair acht de Raad het – onder verwijzing naar het risico dat de nietigverklaring van het litigieuze besluit ernstige nadelige gevolgen heeft voor het externe optreden van de Unie en dat de rechtszekerheid van de internationale verbintenissen waarmee de Unie heeft ingestemd en die bindend zijn voor de instellingen en de lidstaten ter discussie wordt gesteld – noodzakelijk om te gelasten dat, indien het Hof de tegen het bestreden arrest ingestelde hogere voorziening afwijst, de gevolgen van dit besluit gedurende twaalf maanden gehandhaafd blijven.

181 De Commissie is op haar beurt van mening dat het wenselijk zou zijn de gevolgen van het litigieuze besluit gedurende anderhalf jaar te handhaven, ingeval het Hof tot de slotsom komt dat nietigverklaring van dit besluit gerechtvaardigd is om andere redenen dan die welke in het bestreden arrest zijn genoemd, en er uit de vaststellingen van het Hof een realistische mogelijkheid zou kunnen worden afgeleid dat er niettemin een overeenkomst betreffende de Westelijke Sahara met het Koninkrijk Marokko wordt gesloten, teneinde de onderhandelingen mogelijk te maken die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de besluiten van de Raad betreffende het ondertekenen en het sluiten van een dergelijke overeenkomst.

182 Het Front Polisario verzet zich tegen deze verzoeken.

Beoordeling door het Hof

183 Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU kan het Hof, zo het dit nodig oordeelt, bepalen welke gevolgen van de nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd.

184 In zoverre blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de gevolgen van een dergelijke handeling, om redenen die verband houden met rechtszekerheid, met name in stand kunnen worden gelaten wanneer de directe gevolgen van de nietigverklaring van die handeling ernstige negatieve consequenties zouden hebben voor de betrokken partijen [arrest van 1 maart 2022, Commissie/Raad (Overeenkomst met de Republiek Korea), C-275/20, EU:C:2022:142, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

185 In casu zou de nietigverklaring van het litigieuze besluit, zonder dat de gevolgen ervan gedurende een beperkte periode worden gehandhaafd, ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor het externe optreden van de Unie en de rechtszekerheid van de internationale verbintenissen

waarmee zij heeft ingestemd en die de instellingen van de Unie en de lidstaten binden, ter discussie kunnen stellen. Het litigieuze besluit had immers tot doel de litigieuze overeenkomst namens de Unie goed te keuren, aangezien deze op 19 juli 2019 in werking is getreden.

186 Bijgevolg moeten de gevolgen van het litigieuze besluit om redenen van rechtszekerheid worden gehandhaafd gedurende een periode van twaalf maanden vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest.

Kosten

187 Krachtens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.

188 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

189 Aangezien het Front Polisario in de onderhavige zaak heeft gevorderd dat de Raad en de Commissie in de kosten worden verwezen en deze laatsten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij te worden verwezen in hun eigen kosten en in de kosten die het Front Polisario in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen heeft gemaakt.

190 Artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat eveneens op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, bepaalt dat de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen.

191 In casu zullen het Koninkrijk België, Hongarije, de Portugese Republiek en de Slowaakse Republiek, interveniënten in hogere voorziening in zaak C-799/21 P, alsmede het Koninkrijk Spanje, interveniënt in hogere voorziening de zaken C-779/21 en C-799/21, en de Franse Republiek, interveniënte in eerste aanleg, hun eigen kosten dragen.

192 Ten slotte bepaalt artikel 140, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, dat eveneens op grond van artikel 184, lid 1, van dat Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, met name dat het Hof kan bepalen dat andere interveniënten dan een lidstaat of instelling hun eigen kosten zullen dragen.

193 In casu wordt beslist dat de Comader haar eigen kosten zal dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **De hogere voorzieningen worden afgewezen.**

2) **De gevolgen van besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen**

de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, worden gehandhaafd gedurende een periode van twaalf maanden vanaf de datum van uitspraak van het onderhavige arrest.

3) **De Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie worden verwezen in hun eigen kosten en in de kosten die het Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) in het kader van deze hogere voorzieningen heeft gemaakt.**

4) **Het Koninkrijk België, het Koninkrijk Spanje, Hongarije, de Portugese Republiek, de Slowaakse Republiek, de Franse Republiek en de Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) worden verwezen in hun eigen kosten.**

ondertekeningen