Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

Odwołanie – Działania zewnętrzne – Umowy międzynarodowe – Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony – Porozumienie dotyczące zmiany protokołów nr 1 i 4 do tego układu – Akt zawarcia – Twierdzenia dotyczące naruszeń prawa międzynarodowego ze względu na stosowanie tego porozumienia do terytorium Sahary Zachodniej – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Zdolność sądowa – Legitymacja procesowa czynna – Przesłanka, zgodnie którą sporny środek musi w pewnych przypadkach dotyczyć skarżącego bezpośrednio i indywidualne – Zasada względnej skuteczności traktatów – Zasada samostanowienia – Terytoria niesamodzielne – Artykuł 73 Karty Narodów Zjednoczonych – Uprawnienia dyskrecjonalne Rady Unii Europejskiej – Międzynarodowe prawo zwyczajowe – Zasady ogólne prawa Unii – Zgoda ludu terytorium niesamodzielnego, któremu przysługuje prawo do samostanowienia jako podmiotowi trzeciemu wobec umowy międzynarodowej

W sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione, odpowiednio, w dniach 14 grudnia 2021 r. i 16 grudnia 2021 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart i B. Eggers, w charakterze pełnomocników, a następnie A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart i B. Eggers, w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie w sprawie C-779/21 P,

popierana przez:

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowali L. Aguilera Ruiz i A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocników,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

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

strona skarżąca w pierwszej instancji,

* Język postępowania: francuski.

Rada Unii Europejskiej,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Republika Francuska, którą reprezentowali początkowo J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników, a następnie G. Bain, B. Herbaut, M. Stéhelin i B. Travard, w charakterze pełnomocników,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), którą reprezentowali N. Angelet, G. Forwood i A. Hublet, avocats, oraz N. Forwood, BL,

interwenienci w pierwszej instancji,

oraz

Rada Unii Europejskiej, którą reprezentowali początkowo F. Naert i V. Piessevaux, w charakterze pełnomocników, a następnie F. Naert, A. Nowak-Salles i V. Piessevaux, w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie w sprawie C-799/21 P,

popierana przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowali początkowo J.C. Halleux, C. Pochet i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników, a następnie C. Pochet i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowali L. Aguilera Ruiz i A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocników,

Węgry, które reprezentowali M.Z. Fehér i K. Szíjjártó, w charakterze pełnomocników,

Republikę Portugalską, którą reprezentowali P. Barros da Costa i A. Pimenta, w charakterze pełnomocników,

Republikę Słowacką, którą reprezentowały początkowo B. Ricziova, w charakterze pełnomocnika, a następnie S. Ondrášikova, w charakterze pełnomocnika,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

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

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Republika Francuska, którą reprezentowali początkowo J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères i T. Stéhelin, w charakterze pełnomocników, a następnie G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin i B. Travard, w charakterze pełnomocników,

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart i B. Eggers, w charakterze pełnomocników, a następnie A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart i B. Eggers, w charakterze pełnomocników,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), którą reprezentowali N. Angelet, G. Forwood i A. Hublet, avocats, oraz N. Forwood, BL,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, prezesi izb, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (sprawozdawca), M.L. Arastey Sahún i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 23 i 24 października 2023 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 21 marca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swoich odwołaniach Komisja Europejska (sprawa C-779/21 P) i Rada Unii Europejskiej (sprawa C-799/21 P) wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2021:639), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Rady (UE) 2019/217 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 1, zwanej dalej „sporną decyzją").

2 W sprawie C-799/21 P Rada wnosi również, tytułem żądania pomocniczego, o utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji przez okres dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, który ma zostać wydany.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

Karta Narodów Zjednoczonych

3 Artykuł 1 Karty Narodów Zjednoczonych, podpisanej w San Francisco w dniu 26 czerwca 1945 r. (zwanej dalej „Kartą Narodów Zjednoczonych"), stanowi:

„Narody Zjednoczone dążą do następujących celów:

[…]

2. Do rozwoju przyjaznych stosunków pomiędzy narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i stanowienia narodów o sobie, oraz do podjęcia innych stosownych środków dla utrwalenia pokoju powszechnego;

[…]".

4 Rozdział XI Karty Narodów Zjednoczonych, zatytułowany „Deklaracja w sprawie obszarów nierządzących się samodzielnie", zawiera art. 73 Karty, który stanowi:

„Członkowie Narodów Zjednoczonych, którzy ponoszą odpowiedzialność za zarząd obszarami, których ludność nie dojrzała jeszcze do pełnego stopnia samorządu, uznają zasadę, że interesy mieszkańców tych obszarów górują nad innymi, i przyjmują jako święty obowiązek popierać ze wszystkich sił dobrobyt mieszkańców tych obszarów, w ramach systemu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stworzonego przez niniejszą Kartę; […]

[…]".

Konwencja wiedeńska

5 Zgodnie z akapitem ostatnim preambuły do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zawartej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r. (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, s. 331, zwanej dalej „konwencją wiedeńską"), strony tej konwencji „potwierdzaj[ą], że normy międzynarodowego prawa zwyczajowego będą regulowały kwestie nieunormowane postanowieniami [tej] konwencji".

6 Artykuł 3 tej konwencji, zatytułowany „Porozumienie międzynarodowe nieobjęte zasięgiem niniejszej konwencji", stanowi:

„Fakt, że niniejszej konwencji nie stosuje się ani do porozumień międzynarodowych, zawartych między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego lub między takimi innymi podmiotami prawa międzynarodowego, ani do porozumień międzynarodowych zawieranych w formie innej niż pisemna, nie wpływa na:

[…]

b) zastosowanie do nich którejkolwiek z norm sformułowanych w niniejszej konwencji, którym podlegałyby one na postawie prawa międzynarodowego, niezależnie od tej konwencji;

[…]”.

7 Artykuł 29 konwencji wiedeńskiej, zatytułowany „Terytorialny zasięg traktatów”, stanowi:

„Jeżeli odmienny zamiar nie wynika z traktatu ani nie zostaje ustalony w inny sposób, traktat wiąże każdą stronę w odniesieniu do całego jej terytorium”.

8 Artykuł 34 tej konwencji, zatytułowany „Ogólna reguła dotycząca państw trzecich”, stanowi:

„Traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody”.

9 Artykuł 35 wspomnianej konwencji, zatytułowany „Traktaty przewidujące obowiązki dla państw trzecich”, ma następujące brzmienie:

„Obowiązek powstaje dla państwa trzeciego z postanowienia traktatu, jeżeli strony traktatu mają zamiar, aby postanowienie było środkiem ustanowienia obowiązku, a państwo trzecie wyraźnie na piśmie ten obowiązek przyjmuje”.

10 Zgodnie z art. 36 rzeczonej konwencji, zatytułowanym „Traktaty przewidujące prawa dla państw trzecich”:

„1. Z postanowienia traktatu powstaje prawo dla państwa trzeciego, jeżeli strony traktatu zamierzają przez to postanowienie przyznać prawo państwu trzeciemu bądź grupie państw, do której ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Zgody jego domniemywa się tak długo, jak długo nie zostanie wykazane co innego, chyba że traktat postanawia inaczej.

2. Państwo korzystające z prawa zgodnie z ustępem 1 zobowiązane jest stosować się do warunków korzystania z tego prawa, przewidzianych w traktacie lub ustanowionych zgodnie z traktatem”.

Układ o stowarzyszeniu

11 W dniu 1 marca 2000 r. wszedł w życie Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Maroka, z drugiej strony, podpisany w Brukseli w dniu 26 lutego 1996 r. (Dz.U. 2000, L 70, s. 2, zwany dalej „układem o stowarzyszeniu”).

12 Artykuł 1 ust. 1 i 2 tego układu stanowi:

„1. Ustanawia się stowarzyszenie między [Wspólnotą Europejską oraz Europejską Wspólnotą Węgla i Stali] i [ich] państwami członkowskimi, z jednej strony, a Marokiem, z drugiej strony.

2. Niniejszy Układ ma na celu:

– stworzenie stosownych ram dla dialogu politycznego między stronami, umożliwiającego rozwój bliskich stosunków w obszarach, które uznają za istotne dla takiego dialogu;

– ustalenie warunków postępującej liberalizacji handlu towarami, usługami i kapitałem;

– wspieranie handlu i rozwijanie harmonijnych stosunków gospodarczych i społecznych między stronami, w szczególności poprzez dialog i współpracę, w celu popierania rozwoju i dobrobytu Maroka i narodu marokańskiego;

– popieranie integracji krajów Maghrebu poprzez wspieranie handlu i współpracy między Marokiem a krajami regionu;

– wspieranie współpracy gospodarczej, społecznej, kulturalnej i finansowej".

13 Artykuł 16 rzeczonego układu stanowi:

„[Wspólnota Europejska oraz Europejska Wspólnota Węgla i Stali] i Maroko wprowadzają stopniowo większą liberalizację w ich wzajemnej wymianie handlowej dotyczącej produktów rolnych i rybołówstwa".

14 Artykuł 94 tego układu przewiduje:

„Niniejszy Układ stosuje się, z jednej strony, w odniesieniu do terytoriów, na których obowiązują Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską oraz Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach, a z drugiej strony, do terytorium Królestwa Maroka".

Okoliczności powstania sporu

15 Dla potrzeb niniejszego postępowania okoliczności powstania sporu, które opisano w pkt 1–53 zaskarżonego wyroku, można streścić w następujący sposób.

Kontekst międzynarodowy

16 Sahara Zachodnia jest terytorium położonym w północno-zachodniej części kontynentu afrykańskiego, które zostało skolonizowane przez Królestwo Hiszpanii pod koniec XIX wieku, a następnie stało się prowincją hiszpańską. W 1963 r. zostało wpisane przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) na „wstępną listę terytoriów, do których ma zastosowanie Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym [rezolucja 1514 (XV) Zgromadzenia Ogólnego ONZ]", jako terytorium niesamodzielne administrowane przez Królestwo Hiszpanii w rozumieniu art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych. Obecnie znajduje się ono nadal na liście terytoriów niesamodzielnych sporządzonej przez Sekretarza Generalnego ONZ na podstawie informacji przekazanych w zastosowaniu art. 73 lit. e) tej Karty.

17 W dniu 20 grudnia 1966 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ, podczas 1500-nego posiedzenia plenarnego, wydało rezolucję 2229 (XXI) w sprawie Ifni i Sahary Hiszpańskiej, w której potwierdziło „niezbywalne prawo ludu […] Sahary Hiszpańskiej do samostanowienia zgodnie z rezolucją 1514 (XV) Zgromadzenia Ogólnego [ONZ]" i wezwało Królestwo Hiszpanii, jako mocarstwo administrujące, aby ustaliło jak najszybciej „szczegółowe zasady organizacji referendum, które zostanie przeprowadzone pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu umożliwienia rdzennej ludności tego terytorium swobodnego skorzystania z przysługującego jej prawa do samostanowienia".

18 W dniu 24 października 1970 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ, podczas 1883-ego posiedzenia plenarnego, przyjęło rezolucję 2625 (XXV), w której zatwierdziło „Deklarację zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych", której tekst został załączony do wspomnianej rezolucji. Deklaracja ta „uroczyście proklamuje" w szczególności „zasadę równouprawnienia i samostanowienia ludów".

19 Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) jest organizacją utworzoną w dniu 10 maja 1973 r. w Saharze Zachodniej. W art. 1 swojego statutu definiuje się on jako „ruch wyzwolenia narodowego", którego członkowie „walczą o całkowitą niezależność i odzyskanie suwerenności ludu Sahrawi na całym terytorium Saharyjskiej Arabskiej Republiki Demokratycznej".

20 W dniu 20 sierpnia 1974 r. Królestwo Hiszpanii skierowało do sekretarza generalnego ONZ pismo informujące o jego decyzji o zorganizowaniu pod auspicjami Narodów Zjednoczonych referendum mającego na celu umożliwienie ludowi Sahary Zachodniej skorzystania z prawa do samostanowienia.

21 W dniu 16 października 1975 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), działający jako główny organ sądowy ONZ, w następstwie wniosku złożonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w ramach jego prac dotyczących dekolonizacji Sahary Zachodniej wydał opinię doradczą „Sahara Zachodnia" (ICJ Recueil 1975, s. 12, zwaną dalej „opinią doradczą w sprawie Sahary Zachodniej"). W pkt 162 tej opinii MTS stwierdził, co następuje:

„Materiały i informacje przedstawione [MTS] wskazują na istnienie w czasie hiszpańskiej kolonizacji prawnych więzów lojalności pomiędzy sułtanem Maroka i niektórymi z plemion zamieszkujących na terytorium Sahary Zachodniej. Wskazują one również na istnienie praw, w tym pewnych praw dotyczących ziemi, które stanowią więzi prawne pomiędzy podmiotem mauretańskim, w rozumieniu [MTS], i terytorium Sahary Zachodniej. [MTS] stwierdza natomiast, że dostarczone mu materiały i informacje nie wykazują istnienia jakiejkolwiek więzi suwerenności terytorialnej pomiędzy terytorium Sahary Zachodniej, z jednej strony, i Królestwem Marokańskim lub podmiotem mauretańskim, z drugiej strony. [MTS] nie stwierdził zatem istnienia więzi prawnej mogącej wpłynąć na stosowanie rezolucji 1514 (XV) [Zgromadzenia Ogólnego ONZ], jeśli chodzi o dekolonizację Sahary Zachodniej, a w szczególności na stosowanie zasady samostanowienia poprzez swobodne i autentyczne wyrażenie woli ludów zamieszkujących dane terytorium. […]"

22 W pkt 163 opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej MTS oświadczył w szczególności:

„[MTS jest zdania] w odniesieniu do pytania I, […] że Sahara Zachodnia (Rio de Oro i Sakiet el Hamra) nie była terytorium nienależącym do nikogo (terra nullius) w momencie kolonizacji przez Królestwo Hiszpanii; […] jeżeli chodzi o pytanie II, […] że to terytorium miało z Królestwem Marokańskim więzi prawne o charakterze wskazanym w pkt 162 niniejszej opinii [oraz] że to terytorium miało z podmiotem mauretańskim więzi prawne o charakterze wskazanym w pkt 162 niniejszej opinii".

23 W przemówieniu wygłoszonym w dniu opublikowania opinii doradczej w sprawie Sahary Zachodniej król Maroka oświadczył, że „cały świat przyznał, iż Sahara [Zachodnia] należała do" Królestwa Marokańskiego, i że on „jest odpowiedzialny za pokojowe odzyskanie tego terytorium", wzywając w tym celu do zorganizowania marszu.

24 W dniu 6 listopada 1975 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ, podczas swojego 1854-ego posiedzenia, przyjęła rezolucję 380 (1975) w sprawie Sahary Zachodniej, w której „[ubolewała] nad przeprowadzeniem [zapowiedzianego] marszu" i „[wezwała] [Królestwo Marokańskie] do natychmiastowego wycofania z terytorium Sahary Zachodniej wszystkich uczestników [tego] marszu".

25 W dniu 26 lutego 1976 r. Królestwo Hiszpanii poinformowało Sekretarza Generalnego ONZ, że od tego dnia nie będzie już obecne w Saharze Zachodniej i że uważa się za zwolnione z wszelkiej odpowiedzialności o charakterze międzynarodowym związanej z administrowaniem tym terytorium.

26 W międzyczasie w tym regionie wybuchł konflikt zbrojny pomiędzy Królestwem Marokańskim, Islamską Republiką Mauretańską i Frontem Polisario. W tych okolicznościach część ludności Sahary Zachodniej, w większości członków ludu Sahrawi, uciekła z tego terytorium i znalazła schronienie w obozach położonych na terytorium algierskim w pobliżu granicy z Saharą Zachodnią.

27 Dzień po zakończeniu obecności Królestwa Hiszpanii w Saharze Zachodniej Front Polisario ogłosił powstanie Saharyjskiej Arabskiej Republiki Demokratycznej (SARD). Ani Unia Europejska, ani żadne z jej państw członkowskich nie uznają do tej pory SARD.

28 W dniu 14 kwietnia 1976 r. Królestwo Marokańskie zawarło z Islamską Republiką Mauretańską konwencję o podziale terytorium Sahary Zachodniej i zajęło część tego terytorium, która została mu przyznana na mocy tej konwencji. W dniu 10 sierpnia 1979 r. Islamska Republika Mauretańska zawarła porozumienie w sprawie pokoju z Frontem Polisario, na mocy którego zrezygnowała z wszelkich roszczeń terytorialnych wobec Sahary Zachodniej. Po zawarciu tego porozumienia Królestwo Marokańskie przejęło kontrolę nad terytorium opuszczonym przez siły mauretańskie.

29 W dniu 21 listopada 1979 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ, podczas swojego 75-tego posiedzenia plenarnego, przyjęło rezolucję 34/37 w sprawie Sahary Zachodniej, w której „[potwierdziło] niezbywalne prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia i do niepodległości, zgodnie z [Kartą Narodów Zjednoczonych] […] i celami [swojej] rezolucji 1514 (XV)", „żywo [ubolewało] nad pogorszeniem sytuacji wynikającej z dalszego okupowania Sahary Zachodniej przez Maroko", „[wezwało] niezwłocznie Maroko do obrania drogi pokoju i zakończenia okupacji terytorium Sahary Zachodniej" oraz „[zaleciło] w tym celu, by [Front Polisario], przedstawiciel ludu Sahary Zachodniej, uczestniczył w pełni w poszukiwaniu sprawiedliwego, trwałego i ostatecznego rozwiązania politycznego kwestii Sahary Zachodniej, zgodnie z rezolucjami i deklaracjami Organizacji Narodów Zjednoczonych". Po tej rezolucji Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję 35/19 podczas swojego 56-tego posiedzenia plenarnego, które odbyło się w dniu 11 listopada 1980 r. W pkt 10 tej rezolucji Zgromadzenie Ogólne ONZ „[wzywało] nieustannie […] Maroko i [Front Polisario], przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej, do podjęcia bezpośrednich rokowań w celu doprowadzenia do ostatecznego rozwiązania kwestii Sahary Zachodniej".

30 Konflikt pomiędzy Królestwem Marokańskim i Frontem Polisario trwał do czasu, kiedy w dniu 30 sierpnia 1988 r. strony przyjęły co do zasady propozycje rozwiązania konfliktu wysunięte między innymi przez Sekretarza Generalnego ONZ, przewidujące w szczególności ogłoszenie zawieszenia broni i organizację referendum w sprawie samostanowienia pod kontrolą ONZ. W braku znalezienia politycznego rozwiązania wznowiono jednak walki w 2020 r.

31 Aby w szczególności nadzorować zawieszenie broni i pomóc w organizacji tego referendum, Rada Bezpieczeństwa ONZ ustanowiła w kwietniu 1991 r. misję Narodów Zjednoczonych na rzecz referendum w Saharze Zachodniej (Minurso), której mandat jest przedłużany co roku i która obecnie nadal istnieje. Rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ regularnie potwierdzały, że każde rozwiązanie polityczne powinno umożliwić „samostanowienie ludu Sahary Zachodniej w kontekście ustaleń zgodnych z celami i zasadami określonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych" [zob. ostatnio rezolucja nr 2703 (2023) Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 30 października 2023 r., pkt 4].

32 Do chwili obecnej referendum takie nie zostało przeprowadzone, a Królestwo Marokańskie kontroluje większość terytorium Sahary Zachodniej, którą mur z piasku zbudowany i nadzorowany przez jego armię oddziela od pozostałej części tego terytorium, kontrolowanej przez Front Polisario.

Układ o stowarzyszeniu, porozumienie o liberalizacji i ich skutki prawne

33 Po wejściu w życie układu o stowarzyszeniu w dniu 1 marca 2000 r. zawarto i zmieniono szereg protokołów do tego układu. W dniu 13 grudnia 2010 r. podpisano zatem Porozumienie w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczące wzajemnych środków liberalizacyjnych w odniesieniu do produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych oraz ryb i produktów rybołówstwa, a także zastąpienia protokołów 1, 2 i 3 oraz załączników do nich, jak również zmian do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2012, L 241, s. 4, zwane dalej „porozumieniem o liberalizacji"). Porozumienie to zostało zatwierdzone w imieniu Unii decyzją Rady 2012/497/UE z dnia 8 marca 2012 r. (Dz.U. 2012, L 241, s. 2).

34 W dniu 19 listopada 2012 r. Front Polisario wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, podnosząc w szczególności, że Rada naruszyła szereg ciążących na niej obowiązków w świetle prawa międzynarodowego ze względu na to, iż zatwierdziła ona rzeczoną decyzją stosowanie porozumienia o liberalizacji do terytorium Sahary Zachodniej. Wyrokiem z dnia 10 grudnia 2015 r., Front Polisario/Rada (T-512/12, EU:T:2015:953), Sąd stwierdził nieważność decyzji 2012/497 w zakresie, w jakim zatwierdzono w niej stosowanie porozumienia o liberalizacji do Sahary Zachodniej ze względu na to, że Rada uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi zbadania przed przyjęciem tej decyzji wszystkich istotnych okoliczności niniejszego przypadku, nie sprawdzając, czy eksploatacja produktów pochodzących z tego terytorium wywożonych do Unii nie jest prowadzona ze szkodą dla ludności rzeczonego terytorium i nie wiąże się z naruszeniem praw podstawowych osób, których dotyczy.

35 Rozpatrując odwołanie wniesione przez Radę w dniu 19 lutego 2016 r., Trybunał wyrokiem z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), uchylił wyrok z dnia 10 grudnia 2015 r., Front Polisario/Rada (T-512/12, EU:T:2015:953), i odrzucił jako niedopuszczalną skargę wniesioną do Sądu przez Front Polisario. W tym względzie Trybunał uwzględnił zarzut drugi odwołania, dotyczący naruszenia prawa popełnionego przez Sąd przy analizie legitymacji procesowej Frontu Polisario, a w szczególności zarzut oparty na tym, że Sąd błędnie uznał, iż porozumienie o liberalizacji ma zastosowanie do Sahary Zachodniej. Trybunał uznał w szczególności, że zgodnie z zasadą samostanowienia, mającą zastosowanie w stosunkach między Unią a Królestwem Marokańskim, oraz zgodnie z prawem do samostanowienia, które z niej wynika dla ludu Sahary Zachodniej, która jest terytorium niesamodzielnym w rozumieniu art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych, terytorium to posiada status odrębny i różny od statusu

każdego państwa, w tym Królestwa Marokańskiego. Trybunał wywnioskował z tego, że wyrażenia „terytorium Królestwa Maroka" zawartego w art. 94 układu o stowarzyszeniu nie można interpretować w ten sposób, iż Sahara Zachodnia jest objęta terytorialnym zakresem stosowania tego układu.

36 Aby dojść do tego wniosku, Trybunał oparł się również w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), na okoliczności, że lud Sahary Zachodniej powinien być postrzegany jako „podmiot trzeci" w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów. Zgoda tego podmiotu trzeciego była bowiem wymagana do tego, aby stosowanie układu o stowarzyszeniu mogło mieć na niego wpływ w wypadku objęcia terytorium Sahary Zachodniej zakresem stosowania rzeczonego układu, bez konieczności ustalenia, czy takie stosowanie mogłoby mu zaszkodzić, czy przeciwnie, być dla niego korzystne. Tymczasem Trybunał zauważył, że z wyroku z dnia 10 grudnia 2015 r., Front Polisario/Rada (T-512/12, EU:T:2015:953), nie wynika, aby lud Sahary Zachodniej wyraził taką zgodę w odniesieniu do układu o stowarzyszeniu.

Sporne porozumienie i sporna decyzja

37 W następstwie wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), Rada decyzją z dnia 29 maja 2017 r. upoważniła Komisję do rozpoczęcia w imieniu Unii negocjacji z Królestwem Marokańskim w celu zawarcia umowy międzynarodowej wprowadzającej zmiany do protokołu nr 1, dotyczącego systemów mających zastosowanie do przywozu do Unii Europejskiej produktów rolnych, przetworzonych produktów rolnych, ryb i produktów rybołówstwa pochodzących z Maroka, oraz protokołu nr 4, dotyczącego definicji pojęcia „produkty pochodzące" i metod współpracy administracyjnej, do układu o stowarzyszeniu. W ramach przyznanego Komisji upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji Rada zwróciła się do niej, po pierwsze, o zapewnienie odpowiedniego udziału ludności objętej przewidywaną umową międzynarodową, a po drugie, o ocenę potencjalnych skutków wspomnianej umowy dla zrównoważonego rozwoju Sahary Zachodniej, w szczególności korzyści dla lokalnej ludności i wpływu eksploatacji zasobów naturalnych na dane obszary.

38 Po tym jak Komisja przedstawiła wyniki konsultacji i analizę, które przeprowadziła w sprawozdaniu z dnia 11 czerwca 2018 r. w sprawie korzyści dla ludności Sahary Zachodniej oraz konsultacji z mieszkańcami dotyczących rozszerzenia preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej, w dniu 25 października 2018 r. podpisano w Brukseli porozumienie w formie wymiany listów dotyczące zmiany protokołów nr 1 i nr 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 4, zwane dalej „spornym porozumieniem").

39 Akapity od trzeciego do dziewiątego każdego z dwóch pism, których wymiana leży u podstaw spornego porozumienia, mają następujące brzmienie:

„Niniejsze porozumienie zostaje zawarte bez uszczerbku dla odpowiednich stanowisk [Unii] i Królestwa Marokańskiego w sprawie statusu Sahary Zachodniej.

Obie strony potwierdzają swoje poparcie dla procesu Organizacji Narodów Zjednoczonych i wspierają wysiłki [Sekretarza Generalnego ONZ] zmierzające do wypracowania ostatecznego politycznego rozwiązania, zgodnie z zasadami i celami Karty Narodów Zjednoczonych oraz na podstawie rezolucji [Rady Bezpieczeństwa ONZ].

[Unia] i Królestwo Marokańskie uzgodniły wprowadzenie następującej wspólnej deklaracji na końcu protokołu nr 4 […]:

»Wspólna deklaracja dotycząca stosowania protokołów nr 1 i 4 do [układu o stowarzyszeniu]

1. Produkty pochodzące z Sahary Zachodniej, które są kontrolowane przez organy celne Królestwa Marokańskiego korzystają z tych samych preferencji handlowych, jakie [Unia] przyznaje produktom objętym układem o stowarzyszeniu.

2. Protokół nr 4 stosuje się odpowiednio do celów określenia statusu pochodzenia produktów, o których mowa w pkt 1, w tym w odniesieniu do dowodów pochodzenia.

3. Organy celne państw członkowskich [Unii] i Królestwa Marokańskiego są odpowiedzialne za zapewnienie stosowania postanowień protokołu nr 4 do tych produktów«.

[Unia] i Królestwo Marokańskie potwierdzają swoje zobowiązanie do stosowania protokołów zgodnie z postanowieniami układu o stowarzyszeniu dotyczącymi podstawowych wolności i praw człowieka.

Wprowadzenie niniejszej wspólnej deklaracji opiera się długotrwałym uprzywilejowanym partnerstwie między [Unią] a Królestwem Marokańskim, którego wyrazem jest m.in. szczególny status przyznany Królestwu Marokańskiego, a także na wspólnych ambicjach stron dotyczących pogłębienia i poszerzenia zakresu tego partnerstwa.

W tym duchu partnerstwa oraz w celu umożliwienia stronom dokonania oceny wpływu niniejszego porozumienia, w szczególności w zakresie zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza w odniesieniu do korzyści dla odnośnej ludności, oraz w zakresie eksploatacji zasobów naturalnych danych terytoriów, [Unia] i Królestwo Marokańskie uzgodniły, że będą wymieniać informacje w ramach Komitetu Stowarzyszenia co najmniej raz w roku.

Szczegółowe procedury dotyczące przeprowadzenia tej oceny zostaną określone na późniejszym etapie w celu ich przyjęcia przez Komitet Stowarzyszenia nie później niż dwa miesiące po wejściu w życie niniejszego porozumienia”.

40 W dniu 28 stycznia 2019 r. Rada przyjęła sporną decyzję.

41 Motywy 3–10 spornej decyzji stanowią:

„(3) Unia nie przesądza kwestii procesu politycznego dotyczącego ostatecznego statusu Sahary Zachodniej, który odbywa się pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych i nie przestała konsekwentnie potwierdzać swojego zaangażowania w rozstrzygnięcie sporu w Saharze Zachodniej, obecnie wpisanej przez Organizację Narodów Zjednoczonych na listę terytoriów niesamodzielnych, aktualnie w znacznej części zarządzanej przez Królestwo Marokańskie. […]

(4) Od chwili wejścia w życie układu o stowarzyszeniu produkty pochodzące z Sahary Zachodniej i posiadające świadectwo pochodzenia marokańskiego były przywożone do Unii, korzystając z preferencji taryfowych przewidzianych w stosownych postanowieniach tego układu.

(5) W wyroku [z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] Trybunał Sprawiedliwości orzekł natomiast, że układ o stowarzyszeniu obejmuje jedynie terytorium Królestwa Marokańskiego, a nie Saharę Zachodnią, która jest terytorium niesamodzielnym.

(6) Należy dołożyć wszelkich starań, aby przepływy handlowe, które rozwinęły się na przestrzeni lat, nie zostały zakłócone, ustanawiając jednocześnie odpowiednie gwarancje ochrony w ramach prawa międzynarodowego, w tym praw człowieka, oraz zrównoważonego rozwoju na odnośnych terytoriach. Dnia 29 maja 2017 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia negocjacji z Królestwem Marokańskim w celu ustanowienia, zgodnie z wyrokiem [z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], podstawy prawnej przyznania preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej. Porozumienie między [Unią] a Królestwem Marokańskim stanowi jedyny sposób zagwarantowania, by przywożone produkty pochodzące z Sahary Zachodniej mogły otrzymać status preferencyjnego pochodzenia, ponieważ władze marokańskie jako jedyne są w stanie zapewnić przestrzeganie reguł koniecznych do przyznania takich preferencji.

(7) Komisja oceniła potencjalne konsekwencje takiego porozumienia dla zrównoważonego rozwoju, w szczególności jeżeli chodzi o pozytywne i negatywne strony przyznania preferencji taryfowych produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej w odniesieniu do odnośnej ludności oraz wpływu na wykorzystanie zasobów naturalnych odnośnych terytoriów. […]

(8) […] Z oceny tej wynika […], że w ujęciu ogólnym korzyści dla gospodarki Sahary Zachodniej wynikające z przyznania preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej, a zwłaszcza silny bodziec do rozwoju gospodarczego i tym samym społecznego, który zapewnia przyznanie tych preferencji, przewyższają negatywne strony wymieniane w procesie konsultacji, w tym nadmierne wykorzystanie zasobów naturalnych […]

(9) Ocenia się, że rozszerzenie preferencji taryfowych na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej będzie zatem miało ogólnie pozytywny wpływ na odnośną ludność. […]

(10) Uwzględniając rozważania dotyczące zgody w wyroku [z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] Komisja we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych [(ESDZ)] podjęła wszystkie rozsądne i możliwe w obecnym kontekście działania mające na celu odpowiedni udział odnośnej ludności, aby zapewnić jej zgodę na to porozumienie. Przeprowadzono szerokie konsultacje, a podmioty społeczno-gospodarcze i polityczne, które wzięły udział w konsultacjach, w większości opowiedziały się za rozszerzeniem preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu na Saharę Zachodnią. Podmioty, które odrzuciły rozszerzenie zasadniczo oceniły, że takie porozumienie potwierdziłoby pozycję Maroka na terytorium Sahary Zachodniej. Z żadnego z postanowień tego porozumienia nie wynika jednak, że na jego mocy uznaje się suwerenność Maroka nad Saharą Zachodnią. Ponadto Unia będzie nadal wspierać – podejmując w tym celu wzmożone wysiłki – proces pokojowego rozwiązywania sporu rozpoczęty i kontynuowany pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

42 Artykuł 1 akapit pierwszy spornej decyzji stanowi, że zatwierdza się w imieniu Unii sporne porozumienie. Porozumienie to weszło w życie w dniu 19 lipca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 197, s. 1).

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

43 Pismem zarejestrowanym w sekretariacie Sądu w dniu 27 kwietnia 2019 r. Front Polisario wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

44 W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji i orzekł, że skutki tej decyzji zostaną utrzymane w mocy przez okres, który nie może przekroczyć terminu określonego w art. 56 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej bądź, jeśli w terminie tym wniesiono odwołanie, do czasu wydania przez Trybunał wyroku w przedmiocie tego odwołania.

45 W pierwszej kolejności Sąd zbadał dwie przeszkody procesowe podniesione tytułem głównym przeciwko wspomnianej skardze przez Radę, wspieraną przez Republikę Francuską, Komisję i Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), oparte, po pierwsze, na braku zdolności sądowej Frontu Polisario przed sądami Unii, a po drugie, na braku jego legitymacji procesowej do wniesienia skargi na sporną decyzję, i oddalił je, odpowiednio, w pkt 79–114 i 133–238 zaskarżonego wyroku.

46 W drugiej kolejności, po oddaleniu pierwszego zarzutu nieważności podniesionego przez Front Polisario na poparcie jego żądań, dotyczącego braku kompetencji Rady do przyjęcia spornej decyzji, Sąd zbadał w pkt 251–391 zaskarżonego wyroku trzeci zarzut nieważności dotyczący w istocie naruszenia przez Radę obowiązku zastosowania się do wymogów wyprowadzonych przez Trybunał z zasady samostanowienia i z zasady względnej skuteczności traktatów, uściślonych w wyrokach z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), oraz z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). W pkt 391 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Rada nie uwzględniła w wystarczającym stopniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących sytuacji Sahary Zachodniej i niesłusznie uznała, iż dysponuje zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy należy zastosować się do wymogu, zgodnie z którym lud tego terytorium powinien wyrazić zgodę na stosowanie spornego porozumienia do tego terytorium, jako podmiot trzeci wobec tego porozumienia, zgodnie z przyjętą przez Trybunał wykładnią zasady względnej skuteczności traktatów w związku z zasadą samostanowienia.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

47 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 15 lutego 2022 r. sprawy C-779/21 P i C-799/21 P połączono do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

48 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 27 maja 2022 r. Królestwo Hiszpanii zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji w sprawie C-779/21 P.

49 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 27 maja 2022 r. Królestwo Hiszpanii, Węgry, Republika Portugalska i Republika Słowacka zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w sprawie C-799/21 P.

50 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 13 czerwca 2022 r. Królestwo Belgii również zostało dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady w sprawie C-799/21 P. Jednakże to państwo członkowskie nie uczestniczyło później w pisemnym etapie postępowania.

51 W swoim odwołaniu Komisja (sprawa C-779/21 P) wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– oddalenie skargi wniesionej w pierwszej instancji przez Front Polisario lub – jeśli Trybunał uzna, że stan sprawy nie pozwala na jej rozstrzygnięcie – przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania; oraz

– obciążenie Frontu Polisario całością kosztów postępowania w obu instancjach, w tym kosztami poniesionymi przez stronę wnoszącą odwołanie.

52 W swoim odwołaniu Rada (sprawa C-799/21 P) wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– wydanie ostatecznego orzeczenia w przedmiocie kwestii będących przedmiotem odwołania i oddalenie skargi wniesionej przez Front Polisario;

– obciążenie Frontu Polisario kosztami niniejszego postępowania odwoławczego i w sprawie T-279/19; oraz

– tytułem pomocniczym, utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji przez okres dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, który ma zostać wydany.

53 Front Polisario wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołań;

– obciążenie Komisji całością kosztów poniesionych przez Front Polisario w ramach niniejszej sprawy; oraz

– obciążenie Rady całością kosztów poniesionych przez Front Polisario w ramach niniejszej sprawy i przed Sądem w pierwszej instancji.

54 Republika Francuska wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– wydanie ostatecznego orzeczenia w przedmiocie kwestii będących przedmiotem niniejszych odwołań i oddalenie skargi Frontu Polisario lub – jeśli Trybunał uzna, że stan sprawy nie pozwala na jej rozstrzygnięcie – przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania; oraz

– tytułem pomocniczym, z powodów wskazanych przez Radę i Komisję, utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji przez okres osiemnastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku, który ma zostać wydany.

55 Comader wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– uznanie skargi Frontu Polisario za niedopuszczalną lub przynajmniej za bezzasadną oraz

– obciążenie Frontu Polisario kosztami postępowania.

56 Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o uwzględnienie odwołania Komisji w sprawie C-779/21 P oraz odwołania Rady w sprawie C-799/21 P. Królestwo Belgii, Węgry, Republika Portugalska i Republika Słowacka wnoszą do Trybunału o uwzględnienie odwołania Rady.

W przedmiocie odwołań

57 Na poparcie swoich odwołań Komisja, wnosząca odwołanie w sprawie C-779/21 P, i Rada, wnosząca odwołanie w sprawie C-799/21 P, podnoszą, odpowiednio, pięć zarzutów i cztery zarzuty. Trzy pierwsze zarzuty odwołania w sprawie C-779/21 P i dwa pierwsze zarzuty odwołania w sprawie C-799/21 P dotyczą naruszeń prawa popełnionych przez Sąd w odniesieniu do dopuszczalności skargi wniesionej do niego przez Front Polisario, podczas gdy zarzuty czwarty i piąty odwołania w sprawie C-779/21 P oraz zarzuty trzeci i czwarty odwołania w sprawie C-799/21 P dotyczą naruszeń prawa popełnionych przez Sąd w ramach badania zasadności tej skargi.

W przedmiocie zarzutu pierwszego odwołania w sprawie C-779/21 P i zarzutu pierwszego odwołania w sprawie C-799/21 P, dotyczących braku zdolności sądowej Frontu Polisario

Argumentacja stron

58 W ramach swoich zarzutów pierwszych Rada i Komisja zarzucają Sądowi, że naruszył prawo, gdy uznał w pkt 90–114 zaskarżonego wyroku zdolność sądową Frontu Polisario przed sądem Unii.

59 Te dwie instytucje, podobnie jak Republika Francuska i Comader, utrzymują w istocie w szczególności, że Front Polisario nie posiada osobowości prawnej ani w świetle prawa międzynarodowego, ani prawa Unii. Ponadto sprzeciwiają się one temu, aby można było powołać się na zasadę skutecznej ochrony sądowej w celu uznania zdolności Frontu Polisario do wniesienia skargi do Sądu w celu obrony prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej, gdyż w przeciwnym razie jakakolwiek skarga wniesiona do sądu Unii jako sądu „wewnętrznego" stałaby się dopuszczalna, nawet jeśli taka skarga dotyczyłaby sporu międzynarodowego podlegającego prawu międzynarodowemu i zainicjowanego przez podmiot prawa międzynarodowego, gdy nie można byłoby jej wnieść do sądu międzynarodowego. Zdaniem Rady prawo do skutecznej ochrony sądowej nie oznacza powszechnego dostępu do sądu Unii, który pomijałby przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit czwarty TFUE.

60 Ponadto zdaniem Komisji o ile Front Polisario niewątpliwie uczestniczy w „rozwiązaniu politycznym" kwestii ostatecznego statusu terytorium Sahary Zachodniej, jak wskazano w pkt 91 i 92 zaskarżonego wyroku, o tyle należy rozważyć znaczenie rezolucji 34/37 Zgromadzenia Ogólnego ONZ przytoczonej przez Sąd i wspomnianej w pkt 29 niniejszego wyroku. Prawdą jest, że rezolucja ta zaleca udział Frontu Polisario jako „przedstawiciela" ludu Sahary Zachodniej

w politycznym rozwiązaniu konfliktu dotyczącego tego terytorium. Chociaż nie ma ona mocy wiążącej, to jednak poprzedza pojawienie się pewnej formy lokalnej reprezentacji ludności Sahary Zachodniej wyłonionej w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Unia nigdy nie uznawała statusu Frontu Polisario innego niż jako jednej ze „stron" procesu pokojowego prowadzonego na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych, a dokładny odsetek ludu Sahary Zachodniej, który obecnie uważa się za reprezentowany przez ten podmiot, pozostaje niepewny.

61 Rada uważa, że Sąd naruszył prawo, przyjmując rozszerzającą wykładnię pojęcia „osoby prawnej" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, która nie uwzględnia granic roli i reprezentatywności Frontu Polisario w prawie międzynarodowym, oraz odrzucając w pkt 103 zaskarżonego wyroku argumenty Rady w tym względzie. Sąd niesłusznie orzekł, że reprezentatywność Frontu Polisario w ramach procesu politycznego rozwiązywania sporu na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych uzasadniała przyznanie mu statusu „osoby prawnej", aby umożliwić mu zakwestionowanie ważności decyzji dotyczącej zawarcia porozumienia, które nie ma wpływu na rozwiązanie tego sporu. Rola Frontu Polisario na poziomie międzynarodowym ogranicza się do jego zdolności do uczestniczenia w charakterze przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej w negocjacjach prowadzonych pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących ostatecznego statusu Sahary Zachodniej zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ 34/37, o której mowa w pkt 29 niniejszego wyroku. Okoliczność, że instytucje Unii uznają istnienie sporu będącego przedmiotem negocjacji w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, w żaden sposób nie oznacza, że Unia lub jej instytucje uznają Front Polisario za ich partnera do rozmowy, ponieważ Unia nie jest stroną tych negocjacji.

62 Front Polisario odpiera tę argumentację.

Ocena Trybunału

63 Jak Sąd przypomniał w istocie w pkt 82 i 83 zaskarżonego wyroku, chociaż zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych, to jednak Trybunał uznał już zdolność sądową podmiotów przed sądami Unii niezależnie od kwestii ich utworzenia jako osoby prawnej prawa wewnętrznego.

64 Jak stwierdził Sąd w pkt 84 zaskarżonego wyroku, było tak w szczególności w przypadku, gdy, po pierwsze, dany podmiot był wystarczająco reprezentatywny w odniesieniu do osób, których praw wywodzonych z prawa Unii pragnął bronić, a także posiadał autonomię i odpowiedzialność konieczne do działania w ramach stosunków prawnych określonych w tym prawie, a po drugie, został uznany przez instytucje za partnera do rozmowy w negocjacjach dotyczących tych praw (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 października 1974 r., Union syndicale – Service public européen i in./Rada, 175/73, EU:C:1974:95, pkt 9–17; z dnia 8 października 1974 r., Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisja, 18/74, EU:C:1974:96, pkt 5–13).

65 Jak wskazał Sąd w pkt 85 zaskarżonego wyroku, tak było również w przypadku, gdy instytucje Unii potraktowały ten podmiot jako odrębny podmiot mający własne prawa i obowiązki. Spójność i sprawiedliwość wymagają bowiem uznania zdolności sądowej takiego podmiotu w celu zakwestionowania środków ograniczających jego prawa lub niekorzystnych decyzji podjętych wobec niego przez instytucje (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 października 1982 r. Groupement

des Agences de voyages/Komisja, 135/81, EU:C:1982:371, pkt 9–11; z dnia 18 stycznia 2007 r., PKK i KNK/Rada, C-229/05 P, EU:C:2007:32, pkt 107–112; z dnia 15 czerwca 2017 r., Al-Faqih i in./Komisja, C-19/16 P, EU:C:2017:466, pkt 40).

66 Sąd zresztą słusznie przypomniał w pkt 86 zaskarżonego wyroku, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż pojęcia „osoby prawnej" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE nie można interpretować w sposób zawężający [zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 44].

67 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, podobnie jak uczyniła to rzecznik generalna w pkt 82 opinii, że Front Polisario jest samozwańczym ruchem wyzwoleńczym, który powstał w celu prowadzenia walki o szczególny rodzaj przyszłego modelu rządów na terytorium Sahary Zachodniej, mianowicie niezależności tego terytorium, obecnie od Królestwa Marokańskiego, oraz utworzenia suwerennego państwa saharyjskiego. Ruch ten zmierza zatem do ustanowienia, w ramach wykonywania prawa do samostanowienia ludu terytorium niesamodzielnego Sahary Zachodniej, niezależnego państwa.

68 Skoro wspomniany ruch zmierza właśnie, w oparciu o prawo do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej, do ustanowienia państwowego porządku prawnego dla tego terytorium, w celu uznania jego zdolności sądowej przed sądami Unii nie można wymagać, aby został on utworzony jako osoba prawna zgodnie z określonym krajowym porządkiem prawnym.

69 Ponadto Front Polisario jest jednym z uprawnionych partnerów do rozmowy w ramach procesu prowadzonego w celu określenia przyszłości Sahary Zachodniej pod egidą Rady Bezpieczeństwa ONZ, o której mowa w pkt 31 niniejszego wyroku i której decyzje wiążą wszystkie państwa członkowskie i instytucje Unii, i to pomimo faktu, że ani Organizacja Narodów Zjednoczonych, ani Unia i jej państwa członkowskie nigdy nie przyznały mu statusu „ruchu wyzwolenia narodowego".

70 Wynika z tego, że Front Polisario, który uczestniczy również w różnych forach międzynarodowych, w szczególności afrykańskich, i utrzymuje dwustronne stosunki prawne na szczeblu międzynarodowym, stanowi wystarczający byt prawny, aby posiadać zdolność sądową przed sądami Unii.

71 Co się tyczy kwestii, czy podmiot ten może zgodnie z prawem reprezentować interesy ludu Sahary Zachodniej, kwestia ta dotyczy jego legitymacji procesowej w ramach skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a nie jego zdolności sądowej przed sądem Unii.

72 Wreszcie argumentacja dotycząca braku uznania osobowości prawnej Frontu Polisario w porządkach prawnych państw członkowskich lub okoliczności, że żaden sąd państwa członkowskiego nie uznał jego zdolności sądowej, jest bezskuteczna. Jak bowiem wskazał Sąd w pkt 83 zaskarżonego wyroku, o ile pojęcie „osoby prawnej" zawarte w art. 263 akapit czwarty TFUE oznacza co do zasady istnienie osobowości prawnej, którą należy zweryfikować w świetle prawa krajowego, na mocy którego dana osoba prawna została utworzona, o tyle niekoniecznie pokrywa się ono z pojęciami właściwymi różnym porządkom prawnym państw członkowskich. Należy również zauważyć w tym względzie, że Trybunał uznał, iż państwo trzecie, jako państwo posiadające międzynarodową osobowość prawną, należy uznać za „osobę prawną" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE [zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 53].

73 W świetle powyższych rozważań Sąd mógł, nie naruszając prawa, stwierdzić, że Front Polisario posiada zdolność sądową przed sądami Unii w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

74 W konsekwencji zarzut pierwszy odwołania w sprawie C-779/21 P i zarzut pierwszy odwołania w sprawie C-799/21 P należy oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutów drugiego i trzeciego odwołania w sprawie C-779/21 P oraz zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-799/21 P, opartych na okoliczności, że sporna decyzja nie dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio i indywidualnie

75 Komisja w zarzutach drugim i trzecim odwołania w sprawie C-779/21 P, a Rada w częściach pierwszej i drugiej zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-799/21 P podnoszą, że Sąd błędnie uznał w pkt 224 zaskarżonego wyroku, iż sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, a w pkt 238 zaskarżonego wyroku, że decyzja ta dotyczy go indywidualnie w rozumieniu tego postanowienia.

W przedmiocie zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-779/21 P i części pierwszej zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-799/21 P, opartych na okoliczności, że sporna decyzja nie dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio

– *Argumentacja stron*

76 Rada i Komisja utrzymują, że Sąd błędnie stwierdził w pkt 224 zaskarżonego wyroku, iż sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio.

77 Komisja utrzymuje w szczególności, że Sąd naruszył prawo Unii, orzekając, iż niektóre skutki spornej decyzji i spornego porozumienia spełniają przesłanki pozwalające na stwierdzenie, że sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio, podczas gdy sporne porozumienie, którego zatwierdzenie w imieniu Unii decyzja ta miała na celu, ogranicza się, w drodze zmiany reguł pochodzenia, do udzielenia preferencyjnego dostępu w Unii niektórym produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej, przy jednoczesnym uznaniu odrębnego statusu tego terytorium i w żaden sposób nie przesądzając o wyniku procesu prowadzonego na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącego wspomnianego terytorium niesamodzielnego. Instytucja ta uważa zatem, że to importerzy mogą w razie potrzeby powoływać się na „prawa" przyznane przez to porozumienie i zaskarżyć decyzje o jego wykonaniu przez organy celne przed sądami państw członkowskich, w przypadku gdyby zostały one naruszone. Tymczasem zgłaszający do oclenia powinni co do zasady mieć siedzibę w Unii. Producenci z państw trzecich, których dotyczy to porozumienie, mogliby wprawdzie skorzystać z szerszego otwarcia rynku europejskiego, ale taka korzyść stanowi skutek „gospodarczy" spornego porozumienia. Skutki „poza Unią" nie mają zatem charakteru prawnego ani nie są regulowane prawem Unii.

78 Rozumowanie Sądu zmierzające do oddalenia argumentów instytucji ma w rzeczywistości na celu wykazanie nie tego, że sporna decyzja dotyczy bezpośrednio Frontu Polisario, lecz raczej tego, że sporne porozumienie ma zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej, a zatem wpływa na lud tego terytorium. Tymczasem okoliczność, że marokańskie organy celne uczestniczą we wdrażaniu spornego porozumienia poprzez wydawanie świadectw pochodzenia lub że eksporterzy muszą

spełnić pewne warunki, aby umożliwić importerom korzystanie z preferencyjnych taryf, czy też że porozumienie to ma wpływ na produkty z Sahary Zachodniej, w żaden sposób nie oznacza, że porozumienie to wywiera skutki prawne na terytorium trzecim.

79 Rada dodaje w szczególności, że zawarty w pkt 171 zaskarżonego wyroku wniosek, zgodnie z którym w świetle charakteru decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej i jej swoistych skutków prawnych nie można z góry wykluczyć istnienia bezpośredniego wpływu spornej decyzji na sytuację prawną Frontu Polisario ze względu na treść spornego porozumienia, jest oparty na uzasadnieniu dotkniętym naruszeniem prawa.

80 Sąd błędnie orzekł w pkt 150 i 162 zaskarżonego wyroku, że decyzja w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej jest elementem konstytutywnym tej umowy i wywiera skutki prawne wobec innych stron, „ponieważ formalizuje akceptację przez Unię zobowiązań wobec nich”. Sporna decyzja nie wywołuje skutków prawnych poza wewnętrznym porządkiem prawnym Unii. Poprzez tę decyzję Unia wyraża swoją zgodę w wewnętrznym porządku prawnym Unii, wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 162 zaskarżonego wyroku.

81 Front Polisario powinien był zaskarżyć do Sądu akt powiadomienia przez Unię, wyraźnie wymieniony zarówno w ostatnim ustępie spornego porozumienia, jak i w art. 2 spornej decyzji, i to przy założeniu, że wszystkie przesłanki dopuszczalności zostały spełnione. Rada kwestionuje ponadto, jakoby przesłanki te zostały spełnione w niniejszej sprawie.

82 Rada kwestionuje również wniosek Sądu zawarty w pkt 215 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym skoro zawarcie spornego porozumienia wpływa na lud Sahary Zachodniej i wymaga uzyskania jego zgody, sporna decyzja wywiera bezpośrednie skutki w zakresie sytuacji prawnej Frontu Polisario jako przedstawiciela tego ludu.

83 Republika Francuska uważa, że Sąd dopuścił się pierwszej serii naruszeń prawa dotyczących skutków prawnych decyzji Rady w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej. Podkreśla ona, podobnie jak Rada, że choć zawarty w pkt 150 zaskarżonego wyroku wniosek, zgodnie z którym decyzja w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej urzeczywistnia zgodę Unii na związanie się tą umową, jest prawidłowy w porządku prawnym Unii, to jednak jedynie powiadomienie zainteresowanej strony o zakończeniu procedur wewnętrznych wyraża na płaszczyźnie międzynarodowej zgodę na związanie się umową. Ponadto Sąd dopuścił się drugiej serii naruszeń prawa, gdy stwierdził, że sytuacja prawna Frontu Polisario została bezpośrednio zmieniona przez samo sporne porozumienie.

84 Podobnie Comader w pierwszej kolejności popiera argumenty Rady dotyczące naruszeń prawa, jakich miał dopuścić się Sąd w pkt 149–159 zaskarżonego wyroku, ponieważ decyzja w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej nie oznacza jej wejścia w życie. Ponadto zasada skutecznej ochrony sądowej nie ma na celu rozszerzenia praw pozaeuropejskiego skarżącego do działania w celu obrony zbiorowych praw wynikających z prawa międzynarodowego. W drugiej kolejności jego zdaniem Sąd, uznając w pkt 215 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario „bezpośrednio”, pomylił Front Polisario z ludem Sahary Zachodniej.

85 Front Polisario odpiera tę argumentację.

– *Ocena Trybunału*

86 Jak przypomniano w pkt 63 niniejszego wyroku, art. 263 akapit czwarty TFUE stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

87 Jak przypomniał Sąd w pkt 144 zaskarżonego wyroku, w świetle utrwalonego orzecznictwa przesłanka, zgodnie z którą decyzja będąca przedmiotem skargi musi bezpośrednio dotyczyć wnoszącej ją osoby fizycznej lub prawnej, wymaga spełnienia dwóch kumulatywnych warunków, a mianowicie, po pierwsze, by zaskarżony akt wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną tej osoby, i po drugie, by nie pozostawiał on żadnego uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, gdyż jego wykonanie ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 W niniejszej sprawie poprzez skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną do Sądu Front Polisario zmierzał do zapewnienia ochrony prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej, uznanego już przez Trybunał w pkt 88, 91 i 105 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). To właśnie w świetle skutków spornej decyzji, a tym samym spornego porozumienia w zakresie sytuacji prawnej tego ludu, reprezentowanego do celów niniejszych spraw przez Front Polisario, należy zbadać, czy owa decyzja dotyczy tego ludu bezpośrednio w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.

89 Mimo bowiem, że Front Polisario nie został oficjalnie uznany za wyłącznego przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej, jest on, zgodnie z rezolucjami najwyższych organów Organizacji Narodów Zjednoczonych, w tym rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ, o których mowa w pkt 31 niniejszego wyroku, uprzywilejowanym partnerem do rozmowy w ramach procesu prowadzonego pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu określenia przyszłego statusu Sahary Zachodniej. Uczestniczy on również w innych forach międzynarodowych w celu obrony prawa do samostanowienia wspomnianego ludu.

90 Te szczególne okoliczności pozwalają uznać, że Front Polisario może zakwestionować przed sądem Unii zgodność z prawem aktu Unii, który wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną ludu Sahary Zachodniej jako podmiotu prawa do samostanowienia, jeżeli wspomniany akt dotyczy indywidualnie tego ludu lub, w przypadku aktu regulacyjnego, nie wymaga środków wykonawczych.

91 W takich okolicznościach przewidzianą w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłankę, zgodnie z którą decyzja będąca przedmiotem skargi musi dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio, należy oceniać z uwzględnieniem art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych i zasady skutecznej ochrony sądowej w odniesieniu do sytuacji prawnej ludu Sahary Zachodniej reprezentowanego do celów niniejszych spraw przez Front Polisario.

92 W niniejszym przypadku sporna decyzja i, co za tym idzie, sporne porozumienie spełniają, poprzez wpływ, jaki wywierają na prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia, przesłanki przypomniane w pkt 87 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, pkt 106).

93 Po pierwsze bowiem, jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 75 opinii, decyzja ta ma na celu zawarcie umowy międzynarodowej, która ma być stosowana na większości terytorium, w odniesieniu do którego lud Sahary Zachodniej posiada prawo do samostanowienia. W związku z tym nieuchronnie wpływa ona na prawa, które przysługują temu ludowi w odniesieniu do tego terytorium, w tym prawa do korzystania z jego zasobów naturalnych, wynikające z art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych i z zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi [zob. podobnie MTS, sprawa działań zbrojnych na terytorium Kongo (Republika Demokratyczna Kongo przeciwko Ugandzie), wyrok z dnia 19 grudnia 2005 r., Recueil 2005, s. 168, pkt 244].

94 W szczególności mimo że Unia nie uznaje w spornym porozumieniu roszczeń Królestwa Marokańskiego w odniesieniu do suwerenności nad terytorium Sahary Zachodniej, porozumienie to uznaje jednak w prawie Unii skutki prawne działań podejmowanych na tym terytorium niesamodzielnym przez właściwe władze Królestwa Marokańskiego, w szczególności organy celne, takich jak działania dotyczące wydawania świadectw pochodzenia dla produktów pochodzących z Sahary Zachodniej.

95 W tym względzie należy oddalić argument Komisji, zgodnie z którym okoliczność, że sporne porozumienie ma wpływ na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej, nie oznacza pod względem prawnym „zastosowania spornego porozumienia do terytorium Sahary Zachodniej". Wprowadzenie tego porozumienia w życie zakłada bowiem obecność władz marokańskich na terytorium Sahary Zachodniej i wykonywanie przez nie funkcji administracyjnych na tym terytorium w celu podjęcia niektórych działań przewidzianych we wspomnianym porozumieniu. Tym samym, przyznając takim działaniom władz marokańskich skutki prawne w prawie Unii, sporna decyzja wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną ludu Sahary Zachodniej jako podmiotu uprawnionego z prawa do samostanowienia, niezależnie od kwestii, czy w prawie międzynarodowym na sporne porozumienie można się powołać wobec tego ludu w świetle zasady względnej skuteczności traktatów.

96 Po drugie, po wejściu w życie spornego porozumienia obowiązek przyznania preferencyjnego traktowania produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej i certyfikowanym jako takie przez marokańskie organy celne wiąże Unię, bez konieczności przyjmowania jakiegokolwiek dodatkowego aktu w stosunku do spornej decyzji, który wiązałby się z przyznaniem organom odpowiedzialnym za wykonanie rzeczonego porozumienia uprawnień dyskrecjonalnych, przy czym wykonanie to ma w tym zakresie charakter czysto automatyczny.

97 W tym kontekście należy oddalić argumentację Rady i Republiki Francuskiej skierowaną przeciwko pkt 150 i 162 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą skarga Frontu Polisario do Sądu powinna była być skierowana nie przeciwko decyzji dotyczącej zawarcia spornego porozumienia, lecz przeciwko aktowi powiadomienia przez Unię Królestwa Marokańskiego o zatwierdzeniu przez nią tego porozumienia.

98 Decyzja w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej stanowi bowiem w wewnętrznym porządku prawnym Unii akt ostateczny wyrażający wolę Unii związania się tą umową [zob. podobnie opinia 2/00 (Protokół z Kartageny o bezpieczeństwie biologicznym) z dnia 6 grudnia 2001 r.,

EU:C:2001:664, pkt 5]. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przypomnianym w pkt 135 zaskarżonego wyroku decyzja ta stanowi akt zaskarżalny, ponieważ Trybunał nie jest właściwy do stwierdzenia nieważności umowy międzynarodowej (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 45–51). Natomiast powiadomienie drugiej umawiającej się strony o zatwierdzeniu takiej umowy stanowi środek wykonawczy, który co do zasady należy uznać za akt, który nie podlega zaskarżeniu.

99 W świetle powyższych rozważań Sąd słusznie orzekł w pkt 224 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio.

100 W konsekwencji zarzut drugi odwołania w sprawie C-779/21 P i część pierwszą zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-799/21 P należy oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutu trzeciego odwołania w sprawie C-779/21 P i części drugiej zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-799/21 P, opartych na okoliczności, że sporna decyzja nie dotyczy Frontu Polisario indywidualnie

– *Argumentacja stron*

101 Rada i Komisja, podobnie jak Republika Francuska i Comader, uważają, że Sąd błędnie stwierdził w pkt 238 zaskarżonego wyroku, iż sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario indywidualnie.

102 Komisja wskazuje w szczególności, że w pkt 230 zaskarżonego wyroku Sąd ograniczył się do odesłania do rozważań dotyczących przesłanki odnoszącej się do kwestii, czy sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario bezpośrednio, które – jak podniosła w ramach zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-779/21 P – naruszają prawo. Podobnie Rada podnosi, że Sąd naruszył też prawo, dochodząc do wniosku, iż sporna decyzja dotyczy Frontu Polisario indywidualnie.

103 Ponadto zarówno Rada, jak i Komisja kwestionują odmówienie przez Sąd w pkt 235 zaskarżonego wyroku uznania znaczenia wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r., Komisja/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), w którym Trybunał stwierdził, że interes ogólny, jaki dany kraj lub terytorium zamorskie (KTZ), jako podmiot właściwy do spraw porządku gospodarczego i społecznego na swoim terytorium, może mieć w osiągnięciu korzystnego rezultatu dla dobrobytu gospodarczego na tym terytorium, nie może sam w sobie wystarczyć do uznania, że akt dotyczy go indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

104 Komisja podkreśla w tym względzie, że rozróżnienie dokonane przez Sąd w pkt 234 i 235 zaskarżonego wyroku między sytuacją rozpatrywaną w wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r., Komisja/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217) a sytuacją rozpatrywaną w niniejszej sprawie jest sztuczne i narusza prawo, ponieważ środek kwestionowany we wspomnianym wyroku dotyczy wyłącznie KTZ, z których niektóre są lub były terytoriami niesamodzielnymi. Nie można przyjąć, że rząd Antyli Niderlandzkich nie jest uprawniony do zaskarżenia aktu Unii, który dotyczy jego terytorium pod względem gospodarczym, podczas gdy Front Polisario ma taką legitymację, chyba że uzna się, iż ruchy mające na celu niezależność terytorium lub będące w konflikcie z państwem dysponują większymi gwarancjami niż rządy regionalne.

105 Rada uważa ze swej strony, że uzasadnienie przyjęte przez Sąd nie odpowiada na argument, który wywiodła ona z wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r., Komisja/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), przypominając, iż w duplice przed Sądem podniosła, że z wyroku tego wynika, iż

nawet przy założeniu, że Front Polisario jest podmiotem właściwym w kwestiach gospodarczych dotyczących Sahary Zachodniej, quod non, status ten nie wystarcza, aby można było uznać, że sporne porozumienie dotyczy go indywidualnie.

106 Front Polisario odpiera tę argumentację.

– *Ocena Trybunału*

107 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że podmioty inne niż adresaci decyzji mogą utrzymywać, iż decyzja ta dotyczy ich indywidualnie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, tylko wtedy, gdy akt objęty żądaniem stwierdzenia nieważności ma wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób podobny jak adresata (wyrok z dnia 18 października 2018 r., Internacional de Productos Metálicos/Komisja, C-145/17 P, EU:C:2018:839, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

108 W świetle rozważań zawartych w pkt 88–92 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że sporna decyzja dotyczy ludu Sahary Zachodniej, reprezentowanego w niniejszych sprawach przez Front Polisario, indywidualnie, ponieważ wyraźne włączenie terytorium Sahary Zachodniej do zakresu stosowania spornego porozumienia, które wiąże Unię na mocy spornej decyzji, zmienia sytuację prawną tego ludu ze względu na jego status podmiotu prawa do samostanowienia w odniesieniu do tego terytorium. Status ten odróżnia go bowiem od wszelkich innych osób lub podmiotów, w tym od wszelkich innych podmiotów prawa międzynarodowego.

109 Należy odrzucić argumentację Komisji i Rady dotyczącą wyroku z dnia 10 kwietnia 2003 r., Komisja/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), w którym Trybunał uznał, że interes ogólny, jaki dany KTZ, jako podmiot właściwy do spraw porządku gospodarczego i społecznego na swoim terytorium, może mieć w osiągnięciu korzystnego rezultatu dla dobrobytu gospodarczego na tym terytorium, nie może sam w sobie wystarczyć do uznania, że akt dotyczy go w rozumieniu art. 173 akapit czwarty traktatu WE (obecnie art. 263 akapit czwarty TFUE). Sąd oparł bowiem ocenę, zgodnie z którą sporna decyzja i, co za tym idzie, sporne porozumienie dotyczą indywidualnie Frontu Polisario, nie na skutkach gospodarczych tego porozumienia, lecz raczej na okoliczności, że organizacja ta reprezentuje lud Sahary Zachodniej jako podmiot prawa do samostanowienia w stosunku do tego terytorium.

110 W konsekwencji zarzut trzeci odwołania w sprawie C-779/21 P należy oddalić jako bezzasadny. Podobnie należy oddalić część drugą zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-799/21 P jako bezzasadną i, co za tym idzie, oddalić ten zarzut w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego odwołania w sprawie C-779/21 P i zarzutu czwartego odwołania w sprawie C-799/21 P, dotyczących naruszeń prawa w odniesieniu do zakresu kontroli sądowej i zgody ludu Sahary Zachodniej na sporne porozumienie

Argumentacja stron

111 W swoich zarzutach czwartych odpowiednio Rada i Komisja zarzucają Sądowi, że dopuścił się szeregu naruszeń prawa związanych z błędną wykładnią i błędnym stosowaniem prawa międzynarodowego, z zakresem uznania Rady w dziedzinie stosunków zewnętrznych,

w szczególności w odniesieniu do wymogu uzyskania zgody ludu Sahary Zachodniej w niniejszej sprawie, z naruszeniem mocy dowodowej dokumentów, z przeinaczeniem argumentacji Rady i z naruszeniem art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w związku z art. 53 akapit pierwszy tego statutu.

112 Komisja podnosi, że w pkt 307–392 zaskarżonego wyroku Sąd przyznał, z naruszeniem prawa Unii, bezwzględny i radykalny skutek zasadzie względnej skuteczności traktatów w związku z prawem do samostanowienia, dokonując błędnej wykładni wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973) i nie uwzględniając orzecznictwa dotyczącego zakresu uznania, jakim dysponuje Rada w dziedzinie stosunków zewnętrznych, w szczególności w odniesieniu do międzynarodowego prawa zwyczajowego.

113 Zdaniem Komisji naruszenia te można podzielić w ramach czterech głównych zarzutów, a mianowicie, po pierwsze, na naruszenia prawa w odniesieniu do zakresu kontroli sądowej, zakresu uznania instytucji oraz konieczności ustalenia istnienia oczywistego błędu w celu stwierdzenia nieważności spornej decyzji ze względu na jej podnoszoną niezgodność z normami prawa międzynarodowego, po drugie, na naruszenia prawa oparte na braku, w szczególnym kontekście sprawy, wymogu zgody ludu Sahary Zachodniej, po trzecie, nawet przy założeniu, że taka zgoda ludu Sahary Zachodniej jest konieczna do potwierdzenia ważności spornej decyzji, na naruszenia prawa w odniesieniu do zbyt rygorystycznego pojęcia „zgody” przyjętego przez Sąd, a po czwarte, na naruszenia prawa wynikające z uznania Frontu Polisario za podmiot, do którego należałoby wyrażenie takiej zgody, biorąc pod uwagę jego status i ograniczoną reprezentatywność. W ramach tych czterech zarzutów Komisja podnosi, że Sąd nie określił prawidłowo międzynarodowego prawa zwyczajowego, chociaż był do tego zobowiązany w ramach niniejszej sprawy.

114 Komisja podnosi, że każda decyzja dotycząca zawarcia umowy z państwem trzecim wymaga oceny, z poszanowaniem zasad i celów działań zewnętrznych określonych w art. 21 TUE, interesów Unii w ramach stosunków z danym państwem trzecim oraz pogodzenia rozbieżnych interesów związanych z tymi stosunkami. Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy wyważaniu celu polegającego na wspieraniu powszechności i niepodzielności praw człowieka z innymi celami, na których opiera się działanie Unii na arenie międzynarodowej, oraz z innymi interesami Unii. Kontrola sądowa w tym względzie powinna z konieczności ograniczać się do kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, popełniły oczywiste błędy w ocenie przesłanek zastosowania tych zasad.

115 Tymczasem Sąd ograniczył do zera zakres uznania Rady, przyznając bezwzględną wartość warunkowi wyraźnej zgody Frontu Polisario, którego podstawa w prawie międzynarodowym publicznym nie została wykazana. Nie uwzględnił on zakresu i różnorodności celów, które Rada powinna wziąć pod uwagę w ramach art. 21 TUE, powołując się jedynie w pkt 277 i 278 zaskarżonego wyroku na ust. 1 tego artykułu, a nie na jego ust. 2. W ten sposób Sąd wykroczył poza zakres kontroli sądowej.

116 Sąd błędnie zinterpretował w tym względzie konsekwencje, jakie należy wyciągnąć z wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Z prawa do samostanowienia Sahary Zachodniej, potwierdzonego w tym wyroku, nie można wywieść wymogu wyraźnej zgody ludu tego terytorium wyrażonej jedynie przez Front Polisario, aby umowa międzynarodowa przyznająca preferencje taryfowe produktom pochodzącym z tego terytorium, zawarta przez Unię z państwem działającym na tym terytorium jako mocarstwo administrujące i posiadającym kompetencje w tym zakresie, mogła obejmować takie terytorium.

117 Pojęcie „ludu” i pojęcie „zgody” w niniejszej sprawie powinny uwzględniać kontekst prawny i faktyczny związany z przyjęciem spornej decyzji i zawarciem spornego porozumienia, z których wynika, że ostatecznie przyjęte rozwiązanie jest zgodne ze wszystkimi mającymi zastosowanie normami prawa międzynarodowego, w szczególności z art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych, mającym na celu popieranie dobrobytu mieszkańców terytoriów niesamodzielnych, a także z art. 21 ust. 2 lit. d) i e) TUE. Chociaż w pkt 311 i 312 zaskarżonego wyroku potwierdzono, że prawo mające zastosowanie do terytoriów niesamodzielnych pozostaje obecnie pod pewnymi względami nieokreślone, Komisja podnosi, że w pkt 313–390 tego wyroku Sąd popełnił następnie szereg błędów, streszczonych w pkt 112, 113, 115 i 116 niniejszego wyroku.

118 Rada utrzymuje, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 391 zaskarżonego wyroku, konsultacje prowadzone przez władze marokańskie z jednej strony oraz przez Komisję i ESDZ z drugiej strony umożliwiły uzyskanie zgody ludu Sahary Zachodniej. Uważa ona, że zarówno ten punkt, jak i pkt 307–390 zaskarżonego wyroku, na których opiera się wniosek sformułowany we wspomnianym pkt 391, naruszają prawo, ponieważ Sąd popełnił błąd co do treści pojęcia „zgody” ludu terytorium niesamodzielnego, a nawet co do konieczności uzyskania tej zgody, a ponadto nie uwzględnił mocy dowodowej dokumentów Rady lub przeinaczył przedstawioną przez nią argumentację. Sąd naruszył również ciążący na nim obowiązek uzasadnienia.

119 Front Polisario wnosi o oddalenie tych zarzutów.

Ocena Trybunału

– *Uwagi wstępne*

120 Jak wynika z pkt 251 zaskarżonego wyroku, Front Polisario podniósł w ramach zarzutu trzeciego skargi przed Sądem, że zawierając z Królestwem Marokańskim umowę międzynarodową mającą wyraźnie zastosowanie do terytorium Sahary Zachodniej bez jego zgody, Rada naruszyła obowiązek wykonania wyroków Trybunału wynikający z art. 266 TFUE. Trybunał uznał bowiem, że dorozumiane włączenie tego terytorium do zakresu stosowania umów zawartych między Unią a Królestwem Marokańskim jest prawnie niemożliwe na mocy zasady samostanowienia i zasady względnej skuteczności traktatów. Wynika z tego, że wyraźne stosowanie takich umów do wspomnianego terytorium jest tym bardziej wykluczone. Front Polisario podniósł w szczególności, że zawarcie spornego porozumienia jest sprzeczne z orzecznictwem, ponieważ nie respektuje odrębnego i różnego statusu Sahary Zachodniej i wymogu uzyskania zgody ludu tego terytorium.

121 Jak stwierdził Sąd w pkt 298 zaskarżonego wyroku, zarzut ten obejmował zasadniczo trzy części, oparte, po pierwsze, na braku możliwości zawarcia przez Unię i Królestwo Marokańskie umowy mającej zastosowanie do Sahary Zachodniej, po drugie, na naruszeniu odrębnego i różnego statusu tego terytorium, wbrew zasadzie samostanowienia, i po trzecie, na naruszeniu wymogu zgody ludu tego terytorium jako podmiotu trzeciego względem spornego porozumienia w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów.

122 Sąd oddalił część pierwszą zarzutu trzeciego, ale uwzględnił część trzecią tego zarzutu. Sąd uznał zatem, że bez konieczności badania części drugiej tego zarzutu i pozostałych zarzutów skargi należy stwierdzić nieważność spornej decyzji.

123 W pkt 391 zaskarżonego wyroku Sąd podsumował w następujący sposób swoje rozumowanie w odpowiedzi na część trzecią zarzutu trzeciego skargi Frontu Polisario:

„[…] przyjmując [sporną] decyzję, Rada nie uwzględniła w wystarczającym stopniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących sytuacji Sahary Zachodniej i niesłusznie uznała, iż dysponuje zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy należy zastosować się do wymogu, zgodnie z którym lud tego terytorium powinien wyrazić zgodę na stosowanie spornego porozumienia do tego terytorium, jako podmiot trzeci wobec tego porozumienia, zgodnie z przyjętą przez Trybunał wykładnią zasady względnej skuteczności traktatów w związku z zasadą samostanowienia. W szczególności, po pierwsze, Rada i Komisja niesłusznie uznały, że obecna sytuacja tego terytorium nie pozwala na upewnienie się co do istnienia tej zgody, w szczególności za pośrednictwem [Frontu Polisario]. Po drugie, uznając, że konsultacje prowadzone przez Komisję i ESDZ, których przedmiotem nie było uzyskanie takiej zgody i nie miały na celu zwrócenia się do „organów reprezentatywnych" dla wspomnianego ludu, umożliwiły dostosowanie się do zasady względnej skuteczności traktatów w wykładni nadanej jej przez Trybunał w pkt 106 wyroku [z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973], Rada popełniła błąd zarówno co do zakresu tych konsultacji, jak i co do zakresu wymogu określonego w tym punkcie. Po trzecie, Rada niesłusznie uznała, że mogła oprzeć się na piśmie z dnia 29 stycznia 2002 r. [doradcy prawnego, zastępcy sekretarza generalnego ONZ ds. prawnych (zwanego dalej »pismem doradcy prawnego ONZ z dnia 29 stycznia 2002 r.«)] w celu zastąpienia tego wymogu kryteriami rzekomo ustanowionymi w tym piśmie".

124 W pierwszej kolejności należy zbadać zarzuty stron wnoszących odwołanie dotyczące zgody ludu Sahary Zachodniej wyrażonej w drodze konsultacji z przedstawicielami ludności Sahary Zachodniej, a także zakresu kontroli sądowej spornej decyzji i, co za tym idzie, spornego porozumienia w odniesieniu do tej zgody, w tym ich argumentację dotyczącą znaczenia pisma doradcy prawnego ONZ z dnia 29 stycznia 2002 r. W drugiej kolejności należy zbadać ich zarzuty dotyczące konieczności uzyskania takiej zgody i uznania Frontu Polisario za podmiot, do którego należy wyrażenie tej zgody.

– W przedmiocie zarzutów dotyczących zgody ludu Sahary Zachodniej wyrażonej w drodze konsultacji z przedstawicielami ludności Sahary Zachodniej i zakresu kontroli sądowej spornej decyzji

125 Należy przypomnieć, że w pkt 106 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), Trybunał zauważył w kontekście wykładni wyrażenia „terytorium Królestwa Maroka" zawartego w art. 94 układu o stowarzyszeniu, że lud Sahary Zachodniej powinien być postrzegany jako „podmiot trzeci" w rozumieniu zasady względnej skuteczności traktatów oraz że na ów podmiot trzeci, jako na taki, stosowanie układu o stowarzyszeniu może mieć wpływ w wypadku objęcia terytorium Sahary Zachodniej zakresem stosowania rzeczonego układu, bez konieczności ustalenia, czy takie stosowanie mogłoby mu zaszkodzić czy – przeciwnie – być dla niego korzystne. Uznał on bowiem, że zarówno w jednym, jak i w drugim wypadku na rzeczone stosowanie powinna zostać wyrażona zgoda takiego podmiotu trzeciego. Tymczasem z wyroku zaskarżonego w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), nie wynika, aby lud Sahary Zachodniej wyraził taką zgodę.

126 W niniejszej sprawie należy zaznaczyć, że w motywie 10 spornej decyzji wskazano, co następuje:

„Uwzględniając rozważania dotyczące zgody w wyroku [z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], Komisja, we współpracy z [ESDZ] podjęła wszystkie rozsądne i możliwe w obecnym kontekście działania mające na celu odpowiedni udział odnośnej ludności, aby zapewnić jej zgodę na to porozumienie. Przeprowadzono szerokie konsultacje, a podmioty społeczno-gospodarcze i polityczne, które wzięły udział w konsultacjach, w większości opowiedziały się za rozszerzeniem preferencji taryfowych przewidzianych w układzie o stowarzyszeniu na Saharę Zachodnią. Podmioty, które odrzuciły rozszerzenie zasadniczo oceniły, że takie porozumienie potwierdziłoby pozycję Maroka na terytorium Sahary Zachodniej. Z żadnego z postanowień tego porozumienia nie wynika jednak, że na jego mocy uznaje się suwerenność Maroka nad Saharą Zachodnią […]”.

127 W tym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 26 niniejszego wyroku – w następstwie wybuchu konfliktu zbrojnego między w szczególności Królestwem Marokańskim a Frontem Polisario w latach 70. XX w. znaczna część ludności Sahary Zachodniej uciekła przed tym konfliktem i znalazła schronienie na terytorium algierskim. Pełnomocnik Frontu Polisario wskazał w tym względzie na rozprawie przed Trybunałem, co nie zostało zakwestionowane, że obecnie z łącznej liczby około 500 000 Sahrawi około 250 000 mieszka w obozach dla uchodźców w Algierii, jedna czwarta na obszarze Sahary Zachodniej pod kontrolą marokańską i ostatnia około jedna czwarta gdzie indziej na świecie.

128 Wynika z tego, że większość obecnej ludności Sahary Zachodniej nie należy do ludu, któremu przysługuje prawo do samostanowienia, a mianowicie ludu Sahary Zachodniej. Tymczasem ten ostatni, w dużej części przesiedlony, jest jedynym podmiotem prawa do samostanowienia w odniesieniu do terytorium Sahary Zachodniej. Prawo do samostanowienia przysługuje bowiem danemu ludowi, a nie ludności tego terytorium w ogóle, z której zgodnie z szacunkami przedstawionymi na rozprawie przed Trybunałem przez Komisję jedynie 25 % ma pochodzenie Sahrawi.

129 Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 123 i 124 opinii, istnieje w tym względzie różnica między pojęciem „ludności” terytorium niesamodzielnego a „ludem” tego terytorium. To ostatnie pojęcie oznacza jednostkę polityczną, której przysługuje prawo do samostanowienia, podczas gdy pojęcie „ludności” dotyczy mieszkańców danego terytorium.

130 W niniejszej sprawie Komisja i ESDZ przeprowadziły konsultacje z „odnośną ludnością”, które – jak zauważył Sąd w pkt 337 zaskarżonego wyroku – obejmowały zasadniczo ludność, która znajduje się obecnie na terytorium Sahary Zachodniej, niezależnie od jej przynależności lub jej braku do ludu tego terytorium. Jak słusznie orzekł w istocie Sąd w pkt 373 zaskarżonego wyroku, konsultacje te nie mogą być zatem równoznaczne z uzyskaniem zgody „ludu” terytorium niesamodzielnego Sahary Zachodniej.

131 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że pośród mających zastosowanie norm, na które można się powoływać w ramach stosunków pomiędzy stronami układu między Unią a państwem trzecim, istnieje należąca do ogólnego prawa międzynarodowego zasada względnej skuteczności traktatów, wedle której traktaty nie mogą szkodzić ani przynosić korzyści podmiotom trzecim („pacta tertiis nec nocent nec prosunt”). Ta zasada ogólnego prawa międzynarodowego znalazła szczególny wyraz w art. 34 konwencji wiedeńskiej, zgodnie z którym traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody (wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 44).

132 Wspomniana zasada, o której mowa również w pkt 106 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ma szerszy zakres niż zwykła reguła wykładni umów międzynarodowych. Nawet jeśli bowiem, jak słusznie twierdzą strony wnoszące odwołanie, na umowę wywierającą wpływ na prawa lub obowiązki podmiotu trzeciego, w braku jego zgody, nie można powoływać się wobec niego zgodnie z umownym prawem międzynarodowym, to jednak wprowadzenie tej umowy w życie może mieć wpływ na ten podmiot trzeci w przypadku włączenia do jej zakresu stosowania terytorium, w stosunku do którego wspomniany podmiot trzeci jest suwerenem lub korzysta z prawa do samostanowienia. Takie wprowadzenie w życie może w tym względzie naruszać alternatywnie, w odniesieniu do państwa, jego suwerenność nad jego terytorium, a w przypadku ludu – jego prawo do samostanowienia na terytorium, do którego odnosi się to prawo. Tak więc, jak zauważył Trybunał we wspomnianym pkt 106, na wprowadzenie w życie umowy międzynarodowej między Unią a Królestwem Marokańskim na terytorium Sahary Zachodniej powinna zostać wyrażona zgoda ludu Sahary Zachodniej.

133 Wynika z tego, że brak zgody tego ludu na taką umowę, której wprowadzenie w życie rozciąga się na wspomniane terytorium, może mieć wpływ na ważność aktu Unii, takiego jak sporna decyzja, dotyczącego zawarcia tej umowy. Należy przypomnieć w tym względzie, że zgodnie z art. 3 ust. 5 i art. 21 ust. 1 TUE działania Unii na arenie międzynarodowej przyczyniają się między innymi do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych, oraz że zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii [zob. podobnie opinia 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem) z dnia 16 maja 2017 r., EU:C:2017:376, pkt 142–147].

134 Na wniosek ten nie ma wpływu zakres uznania, jakim dysponuje Rada. Jak Sąd wskazał bowiem w pkt 349 zaskarżonego wyroku, ów zakres uznania jest prawnie ograniczony, po pierwsze, wynikającym z zasady samostanowienia obowiązkiem poszanowania, w ramach stosunków między Unią a Królestwem Marokańskim, odrębnego i różnego statusu Sahary Zachodniej, a po drugie, wywiedzionym z zasady względnej skuteczności traktatów wymogiem, zgodnie z którym lud tego terytorium musi wyrazić zgodę na umowę między Unią a Królestwem Marokańskim, która ma być stosowana na tym terytorium.

135 Sąd słusznie zatem stwierdził we wspomnianym pkt 349, że wprawdzie do Rady należała ocena, czy obecna sytuacja tego terytorium uzasadniała dostosowanie sposobów wyrażenia tej zgody i czy spełnione zostały przesłanki pozwalające na uznanie, że lud Sahary Zachodniej ją wyraził, jednak nie należała do tej instytucji decyzja co do tego, czy mogła ona obyć się bez wspomnianej zgody, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia wymogu, zgodnie z którym konieczne było uzyskanie zgody ludu tego terytorium na taką umowę.

136 W konsekwencji nie można zarzucać Sądowi, że przekroczył określone w orzecznictwie Trybunału granice kontroli sądowej aktów Unii wchodzących w zakres jej działań zewnętrznych w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego w odniesieniu do oceny przesłanki dotyczącej konieczności uzyskania zgody ludu Sahary Zachodniej.

137 W trzeciej kolejności, co się tyczy argumentacji dotyczącej znaczenia pisma doradcy prawnego ONZ z dnia 29 stycznia 2002 r. w odniesieniu do wymogu uzyskania zgody ludu Sahary Zachodniej, argumentację tę należy oddalić jako bezzasadną.

138 Sąd słusznie uznał bowiem w istocie w pkt 385 zaskarżonego wyroku, że pismo to nie stanowi źródła prawa Unii, na które można się powołać przed sądem Unii, ponieważ nie można go uznać, jako takiego, ani za normę umownego prawa międzynarodowego wiążącego Unię, ani za normę międzynarodowego prawa zwyczajowego [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe), C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo].

139 Należy ponadto oddalić jako bezskuteczną argumentację Komisji dotyczącą dokonanego przez Sąd w pkt 338 i 339 zaskarżonego wyroku porównania między rozpatrywanymi konsultacjami przeprowadzonymi przez Komisję i ESDZ z jednej strony a szerokimi konsultacjami z zainteresowanymi stronami, o których mowa w art. 11 ust. 3 TUE i art. 2 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonego do traktatu UE i traktatu FUE, z drugiej strony. Wystarczy bowiem stwierdzić w tym względzie, że w każdym razie, jak wskazał w istocie Sąd, takie konsultacje, które powinny poprzedzać w szczególności przedstawienie przez Komisję wniosków prawodawczych, różnią się zasadniczo, ze względu na swój charakter i przedmiot, od wynikającego z międzynarodowego prawa zwyczajowego wymogu, aby lud, któremu przysługuje prawo do samostanowienia, wyraził zgodę na stosowanie na terytorium, do którego odnosi się to prawo, umowy międzynarodowej, w odniesieniu do której jest on podmiotem trzecim.

140 W związku z tym Sąd mógł słusznie stwierdzić w pkt 391 zaskarżonego wyroku, po pierwsze, że Rada, uznając, iż konsultacje przeprowadzone przez Komisję i ESDZ pozwoliły na zastosowanie się do zasady względnej skuteczności traktatów w wykładni nadanej jej przez Trybunał w pkt 106 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), popełniła błąd zarówno co do zakresu tych konsultacji, jak i co do zakresu wymogu, o którym mowa w tym pkt 106, a po drugie, że Rada błędnie uznała, iż mogła oprzeć się na piśmie doradcy prawnego ONZ z dnia 29 stycznia 2002 r. w celu zastąpienia tego wymogu kryteriami rzekomo ustanowionymi w tym piśmie.

– W przedmiocie zarzutów dotyczących konieczności uzyskania zgody ludu Sahary Zachodniej i uznania Frontu Polisario za podmiot, do którego należy wyrażenie tej zgody

141 Jak przypomniano w pkt 123 niniejszego wyroku, Sąd stwierdził w pkt 391 zaskarżonego wyroku, że przyjmując sporną decyzję, Rada nie uwzględniła w wystarczającym stopniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących sytuacji Sahary Zachodniej i niesłusznie uznała, iż dysponuje zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji, czy należy zastosować się do wymogu, zgodnie z którym lud tego terytorium powinien wyrazić zgodę na stosowanie spornego porozumienia do tego terytorium, jako podmiot trzeci wobec tego porozumienia, zgodnie z przyjętą przez Trybunał wykładnią zasady względnej skuteczności traktatów w związku z zasadą samostanowienia. W szczególności ocenił on, że Rada i Komisja niesłusznie uznały, iż obecna sytuacja terytorium Sahary Zachodniej nie pozwala na upewnienie się co do istnienia tej zgody.

142 Dokładniej rzecz ujmując, w pkt 321 zaskarżonego wyroku wskazał on, że choć sporne porozumienie może być źródłem praw dla eksporterów mających siedzibę w Saharze Zachodniej, to skutki te dotyczą wyłącznie jednostek, a nie podmiotów trzecich wobec tego porozumienia, które mogłyby na nie wyrazić zgodę. Ponadto uznał on, że jeśli chodzi o korzyści, jakie ludność tego terytorium jako całość może odnieść ze wspomnianego porozumienia, to należało je w każdym razie uznać za „skutki czysto społeczno-gospodarcze, a nie prawne”, oraz że

„[k]orzyści te, zresztą pośrednie, nie mogą być zatem utożsamiane z prawami przyznanymi podmiotowi trzeciemu w rozumieniu względnej skuteczności traktatów”. Następnie w pkt 322 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, co następuje:

„Natomiast sporne porozumienie skutkuje nałożeniem na dany podmiot trzeci obowiązku, ponieważ przyznaje jednej ze stron tego porozumienia kompetencję na jego terytorium, której on sam nie może zatem wykonywać, ani, w danym przypadku, delegować jej wykonania (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lutego 2010 r., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 52). Podnoszona przez Radę okoliczność, że nie jest on na tym etapie w stanie wykonywać tych kompetencji, biorąc pod uwagę status terytorium niesamodzielnego rozpatrywanego terytorium i sytuację panującą obecnie na tym terytorium, nie może podważyć tego stwierdzenia ani konieczności wyrażenia przez ten podmiot trzeci zgody na ten obowiązek”.

143 Sąd wywiódł z tego w pkt 323 zaskarżonego wyroku, że zasada wyrażona w art. 36 ust. 1 konwencji wiedeńskiej, zgodnie z którą można domniemywać zgody podmiotu trzeciego na traktat, jeżeli ów traktat tworzy prawo dla tego podmiotu, o ile nie postanowiono inaczej, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, oraz że wyrażenie tej zgody musi być zatem wyraźne.

144 Tymczasem rozumowanie Sądu przedstawione w pkt 322 i 323 zaskarżonego wyroku narusza prawo.

145 W tym względzie co prawda – jak stwierdzono w pkt 132–135 i 140 niniejszego wyroku – Sąd słusznie stwierdził w istocie, że na podstawie zasad prawa do samostanowienia i względnej skuteczności traktatów, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał, zgoda ludu Sahary Zachodniej na wprowadzenie w życie spornego porozumienia na tym terytorium była warunkiem ważności spornej decyzji i że konsultacje przeprowadzone przez Komisję i ESDZ nie mogły wykazać takiej zgody tego ludu.

146 Natomiast błędnie zinterpretował on sporne porozumienie, gdy stwierdził w istocie w pkt 322 zaskarżonego wyroku, że porozumienie to skutkuje nałożeniem na lud Sahary Zachodniej obowiązku, przyznając władzom Królestwa Marokańskiego pewne kompetencje, których wykonanie jest przewidziane na terytorium Sahary Zachodniej.

147 Choć bowiem wprowadzenie w życie spornego porozumienia oznacza, że działania władz marokańskich dokonywane na terytorium Sahary Zachodniej wywierają skutki prawne takie jak opisane w pkt 94–96 niniejszego wyroku, zmieniające sytuację prawną ludu tego terytorium, to okoliczność, iż porozumienie to przyznaje tym władzom pewne kompetencje administracyjne wykonywane na wspomnianym terytorium, nie pozwala jednak uznać, że wspomniane porozumienie stwarza obowiązki prawne ciążące na tym ludzie jako na podmiocie prawa międzynarodowego.

148 W tym względzie, jak podkreślono w spornym porozumieniu, nie oznacza ono uznania przez Unię podnoszonej suwerenności Królestwa Marokańskiego nad Saharą Zachodnią. Lud Sahary Zachodniej nie jest ponadto adresatem świadectw pochodzenia ani innych aktów administracyjnych wydanych przez władze marokańskie w ramach stosowania tego porozumienia, które byłby zobowiązany uznać, ani środków przyjętych w odniesieniu do nich przez organy Unii i państw członkowskich. Ponadto skoro ze spornego porozumienia wynika, że ma ono zastosowanie wyłącznie do produktów pochodzących z Sahary Zachodniej, które podlegają kontroli organów celnych Królestwa Marokańskiego, jego zawarcie nie stoi na przeszkodzie temu, by Unia przewidziała w razie potrzeby odrębne zasady, które miałyby

zastosowanie do produktów pochodzących z Sahary Zachodniej, które nie podlegają kontroli tych władz, w szczególności do produktów pochodzących z części terytorium Sahary Zachodniej kontrolowanej przez Front Polisario.

149 Wynika stąd, że Sąd, opierając się na błędnym założeniu, stwierdził w pkt 323 zaskarżonego wyroku, iż wyrażenie zgody ludu Sahary Zachodniej na sporne porozumienie powinno być wyraźne.

150 Trzeba jednak przypomnieć, że jeśli uzasadnienie orzeczenia Sądu obarczone jest naruszeniem prawa Unii, ale jego sentencję należy uznać za zasadną w świetle innych względów prawnych, to naruszenie takie nie może skutkować uchyleniem tego orzeczenia, przy czym w takiej sytuacji uzasadnienie to należy zastąpić innym (wyrok z dnia 17 stycznia 2023 r., Hiszpania/Komisja, C-632/20 P, EU:C:2023:28, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

151 Należy zatem zbadać, czy sentencja zaskarżonego wyroku – w zakresie, w jakim stwierdzono w niej nieważność spornej decyzji – nie wydaje się zasadna w świetle innych względów prawnych niż te dotknięte błędem wskazanym w pkt 146–149 niniejszego wyroku.

152 W tym względzie należy zauważyć, że międzynarodowe prawo zwyczajowe nie przewiduje szczególnej formy wyrażenia przez podmiot trzeci zgody na umowę, która przyznaje mu prawo (zob. podobnie wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 czerwca 1932 r. w sprawie „Zones Franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex”, Zb.Orz. CPJI 1927, seria A/B, nr 46, s. 148). Wynika z tego, że prawo to nie wyklucza możliwości wyrażenia takiej zgody w sposób dorozumiany w pewnych okolicznościach. Zatem w szczególnej sytuacji ludu terytorium niesamodzielnego można domniemywać istnienia zgody tego ludu na umowę międzynarodową, w stosunku do której ma on status podmiotu trzeciego i której stosowanie jest przewidziane na terytorium, do którego odnosi się jego prawo do samostanowienia, o ile spełnione są dwie przesłanki.

153 Po pierwsze, rozpatrywana umowa nie powinna tworzyć obowiązku ciążącego na tym ludzie. Po drugie, wspomniana umowa powinna przewidywać, że sam dany lud, który może nie być odpowiednio reprezentowany przez ludność terytorium, do którego odnosi się prawo do samostanowienia przysługujące temu ludowi, uzyskuje określoną, konkretną, istotną i weryfikowalną korzyść wynikającą z eksploatacji zasobów naturalnych tego terytorium i proporcjonalną do zakresu tej eksploatacji. Korzyść ta powinna być obwarowana gwarancjami, że eksploatacja ta odbywa się w warunkach zgodnych z zasadą zrównoważonego rozwoju w celu zapewnienia, że nieodnawialne zasoby naturalne pozostają w dużej mierze dostępne oraz że odnawialne zasoby naturalne, takie jak zasoby rybne, stale się odnawiają. Wreszcie rozpatrywana umowa powinna również przewidywać mechanizm regularnej kontroli pozwalający na sprawdzenie rzeczywistego charakteru korzyści przyznanej na jej podstawie danemu ludowi.

154 Spełnienie tych przesłanek jest konieczne w celu zapewnienia zgodności takiej umowy z wynikającą z art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych i usankcjonowaną w międzynarodowym prawie zwyczajowym zasadą nadrzędności interesów ludów terytoriów niesamodzielnych. Przyczynia się ono zatem do tego, by działania Unii na arenie międzynarodowej opierały się, jak przewiduje art. 21 ust. 1 TUE, na zasadach Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego.

155 W przypadku gdy obie przesłanki przedstawione w pkt 153 niniejszego wyroku są spełnione, zgodę danego ludu należy uznać za uzyskaną. Okoliczność, że ruch, który prezentuje się jako uprawniony przedstawiciel tego ludu, sprzeciwia się tej umowie, nie może jako taka wystarczyć do podważenia istnienia takiej domniemanej zgody.

156 To domniemanie zgody może jednak zostać obalone, o ile uprawnieni przedstawiciele wspomnianego ludu udowodnią, że system korzyści przyznanych temu ludowi przez daną umowę czy też mechanizm regularnej kontroli, z którym ma być związany, nie spełniają przesłanek przedstawionych w pkt 153 niniejszego wyroku. W razie potrzeby do sądu Unii należy rozstrzygnięcie tej kwestii w szczególności w celu dokonania oceny, czy wspomniana umowa zapewnia odpowiednią ochronę prawa danego ludu do samostanowienia lub stałej suwerenności nad zasobami naturalnymi, która wynika z tego prawa, a także z art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych. Komisja, Rada, Parlament Europejski i każde państwo członkowskie mogą również przed podpisaniem lub zawarciem umowy między Unią a Królestwem Marokańskim przewidującej taki system korzyści uzyskać opinię Trybunału w przedmiocie zgodności przewidywanej umowy z postanowieniami traktatów, w szczególności z art. 21 ust. 1 TUE.

157 W niniejszej sprawie, co się tyczy pierwszej z dwóch przesłanek wymienionych w pkt 153 niniejszego wyroku, należy uznać, że została ona spełniona. Z powodów przedstawionych w pkt 147 i 148 tego wyroku chociaż sporne porozumienie zmienia sytuację prawną ludu Sahary Zachodniej w prawie Unii w świetle prawa do samostanowienia, którym dysponuje on na tym terytorium, to nie tworzy jednak obowiązków prawnych ciążących na tym ludzie jako na podmiocie prawa międzynarodowego.

158 Co się tyczy drugiej przesłanki, należy stwierdzić, że korzyść na rzecz ludu Sahary Zachodniej, posiadająca cechy wymienione w pkt 153 niniejszego wyroku, w sposób oczywisty nie występuje w spornym porozumieniu, jak wynika między innymi z odpowiedzi udzielonych przez Komisję na pytania zadane przez Trybunał na rozprawie przed nim.

159 W szczególności, jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 318 i 319 zaskarżonego wyroku, sporne porozumienie nie ma na celu przyznania praw ludowi Sahary Zachodniej jako podmiotowi trzeciemu w stosunku do tego porozumienia. To Królestwo Marokańskie, jako strona spornego porozumienia, jest uprawnione do preferencji taryfowych przyznanych przez Unię produktom pochodzącym z Sahary Zachodniej na mocy tego porozumienia. Ponadto Komisja wyjaśniła na rozprawie przed Trybunałem, że skutkiem tego porozumienia było włączenie produktów pochodzących z Sahary Zachodniej do zakresu stosowania układu o stowarzyszeniu i traktowanie ich w ten sposób na równi, jeśli chodzi o preferencje taryfowe, z produktami marokańskimi, a także z produktami pochodzącymi z Algierii i Mauretanii, które również korzystają z preferencji taryfowych.

160 Wynika z tego, że nie można domniemywać, iż lud Sahary Zachodniej wyraził zgodę na stosowanie spornego porozumienia na tym terytorium.

161 Należy uściślić, że możliwości domniemania zgody w myśl pkt 152–155 niniejszego wyroku nie można podważyć z tego powodu, iż art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych, dotyczący terytoriów niesamodzielnych, odnosi się do „ludności” i „mieszkańców” tych terytoriów i definiuje jako „święty” obowiązek popierania ze wszystkich sił ich dobrobytu, włączając w to, w przypadku Sahary Zachodniej, część „ludności” tego terytorium, która nie należy do „ludu” Sahary Zachodniej. W tym względzie w rezolucji 2703 (2023) Rady Bezpieczeństwa ONZ, wspomnianej w pkt 31 niniejszego wyroku, uznano za istotne postępy negocjacji w celu poprawy jakości życia

mieszkańców Sahary Zachodniej we wszystkich dziedzinach. Tymczasem gdyby umowa miała w przyszłości przynosić korzyści ludowi Sahary Zachodniej zgodnie z wymogami przedstawionymi w pkt 153 niniejszego wyroku, możliwość osiągania korzyści z tej umowy również przez ogół mieszkańców tego terytorium nie mogłaby stanąć na przeszkodzie stwierdzeniu domniemanej zgody tego ludu.

162 Ponadto z uwagi na stwierdzenie dokonane w pkt 145 niniejszego wyroku, zgodnie z którym konsultacje przeprowadzone przez Komisję i ESDZ nie mogły wykazać takiej zgody wspomnianego ludu, wniosek Sądu zawarty w pkt 391 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym przyjmując sporną decyzję, po pierwsze, Rada nie uwzględniła w wystarczającym stopniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących sytuacji Sahary Zachodniej, a po drugie, Rada i Komisja niesłusznie uznały, że obecna sytuacja tego terytorium nie pozwala na upewnienie się co do istnienia zgody ludu Sahary Zachodniej na sporne porozumienie, należy uznać za zasadny.

163 Zarzut czwarty odwołania w sprawie C-779/21 P i zarzut czwarty odwołania w sprawie C-799/21 P należy zatem oddalić jako bezzasadne.

W przedmiocie zarzutu piątego odwołania w sprawie C-779/21 P i zarzutu trzeciego odwołania w sprawie C-799/21 P, dotyczących naruszeń prawa w odniesieniu do możliwości powołania się na prawo międzynarodowe

Argumentacja stron

164 Komisja w zarzucie piątym i Rada w zarzucie trzecim zarzucają Sądowi naruszenie prawa w odniesieniu do możliwości powołania się na normy prawa międzynarodowego w ramach skargi dotyczącej ważności decyzji w sprawie zawarcia przez Unię umowy międzynarodowej. Zarzuty te dotyczą zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd orzekł w pkt 297 tego wyroku, że Front Polisario mógł powoływać się na zasadę samostanowienia oraz na zasadę względnej skuteczności traktatów, wobec czego podniesiony przed nim zarzut trzeci nie był bezskuteczny.

165 Instytucje te przypominają w szczególności orzecznictwo, zgodnie z którym w celu zbadania przez Trybunał ważności aktu Unii jednostka może powołać się na zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego tylko wtedy, gdy mogą one podważyć kompetencję Unii do wydania aktu i jeśli dany akt może wpłynąć na prawa, które jednostka wywodzi z prawa Unii, lub stworzyć po jej stronie obowiązki w świetle tego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 107).

166 Rada podkreśla też, że choć można powołać się na normy prawa międzynarodowego, to jednak kontrola Trybunału ogranicza się w każdym razie do istnienia oczywistych błędów w ocenie popełnionych przez instytucje w odniesieniu do przesłanek stosowania tych norm zgodnie z wyrokiem z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 107). W niniejszej sprawie zasady samostanowienia i względnej skuteczności traktatów nie mogą podważyć kompetencji Unii, ponieważ Trybunał wskazał już w sposób dorozumiany, że prawo międzynarodowe nie wyklucza, iż umowa międzynarodowa może, w drodze odstępstwa od zasady ogólnej, wiązać państwo w odniesieniu do innego terytorium, co Sąd wyraźnie potwierdził, oddalając zarzut dotyczący braku kompetencji Rady do zawarcia spornego porozumienia. W każdym razie względna skuteczność traktatów nie dotyczy ważności umowy międzynarodowej, lecz możliwości powoływania się na nią.

167 Republika Francuska wskazuje w tym względzie, że nawet gdyby można było powołać się na zasadę względnej skuteczności traktatów i została ona naruszona w niniejszej sprawie, takie naruszenie nie pociągałoby za sobą nieważności spornej decyzji, ponieważ zgodnie z tą zasadą zgoda podmiotu trzeciego nie warunkuje ważności danej umowy międzynarodowej.

168 Front Polisario odpiera tę argumentację.

Ocena Trybunału

169 Trybunał orzekł w pkt 284 zaskarżonego wyroku, że w pkt 107 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864), Trybunał orzekł, iż w celu zbadania przez Trybunał ważności aktu Unii jednostka może powołać się na zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego wymienione w pkt 103 tego wyroku jedynie w zakresie, w jakim z jednej strony zasady te mogą podważyć kompetencję Unii do wydania wspomnianego aktu, a z drugiej strony zaś rozpatrywany akt może wpłynąć na prawa, które jednostka wywodzi z prawa Unii lub stworzyć po jej stronie obowiązki w świetle tego prawa. Sąd wskazał, że w sprawie, w której zapadł ten ostatni wyrok, chodziło o zasadę, zgodnie z którą każde państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium, zasadę, zgodnie z którą żadne państwo nie może prawnie próbować poddać jakiejkolwiek części morza pełnego swej suwerenności, i zasadę, która gwarantuje wolność przelotu nad morzem pełnym.

170 W szczególności w pkt 276 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że co się tyczy możliwości powołania się na zasady prawa międzynarodowego interpretowane przez Trybunał, a w szczególności na zasadę samostanowienia i zasadę względnej skuteczności traktatów, przede wszystkim sąd Unii jest właściwy do dokonania oceny zgodności decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej z, w szczególności, normami prawa międzynarodowego, ponieważ Unia powinna wykonywać swoje kompetencje z poszanowaniem tych norm, które wiążą ją na mocy traktatów. W pkt 279 zaskarżonego wyroku przypomniał on następnie, że Trybunał stwierdził w pkt 88 i 89 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), iż „prawo do samostanowienia stanowi prawo egzekwowalne erga omnes oraz jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego i że z tego względu zasada ta należy do norm prawa międzynarodowego mających zastosowanie w stosunkach między Unią a Królestwem Marokańskim, do których uwzględnienia sąd Unii jest zobowiązany".

171 W pkt 291 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „w niniejszej sprawie możliwości powołania się na zasadę samostanowienia i zasadę względnej skuteczności traktatów nie można oceniać w świetle rozważań zawartych w pkt 107–109 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864), ponieważ rozważania te opierały się na ocenie szczególnych okoliczności danej sprawy, dotyczących charakteru powołanych zasad prawa międzynarodowego i zaskarżonego aktu oraz sytuacji prawnej skarżących w postępowaniu głównym, które nie są porównywalne z okolicznościami w niniejszej sprawie". W szczególności zdaniem Sądu „możliwość powołania się na dwie wyżej wymienione zasady nie może być ograniczona w niniejszym przypadku do zakwestionowania kompetencji Unii do przyjęcia [spornej] decyzji, ponieważ, po pierwsze, [Front Polisario] powołuje się na jasne, precyzyjne i bezwarunkowe obowiązki ciążące na Unii w ramach przyjmowania tej decyzji, a po drugie, powołanie się to ma na celu zapewnienie poszanowania praw podmiotu trzeciego względem umowy, na które naruszenie tych obowiązków może mieć wpływ".

172 Rozumowanie to nie narusza prawa.

173 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Unia ma obowiązek wykonywania swoich kompetencji z poszanowaniem całego prawa międzynarodowego, w tym nie tylko norm i zasad ogólnego i zwyczajowego prawa międzynarodowego, lecz również postanowień konwencji międzynarodowych, które ją wiążą (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

174 Wynika z tego, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności Trybunał jest właściwy do dokonania oceny, czy zawarta przez Unię umowa międzynarodowa jest zgodna z normami prawa międzynarodowego, które zgodnie z traktatami wiążą Unię. Kontrola ważności, jaką Trybunał może być zobowiązany przeprowadzić w odniesieniu do aktu, na mocy którego Unia zawarła taką umowę międzynarodową, może dotyczyć zgodności z prawem tego aktu w świetle samej treści danej umowy międzynarodowej (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 48–51 i przytoczone tam orzecznictwo).

175 Sąd mógł zatem słusznie uznać, że można się powołać na zasadę samostanowienia i zasadę względnej skuteczności traktatów w ramach kontroli ważności spornej decyzji.

176 W związku z tym nie można uwzględnić argumentu Komisji i Rady, zgodnie z którym z wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., Air Transport Association of America i in. (C-366/10, EU:C:2011:864), należy wywieść, że na zasady te nie można się powoływać w ramach kontroli ważności spornej decyzji.

177 Co się tyczy podniesionego przez Radę zarzutu, zgodnie z którym dokonywana przez sąd Unii kontrola zgodności aktu Unii z takimi normami prawa międzynarodowego powinna ograniczać się do oczywistych błędów w ocenie, pokrywa się on zasadniczo z argumentem podniesionym w ramach zarzutów czwartych odwołania, dotyczącym naruszenia przez Sąd zakresu uznania, jakim Rada dysponuje w dziedzinie stosunków zewnętrznych. Argument ten należy zatem oddalić z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 134 niniejszego wyroku.

178 W konsekwencji zarzut piąty odwołania w sprawie C-779/21 P oraz zarzut trzeci odwołania w sprawie C-799/21 P należy oddalić jako bezzasadne.

179 Ponieważ żaden z zarzutów podniesionych przez Komisję i Radę na poparcie odwołań w sprawach C-779/21 P i C-799/21 P nie został uwzględniony, odwołania te należy oddalić w całości.

W przedmiocie żądań przedstawionych tytułem pomocniczym przez Radę i Komisję

Argumentacja stron

180 Tytułem pomocniczym Rada, podkreślając ryzyko – w przypadku stwierdzenia nieważności spornej decyzji – poważnych negatywnych konsekwencji dla działań zewnętrznych Unii i podważenia pewności prawnej zobowiązań międzynarodowych, na które wyraziła ona zgodę i które wiążą instytucje i państwa członkowskie, uważa za konieczne, na wypadek oddalenia przez Trybunał odwołania od zaskarżonego wyroku, nakazanie utrzymania w mocy skutków tej decyzji przez okres dwunastu miesięcy.

181 Komisja uważa natomiast, że pożądane byłoby utrzymanie w mocy skutków spornej decyzji przez półtora roku, w przypadku gdyby Trybunał uznał, że stwierdzenie nieważności tej decyzji jest uzasadnione ze względów innych niż wskazane w zaskarżonym wyroku i gdyby z ustaleń

Trybunału można było wywnioskować realistyczną możliwość, że porozumienie obejmujące Saharę Zachodnią może jednak zostać zawarte z Królestwem Marokańskim, aby umożliwić negocjacje niezbędne do przyjęcia decyzji Rady w sprawie podpisania i zawarcia takiego porozumienia.

182 Front Polisario sprzeciwia się tym żądaniom.

Ocena Trybunału

183 Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE Trybunał wskazuje, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

184 Z orzecznictwa Trybunału wynika w tym względzie, że skutki takiego aktu mogą zostać utrzymane w mocy ze względów pewności prawa, a w szczególności wówczas, gdy bezpośrednie skutki stwierdzenia nieważności tego aktu wywołałyby poważne negatywne konsekwencje dla zainteresowanych stron [wyrok z dnia 1 marca 2022 r., Komisja/Rada (Umowa z Republiką Korei), C-275/20, EU:C:2022:142, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo].

185 W niniejszej sprawie stwierdzenie nieważności spornej decyzji bez utrzymania w mocy przez ograniczony okres jej skutków mogłoby wywołać poważne negatywne konsekwencje dla działań zewnętrznych Unii i podważyć pewność prawa zobowiązań międzynarodowych, na które wyraziła ona zgodę i które wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. Przedmiotem spornej decyzji było bowiem zatwierdzenie spornej umowy w imieniu Unii, przy czym umowa ta weszła w życie w dniu 19 lipca 2019 r.

186 W konsekwencji ze względów pewności prawa należy utrzymać w mocy skutki spornej decyzji przez okres dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

187 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.

188 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

189 Ponieważ w niniejszej sprawie Front Polisario wniósł o obciążenie Rady i Komisji kosztami postępowania, a te ostatnie przegrały sprawę, należy obciążyć je ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Front Polisario w ramach niniejszych odwołań.

190 Artykuł 140 § 1 regulaminu postępowania, mający także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, stanowi, że państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

191 W niniejszej sprawie Królestwo Belgii, Węgry, Republika Portugalska i Republika Słowacka, interwenienci w postępowaniu odwoławczym w sprawie C-799/21 P, Królestwo Hiszpanii, interwenient w postępowaniu odwoławczym w sprawach C-779/21 P i C-799/21 P, oraz Republika Francuska, interwenient w pierwszej instancji, pokrywają własne koszty.

192 Wreszcie art. 140 § 3 regulaminu postępowania, mający także zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, stanowi w szczególności, że Trybunał może zdecydować, iż interwenient inny niż państwo członkowskie lub instytucja pokrywa własne koszty.

193 W niniejszym przypadku należy orzec, że Comader pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołania zostają oddalone.

2) Skutki decyzji Rady (UE) 2019/217 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony, zostają utrzymane w mocy przez okres dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku.

3) Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Front populaire pour la libération de la Saguia-el-hamra et du Rio de oro (Front Polisario) w ramach niniejszych odwołań.

4) Królestwo Belgii, Królestwo Hiszpanii, Węgry, Republika Portugalska, Republika Słowacka, Republika Francuska i Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) pokrywają własne koszty.

Podpisy