Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. oktobra 2024*

„Pritožba – Zunanje delovanje – Mednarodni sporazumi – Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani – Sporazum o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k temu sporazumu – Akt o sklenitvi – Trditve o kršitvah mednarodnega prava zaradi uporabe drugega sporazuma na ozemlju Zahodne Sahare – Ničnostna tožba – Dopustnost – Sposobnost biti stranka v postopku – Procesno upravičenje – Pogoj, v skladu s katerim se mora sporni ukrep v nekaterih primerih neposredno in posamično nanašati na tožečo stranko – Načelo relativnega učinka pogodb – Načelo samooodločbe – Nesamoupravna ozemlja – Člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov – Diskrecijska pravica Sveta Evropske unije – Mednarodno običajno pravo – Splošna načela prava Unije – Privolitev ljudstva nesamoupravnega ozemlja, ki je imetnik pravice do samoodločbe, kot tretje osebe v uporabo mednarodnega sporazuma“

V združenih zadevah C-779/21 P in C-799/21 P,

zaradi dveh pritožb na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vloženih 14. decembra 2012 in 16. decembra 2021,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart in B. Eggers, agenti, nato A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart in B. Eggers, agenti,

tožeča stranka v zadevi C-779/21 P,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo zastopata L. Aguilera Ruiz in A. Gavela Llopis, agenta,

intervenientka v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

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

tožeča stranka v postopku na prvi stopnji,

Svet Evropske unije,

* Jezik postopka: francoščina.

tožena stranka v postopku na prvi stopnji,

Francoska republika, ki so jo sprva zastopali J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères in T. Stéhelin, agenti, nato G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin in B. Travard, agenti,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), ki jo zastopajo N. Angelet, G. Forwood in A. Hublet, avocats, in N. Forwood, BL,

intervenientki v postopku na prvi stopnji,

in

Svet Evropske unije, ki sta ga sprva zastopala F. Naert in V. Piessevaux, agenta, nato F. Naert, A. Nowak-Salles in V. Piessevaux, agenti,

tožeča stranka v zadevi C-799/21 P,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki so jo sprva zastopali J.-C. Halleux, C. Pochet in M. Van Regemorter, agenti, nato C. Pochet in M. Van Regemorter, agentki,

Kraljevine Španije, ki jo zastopata L. Aguilera Ruiz in A. Gavela Llopis, agenta,

Madžarske, ki jo zastopata M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,

Portugalske republike, ki jo zastopata P. Barros da Costa in A. Pimenta, agentki,

Slovaške republike, ki jo je sprva zastopala B. Ricziová, agentka, nato S. Ondrášiková, agentka,

intervenientke v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

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

tožeča stranka v postopku na prvi stopnji,

Francoska republika, ki so jo sprva zastopali J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères in T. Stéhelin, agenti, nato G. Bain, B. Herbaut, T. Stéhelin in B. Travard, agenti,

Evropska komisija, ki so jo sprva zastopali A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart in B. Eggers, agenti, nato A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart in B. Eggers, agenti,

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), ki jo zastopajo N. Angelet, G. Forwood in A. Hublet, avocats, in N. Forwood, BL,

intervenientke v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi, predsedniki senatov, in O. Spineanu-Matei, predsednica senata, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (poročevalec), sodniki, M. L. Arastey Sahún, sodnica, in M. Gavalec, sodnik,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 23. in 24. oktobra 2023,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 21. marca 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija (zadeva C-779/21 P) in Svet Evropske unije (zadeva C-799/21 P) s pritožbama predlagata razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 29. septembra 2021, Front Polisario/Svet (T-279/19, EU:T:2021:639, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to razglasilo ničnost Sklepa Sveta (EU) 2019/217 z dne 28. januarja 2019 o sklenitvi sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019 L 34, str. 1; v nadaljevanju: sporni sklep).

2 Svet v zadevi C-799/21 P podredno predlaga tudi ohranitev učinkov spornega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev od datuma razglasitve sodbe, ki bo izdana.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

Ustanovna listina Združenih narodov

3 Člen 1 Ustanovne listine Združenih narodov, podpisane v San Franciscu 26. junija 1945 (v nadaljevanju: Listina Združenih narodov), določa:

„Cilji Organizacije združenih narodov so:

[…]

2. razvijati prijateljske odnose med narodi, ki temeljijo na spoštovanju načela enakopravnosti in samoodločbe narodov, in izvajati druge ustrezne ukrepe za utrditev miru na svetu,

[…]“

4 Poglavje XI Listine Združenih narodov, naslovljeno „Izjava v zvezi z ozemlji brez samouprave“, zajema člen 73 te listine, ki določa:

„Članice Organizacije združenih narodov, ki imajo ali prevzamejo odgovornost upravljanja ozemelj, katerih ljudstva [prebivalstvo] se še ni[…] sposobn[o] upravljati povsem sam[o], spoštujejo načelo, da so interesi prebivalcev teh ozemelj najpomembnejši, in prevzamejo obveznost, da bodo čim bolj spodbujale blaginjo njihovih prebivalcev v sistemu mednarodnega miru in varnosti, ki je vzpostavljen [s to] listino […].

[…]“

Dunajska konvencija

5 V skladu z zadnjim odstavkom preambule Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, sklenjene na Dunaju 23. maja 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, zv. 1155, str. 331; v nadaljevanju: Dunajska konvencija), države pogodbenice te konvencije „[poudarjajo], da se bodo vprašanja, ki niso urejena z določbami [navedene] konvencije, tudi v prihodnje urejala po pravilih mednarodnega običajnega prava“.

6 Člen 3 te konvencije, naslovljen „Mednarodni sporazumi, ki jih ta konvencija ne zajema“, določa:

„Dejstvo, da se ta konvencija ne uporablja za mednarodne sporazume, sklenjene med državami in drugimi subjekti mednarodnega prava ali med temi drugimi subjekti mednarodnega prava, in mednarodne sporazume, ki niso sklenjeni pisno, ne vpliva na:

[…]

(b) uporabo vseh v tej konvenciji navedenih pravil, ki bi za te sporazume veljala v skladu z mednarodnim pravom ne glede na to konvencijo;

[…]“

7 Člen 29 Dunajske konvencije, naslovljen „Ozemeljska veljavnost mednarodnih pogodb“, določa:

„Razen če iz mednarodne pogodbe ne izhaja drugačen namen ali se sicer ne ugotovi drugače, mednarodna pogodba zavezuje vsako državo pogodbenico na njenem celotnem ozemlju.“

8 Člen 34 te konvencije, naslovljen „Splošno pravilo v zvezi s tretjimi državami“, določa:

„Mednarodna pogodba tretji državi brez njene privolitve ne nalaga obveznosti niti ji ne daje pravic.“

9 Člen 35 navedene konvencije, naslovljen „Pogodbe, ki določajo obveznosti za tretje države“, določa:

„Za tretjo državo nastane obveznost na podlagi določbe mednarodne pogodbe, če pogodbenice s to določbo nameravajo naložiti obveznost in jo tretja država izrecno pisno sprejme.“

10 Člen 36 iste konvencije, naslovljen „Pogodbe, ki določajo pravice za tretje države“, določa:

„1. Za tretjo državo nastane pravica na podlagi določbe mednarodne pogodbe, če pogodbenice s to določbo nameravajo dati to pravico tretji državi ali skupini držav, ki ji ta pripada, ali vsem državam in če tretja država v to privoli. Šteje se, da je privolitev dana, dokler se ne izkaže nasprotno, razen če mednarodna pogodba ne določa drugače.

2. Država, ki uresničuje pravico v skladu s prejšnjim odstavkom, mora spoštovati pogoje njenega uresničevanja, predvidene v mednarodni pogodbi ali določene v skladu z njo.“

Pridružitveni sporazum

11 Evro-mediteranski pridružitveni sporazum med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani, podpisan 26. februarja 1996 v Bruslju (UL 2000, L 70, str. 2, v nadaljevanju: Pridružitveni sporazum), je začel veljati 1. marca 2000.

12 Člen 1(1) in (2) tega sporazuma določa:

„1. Vzpostavi se pridružitveno razmerje med [Evropsko skupnostjo in Evropsko skupnostjo za premog in jeklo] in njenimi državami članicami na eni strani ter Marokom na drugi strani.

2. Cilji tega sporazuma so:

– zagotoviti primeren okvir za politični dialog med pogodbenicama, ki omogoča razvoj tesnih političnih odnosov na vseh področjih, ki se jima zdijo pomembna za tak dialog,

– vzpostaviti pogoje za postopno liberalizacijo blagovne menjave, trgovine s storitvami in kapitalom,

– pospeševati trgovino in širitev skladnih gospodarskih in družbenih odnosov med pogodbenicama, zlasti prek dialoga in sodelovanja, z namenom krepiti razvoj in blaginjo Maroka in njegovih prebivalcev [maroškega ljudstva],

– spodbujati povezovanje magrebskih držav s pospeševanjem trgovine in sodelovanja med Marokom in drugimi državami iz regije,

– spodbujati gospodarsko, družbeno, kulturno in finančno sodelovanje.“

13 Člen 16 navedenega sporazuma določa:

„[Evropska skupnost in Evropska skupnost za premog in jeklo] in Maroko postopoma uveljavita večjo liberalizacijo svoje medsebojne trgovine s kmetijskimi in ribiškimi proizvodi.“

14 Člen 94 istega sporazuma določa:

„Sporazum na eni strani velja na ozemljih, kjer se uporabljata pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti in Evropske skupnosti za premog in jeklo, v skladu s pogoji iz teh pogodb, na drugi strani pa velja na ozemlju Kraljevine Maroko.“

Dejansko stanje

15 Za potrebe tega postopka je dejansko stanje, kakor je razvidno zlasti iz točk od 1 do 53 izpodbijane sodbe, mogoče povzeti, kot sledi.

Mednarodni kontekst

16 Zahodna Sahara je ozemlje na severozahodu afriške celine, ki ga je ob koncu 19. stoletja kolonizirala Kraljevina Španija in je nato postalo španska provinca. Organizacija Združenih narodov jo je leta 1963 vpisala na „predhodni seznam ozemelj, za katera se uporablja Deklaracija o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom [(resolucija 1514 (XV) Generalne skupščine Združenih narodov)]“, kot nesamoupravno ozemlje, ki ga upravlja Kraljevina Španija v smislu člena 73 Listine Združenih narodov. Še vedno je na seznamu nesamoupravnih ozemelj, ki ga je generalni sekretar Združenih narodov sestavil na podlagi informacij, prejetih v skladu s členom 73(e) te listine.

17 Generalna skupščina Združenih narodov je 20. decembra 1966 na svojem 1500. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 2229 (XXI) o vprašanju Ifnija in Španske Sahare, v kateri je znova potrdila „neodtujljivo pravico ljudst[va] […] Španske Sahare do samoodločbe v skladu z resolucijo 1514 (XV) Generalne skupščine [Združenih narodov]“ in Kraljevino Španijo kot upravno oblast pozvala, naj „čim prej sprejme […] podrobna pravila o organizaciji referenduma, ki bo izveden pod okriljem Organizacije združenih narodov, da bi se avtohtonemu prebivalstvu na ozemlju omogočilo, da svobodno uveljavi svojo pravico do samoodločbe“.

18 Generalna skupščina Združenih narodov je 24. oktobra 1970 na svojem 1883. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 2625 (XXV), s katero je potrdila „Deklaracijo o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami, v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov“, katere besedilo je priloženo navedeni resoluciji. V tej deklaraciji je „svečano razglašeno“ med drugim „načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov“.

19 Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) je organizacija, ki je bila ustanovljena 10. maja 1973 v Zahodni Sahari. V členu 1 njenega statuta je opredeljena kot „narodnoosvobodilno gibanje“, katerega člani „se borijo za popolno neodvisnost in povrnitev suverenosti saharskega ljudstva nad celotnim ozemljem Demokratične arabske republike Sahare“.

20 Kraljevina Španija je 20. avgusta 1974 generalnemu sekretarju Združenih narodov poslala dopis, v katerem je napovedala svojo odločitev, da bo pod okriljem Združenih narodov organizirala referendum, s katerim bi se ljudstvu Zahodne Sahare omogočilo uveljavljanje pravice do samoodločbe.

21 Meddržavno sodišče (v nadaljevanju: ICJ) je kot glavni sodni organ Združenih narodov 16. oktobra 1975 na zahtevo Generalne skupščine Združenih narodov v okviru dela v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare izdalo svetovalno mnenje „Zahodna Sahara“ (CIJ, Recueil 1975, str. 12; v nadaljevanju: svetovalno mnenje o Zahodni Sahari). V točki 162 tega mnenja je ICJ menilo:

„Elementi in podatki, s katerimi je bilo [ICJ] seznanjeno, kažejo, da so ob španski kolonizaciji obstajale pravne vezi podložnosti med maroškim sultanom in nekaterimi plemeni, ki so živela na ozemlju Zahodne Sahare. Kažejo tudi na obstoj pravic, vključno z nekaterimi pravicami v zvezi

z ozemljem, ki so predstavljale pravne vezi med mavretansko entiteto, kot jo razume [CIJ], in ozemljem Zahodne Sahare. [ICJ] pa ugotavlja, da elementi in podatki, s katerimi je bilo seznanjeno, ne dokazujejo nobene vezi glede ozemeljske suverenosti med Zahodno Saharo na eni strani in Kraljevino Maroko ali mavretansko entiteto na drugi. [CIJ] torej ni ugotovilo obstoja pravnih vezi, zaradi katerih bi se lahko spremenila izvajanje resolucije 1514 (XV) [Generalne skupščine Združenih narodov] v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare in zlasti uporaba načela samoodločbe zaradi svobodnega in verodostojnega izražanja volje prebivalstva ozemlja. […]“

22 V točki 163 svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari je ICJ navedlo zlasti:

„[ICJ meni], kar zadeva vprašanje I […], da Zahodna Sahara (Rio de Oro in Sakiet el Hamra) v času, ko jo je Španija kolonizirala, ni bila nikogaršnje ozemlje (*terra nullius*); […] kar zadeva vprašanje II […], da je ozemlje imelo s Kraljevino Maroko pravne vezi z značilnostmi, navedenimi v točki 162 tega mnenja, [in] da je imelo ozemlje z mavretansko entiteto pravne vezi z značilnostmi, navedenimi v točki 162 tega mnenja.“

23 Maroški kralj je v govoru, ki ga je imel na dan objave svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari, navedel, da „je ves svet prizna[l], da [Zahodna] Sahara pripada“ Kraljevini Maroko, in da bi ta država „morala miroljubno zasesti to ozemlje“, pri čemer je pozval k organizaciji pohoda.

24 Varnostni svet Združenih narodov je 6. novembra 1975 na svojem 1854. zasedanju sprejel resolucijo 380 (1975) o Zahodni Sahari, v kateri je „[o]bžaloval organizacijo pohoda“, ki je bil napovedan, in „[o]d Kraljevine Maroko zahteval, naj z ozemlja Zahodne Sahare nemudoma umakne vse udeležence [tega] pohoda“.

25 Kraljevina Španija je 26. februarja 1976 generalnega sekretarja Združenih narodov obvestila, da se s tem dnem končuje njena prisotnost na ozemlju Zahodne Sahare in da zdaj meni, da nima več nobene mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem tega ozemlja.

26 Medtem je v tej regiji izbruhnil oboroženi spopad med Kraljevino Maroko, Islamsko republiko Mavretanijo in organizacijo Front Polisario. V teh okoliščinah je del prebivalstva Zahodne Sahare, večinoma pripadniki saharskega ljudstva, zbežal s tega ozemlja in našel zatočišče v taboriščih na alžirskem ozemlju blizu meje z Zahodno Saharo.

27 Dan po odhodu Kraljevine Španije iz Zahodne Sahare je organizacija Front Polisario razglasila ustanovitev Demokratične arabske republike Sahare (v nadaljevanju: DARS). Niti Evropska unija niti nobena od njenih držav članic do danes DARS še ne priznavajo.

28 Kraljevina Maroko je 14. aprila 1976 z Islamsko republiko Mavretanijo sklenila sporazum o razdelitvi ozemlja Zahodne Sahare in priključila del tega ozemlja, ki ji je bil dodeljen s tem sporazumom. Islamska republika Mavretanija je 10. avgusta 1979 z organizacijo Front Polisario sklenila mirovni sporazum, v skladu s katerim se je odpovedala vsem ozemeljskim zahtevam glede Zahodne Sahare. Po sklenitvi tega sporazuma je Kraljevina Maroko prevzela nadzor nad ozemljem, ki so ga evakuirale mavretanske sile.

29 Generalna skupščina Združenih narodov je 21. novembra 1979 na svojem 75. plenarnem zasedanju sprejela resolucijo 34/37 o vprašanju Zahodne Sahare, v kateri je „[z]nova potr[dila] neodtujljivo pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in neodvisnosti v skladu z [Listino Združenih narodov] […] ter cilji [njene] resolucije 1514 (XV)“, „[g]loboko obžal[ovala] poslabšanje razmer zaradi vztrajne maroške okupacije Zahodne Sahare“, „[o]d Maroka vztrajno zahteva[la],

naj se prav tako vključi v mirovno dinamiko in konča okupacijo ozemlja Zahodne Sahare“, in „[v] ta namen priporoči[la], naj [organizacija Front Polisario] kot predstavnica ljudstva Zahodne Sahare v celoti sodeluje pri iskanju pravične, trajne in dokončne politične rešitve vprašanja Zahodne Sahare, v skladu z resolucijami in deklaracijami Organizacije združenih narodov“. Tej resoluciji je sledila resolucija 35/19, ki jo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela na svojem 56. plenarnem zasedanju 11. novembra 1980. Generalna skupščina Združenih narodov je v točki 10 te resolucije „[o]d Maroka in [organizacije Front Polisario] kot predstavnice ljudstva Zahodne Sahare vztrajno zahteva[la] […], naj začneta neposredna pogajanja za dokončno rešitev vprašanja Zahodne Sahare“.

30 Spor med Kraljevino Maroko in organizacijo Front Polisario se je nadaljeval, dokler nista strani 30. avgusta 1988 načeloma sprejeli predlogov rešitve, ki jih je med drugim dal generalni sekretar Združenih narodov ter ki so predvidevali zlasti razglasitev premirja in izvedbo referenduma o samoodločbi pod nadzorom Združenih narodov. Ker politične rešitve ni bilo, so se leta 2020 ponovno začeli spopadi.

31 Varnostni svet Združenih narodov je aprila 1991 ustanovil Misijo Združenih narodov za organizacijo referenduma v Zahodni Sahari (v nadaljevanju: Minurso), katere mandat se vsako leto podaljša in ki še vedno obstaja, da bi med drugim spremljala premirje in pomagala pri organizaciji tega referenduma. V resolucijah Varnostnega sveta Združenih narodov je bilo redno potrjeno, da mora vsaka politična rešitev zagotoviti „samoodločbo ljudstva Zahodne Sahare v okviru ureditev, ki so skladne s cilji in načeli iz Listine Združenih narodov“ (glej nazadnje resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov 2703 (2023) z dne 30. oktobra 2023, točka 4).

32 Tak referendum do danes še ni bil izveden in Kraljevina Maroko nadzira večinski del ozemlja Zahodne Sahare, ki je s peščenim zidom, ki ga je zgradila in ga nadzira vojska te države, ločen od preostalega ozemlja, ki ga nadzira organizacija Front Polisario.

Pridružitveni sporazum in Sporazum o liberalizaciji ter njune pravne posledice

33 Po začetku veljavnosti Pridružitvenega sporazuma 1. marca 2000 je bilo sklenjenih in spremenjenih več protokolov k temu sporazumu. Tako je bil 13. decembra 2010 v Bruslju podpisan Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2012, L 241, str. 4, v nadaljevanju: Sporazum o liberalizaciji). V imenu Unije je bil ta sporazum odobren s Sklepom Sveta 2012/497/ES z dne 8. marca 2012 (UL 2012, L 241 str. 2).

34 Organizacija Front Polisario je 19. novembra 2012 pri Splošnem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti tega sklepa, v kateri je med drugim trdila, da je Svet kršil nekatere svoje obveznosti v skladu z mednarodnim pravom, ker je z navedenim sklepom odobril uporabo Sporazuma o liberalizaciji za ozemlje Zahodne Sahare. Splošno sodišče je s sodbo z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), Sklep 2012/497 razglasilo za ničen v delu, v katerem je bila z njim odobrena uporaba Sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo, ker Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da pred sprejetjem tega sklepa preuči vse elemente obravnavanega primera, saj se ni prepričal, da se proizvodi s poreklom s tega ozemlja, ki se izvažajo v Unijo, ne izkoriščajo v škodo prebivalcev navedenega ozemlja in da se s tem ne kršijo temeljne pravice zadevnih oseb.

35 Sodišče, pri katerem je Svet 19. februarja 2016 vložil pritožbo, je s sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), sodbo z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), razveljavilo in tožbo, ki jo je organizacija Front Polisario vložila pri Splošnem sodišču, zavrglo kot nedopustno. V zvezi s tem je Sodišče ugodilo drugemu pritožbenemu razlogu, ki se nanaša na napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča pri analizi procesnega upravičenja organizacije Front Polisario, in natančneje, očitku, da je Splošno sodišče napačno ugotovilo, da se Sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo. Sodišče je med drugim ugotovilo, da v skladu z načelom samoodločbe, ki se uporablja v odnosih med Unijo in Kraljevino Maroko, in pravico do samoodločbe ljudstva Zahodne Sahare, ki iz njega izhaja, navedeno ozemlje, ki je v smislu člena 73 Listine Združenih narodov nesamoupravno ozemlje, uživa ločen in različen status od katere koli države, vključno s Kraljevino Maroko. Na podlagi tega je Sodišče ugotovilo, da izraza „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 Pridružitvenega sporazuma ni mogoče razlagati tako, da je Zahodna Sahara vključena na ozemeljsko področje uporabe tega sporazuma.

36 Sodišče se je v sodbi z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), za to ugotovitev oprlo tudi na dejstvo, da je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za „tretjega“ v smislu načela relativnega učinka pogodb. Privolitev tega tretjega se je namreč zahtevala, da bi se izvajanje Pridružitvenega sporazuma lahko nanašalo nanj v primeru vključitve ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe navedenega sporazuma, ne da bi bilo treba pri tem ugotoviti, ali je to izvajanje tako, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi. Vendar je Sodišče ugotovilo, da iz sodbe z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), ni bilo razvidno, da je ljudstvo Zahodne Sahare v zvezi s Pridružitvenim sporazumom izrazilo tako privolitev.

Sporni sporazum in sporni sklep

37 Po sodbi z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), je Svet s sklepom z dne 29. maja 2017 Komisijo pooblastil, da v imenu Unije začne pogajanja s Kraljevino Maroko za sklenitev mednarodnega sporazuma o spremembah Protokola št. 1 o ureditvah, ki se uporabljajo za uvoz kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov s poreklom iz Maroka v Evropsko unijo, in Protokola št. 4 o opredelitvi pojma „proizvodi s poreklom“ in o načinih upravnega sodelovanja, k Pridružitvenemu sporazumu. Svet je v okviru pooblastila za začetek pogajanj, podeljenega Komisiji, od te po eni strani zahteval, naj poskrbi za ustrezno vključitev prebivalstva, na katero se predvideni mednarodni sporazum nanaša, in naj po drugi strani oceni morebitne posledice navedenega sporazuma za trajnostni razvoj Zahodne Sahare, zlasti koristi za lokalno prebivalstvo in vpliv izkoriščanja naravnih virov na zadevna ozemlja.

38 Po tem, ko je Komisija v svojem poročilu z dne 11. junija 2018 navedla rezultate posvetovanj in analize, ki jih je opravila glede koristi razširitve tarifnih preferencialov na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare za prebivalce Zahodne Sahare in glede posvetovanj z njimi, je bil 25. oktobra 2018 v Bruslju podpisan Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani (UL 2019, L 34, str. 4, v nadaljevanju: sporni sporazum).

39 V odstavkih od tretjega do devetega obeh pisem, katerih izmenjava je bila podlaga za sporni sporazum, je navedeno:

„Sklenitev tega sporazuma ne posega v stališča [Unije] glede statusa Zahodne Sahare oziroma Maroka glede navedene regije.

Pogodbenici znova potrjujeta svojo podporo procesu Združenih narodov in podpirata prizadevanja [generalnega sekretarja Združenih narodov], da bi dosegli dokončno politično rešitev v skladu z načeli in cilji Listine Združenih narodov in na podlagi resolucij [Varnostnega sveta Združenih narodov].

[Unija] in Kraljevina Maroko sta se dogovorili, da skupno izjavo v nadaljevanju vključita za Protokolom št. 4 […]:

‚Skupna izjava o uporabi Protokolov št. 1 in št. 4 k [Pridružitvenemu sporazumu]

1. Proizvodi s poreklom iz Zahodne Sahare, ki jih nadzirajo carinski organi Kraljevine Maroko, so upravičeni do enakih trgovinskih preferencialov, kot jih je [Unija] odobrila za proizvode, vključene v pridružitveni sporazum.

2. Protokol št. 4 se smiselno uporablja za opredelitev porekla proizvodov iz odstavka 1, tudi za dokazilo o poreklu.

3. Za uporabo Protokola št. 4 za te proizvode morajo poskrbeti carinski organi držav članic [Unije] in Kraljevine Maroko.‘

[Unija] in Kraljevina Maroko ponovno potrjujeta svojo zavezanost uporabi protokolov v skladu z določbami Pridružitvenega sporazuma, ki se nanašajo na spoštovanje temeljnih svoboščin in človekovih pravic.

Vključitev te skupne izjave temelji na privilegiranem partnerstvu, ki sta ga že dolgo nazaj sklenili [Unija] in Kraljevina Maroko, kar dokazuje podelitev naprednega statusa Maroku, ter na skupni želji pogodbenic, da to partnerstvo poglobita in razširita.

[Unija] in Kraljevina Maroko sta se v tem partnerskem duhu in s ciljem, da bosta lahko ocenili učinek tega sporazuma, zlasti na trajnostni razvoj, predvsem glede prednosti za zadevno prebivalstvo in izkoriščanje naravnih virov na zadevnih ozemljih, dogovorili, da bosta vsaj enkrat na leto med seboj izmenjali informacije v okviru pridružitvenega odbora.

Podrobna pravila za to oceno bodo določena naknadno, nato pa jih bo sprejel pridružitveni odbor, in sicer najpozneje dva meseca po začetku veljavnosti tega sporazuma.“

40 Svet je 28. januarja 2019 sprejel sporni sklep.

41 V uvodnih izjavah od 3 do 10 spornega sklepa je navedeno:

„(3) Unija ne prejudicira rezultata političnega procesa o končnem statusu Zahodne Sahare, ki se odvija pod okriljem Združenih narodov, ter vedno znova potrjuje svojo zavezanost reševanju spora v Zahodni Sahari, ki je trenutno vpisana na seznam ozemelj brez samouprave, katerega večji del je zdaj pod upravo Kraljevine Maroko. […]

(4) Odkar je začel veljati pridružitveni sporazum, so se proizvodi iz Zahodne Sahare s potrjenim maroškim poreklom uvažali v Unijo na podlagi tarifnih preferencialov, določenih z upoštevnimi določbami navedenega sporazuma.

(5) Vendar je Sodišče v sodbi [z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], določilo, da [P]ridružitveni sporazum velja le za ozemlje Kraljevine Maroko, ne pa tudi Zahodne Sahare, ki je nesamoupravno ozemlje.

(6) Pomembno je poskrbeti, da trgovinski tokovi, ki so se razvili skozi leta, ne bodo moteni, ter hkrati določiti ustrezna jamstva za varstvo mednarodnega prava, vključno s človekovimi pravicami, in trajnostni razvoj zadevnih ozemelj. Svet je 29. maja 2017 Komisijo pooblastil za začetek pogajanj s Kraljevino Maroko, da v skladu s sodbo Sodišča [z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] določi pravno podlago za odobritev tarifnih preferencialov, ki so s pridružitvenim sporazumom predvideni za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare. Sporazum med [Unijo] in Kraljevino Maroko je edini način za zagotovitev, da je uvoz proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare upravičen do preferencialnega porekla, saj lahko le maroški organi zagotovijo spoštovanje pravil za odobritev takih preferencialov.

(7) Komisija je ocenila morebitne posledice takega sporazuma za trajnostni razvoj, zlasti z vidika prednosti in slabosti, ki jih tarifni preferenciali, odobreni za proizvode iz Zahodne Sahare, prinašajo za zadevno prebivalstvo, ter njihovih učinkov na izkoriščanje naravnih virov na zadevnih ozemljih. […]

(8) […] [I]z te ocene izhaja, da koristi za gospodarstvo Zahodne Sahare, ki jih prinaša odobritev tarifnih preferencialov, določenih v pridružitvenem sporazumu za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, ter zlasti močan gospodarski vzvod in torej družbeni razvoj, ki ga to prinaša, na splošno presegajo slabosti, omenjene v postopku pogajanj, med katerimi so obsežno izkoriščanje naravnih virov […].

(9) Ocenjeno je bilo, da bo imela razširitev tarifnih preferencialov na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare na splošno pozitiven učinek za zadevno prebivalstvo. […]

(10) Ob upoštevanju uvodnih izjav [ugotovitev] o privolitvi v sodbi [z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] je Komisija v sodelovanju z Evropsko službo za zunanje delovanje [(ESZD)] izvedla vse razumne in možne ukrepe v dani situaciji, da je bilo ustrezno vključeno zadevno prebivalstvo, da se zagotovi njegova privolitev. Izvedena so bila široka posvetovanja in večina socialnih, ekonomskih in političnih deležnikov, ki so sodelovali v posvetovanjih, je izrazila naklonjenost razširitvi tarifnih preferencialov iz pridružitvenega sporazuma na Zahodno Saharo. Tisti, ki so razširitvi nasprotovali, so v bistvu menili, da bi se s takim sporazumom utrdil položaj Maroka na ozemlju Zahodne Sahare. Vendar nič v besedilu sporazuma ne navaja k temu, da se z njim priznava suverenost Maroka nad Zahodno Saharo. Unija bo sicer še naprej krepila prizadevanja v podporo procesu za mirno rešitev spora, ki so ga začeli Združeni narodi in se v njihovem okviru še vedno nadaljuje.“

42 Člen 1, prvi odstavek, spornega sklepa določa, da se sporni sporazum odobri v imenu Unije. Ta sporazum je začel veljati 19. julija 2019 (UL 2019, L 197, str. 1).

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

43 Organizacija Front Polisario je s tožbo, ki jo je 27. aprila 2019 vložila v sodnem tajništvu Splošnega sodišča, predlagala razglasitev ničnosti spornega sklepa.

44 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi sporni sklep razglasilo za ničen in razsodilo, da se učinki tega sklepa ohranijo za obdobje, ki ne presega roka iz člena 56, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ali – če je v tem roku vložena pritožba – do razglasitve sodbe Sodišča o tej pritožbi.

45 Na prvem mestu, Splošno sodišče je preučilo ugovora nedopustnosti, ki ju je Svet ob podpori Francoske republike, Komisije in Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (v nadaljevanju: Comader) primarno uveljavljal zoper navedeno tožbo, od katerih se prvi nanaša na neobstoj sposobnosti organizacije Front Polisario biti stranka v postopku pred sodišči Unije, drugi pa na neobstoj njenega procesnega upravičenja za izpodbijanje spornega sklepa, in ju v točkah od 79 do 114 oziroma od 133 do 238 izpodbijane sodbe zavrnilo.

46 Na drugem mestu, Splošno sodišče je po tem, ko je zavrnilo prvi razlog za razglasitev ničnosti, ki ga je organizacija Front Polisario navedla v podporo svojim predlogom in ki se nanaša na nepristojnost Sveta za sprejetje spornega sklepa, v točkah od 251 do 391 izpodbijane sodbe preučilo tretji razlog za razglasitev ničnosti, ki se v bistvu nanaša na kršitev obveznosti Sveta, da ravna v skladu z zahtevami, ki jih je Sodišče izpeljalo iz načela samoodločbe in načela relativnega učinka pogodb, kot sta navedeni v sodbah z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), in z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). Splošno sodišče je v točki 391 izpodbijane sodbe odločilo, da Svet s sprejetjem spornega sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare in je napačno štel, da ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izpolniti zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja izraziti privolitev v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje kot tretji v razmerju do tega sporazuma v skladu z razlago, ki jo je Sodišče podalo glede načela relativnega učinka pogodb v povezavi z načelom samoodločbe.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

47 S sklepom predsednika Sodišča z dne 15. februarja 2022 sta bili zadevi C-779/21 P in C-799/21 P združeni za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

48 S sklepom predsednika Sodišča z dne 27. maja 2022 je bila Kraljevini Španiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije v zadevi C-779/21 P.

49 S sklepi predsednika Sodišča z dne 27. maja 2022 je bila Kraljevini Španiji, Madžarski, Portugalski republiki in Slovaški republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta v zadevi C-799/21 P.

50 S sklepom predsednika Sodišča z dne 13. junija 2022 je bila tudi Kraljevini Belgiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta v zadevi C-799/21 P. Vendar ta država članica pozneje ni sodelovala v pisnem delu postopka.

51 Komisija s pritožbo (C-779/21 P) Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– tožbo, ki jo je organizacija Front Polisario vložila na prvi stopnji, zavrne, oziroma, če Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje odločitve, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, in

– organizaciji Front Polisario naloži plačilo vseh stroškov iz obeh postopkov, vključno s stroški pritožnice.

52 Svet s pritožbo (C-799/21 P) Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet njegove pritožbe, in tožbo, ki jo je vložila organizacija Front Polisario, zavrne;

– organizaciji Front Polisario naloži plačilo stroškov, povezanih s to pritožbo in zadevo T-279/19, in

– podredno, ohrani učinke spornega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev od datuma razglasitve sodbe, ki bo izdana.

53 Organizacija Front Polisario Sodišču predlaga, naj:

– pritožbi zavrne;

– Komisiji naloži plačilo vseh stroškov, ki so organizaciji Front Polisario nastali v tej zadevi, in

– Svetu naloži plačilo vseh stroškov, ki so organizaciji Front Polisario nastali v tej zadevi in pred Splošnim sodiščem na prvi stopnji.

54 Francoska republika Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– dokončno odloči o vprašanjih, ki so predmet teh pritožb, in tožbo organizacije Front Polisario zavrne, oziroma, če Sodišče meni, da stanje postopka ne dovoljuje odločitve, zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, in

– podredno, v zvezi z razlogi, ki sta jih navedla Svet in Komisija, učinke spornega sklepa ohrani za obdobje osemnajstih mesecev od datuma razglasitve sodbe, ki bo izdana.

55 Konfederacija Comader Sodišču predlaga, naj:

– izpodbijano sodbo razveljavi;

– tožbo, ki jo je vložila organizacija Front Polisario, razglasi za nedopustno ali vsaj neutemeljeno, in

– organizaciji Front Polisario naloži plačilo stroškov.

56 Kraljevina Španija Sodišču predlaga, naj pritožbi Komisije v zadevi C-779/21 P in pritožbi Sveta v zadevi C-799/21 P ugodi. Kraljevina Belgija, Madžarska, Portugalska republika in Slovaška republika Sodišču predlagajo, naj ugodi pritožbi Sveta.

Pritožbi

57 Komisija, pritožnica v zadevi C-779/21 P, in Svet, pritožnik v zadevi C-799/21 P, v utemeljitev svojih pritožb navajata pet pritožbenih razlogov oziroma štiri pritožbene razloge. Prvi trije pritožbeni razlogi v zadevi C-779/21 P in prva dva pritožbena razloga v zadevi C-799/21 P se nanašajo na napačno uporabo prava Splošnega sodišča v zvezi z dopustnostjo tožbe, ki jo je pri njem vložila organizacija Front Polisario, medtem ko se četrti in peti pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P ter tretji in četrti pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P nanašajo na napačno uporabo prava Splošnega sodišča pri preizkusu utemeljenosti te tožbe.

Prvi pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in prvi pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P, ki se nanašata na neobstoj sposobnosti organizacije Front Polisario biti stranka v postopku

Trditve strank

58 Svet in Komisija s prvima pritožbenima razlogoma Splošnemu sodišču očitata, da je s tem, da je v točkah od 90 do 114 izpodbijane sodbe organizaciji Front Polisario priznalo sposobnost biti stranka v postopku pred sodiščem Unije, napačno uporabilo pravo.

59 Ti instituciji, skupaj s Francosko republiko in konfederacijo Comader, zlasti v bistvu trdita, da organizacija Front Polisario niti glede na mednarodno pravo niti glede na pravo Unije nima pravne osebnosti. Poleg tega nasprotujeta temu, da bi se za to, da bi se organizaciji Front Polisario priznala sposobnost, da pri Splošnem sodišču vloži tožbo za obrambo pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, bilo mogoče sklicevati na načelo učinkovitega sodnega varstva, saj bi to privedlo do tveganja, da bi vsaka tožba, vložena pri sodišču Unije kot „notranjem“ sodišču, postala dopustna, tudi če bi se taka tožba nanašala na mednarodni spor, ki ga ureja mednarodno pravo in bi ga vložil subjekt mednarodnega prava, in tega spora ne bi bilo mogoče predložiti mednarodnim sodiščem. Po mnenju Sveta pravica do učinkovitega sodnega varstva ne pomeni splošnega dostopa do sodišča Unije brez upoštevanja pogojev dopustnosti iz člena 263, četrti odstavek, PDEU.

60 Poleg tega Komisija meni, da čeprav organizacija Front Polisario sicer sodeluje pri „politični rešitvi“ glede vprašanja dokončnega statusa ozemlja Zahodne Sahare, kot je navedeno v točkah 91 in 92 izpodbijane sodbe, je treba pomen resolucije 34/37 Generalne skupščine Združenih narodov, ki jo je Splošno sodišče navedlo in je navedena v točki 29 te sodbe, opredeliti glede na kontekst. Ta resolucija naj bi vsekakor priporočala sodelovanje organizacije Front Polisario kot „predstavnice“ ljudstva Zahodne Sahare pri iskanju politične rešitve spora v zvezi s tem ozemljem. Vendar naj ne bi bila zavezujoča in sklenjena naj bi bila, preden je bila s splošnimi neposrednimi volitvami vzpostavljena določena oblika lokalne reprezentativnosti ljudstva Zahodne Sahare. Unija naj organizacije Front Polisario ne bi nikoli priznala drugače kot eno od „strani“ v mirovnem procesu, ki poteka na ravni Združenih narodov, natančen delež ljudstva Zahodne Sahare, ki meni, da jih organizacija Front Polisario predstavlja, pa naj bi ostajal precej negotov.

61 Svet meni, da je Splošno sodišče s tem, da je sprejelo široko razlago pojma „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki ne upošteva omejitve vloge in reprezentativnosti organizacije Front Polisario v mednarodnem pravu, in s tem, da je v točki 103 izpodbijane sodbe zavrnilo trditve Sveta v zvezi s tem, napačno uporabilo pravo. Splošno sodišče naj bi napačno presodilo, da je na podlagi reprezentativnosti organizacije Front Polisario v okviru postopka iskanja politične rešitve spora na ravni Združenih narodov mogoče upravičiti, da se ji prizna status „pravne osebe“, da se ji omogoči izpodbijanje veljavnosti sklepa o sklenitvi sporazuma, ki naj ne bi vplival na rešitev tega spora. Vloga organizacije Front Polisario na mednarodni ravni naj bi bila omejena na njeno sposobnost, da v skladu z resolucijo 34/37 Generalne skupščine Združenih narodov, navedeno v točki 29 te sodbe, kot predstavnica ljudstva Zahodne Sahare sodeluje v pogajanjih o dokončnem statusu Zahodne Sahare, ki potekajo pod okriljem Združenih narodov. Dejstvo, da institucije Unije priznavajo obstoj spora, o katerem potekajo pogajanja v okviru Združenih narodov, naj nikakor ne bi pomenilo, da Unija ali njene institucije priznavajo organizacijo Front Polisario kot svojo sogovornico, saj Unija v teh pogajanjih ne sodeluje.

62 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

Presoja Sodišča

63 Kot je Splošno sodišče v bistvu poudarilo v točkah 82 in 83 izpodbijane sodbe, čeprav lahko, v skladu s členom 263, četrti odstavek, PDEU, fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbo zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, je Sodišče subjektom že priznalo sposobnost biti stranka v postopku pred sodišči Unije, neodvisno od vprašanja njihove ustanovitve kot pravne osebe v nacionalnem pravu.

64 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 84 izpodbijane sodbe, je bil tak med drugim primer, v katerem je po eni strani zadevni subjekt dovolj reprezentativno predstavljal osebe, katerih pravice iz prava Unije naj bi branil, ter imel avtonomijo in odgovornost, potrebni za delovanje v okviru pravnih razmerij, ki jih določa to pravo, in so ga po drugi strani institucije priznale kot sogovornika v pogajanjih o teh pravicah (glej v tem smislu sodbi z dne 8. oktobra 1974, Union syndicale – Service public européen in drugi/Svet, 175/73, EU:C:1974:95, točke od 9 do 17, in z dne 8. oktobra 1974, Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija, 18/74, EU:C:1974:96, točke od 5 do 13).

65 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 85 izpodbijane sodbe, je bil tak tudi primer, v katerem so institucije Unije ta subjekt obravnavale kot ločen subjekt, ki ima lastne pravice in obveznosti. Zaradi doslednosti in pravičnosti je treba namreč takemu subjektu priznati sposobnost biti stranka v sodnem postopku za izpodbijanje ukrepov, ki omejujejo njegove pravice, ali negativnih odločitev, ki jih v zvezi z njim sprejmejo institucije (glej v tem smislu sodbe z dne 28. oktobra 1982, Groupement des Agences de voyages/Komisija, 135/81, EU:C:1982:371, točke od 9 do 11; z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, točke od 107 do 112, in z dne 15. junija 2017, Al-Faqih in drugi/Komisija, C-19/16 P, EU:C:2017:466, točka 40).

66 Splošno sodišče je poleg tega v točki 86 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pojma „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU ni mogoče razlagati ozko (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 44).

67 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, kot je generalna pravobranilka to storila v točki 82 sklepnih predlogov, da je organizacija Front Polisario samooklicano osvobodilno gibanje, ki je nastalo, da bi se borilo za posebno vrsto prihodnjega modela upravljanja nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare, in sicer za model neodvisnosti tega ozemlja, trenutno v razmerju do Kraljevine Maroko, ter ustanovitev suverene zahodnosaharske države. To gibanje si torej v okviru uresničevanja pravice do samoodločbe ljudstva nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare prizadeva za ustanovitev neodvisne države.

68 Ker si to gibanje prav na podlagi pravice do samoodločbe ljudstva Zahodne Sahare prizadeva za uvedbo državnega pravnega reda za to ozemlje, za to, da bi se mu priznala sposobnost biti stranka pred sodišči Unije, ni mogoče zahtevati, da se ustanovi kot pravna oseba v skladu s posebnim nacionalnim pravnim redom.

69 Čeprav Združeni narodi ali Unija in njene države članice organizaciji Front Polisario nikoli niso podelili statusa „nacionalnega osvobodilnega gibanja“, je ta organizacija poleg tega ena od legitimnih sogovornic v procesu določitve prihodnosti Zahodne Sahare, ki poteka pod okriljem Varnostnega sveta Združenih narodov, navedenega v točki 31 te sodbe in katerega odločitve so zavezujoče za vse države članice in institucije Unije.

70 Iz tega izhaja, da ima organizacija Front Polisario, ki sodeluje tudi v različnih mednarodnih forumih, zlasti afriških, in vzdržuje dvostranske pravne odnose na mednarodni ravni, zadosten pravni obstoj za sposobnost biti stranka pred sodišči Unije.

71 Vprašanje, ali ta subjekt lahko legitimno zastopa interese ljudstva Zahodne Sahare, se nanaša na njegovo procesno upravičenje za vložitev ničnostne tožbe zoper sporni sklep in ne na njegovo sposobnost biti stranka pred sodiščem Unije.

72 Nazadnje, trditev, da pravni red držav članic ne priznava pravne osebnosti organizacije Front Polisario, ali dejstvo, da nobeno sodišče držav članic ni priznalo njene sposobnosti biti stranka pred sodiščem, je brezpredmetna. Kot je namreč Splošno sodišče navedlo v točki 83 izpodbijane sodbe, čeprav se za pojem „pravna oseba“ iz člena 263, četrti odstavek, PDEU načeloma zahteva obstoj pravne osebnosti, ki ga je treba preveriti glede na nacionalno pravo, na podlagi katerega je bila zadevna pravna oseba ustanovljena, pa ta pojem ne sovpada nujno s pojmi, ki so značilni za različne pravne rede držav članic. V zvezi s tem je treba tudi poudariti, da je Sodišče priznalo, da je treba tretjo državo kot državo, ki ima mednarodno pravno osebnost, šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 53).

73 Splošno sodišče je glede na zgornje preudarke, ne da bi napačno uporabilo pravo, lahko ugotovilo, da je imela organizacija Front Polisario v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, sposobnost biti stranka v postopku pred sodišči Unije.

74 Zato je treba prvi pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in prvi pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P zavrniti kot neutemeljena.

Drugi in tretji pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P ter drugi pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P, ki se nanašata na to, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario ne nanaša neposredno in posamično

75 Komisija z drugim in tretjim pritožbenim razlogom v zadevi C-779/21 P ter Svet s prvim in drugim delom drugega pritožbenega razloga v zadevi C-799/21 P trdita, da je Splošno sodišče v točki 224 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in v točki 238 izpodbijane sodbe, da se ta sklep na navedeno organizacijo nanaša posamično v smislu iste določbe.

Drugi pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in prvi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-799/21 P, ki se nanašata na to, da naj se sporni sklep na organizacijo Front Polisario ne bi nanašal neposredno

– *Trditve strank*

76 Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče v točki 224 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša.

77 Komisija zlasti trdi, da je Splošno sodišče kršilo pravo Unije s tem, da je razsodilo, da nekateri učinki spornega sklepa in spornega sporazuma izpolnjujejo pogoje, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da se sporni sklep neposredno nanaša na organizacijo Front Polisario, čeprav naj bi bil sporni sporazum, ki naj bi bil s tem sklepom odobren v imenu Unije, na podlagi spremembe pravil o poreklu omejen na zagotavljanje preferencialnega dostopa do Unije nekaterim proizvodom iz Zahodne Sahare, ob skrbi, da se priznava ločeni status tega ozemlja in da se ohrani popolnoma odprt izid procesa, ki v zvezi z navedenim nesamoupravnim ozemljem poteka na ravni Združenih narodov. Ta institucija zato meni, da so uvozniki tisti, ki lahko po potrebi uveljavljajo „pravice“ iz tega sporazuma in če bi bile kršene, lahko pred sodišči držav članic izpodbijajo odločbe carinskih organov o izvajanju tega sporazuma. Vendar naj bi morali carinski deklaranti praviloma imeti sedež v Uniji. Proizvajalci iz tretje države, na katero se navedeni sporazum nanaša, bi sicer lahko imeli korist od bolj odprtega evropskega trga, vendar bi taka korist pomenila „gospodarski“ učinek spornega sporazuma. Učinki „zunaj Unije“ naj namreč ne bi imeli pravne narave in prav tako naj jih pravo Unije ne bi urejalo.

78 Razlogovanje, s katerim je Splošno sodišče zavrnilo trditve institucij, naj ne bi bilo dejansko namenjeno ugotovitvi, da se sporni sklep neposredno nanaša na organizacijo Front Polisario, temveč temu, da se sporni sporazum uporablja za ozemlje Zahodne Sahare in da torej vpliva na ljudstvo tega ozemlja. Dejstvo, da so maroški carinski organi pozvani k sodelovanju pri izvajanju spornega sporazuma v zvezi z izdajo potrdil o poreklu ali da morajo izvozniki izpolnjevati nekatere pogoje, da imajo lahko uvozniki koristi od preferencialnih tarif, ali celo da ta sporazum vpliva na proizvode iz Zahodne Sahare, nikakor ne pomeni, da ima ta sporazum pravne učinke na tretjem ozemlju.

79 Svet zlasti dodaja, da ugotovitev iz točke 171 izpodbijane sodbe, v skladu s katero glede na naravo sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma in njegove lastne pravne učinke obstoja neposrednih učinkov spornega sklepa na pravni položaj organizacije Front Polisario zaradi vsebine spornega sporazuma ni mogoče kar takoj izključiti, temelji na obrazložitvi, v kateri je bilo napačno uporabljeno pravo.

80 Splošno sodišče naj bi v točkah 150 in 162 izpodbijane sodbe napačno razsodilo, da je sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma sestavni del tega sporazuma in ima pravne učinke za druge pogodbenice, „saj formalizira to, da je Unija sprejela obveznosti do njih“. Sporni sklep naj ne bi imel pravnih učinkov zunaj notranjega pravnega reda Unije. S tem sklepom naj bi Unija izrazila svoje strinjanje znotraj pravnega reda Unije, kar naj bi bilo v nasprotju s tem, kar je v točki 162 izpodbijane sodbe ugotovilo Splošno sodišče.

81 Organizacija Front Polisario bi morala – ob predpostavki, da so izpolnjeni vsi pogoji dopustnosti – pred Splošnim sodiščem izpodbijati uradno obvestilo Unije, izrecno navedeno v zadnjem odstavku spornega sporazuma in v členu 2 spornega sklepa. Svet poleg tega izpodbija, da so ti pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

82 Svet izpodbija tudi ugotovitev Splošnega sodišča v točki 215 izpodbijane sodbe, da sklenitev spornega sporazuma vpliva na ljudstvo Zahodne Sahare in je zanjo potrebna njegova privolitev, zato naj bi imel sporni sklep neposredne učinke na pravni položaj organizacije Front Polisario kot predstavnice tega ljudstva.

83 Francoska republika meni, da je Splošno sodišče, prvič, večkrat napačno uporabilo pravo v zvezi s pravnimi učinki sklepa Sveta o sklenitvi mednarodnega sporazuma. Tako kot Svet poudarja, da čeprav je ugotovitev, navedena v točki 150 izpodbijane sodbe, v skladu s katero sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma izraža privolitev Unije, da jo ta sporazum zavezuje, pravilna v pravnem redu Unije, je na mednarodni ravni privolitev, da jo sporazum zavezuje, izražena le z obvestilom zadevni stranki, da so bili notranji postopki končani. Poleg tega naj bi Splošno sodišče, drugič, večkrat napačno uporabilo pravo s tem, da je trdilo, da sporni sporazum neposredno spreminja pravni položaj organizacije Front Polisario.

84 Podobno konfederacija Comader na prvem mestu podpira trditve Sveta glede napačne uporabe prava Splošnega sodišča v točkah od 149 do 159 izpodbijane sodbe, ker naj odločitev o sklenitvi pogodbe ne bi pomenila začetka veljavnosti te pogodbe. Poleg tega naj načelo učinkovitega sodnega varstva ne bi bilo namenjeno razširitvi pravic za vložitev pravnega sredstva neevropske stranke za obrambo kolektivnih pravic, ki izhajajo iz mednarodnega prava. Na drugem mestu, Splošno sodišče naj bi s tem, da je v točki 215 izpodbijane sodbe štelo, da se sporni sklep „neposredno“ nanaša na organizacijo Front Polisario, to organizacijo zamenjalo z ljudstvom Zahodne Sahare.

85 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

– *Presoja Sodišča*

86 Kot je bilo opozorjeno v točki 63 te sodbe, člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

87 V skladu z ustaljeno sodno prakso, na katero je Splošno sodišče opozorilo v točki 144 izpodbijane sodbe, pogoj, da se ukrep, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanaša, zahteva, da sta kumulativno izpolnjena dva pogoja, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe, in drugič, da naslovnikom, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne pušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej v tem smislu sodbi

z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci (od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 42 in navedena sodna praksa), in z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet (C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 43 in navedena sodna praksa)).

88 V obravnavani zadevi se organizacija Front Polisario z ničnostno tožbo pred Splošnim sodiščem zavzema za zaščito pravice ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe, ki jo je Sodišče že priznalo v točkah 88, 91 in 105 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Vendar je treba glede na učinke spornega sklepa in posledično spornega sporazuma na pravni položaj tega ljudstva, ki ga v teh zadevah predstavlja organizacija Front Polisario, preučiti, ali se ta sklep nanjo neposredno nanaša v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki te sodbe.

89 Čeprav organizacija Front Polisario ni bila uradno priznana kot izključna predstavnica ljudstva Zahodne Sahare, je namreč v skladu z resolucijami najvišjih organov Združenih narodov, vključno z resolucijami Varnostnega sveta Združenih narodov, navedenimi v točki 31 te sodbe, privilegirana sogovornica v okviru procesa za določitev prihodnjega statusa Zahodne Sahare, ki poteka pod okriljem Združenih narodov. Pravico navedenega ljudstva do samoodločbe zagovarja tudi s sodelovanjem v drugih mednarodnih forumih.

90 Zaradi teh posebnih okoliščin je mogoče šteti, da organizacija Front Polisario pred sodiščem Unije lahko izpodbija zakonitost akta Unije, ki neposredno vpliva na pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare kot imetnika pravice do samoodločbe, kadar se navedeni akt nanaša na to ljudstvo posamično ali če gre za predpis in ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

91 V takih okoliščinah je treba pogoj iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, da se mora akt, ki je predmet tožbe fizične ali pravne osebe, nanjo neposredno nanašati, ob upoštevanju člena 73 Listine Združenih narodov in načela učinkovitega sodnega varstva, presojati glede na pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare, ki ga v teh zadevah predstavlja organizacija Front Polisario.

92 Sporni sklep in posledično sporni sporazum v obravnavani zadevi vplivata na pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in zato izpolnjujeta pogoje iz točke 87 te sodbe (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, točka 106).

93 Prvič, kot je generalna pravobranilka v bistvu navedla v točki 75 sklepnih predlogov, je namreč namen tega sklepa sklenitev mednarodnega sporazuma, katerega uporaba je predvidena na večinskem delu ozemlja, glede katerega ima ljudstvo Zahodne Sahare pravico do samoodločbe. Zato nujno vpliva na pravice, ki jih to ljudstvo ima v zvezi s tem ozemljem, vključno s pravico do izkoriščanja njegovega naravnega bogastva, ki izhaja iz člena 73 Listine Združenih narodov in načela mednarodnega običajnega prava o stalni suverenosti nad naravnimi viri (glej v tem smislu sodbo ICJ z dne 19. decembra 2005, Demokratična republika Kongo proti Ugandi (Oborožene dejavnosti na ozemlju Konga), Recueil 2005, str. 168, točka 244).

94 Natančneje, čeprav Unija s spornim sporazumom ne priznava zahtev Kraljevine Maroko glede suverenosti nad ozemljem Zahodne Sahare, se s tem sporazumom v pravu Unije vseeno priznavajo pravni učinki aktov, ki so jih na tem nesamoupravnem ozemlju uvedli pristojni organi Kraljevine Maroko, zlasti carinski organi, kot so akti v zvezi z izdajo potrdil o poreklu za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare.

95 V zvezi s tem je treba zavrniti trditev Komisije, da dejstvo, da sporni sporazum vpliva na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, v pravu ne pomeni „uporabe spornega sporazuma na ozemlju Zahodne Sahare“. Izvajanje tega sporazuma naj bi namreč predpostavljalo prisotnost maroških organov na ozemlju Zahodne Sahare in njihovo opravljanje upravnih nalog na tem ozemlju za sprejetje nekaterih aktov, ki so predvideni v navedenem sporazumu. Tako ima sporni sklep s tem, da takim aktom maroških organov priznava pravne učinke v pravu Unije, neposredne učinke na pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare kot imetnika pravice do samoodločbe, ne glede na to, ali se v mednarodnem pravu sporni sporazum lahko uveljavlja zoper to ljudstvo glede na načelo relativnega učinka pogodb ali ne.

96 Drugič, po začetku veljavnosti spornega sporazuma obveznost preferencialne obravnave proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare, ki so jih kot take potrdili maroški carinski organi, Unijo zavezuje, ne da bi bilo treba poleg spornega sklepa sprejeti kakršen koli dodaten akt, ki bi organom, zadolženim za izvedbo navedenega sporazuma, dajal diskrecijsko pravico, saj je ta izvedba v tem ukrepu povsem samodejna.

97 V tem okviru je treba zavrniti trditev Sveta in Francoske republike, usmerjeno zoper točki 150 in 162 izpodbijane sodbe, v skladu s katero tožba organizacije Front Polisario pri Splošnem sodišču ne bi smela biti usmerjena zoper sklep o sklenitvi spornega sporazuma, temveč zoper uradno obvestilo, s katerim je Unija Kraljevino Maroko obvestila, da je ta sporazum odobrila.

98 Sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma je v notranjem pravnem redu Unije namreč končni akt, ki izraža voljo Unije, da jo ta sporazum zavezuje (glej v tem smislu mnenje 2/00 z dne 6. decembra 2001 (Kartagenski protokol o biološki varnosti), EU:C:2001:664, točka 5). Ta sklep je v skladu z ustaljeno sodno prakso, navedeno v točki 135 izpodbijane sodbe, izpodbojni akt, saj Sodišče ni pristojno za razglasitev ničnosti mednarodnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točke od 45 do 51). Nasprotno pa je obvestilo drugi pogodbenici o odobritvi takega sporazuma izvedbeni ukrep, ki ga je treba načeloma šteti za akt, ki ni izpodbojen.

99 Glede na zgornje preudarke je Splošno sodišče v točki 224 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša.

100 Zato je treba drugi pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in prvi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-799/21 P zavrniti kot neutemeljena.

Tretji pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in drugi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-799/21 P, ki se nanašata na to, da naj se sporni sklep na organizacijo Front Polisario ne bi nanašal posamično

– *Trditve strank*

101 Svet in Komisija ter Francoska republika in konfederacija Comader trdijo, da je Splošno sodišče v točki 238 izpodbijane sodbe napačno ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario posamično nanaša.

102 Komisija zlasti navaja, da je Splošno sodišče v točki 230 izpodbijane sodbe zgolj napotilo na ugotovitve v zvezi s pogojem, ki se nanaša na vprašanje, ali se sporni sklep na organizacijo Front Polisario neposredno nanaša, v zvezi s katerimi naj bi bilo, kot je Komisija navedla v drugem pritožbenem razlogu v zadevi C-779/21 P, napačno uporabljeno pravo. Svet prav tako trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je ugotovilo, da se sporni sklep na organizacijo Front Polisario posamično nanaša.

103 Svet in Komisija poleg tega izpodbijata to, da je Splošno sodišče v točki 235 izpodbijane sodbe zavrnilo upoštevnost sodbe z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), v kateri je Sodišče odločilo, da splošni interes, ki ga ima lahko neka čezmorska država ali ozemlje (v nadaljevanju: ČDO) kot subjekt, pristojen za gospodarske in socialne zadeve na svojem ozemlju, za dosego ugodnega rezultata za gospodarsko blaginjo tega ozemlja, ne more sam po sebi zadoščati, da bi se štelo, da se zadevni akt nanj posamično nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

104 Komisija v zvezi s tem poudarja, da je razlikovanje Splošnega sodišča v točkah 234 in 235 izpodbijane sodbe med položajem, obravnavanim v sodbi z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), in položajem, obravnavanim v tej zadevi, umetno in pravno napačno, saj se ukrep, izpodbijan v navedeni sodbi, nanaša le na ČDO, med katerimi so ali so bila nekatera nesamoupravna ozemlja. Navaja, da ni mogoče sprejeti, da vladi Nizozemskih Antilov ne bi bilo dopuščeno izpodbijati akta Unije, ki se gospodarsko nanaša na njeno ozemlje, medtem ko ga organizacija Front Polisario lahko, razen če se šteje, da imajo gibanja, ki si prizadevajo za neodvisnost ozemlja ali so v sporu z državo, več jamstev kot regionalne vlade.

105 Po mnenju Sveta ugotovitve, ki jih je Splošno sodišče navedlo, ne ustrezajo trditvi, ki jo je izpeljal iz sodbe z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), pri tem pa poudarja, da je v dupliki pred Splošnim sodiščem trdil, da iz te sodbe izhaja, da tudi ob predpostavki, da je Front Polisario subjekt, pristojen za gospodarske zadeve v zvezi z Zahodno Saharo, *quod non*, ta status ne zadostuje, da bi se štelo, da se sporni sporazum nanj posamično nanaša.

106 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

– *Presoja Sodišča*

107 V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko drugi subjekti, ki niso naslovniki odločbe, sklicujejo na to, da se ta odločba nanje posamično nanaša v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, samo če se akt, katerega razglasitev ničnosti se predlaga, nanje nanaša zaradi njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, zaradi katerega se razlikujejo od vseh drugih oseb in jih zato individualizira enako kot naslovnika take odločbe (sodba z dne 18. oktobra 2018, Internacional de Productos Metálicos/Komisija, C-145/17 P, EU:C:2018:839, točka 34 in navedena sodna praksa).

108 Ob upoštevanju preudarkov iz točk od 88 do 92 te sodbe, je treba ugotoviti, da se sporni sklep na ljudstvo Zahodne Sahare, ki ga v teh zadevah predstavlja organizacija Front Polisario, posamično nanaša, ker izrecna vključitev ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe spornega sporazuma, ki na podlagi spornega sklepa Unijo zavezuje, spreminja pravni položaj tega ljudstva na podlagi

njegovega statusa imetnika pravice do samoodločbe v zvezi s tem ozemljem. Ta status ga namreč razlikuje od vseh drugih oseb ali subjektov, vključno z vsemi drugimi subjekti mednarodnega prava.

109 Trditev Komisije in Sveta v zvezi s sodbo z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), v kateri je Sodišče razsodilo, da splošni interes, ki ga ima lahko ČDO kot subjekt, pristojen za gospodarske in socialne zadeve na svojem ozemlju, za dosego ugodnega rezultata za gospodarsko blaginjo tega ozemlja, ne more sam po sebi zadoščati, da bi se štelo, da se zadevni akt nanj posamično nanaša v smislu člena 173, četrti odstavek, Pogodbe ES (postal člen 263, četrti odstavek, PDEU), je treba zavrniti. Splošno sodišče se namreč pri presoji, da se sporni sklep in posledično sporni sporazum na organizacijo Front Polisario posamično nanašata, ni oprlo na gospodarske učinke tega sporazuma, temveč na okoliščino, da ta organizacija predstavlja ljudstvo Zahodne Sahare kot imetnika pravice do samoodločbe v zvezi s tem ozemljem.

110 Zato je treba tretji pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P zavrniti kot neutemeljen. Prav tako je treba drugi del drugega pritožbenega razloga v zadevi C-799/21 P zavrniti kot neutemeljen, in zato je treba ta pritožbeni razlog v celoti zavrniti.

Četrti pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in četrti pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P, ki se nanašata na napačno uporabo prava glede obsega sodnega nadzora in privolitve ljudstva Zahodne Sahare v sporni sporazum

Trditve strank

111 Svet in Komisija s četrtima pritožbenima razlogoma Splošnemu sodišču očitata, da je večkrat napačno uporabilo pravo v zvezi z napačno razlago in uporabo mednarodnega prava, obsegom diskrecijske pravice, ki jo ima Svet na področju zunanjih odnosov – zlasti glede zahteve po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare v obravnavani zadevi – kršitvijo verodostojnosti aktov, izkrivljanjem trditev Sveta in kršitvijo člena 36 Statuta Sodišča Evropske unije v povezavi s členom 53, prvi odstavek, tega statuta.

112 Komisija trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 307 do 392 izpodbijane sodbe s tem, da je napačno razlagalo sodbo z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), in s tem, da je kršilo sodno prakso glede diskrecijske pravice Sveta na področju zunanjih odnosov, zlasti mednarodnega običajnega prava, v nasprotju s pravom Unije načelu relativnega učinka pogodb pripisalo absoluten in pretiran učinek v povezavi s pravico do samoodločbe.

113 Po mnenju Komisije te napake temeljijo na štirih glavnih očitkih, in sicer, prvič, na napačni uporabi prava glede obsega sodnega nadzora, diskrecijske pravice institucij in potrebe, da se dokaže obstoj očitne napake za ugotovitev neveljavnosti spornega sklepa zaradi njegove domnevne neskladnosti s pravili mednarodnega prava; drugič, na napačni uporabi prava glede neobstoja zahteve po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare v posebnem kontekstu zadeve; tretjič, na napačni uporabi prava tudi ob predpostavki, da je taka privolitev ljudstva Zahodne Sahare potrebna za potrditev veljavnosti spornega sklepa, ker je pojem „privolitev“, ki ga je uporabilo Sodišče, preozek; in četrtič, na napačni uporabi prava glede opredelitve organizacije Front Polisario kot subjekta, ki naj bi bil odgovoren za izrazitev take privolitve, ob upoštevanju

omejenosti njegovega statusa in reprezentativnosti. Komisija v okviru teh štirih očitkov trdi, da Splošno sodišče ni pravilno določilo mednarodnega običajnega prava, čeprav bi ga v okviru te zadeve moralo.

114 Komisija poudarja, da vsaka odločitev o sklenitvi sporazuma s tretjo državo ob spoštovanju načel in ciljev zunanjega delovanja Unije iz člena 21 PEU zahteva presojo interesov Unije v okviru odnosov z zadevno tretjo državo in tehtanje različnih interesov v teh odnosih. Svet naj bi imel široko diskrecijsko pravico, da cilj spodbujanja univerzalnosti in nedeljivosti človekovih pravic pretehta glede na druge cilje, na katerih temelji delovanje Unije, na mednarodni ravni in druge interese Unije. Sodni nadzor v zvezi s tem bi moral biti nujno omejen na vprašanje, ali so institucije Unije s sprejetjem zadevnega akta storile očitne napake pri presoji pogojev za uporabo teh načel.

115 Splošno sodišče pa naj bi s tem, da je pogoj izrecne privolitve organizacije Front Polisario, katerega podlaga v mednarodnem javnem pravu naj ne bi bila določena, obravnavalo kot absoluten, spodkopalo diskrecijsko pravico Sveta. S tem, da se je Splošno sodišče v točkah 277 in 278 izpodbijane sodbe sklicevalo samo na odstavek 1 člena 21 PEU in ne tudi na odstavek 2 tega člena, naj ne bi upoštevalo obsega in raznolikosti ciljev, ki jih mora Svet upoštevati v okviru navedenega člena. S tem naj bi Splošno sodišče prekoračilo obseg svojega sodnega nadzora.

116 V zvezi s tem naj bi Splošno sodišče napačno razlagalo posledice, ki izhajajo iz sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Polisario Front (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Iz pravice do samoodločbe Zahodne Sahare, ki je bila potrjena v navedeni sodbi, naj ne bi bilo mogoče sklepati, da se mednarodni sporazum o dodelitvi tarifnih preferencialov za proizvode s poreklom s tega ozemlja, ki ga Unija sklene z državo, ki na navedenem ozemlju deluje kot upravna oblast in ima za to pristojnost, na tem ozemlju lahko uporablja le z izrecno privolitvijo ljudstva tega ozemlja prek edinega posrednika, organizacije Front Polisario.

117 V obravnavani zadevi bi bilo treba v zvezi s pojmoma „ljudstvo“ in „privolitev“ upoštevati pravni in dejanski okvir sprejetja spornega sklepa in sklenitve spornega sporazuma, iz katerih naj bi izhajalo, da je končno sprejeta rešitev v skladu z vsemi veljavnimi pravili mednarodnega prava, zlasti s členom 73 Listine Združenih narodov, katerega cilj je spodbujati blaginjo prebivalcev nesamoupravnih ozemelj, ter členom 21(2)(d) in (e) PEU. Čeprav naj bi bilo v točkah 311 in 312 izpodbijane sodbe potrjeno, da pravo, ki se uporablja za nesamoupravna ozemlja, do danes ostaja v nekaterih pogledih nedoločeno, Komisija trdi, da je Splošno sodišče v točkah od 313 do 390 navedene sodbe storilo vrsto napak, ki so povzete v točkah 112, 113, 115 in 116 te sodbe.

118 Svet trdi, da je bilo, v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 391 izpodbijane sodbe, s posvetovanji med maroškimi organi na eni strani ter Komisijo in ESZD na drugi mogoče pridobiti privolitev ljudstva Zahodne Sahare. Meni, da je Splošno sodišče v tej točki in v točkah od 307 do 390 izpodbijane sodbe, ki podpirajo ugotovitev iz navedene točke 391, napačno uporabilo pravo, ker je napačno razumelo vsebino pojma „privolitev“ ljudstva nesamoupravnega ozemlja ali celo potrebo po pridobitvi te privolitve, in da je poleg tega kršilo verodostojnost dokumentov Sveta ali izkrivilo trditve, ki jih je ta navedel. Splošno sodišče naj bi kršilo tudi svojo obveznost obrazložitve.

119 Organizacija Front Polisario predlaga zavrnitev teh pritožbenih razlogov.

Presoja Sodišča

– *Uvodne ugotovitve*

120 Kot izhaja iz točke 251 izpodbijane sodbe, je organizacija Front Polisario v okviru tretjega tožbenega razloga pred Splošnim sodiščem trdila, da Svet s tem, da je s Kraljevino Maroko brez njene privolitve sklenil sporazum, ki se izrecno uporablja za ozemlje Zahodne Sahare, kršil obveznost izvrševanja sodb Sodišča, ki izhaja iz člena 266 PDEU. Sodišče naj bi namreč ugotovilo, da je implicitna vključitev tega ozemlja na področje uporabe sporazumov, sklenjenih med Unijo in Kraljevino Maroko, glede na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb, pravno nemogoča. Iz tega naj bi izhajalo, da je bila še toliko bolj izključena izrecna uporaba takih sporazumov na navedenem ozemlju. Organizacija Front Polisario je zlasti trdila, da je bila sklenitev spornega sporazuma v nasprotju s sodno prakso, saj nista bila upoštevana ločen in različen status Zahodne Sahare ter zahteva po privolitvi ljudstva tega ozemlja.

121 Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 298 izpodbijane sodbe, ta tožbeni razlog v bistvu vključuje tri dele, ki se nanašajo, prvič, na to, da Unija in Kraljevina Maroko ne moreta skleniti sporazuma, ki se uporablja za Zahodno Saharo, drugič, na kršitev ločenega in različnega statusa tega ozemlja v nasprotju z načelom samoodločbe, in tretjič, na kršitev zahteve po privolitvi ljudstva navedenega ozemlja kot tretjega v razmerju do spornega sporazuma, v smislu načela relativnega učinka pogodb.

122 Splošno sodišče je zavrnilo prvi del tretjega tožbenega razloga, vendar je ugodilo tretjemu delu tega tožbenega razloga. Zato je menilo, da je treba sporni sklep razglasiti za ničen, ne da bi bilo treba preučiti drugi del navedenega tožbenega razloga in druge tožbene razloge.

123 Splošno sodišče je v točki 391 izpodbijane sodbe svoje razlogovanje v zvezi s tretjim delom tretjega tožbenega razloga organizacije Front Polisario povzelo, kot sledi:

„[…] Svet s sprejetjem [spornega] sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare in je napačno štel, da ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izpolniti zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja izraziti privolitev v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje kot tretji v razmerju do tega sporazuma v skladu z razlago načela relativnega učinka pogodb v povezavi z načelom samoodločbe, ki jo je podalo Sodišče. Prvič, Svet in Komisija sta zlasti napačno štela, da trenutni položaj [navedenega] ozemlja ne omogoča, da bi se bilo mogoče prepričati o obstoju te privolitve, še zlasti ne prek [organizacije Front Polisario]. Drugič, Svet je s tem, da je štel, da so posvetovanja, ki sta jih opravili Komisija in ESZD ter katerih namen ni bil pridobiti tako privolitev in se obrniti na „reprezentativne organe“ navedenega ljudstva, omogočila upoštevanje načela relativnega učinka pogodb, kot ga je Sodišče razložilo v točki 106 sodbe [z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], napačno razumel tako obseg teh posvetovanj kot obseg zahteve iz navedene točke. Tretjič, Svet je napačno štel, da se lahko opre na dopis [pravnega svetovalca, namestnika generalnega sekretarja za pravne zadeve Organizacije združenih narodov] z dne 29. januarja 2002 [v nadaljevanju: dopis pravnega svetovalca Organizacije združenih narodov z dne 29. januarja 2002] in to zahtevo nadomesti z merili, domnevno navedenimi v tem dopisu.“

124 Najprej je treba preučiti očitke tožečih strank v zvezi s privolitvijo ljudstva Zahodne Sahare na podlagi posvetovanj s predstavniki prebivalstva Zahodne Sahare in obsegom sodnega nadzora nad spornim sklepom in posledično spornim sporazumom v zvezi z navedeno privolitvijo, vključno z njihovimi trditvami glede obsega dopisa pravnega svetovalca Organizacije združenih

narodov z dne 29. januarja 2002. Nato je treba preučiti njune očitke v zvezi s potrebo po taki privolitvi in opredelitvijo organizacije Front Polisario kot subjekta, odgovornega za izražanje te privolitve.

– *Očitki v zvezi s privolitvijo ljudstva Zahodne Sahare prek posvetovanj s predstavniki prebivalstva Zahodne Sahare in obsegom sodnega nadzora nad spornim sklepom*

125 Opozoriti je treba, da je Sodišče v točki 106 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), v zvezi z razlago izraza „ozemlje Kraljevine Maroko“ iz člena 94 Pridružitvenega sporazuma opozorilo, da je treba ljudstvo Zahodne Sahare šteti za „tretjega“ v smislu načela relativnega učinka pogodb in da na tega tretjega kot takega lahko vpliva izvajanje Pridružitvenega sporazuma v primeru vključitve ozemlja Zahodne Sahare v področje uporabe navedenega sporazuma, ne da bi bilo treba ugotoviti, ali je to izvajanje tako, da mu škodi, ali pa mu, nasprotno, koristi. Ugotovilo je namreč, da mora tako v enem kot v drugem primeru tretji privoliti v izvajanje navedenega sporazuma. Vendar iz sodbe, izpodbijane v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ni bilo razvidno, da je ljudstvo Zahodne Sahare izrazilo tako privolitev.

126 V obravnavani zadevi je treba poudariti, da je v uvodni izjavi 10 spornega sklepa navedeno:

„Ob upoštevanju uvodnih izjav [ugotovitev] o privolitvi v sodbi [z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973),] je Komisija v sodelovanju z [ESZD] izvedla vse razumne in možne ukrepe v dani situaciji, da je bilo ustrezno vključeno zadevno prebivalstvo, da se zagotovi njegova privolitev. Izvedena so bila široka posvetovanja in večina socialnih, ekonomskih in političnih deležnikov, ki so sodelovali v posvetovanjih, je izrazila naklonjenost razširitvi tarifnih preferencialov iz pridružitvenega sporazuma na Zahodno Saharo. Tisti, ki so razširitvi nasprotovali, so v bistvu menili, da bi se s takim sporazumom utrdil položaj Maroka na ozemlju Zahodne Sahare. Vendar nič v besedilu sporazuma ne navaja k temu, da se z njim priznava suverenost Maroka nad Zahodno Saharo. […]“

127 Na prvem mestu, v zvezi s tem je treba opozoriti, da je, kot je bilo navedeno v točki 26 te sodbe, po izbruhu oboroženega spopada, zlasti med Kraljevino Maroko in organizacijo Front Polisario, v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja, velik del prebivalstva Zahodne Sahare v begu pred tem konfliktom našel zatočišče na alžirskem ozemlju. Predstavnik organizacije Front Polisario je na obravnavi pred Sodiščem v zvezi s tem navedel, ne da bi mu kdo nasprotoval, da jih od skupno približno 500.000 Saharcev do danes približno 250.000 živi v begunskih taboriščih v Alžiriji, četrtina na območju Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom in približno četrtina drugod po svetu.

128 Iz tega sledi, da večina sedanjega prebivalstva Zahodne Sahare ni del ljudstva, ki je imetnik pravice do samoodločbe, in sicer ljudstva Zahodne Sahare. Vendar je zadnjenavedeno, ki je večinoma razseljeno, edini imetnik pravice do samoodločbe v zvezi z ozemljem Zahodne Sahare. Pravica do samoodločbe namreč pripada zadevnemu ljudstvu in ne prebivalstvu ozemlja na splošno, med katerim naj bi jih bilo po ocenah, ki jih je Komisija predložila na obravnavi pred Sodiščem, le 25 % saharskega porekla.

129 Kot je generalna pravobranilka poudarila v točkah 123 in 124 sklepnih predlogov, v zvezi s tem obstaja razlika med pojmom „prebivalstvo“ nesamoupravnega ozemlja in pojmom „ljudstvo“ tega ozemlja. Zadnjenavedeni se namreč nanaša na politično enoto, ki je imetnik pravice do samoodločbe, medtem ko se pojem „prebivalstvo“ nanaša na prebivalce ozemlja.

130 Komisija in ESZD sta v obravnavani zadevi opravili posvetovanja z „zadevnim prebivalstvom“, ki je, kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 337 izpodbijane sodbe, vključevalo v bistvu prebivalstvo, ki trenutno živi na ozemlju Zahodne Sahare, ne glede na to, ali pripada ljudstvu tega ozemlja ali ne. Kot je Splošno sodišče v bistvu pravilno ugotovilo v točki 373 izpodbijane sodbe, ta posvetovanja torej ne morejo biti enakovredna pridobitvi privolitve „ljudstva“ nesamoupravnega ozemlja Zahodne Sahare.

131 Na drugem mestu, opozoriti je treba, da je med temi upoštevnimi pravili, na katera se je mogoče sklicevati v okviru odnosov med pogodbenicami sporazuma med Unijo in tretjo državo, načelo relativnega učinka pogodb, na podlagi katerega pogodbe tretjemu niti ne škodijo niti ne koristijo (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Poseben izraz tega načela splošnega mednarodnega prava je člen 34 Dunajske konvencije, na podlagi katerega pogodba ne nalaga drugi državi obveznosti, niti ji ne daje pravic, če v to ne privoli (sodba z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točka 44).

132 To načelo, ki je navedeno tudi v točki 106 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ima širše področje uporabe od zgolj pravila o razlagi mednarodnih sporazumov. Namreč, kot pravilno trdita pritožnici, tudi če sporazuma, ki vpliva na pravice ali obveznosti tretjega, v mednarodnem pogodbenem pravu ni mogoče uveljavljati zoper tretjega, če ni bila pridobljena njegova privolitev, lahko izvajanje tega sporazuma kljub temu vpliva na tega tretjega, če je v področje uporabe tega sporazuma vključeno ozemlje, nad katerim ima ta tretji suverenost ali je imetnik pravice do samoodločbe. Tako izvajanje lahko v tem smislu privede do izmenične kršitve, v primeru države, njene suverenosti nad njenim ozemljem, in v primeru ljudstva, njegove pravice do samoodločbe na ozemlju, na katerega se navedena pravica nanaša. Kot je Splošno sodišče ugotovilo v navedeni točki 106, je torej treba za izvajanje mednarodnega sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko na ozemlju Zahodne Sahare pridobiti privolitev ljudstva Zahodne Sahare.

133 Iz tega sledi, da neobstoj privolitve tega ljudstva v takšen sporazum, katerega izvajanje zajema navedeno ozemlje, lahko vpliva na veljavnost akta Unije, kot je sporni sklep, za sklenitev tega sporazuma. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu s členoma 3(5) in 21(1) PEU delovanje Unije na mednarodni ravni zlasti prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, vključno s spoštovanjem načel Listine Združenih narodov, in da se v skladu s členom 207(1) PDEU skupna trgovinska politika izvaja v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije (glej v tem smislu mnenje 2/15 (Prostotrgovinski sporazum s Singapurjem) z dne 16. maja 2017, EU:C:2017:376, točke od 142 do 147).

134 Diskrecijska pravica Sveta na ta sklep ne vpliva. Kot je namreč Splošno sodišče ugotovilo v točki 349 izpodbijane sodbe, je ta diskrecijska pravica pravno omejena na eni strani z obveznostjo, izpeljano iz načela samoodločbe, da se v okviru odnosov med Unijo in Kraljevino Maroko spoštuje ločen in različen status Zahodne Sahare, in na drugi strani z zahtevo, izpeljano iz načela relativnega učinka pogodb, da mora ljudstvo tega ozemlja privoliti v sporazum med Unijo in Kraljevino Maroko, ki naj bi se na navedenem ozemlju izvajal.

135 Splošno sodišče je tako v navedeni točki 349 pravilno ugotovilo, da je Svet sicer pristojen, da presodi, ali trenutni položaj na tem ozemlju upravičuje prilagoditev načinov izraza te privolitve in ali so bili izpolnjeni pogoji, da bi se štelo, da je ljudstvo Zahodne Sahare to privolitev izrazilo, vendar da ta institucija ni mogla prosto odločiti, ali se je mogoče odreči navedeni privolitvi, ne da bi s tem kršila zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja privoliti v tak sporazum.

136 Zato Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je pri presoji pogoja glede potrebe po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare prekoračilo meje sodnega nadzora nad akti Unije, ki glede na mednarodno običajno pravo spadajo v zunanje delovanje Unije, kakor je določeno v sodni praksi Sodišča.

137 Na tretjem mestu, trditev, ki se glede zahteve po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare nanaša na obseg dopisa pravnega svetovalca Organizacije združenih narodov z dne 29. januarja 2002, je treba zavrniti kot neutemeljeno.

138 Splošno sodišče je namreč v točki 385 izpodbijane sodbe v bistvu pravilno ugotovilo, da ta dopis ni pravni vir Unije, na katerega se je mogoče sklicevati pred sodiščem Unije, ker kot tak ne ustreza niti pravilu mednarodnega pogodbenega prava, ki zavezuje Unijo, niti pravilu mednarodnega običajnega prava (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje), C-66/18, EU:C:2020:792, točka 87 in navedena sodna praksa).

139 Poleg tega je treba trditev Komisije, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točkah 338 in 339 izpodbijane sodbe, glede uskladitve med zadevnimi posvetovanji, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, na eni strani, in obsežnimi posvetovanji zadevnih strani iz člena 11(3) PEU in člena 2 Protokola (št. 2), ki je priložen Pogodbi EU in Pogodbi DEU, v zvezi z uporabo načel subsidiarnosti in sorazmernosti, na drugi strani, zavrniti kot brezpredmetno. V zvezi s tem namreč zadostuje ugotovitev, kot je v bistvu navedlo Splošno sodišče, da se taka posvetovanja, ki morajo potekati zlasti pred predložitvijo zakonodajnih predlogov Komisije, po svoji naravi in namenu vsekakor bistveno razlikujejo od zahteve, ki izhaja iz mednarodnega običajnega prava, da ljudstvo, ki je imetnik pravice do samoodločbe, privoli v uporabo mednarodnega sporazuma, v zvezi s katerim ima status tretjega, na ozemlju, na katero se navedena pravica nanaša.

140 Zato je Splošno sodišče v točki 391 izpodbijane sodbe lahko upravičeno ugotovilo, prvič, da je Svet s tem, da je štel, da so posvetovanja, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, omogočila upoštevanje načela relativnega učinka pogodb, kot ga je Sodišče razložilo v točki 106 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), napačno razumel tako obseg teh posvetovanj kot tudi obseg zahteve iz navedene točke 106, in drugič, da je Svet napačno štel, da se lahko opre na dopis pravnega svetovalca Organizacije Združenih narodov z dne 29. januarja 2002 in to zahtevo nadomesti z merili, domnevno navedenimi v tem dopisu.

– Očitki glede potrebe po privolitvi ljudstva Zahodne Sahare in glede opredelitve organizacije Front Polisario kot subjekta, odgovornega za izražanje te privolitve

141 Kot je bilo navedeno v točki 123 te sodbe, je Splošno sodišče v točki 391 izpodbijane sodbe odločilo, da Svet s sprejetjem spornega sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare in je napačno štel, da ima diskrecijsko pravico pri odločanju, ali je treba izpolniti zahtevo, da mora ljudstvo tega ozemlja izraziti privolitev v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje kot tretji v razmerju do navedenega sporazuma v skladu z razlago načela relativnega učinka pogodb v povezavi z načelom samoodločbe, ki jo je podalo Sodišče. Zlasti je presodilo, da sta Svet in Komisija napačno menila, da zaradi trenutnih razmer na ozemlju Zahodne Sahare ni mogoče preveriti, ali ta privolitev obstaja.

142 Natančneje, v točki 321 izpodbijane sodbe je ugotovilo, da čeprav lahko sporni sporazum ustvarja pravice za izvoznike s sedežem v Zahodni Sahari, se ti učinki nanašajo le na posameznike in ne na tretjega v razmerju do tega sporazuma, ki bi lahko vanj privolil. Poleg tega je menilo, da je treba koristi, ki jih lahko na podlagi navedenega sporazuma pridobi celotno prebivalstvo tega ozemlja,

vsekakor šteti za „učinke, ki so izključno socialno-ekonomski in ne pravni“, in da „teh koristi, ki so poleg tega posredne, torej ni mogoče enačiti s pravicami, dodeljenimi tretjemu v smislu relativnega učinka pogodb“. V točki 322 izpodbijane sodbe je dalje navedlo, kot sledi:

„Učinek spornega sporazuma pa je, da se zadevnemu tretjemu nalaga obveznost, saj se eni od pogodbenic tega sporazuma daje pristojnost nad njegovim ozemljem, ki je torej sam ni upravičen izvajati ali po potrebi njeno izvajanje prenesti (glej v tem smislu sodbo z dne 25. februarja 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, točka 52). Okoliščina, ki jo zatrjuje Svet, da ta tretji v tej fazi ne more izvajati teh pristojnosti glede na to, da ima zadevno ozemlje status nesamoupravnega ozemlja, in glede na razmere, ki trenutno prevladujejo na njem, ne more omajati te ugotovitve, niti potrebe po tem, da ta tretji privoli v to obveznost.“

143 Splošno sodišče je v točki 323 izpodbijane sodbe v zvezi s tem sklepalo, da načelo, izraženo v členu 36(1) Dunajske konvencije, v skladu s katerim je mogoče domnevati, da je tretji v pogodbo privolil, kadar na podlagi te pogodbe nastane pravica zanj, razen če ni navedeno drugače, v obravnavanem primeru ni bilo upoštevno in da mora biti zato ta privolitev izražena izrecno.

144 Vendar je Splošno sodišče v razlogovanju iz točk 322 in 323 izpodbijane sodbe napačno uporabilo pravo.

145 V zvezi s tem je res, kot je navedeno v točkah od 132 do 135 in v točki 140 te sodbe, da je Splošno sodišče v bistvu pravilno ugotovilo, da je bila na podlagi načel pravice do samoodločbe in relativnega učinka pogodb, kot ju razlaga Sodišče, privolitev ljudstva Zahodne Sahare za izvajanje spornega sporazuma na tem ozemlju pogoj za veljavnost spornega sklepa in da s posvetovanji, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, ni bilo mogoče pridobiti take privolitve tega ljudstva.

146 Vendar je napačno razlagalo sporni sporazum, ko je v točki 322 izpodbijane sodbe v bistvu ugotovilo, da je sporni sporazum s tem, da je organom Kraljevine Maroko podelil določena pooblastila, katerih izvajanje je predvideno na ozemlju Zahodne Sahare, ljudstvu Zahodne Sahare naložil obveznost.

147 Čeprav namreč izvajanje spornega sporazuma pomeni, da imajo akti maroških organov, ki se izvajajo na ozemlju Zahodne Sahare, pravne učinke, kot so opisani v točkah od 94 do 96 te sodbe, ki spreminjajo pravni položaj ljudstva tega ozemlja, pa dejstvo, da se s tem sporazumom tem organom priznavajo nekatere upravne pristojnosti, ki jih izvajajo na tem ozemlju, ne omogoča ugotovitve, da navedeni sporazum ustvarja pravne obveznosti za to ljudstvo kot subjekt mednarodnega prava.

148 V zvezi s tem, kot je poudarjeno v spornem sporazumu, zadnjenavedeni ne pomeni, da Unija priznava domnevno suverenost Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo. Ljudstvo Zahodne Sahare poleg tega ni naslovnik niti potrdil o poreklu ali drugih upravnih aktov, ki so jih izdali maroški organi v okviru izvajanja tega sporazuma, ki bi jih moralo priznati, niti ukrepov, ki so jih v zvezi z njimi sprejeli organi Unije in držav članic. Poleg tega, ker iz spornega sporazuma izhaja, da se uporablja le za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, ki so pod nadzorom carinskih organov Kraljevine Maroko, sklenitev tega sporazuma Uniji ne preprečuje, da po potrebi določi ločeno ureditev, ki bi se uporabljala za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, ki niso pod nadzorom teh organov, zlasti za proizvode s poreklom iz tistega dela ozemlja Zahodne Sahare, ki ga nadzoruje organizacija Front Polisario.

149 Iz tega sledi, da je Splošno sodišče v točki 323 izpodbijane sodbe s tem, da se je oprlo na napačno premiso, ugotovilo, da mora biti privolitev ljudstva Zahodne Sahare v sporni sporazum izrecna.

150 Poudariti pa je treba, da če je iz obrazložitve odločbe Splošnega sodišča razvidna kršitev prava Unije, vendar je očitno, da je izrek te odločbe utemeljen iz drugih pravnih razlogov, taka kršitev ne more povzročiti razveljavitve te odločbe in je treba obrazložitev nadomestiti (sodba z dne 17. januarja 2023, Španija/Komisija, C-632/20 P, EU:C:2023:28, točka 48 in navedena sodna praksa).

151 Zato je treba preveriti, ali je izrek izpodbijane sodbe v delu, v katerem je bil z njim sporni sklep razglašen za ničen, utemeljen z drugimi pravnimi razlogi od tistih, v katerih je bila storjena napaka, ugotovljena v točkah od 146 do 149 te sodbe.

152 V zvezi s tem je treba poudariti, da mednarodno običajno pravo ne določa nobene posebne oblike izražanja privolitve tretjega v sporazum, s katerim se mu podeljuje pravica (glej v tem smislu sodbo Stalnega meddržavnega sodišča z dne 7. junija 1932, zadeva „Prosti coni v departmaju Visoke Savoje in pokrajini Gex“, CPJI, Recueil 1927, serija A/B, št. 46, str. 148). Iz tega sledi, da to pravo ne izključuje, da se taka privolitev v nekaterih okoliščinah lahko podeli implicitno. Tako se lahko v posebnem položaju ljudstva nesamoupravnega ozemlja domneva, da je to ljudstvo privolilo v mednarodni sporazum, v zvezi s katerim ima status tretjega in katerega izvajanje je določeno na ozemlju, na katero se nanaša njegova pravica do samoodločbe, če sta izpolnjena dva pogoja.

153 Prvič, z zadevnim sporazumom se ne sme ustvarjati obveznost za navedeno ljudstvo. Drugič, v navedenem sporazumu mora biti določeno, da se zadevnemu ljudstvu, ki morda nima ustreznega predstavništva med prebivalstvom ozemlja, na katero se nanaša pravica tega ljudstva do samoodločbe, zagotovi natančna, konkretna, znatna in preverljiva korist, ki izhaja iz izkoriščanja naravnih virov tega ozemlja in je sorazmerna z obsegom tega izkoriščanja. Ta korist mora vključevati zagotovila, da se bo navedeno izkoriščanje izvajalo pod pogoji, ki so v skladu z načelom trajnostnega razvoja, da se zagotovi, da neobnovljivi naravni viri ostajajo v izobilju in da se obnovljivi naravni viri, kot so ribji staleži, stalno obnavljajo. Nazadnje, v zadevnem sporazumu mora biti določen tudi redni nadzorni mehanizem, ki omogoča preverjanje, ali zadevno ljudstvo to korist, ki mu je bila v skladu s tem sporazumom dodeljena, dejansko prejema.

154 Upoštevanje teh pogojev je potrebno, da se zagotovi skladnost takega sporazuma z načelom, ki izhaja iz člena 73 Listine Združenih narodov in je potrjeno v mednarodnem običajnem pravu, da so interesi ljudstev nesamoupravnih ozemelj najpomembnejši. Tako pripomore k temu, da delovanje Unije na mednarodnem prizorišču temelji na načelih Listine Združenih narodov in mednarodnega prava, kot je določeno v členu 21(1) PEU.

155 Če bi bila ta pogoja iz točke 153 te sodbe izpolnjena, je treba privolitev zadevnega ljudstva šteti za pridobljeno. Dejstvo, da gibanje, ki se predstavlja kot legitimni predstavnik tega ljudstva, nasprotuje temu sporazumu, samo po sebi ne more zadostovati za izpodbijanje obstoja take domnevne privolitve.

156 To domnevno privolitev pa je mogoče izpodbijati, če legitimni predstavniki navedenega ljudstva dokažejo, da sistem koristi, ki ga temu ljudstvu zagotavlja sporni sporazum, ali da redni nadzorni mehanizem, ki mora ta sporazum spremljati, ne izpolnjujeta pogojev iz točke 153 te sodbe. O tem vprašanju mora po potrebi odločiti sodišče Unije, da presodi zlasti, ali sta z navedenim sporazumom ustrezno zagotovljeni pravica do samoodločbe zadevnega ljudstva ali stalna suverenost nad naravnimi viri, ki izhaja iz te pravice in iz člena 73 Listine Združenih narodov.

Komisija, Svet, Evropski parlament in vsaka država članica lahko tudi pred podpisom ali sklenitvijo sporazuma med Unijo in Kraljevino Maroko, v katerem je določen tak sistem koristi, pridobijo mnenje Sodišča o skladnosti predvidenega sporazuma z določbami Pogodb, zlasti s členom 21(1) PEU.

157 V obravnavani zadevi je treba šteti, da je bil prvi od obeh pogojev, navedenih v točki 153 te sodbe, izpolnjen. Čeprav glede na pravo Unije sporni sporazum spreminja pravni položaj ljudstva Zahodne Sahare v zvezi s pravico do samoodločbe, ki jo ima na tem ozemlju, iz razlogov, navedenih v točkah 147 in 148 te sodbe, ne ustvarja pravnih obveznosti za to ljudstvo kot subjekt mednarodnega prava.

158 V zvezi z drugim pogojem je treba ugotoviti, da v spornem sporazumu očitno ne obstaja korist za ljudstvo Zahodne Sahare, ki bi ustrezala značilnostim, navedenim v točki 153 te sodbe, kot je razvidno zlasti iz odgovorov Komisije na vprašanja, ki jih je Sodišče postavilo na obravnavi pred njim.

159 Natančneje, kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točkah 318 in 319 izpodbijane sodbe, namen spornega sporazuma ni podeliti pravice ljudstvu Zahodne Sahare kot tretjemu v razmerju do tega sporazuma. Imetnica tarifnih preferencialov, ki jih je Unija na podlagi spornega sporazuma dodelila za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, je Kraljevina Maroko kot pogodbenica tega sporazuma. Poleg tega je Komisija na obravnavi pred Sodiščem pojasnila, da je bil učinek navedenega sporazuma vključitev proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare v področje uporabe pridružitvenega sporazuma in s tem njihova izenačitev glede tarifnih preferencialov z maroškimi proizvodi ter proizvodi s poreklom iz Alžirije in Mavretanije, za katere tudi veljajo tarifni preferenciali.

160 Iz tega sledi, da ni mogoče šteti, da je ljudstvo Zahodne Sahare privolilo v uporabo spornega sporazuma za to ozemlje.

161 Pojasniti je treba, da možnosti domnevne privolitve v skladu s točkami od 152 do 155 te sodbe ni mogoče izpodbijati z dejstvom, da se člen 73 Listine Združenih narodov v zvezi z nesamoupravnimi ozemlji sklicuje na „prebivalstvo“ in „prebivalce“ teh ozemelj ter opredeljuje, da se kot sveta dolžnost „prevzema[…] obveznost“ čim bolj spodbujati njihovo blaginjo, kar v primeru Zahodne Sahare zajema del „prebivalstva“ tega ozemlja, ki ni vključen v „ljudstvo“ Zahodne Sahare. V zvezi s tem se v resoluciji 2703 (2023) Varnostnega sveta Združenih narodov, navedeni v točki 31 te sodbe, šteje za bistveno, da pogajanja napredujejo tako, da se kakovost življenja prebivalcev Zahodne Sahare izboljša na vseh področjih. Vendar čeprav bi v prihodnosti sporazum v skladu z zahtevami iz točke 153 te sodbe moral koristiti ljudstvu Zahodne Sahare, možnost, da bi ta sporazum koristil tudi prebivalcem tega ozemlja na splošno, ne bi mogla preprečiti ugotovitve o domnevni privolitvi tega ljudstva.

162 Poleg tega je treba ugotovitev Splošnega sodišča v točki 391 izpodbijane sodbe, prvič, da Svet s sprejetjem spornega sklepa ni dovolj upošteval vseh upoštevnih elementov v zvezi s položajem Zahodne Sahare, in drugič, da sta Svet in Komisija napačno menila, da zaradi trenutnih razmer na ozemlju Zahodne Sahare ni mogoče preveriti, ali taka privolitev obstaja, ob upoštevanju ugotovitve iz točke 145 te sodbe, da iz posvetovanj, ki sta jih opravili Komisija in ESZD, ni bilo mogoče pridobiti take privolitve navedenega ljudstva, šteti za utemeljeno.

163 Zato je treba četrti pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in četrti pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P zavrniti kot neutemeljena.

Peti pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in tretji pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P, ki se nanašata na napačno uporabo prava glede možnosti sklicevanja na mednarodno pravo

Trditve strank

164 Komisija s petim pritožbenim razlogom in Svet s tretjim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očitata, da je napačno uporabilo pravo v zvezi s sklicevanjem na pravila mednarodnega prava v okviru tožbe, ki se nanaša na veljavnost sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma Unije. Ta pritožbena razloga se nanašata na izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče v točki 297 navedene sodbe razsodilo, da se organizacija Front Polisario lahko sklicuje na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb ter da tretji tožbeni razlog, naveden pred navedenim sodiščem, zato ni brezpredmeten.

165 Ti instituciji zlasti opozarjata, da se v skladu s sodno prakso lahko posameznik sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava, zato da bi Sodišče preizkusilo veljavnost akta Unije, zgolj če lahko ta načela povzročijo dvom v pristojnost Unije za sprejetje akta in če lahko zadevni akt vpliva na pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije in lahko ustvarijo obveznosti glede na to pravo (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi, C-366/10, EU:C:2011:864, točka 107).

166 Svet poudarja tudi, da čeprav se je mogoče sklicevati na pravila mednarodnega prava, je nadzor Sodišča vsekakor omejen na obstoj očitnih napak pri presoji institucij glede pogojev za uporabo teh pravil v skladu s sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 107). V obravnavani zadevi naj načeli samoodločbe in relativnega učinka pogodb ne bi mogli povzročiti dvoma v pristojnost Unije, saj je Sodišče že implicitno navedlo, da mednarodno pravo ne izključuje tega, da lahko pogodba z odstopanjem od splošnega pravila zavezuje neko državo v zvezi z drugim ozemljem, kar naj bi Splošno sodišče izrecno potrdilo z zavrnitvijo tožbenega razloga, ki se nanaša na nepristojnost Sveta za sklenitev spornega sporazuma. Vsekakor naj se relativni učinek pogodb ne bi nanašal na veljavnost sporazuma, temveč na to, ali se lahko uveljavlja zoper drugo osebo.

167 Francoska republika v zvezi s tem navaja, da tudi če bi se bilo mogoče sklicevati na načelo relativnega učinka pogodb in bi bilo v obravnavani zadevi kršeno, taka kršitev ne bi povzročila ničnosti spornega sklepa, ker na podlagi navedenega načela veljavnost zadevne pogodbe ni odvisna od privolitve tretjega.

168 Organizacija Front Polisario to trditev zavrača.

Presoja Sodišča

169 Splošno sodišče je v točki 284 izpodbijane sodbe opozorilo, da je Sodišče v točki 107 sodbe z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864), odločilo, da se lahko posameznik sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava iz točke 103 iste sodbe, da bi Sodišče preučilo veljavnost akta Unije, le če lahko po eni strani ta načela povzročijo dvom o pristojnosti Unije za sprejetje tega akta in če lahko po drugi strani zadevni akt vpliva na pravice, ki jih ima posameznik na podlagi prava Unije, ali ustvari obveznosti zanj glede na to pravo. Splošno sodišče je navedlo, da je šlo v zadevi, v kateri je bila izdana zadnjenavedena

sodba, za načelo, da ima vsaka država popolno in izključno suverenost v zračnem prostoru nad svojim ozemljem, načelo, da nobena država ne more veljavno podrediti nobenega dela odprtega morja svoji suverenosti, in načelo svobode letenja nad odprtim morjem.

170 V točki 276 izpodbijane sodbe je zlasti ugotovilo, da je glede možnosti sklicevanja na načela mednarodnega prava, katerih razlago je podalo Sodišče, zlasti na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb, sodišče Unije pristojno za presojo skladnosti sklepa o sklenitvi mednarodnega sporazuma z – med drugim – pravili mednarodnega prava, ker mora Unija svoje pristojnosti izvajati ob upoštevanju teh pravil, ki jo zavezujejo na podlagi Pogodb. V točki 279 je dalje opozorilo, da je Sodišče v točkah 88 in 89 sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), ugotovilo, da „pravica do samoodločbe pomeni pravico, ki učinkuje *erga omnes*, in je eno od osnovnih načel mednarodnega prava ter da je zato to načelo del pravil mednarodnega prava, ki se uporabljajo v odnosih med Unijo in Kraljevino Maroko in ki jih je sodišče Unije moralo upoštevati“.

171 V točki 291 izpodbijane sodbe je sklenilo, da „v obravnavanem primeru možnosti sklicevanja na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb ni mogoče presojati na podlagi ugotovitev iz točk od 107 do 109 sodbe z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864), ker so te ugotovitve temeljile na presoji posebnih okoliščin v navedeni zadevi v zvezi z naravo načel mednarodnega prava, na katera se je sklicevalo, in izpodbijanega akta ter v zvezi s pravnim položajem tožečih strank v zadevi iz postopka v glavni stvari, ki niso primerljive z okoliščinami obravnavanega primera“. Splošno sodišče je zlasti menilo, da „možnost sklicevanja na zgoraj navedeni načeli v obravnavanem primeru ne more biti omejena na izpodbijanje pristojnosti Unije za sprejetje [spornega] sklepa, ker se po eni strani [organizacija Front Polisario] sklicuje na jasne, natančne in brezpogojne obveznosti Unije v okviru sprejetja tega sklepa in ker je po drugi strani namen tega sklicevanja zagotoviti spoštovanje pravic tretjega v razmerju do sporazuma, na katere lahko kršitev teh obveznosti vpliva“.

172 Pri tem razlogovanju ni bilo napačno uporabljeno pravo.

173 Unija mora namreč v skladu z ustaljeno sodno prakso svoje pristojnosti izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava kot celote, v katero so vključena pravila in načela mednarodnega splošnega in običajnega prava ter določbe mednarodnih konvencij, ki jo zavezujejo (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točka 47 in navedena sodna praksa).

174 Iz tega sledi, da je Sodišče v okviru ničnostne tožbe pristojno, da presodi, ali je mednarodni sporazum, ki ga je sklenila Unija, v skladu s pravili mednarodnega prava, ki so na podlagi Pogodb za Unijo zavezujoča. Nadzor nad veljavnostjo, ki ga Sodišče lahko izvede v zvezi z aktom, s katerim je Unija sklenila tak mednarodni sporazum, se lahko nanaša na zakonitost tega akta z vidika same vsebine zadevnega mednarodnega sporazuma (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, točke od 48 do 51 in navedena sodna praksa).

175 Tako je lahko Splošno sodišče pravilno menilo, da se je v okviru nadzora nad veljavnostjo spornega sklepa mogoče sklicevati na načelo samoodločbe in načelo relativnega učinka pogodb.

176 Zato trditve Komisije in Sveta, da bi bilo treba iz sodbe z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864) sklepati, da se v okviru nadzora nad veljavnostjo spornega sklepa na ti načeli ni mogoče sklicevati, ni mogoče sprejeti.

177 Očitek Sveta, da bi moral biti nadzor sodišča Unije nad skladnostjo akta Unije s takimi pravili mednarodnega prava omejen na očitne napake pri presoji, se v bistvu vsebinsko prekriva z očitkom, navedenim v okviru četrtih pritožbenih razlogov, ki se nanaša na to, da Splošno sodišče ni upoštevalo diskrecijske pravice, ki jo ima Svet na področju zunanjih odnosov. Zato ga je treba zavrniti iz istih razlogov, kot so tisti, navedeni v točki 134 te sodbe.

178 Zato je treba peti pritožbeni razlog v zadevi C-779/21 P in tretji pritožbeni razlog v zadevi C-799/21 P zavrniti kot neutemeljena.

179 Ker nobenemu od pritožbenih razlogov, ki sta jih Komisija in Svet navedla v utemeljitev pritožb v zadevah C-779/21 P in C-799/21 P, ni bilo ugodeno, jih je treba v celoti zavrniti.

Podredna predloga Sveta in Komisije

Trditve strank

180 Podredno, Svet, ob poudarjanju, da bi v primeru razglasitve ničnosti spornega sklepa lahko nastale resne negativne posledice za zunanje delovanje Unije in bi bila omajana pravna varnost mednarodnih zavez, v katere je privolila in ki zavezujejo institucije in države članice, meni, da je treba – če bi Sodišče pritožbo zoper izpodbijano sodbo zavrnilo – odrediti ohranitev učinkov tega sklepa za obdobje dvanajstih mesecev.

181 Komisija meni, da bi bilo – če bi Sodišče ugotovilo, da je razglasitev ničnosti spornega sklepa upravičena iz razlogov, ki niso navedeni v izpodbijani sodbi, in če bi bilo iz ugotovitev Sodišča mogoče sklepati, da vendarle obstaja realna možnost sklenitve sporazuma s Kraljevino Maroko, ki bi zajemal Zahodno Saharo – zaželeno, da se učinki tega sklepa ohranijo za obdobje enega leta in pol, da se omogočijo pogajanja, potrebna za sprejetje sklepov Sveta o podpisu in sklenitvi takega sporazuma.

182 Organizacija Front Polisario tema predlogoma nasprotuje.

Presoja Sodišča

183 V skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU lahko Sodišče, če meni, da je to potrebno, določi tiste učinke akta, ki je bil razglašen za ničnega, ki jih je treba šteti za dokončne.

184 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je glede na razloge, ki se nanašajo na pravno varnost, učinke takega akta mogoče ohraniti, zlasti kadar bi takojšnji učinki njegove razglasitve ničnosti imeli resne negativne posledice za zadevne stranke (sodba z dne 1. marca 2022, Komisija/Svet (Sporazum z Republiko Korejo), C-275/20, EU:C:2022:142, točka 54 in navedena sodna praksa).

185 V obravnavanem primeru bi razglasitev ničnosti spornega sklepa brez ohranitve njegovih učinkov za omejeno obdobje lahko povzročila resne negativne posledice za zunanje delovanje Unije in bi bila omajana pravna varnost mednarodnih zavez, v katere je privolila in ki zavezujejo institucije Unije in države članice. Namen spornega sklepa je namreč bil, da se sporni sporazum, ki je začel veljati 19. julija 2019, odobri v imenu Unije.

186 Zato je treba zaradi pravne varnosti učinke spornega sklepa ohraniti za obdobje dvanajstih mesecev od datuma razglasitve te sodbe.

Stroški

187 Člen 184(2) Poslovnika Sodišča določa, da če pritožba ni utemeljena, o stroških odloči Sodišče.

188 V skladu s členom 138(1) tega poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) istega poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

189 V obravnavani zadevi je organizacija Front Polisario predlagala, naj se Svetu in Komisiji naloži plačilo stroškov in ker ta s predlogi nista uspela, se jima naloži, da poleg svojih stroškov nosita tudi stroške organizacije Front Polisario v okviru teh pritožb.

190 V skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika prav tako uporablja za pritožbeni postopek, države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.

191 V obravnavani zadevi Kraljevina Belgija, Madžarska, Portugalska republika in Slovaška republika, intervenientke v pritožbenem postopku v zadevi C-799/21, ter Kraljevina Španija, intervenientka v pritožbenem postopku v zadevah C-779/21 in C-799/21, in Francoska republika, intervenientka na prvi stopnji, nosijo svoje stroške.

192 Nazadnje, člen 140(3) Poslovnika, ki se na podlagi člena 184(1) tega poslovnika prav tako uporablja za pritožbeni postopek, med drugim določa, da Sodišče lahko odloči, da intervenient, ki ni država članica ali institucija, nosi svoje stroške.

193 V obravnavani zadevi je treba odločiti, da konfederacija Comader nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. **Pritožbi se zavrneta.**

2. **Učinki Sklepa Sveta (EU) 2019/217 z dne 28. januarja 2019 o sklenitvi sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o spremembi protokolov št. 1 in št. 4 k Evro-mediteranskemu pridružitvenemu sporazumu med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani se ohranijo za obdobje dvanajstih mesecev od datuma razglasitve te sodbe.**

3. **Evropska komisija in Svet Evropske unije nosita svoje stroške in stroške, ki so nastali organizaciji Front populaire pour la libération de la Saguia-el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) v okviru teh pritožb.**

4. **Kraljevina Belgija, Kraljevina Španija, Madžarska, Portugalska republika, Slovaška republika, Francoska republika in Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) nosijo svoje stroške.**

Podpisi