Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 oktober 2024*

”Överklagande – Yttre åtgärder – Internationella avtal – Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan – Avtal om ändring av protokoll nr 1 och 4 till detta avtal – Beslut om ingående av avtal – Påstående om åsidosättande av folkrätten på grund av att det andra avtalet är tillämpligt på Västsaharas territorium – Talan om ogiltigförklaring – Upptagande till prövning – Partshabilitet – Talerätt – Villkoret att en sökande i vissa fall ska vara direkt och personligen berörd av den omtvistade åtgärden – Principen om traktaters relativa verkan – Principen om självbestämmande – Icke självstyrande territorier – Artikel 73 i Förenta nationernas stadga – Utrymme för skönsmässig bedömning för Europeiska unionens råd – Internationell sedvanerätt – Allmänna unionsrättsliga principer – Samtycke från ett icke självstyrande territoriums folk som har rätt till självbestämmande i sin egenskap av tredje part i förhållande till ett internationellt avtal”

I de förenade målen C-779/21 P och C-799/21 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, vilka gavs in den 14 december 2021 respektive den 16 december 2021,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud, därefter av A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

klagande i mål C-779/21 P,

med stöd av:

Konungariket Spanien, företrätt av L. Aguilera Ruiz och A. Gavela Llopis, båda i egenskap av ombud,

intervenient i målet om överklagande,

i vilket de andra parterna är:

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

sökande i första instans,

* Rättegångsspråk: franska.

Europeiska unionens råd

svarande i första instans,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud, därefter av G. Bain, B. Herbaut, M. Stéhelin och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud,

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

intervenienter i första instans,

och

Europeiska unionens råd, inledningsvis företrätt av F. Naert och V. Piessevaux, båda i egenskap av ombud, därefter av F. Naert, A. Nowak-Salles och V. Piessevaux, samtliga i egenskap av ombud,

klagande i mål C-799/21 P,

med stöd av:

Konungariket Belgien, inledningsvis företrätt av J.-C. Halleux, C. Pochet och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud, därefter av C. Pochet och M. Van Regemorter, båda i egenskap av ombud,

Konungariket Spanien, företrätt av L. Aguilera Ruiz och A. Gavela Llopis, båda i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av M.Z. Fehér och K. Szíjjártó, båda i egenskap av ombud,

Republiken Portugal, företrädd av P. Barros da Costa och A. Pimenta, båda i egenskap av ombud,

Republiken Slovakien, inledningsvis företrädd av B. Ricziová, i egenskap av ombud, därefter av S. Ondrášiková, i egenskap av ombud,

intervenienter i målet om överklagande,

i vilket de andra parterna är:

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

sökande i första instans,

Republiken Frankrike, inledningsvis företrädd av J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud, därefter av G. Bain, B. Herbaut, M. Stéhelin och B. Travard, samtliga i egenskap av ombud,

Europeiska kommissionen, inledningsvis företrädd av A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud, därefter av A. Bouquet, D. Calleja Crespo, F. Clotuche-Duvieusart och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

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

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, Z. Csehi och O. Spineanu-Matei samt domarna S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen (referent), M.L. Arastey Sahún och M. Gavalec,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 och 24 oktober 2023,

och efter att den 21 mars 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen (mål C-779/21 P) och Europeiska unionens råd (mål C-799/21 P) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 29 september 2021, Front Polisario/rådet (T-279/19, EU:T:2021:639) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut (EU) 2019/217 av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 34, 2019, s. 1) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

2 I mål C-799/21 P har rådet även, alternativt, yrkat att verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå under tolv månader från och med den dag då dom meddelas i målet.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Förenta nationernas stadga

3 I artikel 1 i Förenta nationernas stadga, som undertecknades i San Francisco den 26 juni 1945 (nedan kallad FN-stadgan), föreskrivs följande:

”Förenta Nationernas ändamål äro:

…

2. att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt, samt vidtaga andra lämpliga åtgärder för att befästa världsfreden:

…”

4 Kapitel XI i FN-stadgan har rubriken ”Förklaring angående icke självstyrande territorier”. I kapitel XI återfinns artikel 73, som har följande lydelse:

”Medlemmar av Förenta nationerna, som bära eller ikläda sig ansvar för förvaltningen av territorier, vilkas befolkning ännu ej uppnått full självstyrelse, erkänna grundsatsen, att innevånarnas intressen komma i främsta rummet, och åtaga sig såsom ett heligt värv förpliktelsen att, inom ramen av det system för internationell fred och säkerhet som upprättats genom denna stadga, till det yttersta främja deras välfärd …

…”

Wienkonventionen

5 I sista stycket i ingressen till Wienkonventionen om traktaträtten, vilken ingicks i Wien den 23 maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen) anges att de fördragsslutande parterna i konventionen ”[bekräftar] att den internationella sedvanerättens regler fortsättningsvis kommer att vara vägledande i frågor som inte regleras genom bestämmelserna i denna konvention”.

6 Artikel 3 i Wienkonventionen, med rubriken ”Internationella överenskommelser som ej omfattas av konventionen”, har följande lydelse:

”Den omständigheten att denna konvention ej äger tillämpning på internationella överenskommelser mellan stater och andra folkrättssubjekt eller mellan sådana andra folkrättssubjekt eller på internationella överenskommelser i icke-skriftlig form skall ej inverka på

…

b) tillämpningen på dem av någon av de regler som intagits i denna konvention och som de kan vara underkastade enligt folkrätten oberoende av konventionen;

…”

7 I artikel 29 i Wienkonventionen, med rubriken ”Traktaters territoriella tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”Såvida inte en annan avsikt framgår av traktaten eller har fastställts på annat sätt, är en traktat bindande för varje part med avseende på hela dess territorium.”

8 Artikel 34 i Wienkonventionen, med rubriken ”Allmän regel rörande tredje stat”, har följande lydelse:

”En traktat skapar varken förpliktelser eller rättigheter för en tredje stat utan dess samtycke.”

9 Artikel 35 i konventionen, med rubriken ”Traktater med bestämmelser om förpliktelser för tredje stat”, har följande lydelse:

”En förpliktelse för en tredje stat uppstår genom en bestämmelse i en traktat, om parterna i traktaten har för avsikt att bestämmelsen skall tjäna som medel för förpliktelsens fastställande och [den] tredje staten uttryckligen godtar denna förpliktelse skriftligt.”

10 Artikel 36 i Wienkonventionen, med rubriken ”Traktater med bestämmelser om rättigheter för tredje stat”, har följande lydelse:

”1. En rättighet för en tredje stat uppstår genom en bestämmelse i en traktat, om parterna i traktaten har för avsikt med bestämmelsen att denna rättighet skall tillerkännas antingen den tredje staten eller en grupp av stater som den tillhör eller alla stater, och den tredje staten samtycker därtill. Såvida icke traktaten föreskriver annat, förutsätts dess samtycke föreligga så länge icke motsatsen visats.

2. En stat som utövar en rättighet i enlighet med punkt 1 skall iaktta de villkor för dess utövande som föreskrivs i traktaten eller fastställs i överensstämmelse med traktaten.”

Associeringsavtalet

11 Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan, som undertecknades den 26 februari 1996 i Bryssel, trädde i kraft den 1 mars 2000 (EGT L 70, 2000, s. 2) (nedan kallat associeringsavtalet).

12 I artikel 1.1 och 1.2 i detta avtal föreskrivs följande:

”1. En associering upprättas härmed mellan [Europeiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen] och dess medlemsstater, å ena sidan, och Marocko, å andra sidan.

2. Målen med detta avtal är

– att tillhandahålla en lämplig ram för den politiska dialogen mellan parterna så att förbindelserna kan stärkas inom alla de områden som de anser vara väsentliga för en sådan dialog,

– att fastställa villkoren för en gradvis liberalisering av handeln med varor, tjänster och kapital,

– att utveckla handeln och säkerställa goda och harmoniska ekonomiska och sociala förbindelser mellan parterna, särskilt genom dialog och samarbete, för att främja Marockos och det marockanska folkets utveckling och välstånd,

– att främja den maghrebinska integrationen genom att gynna handel och samarbete mellan Marocko och länderna i regionen,

– att främja samarbete på de ekonomiska, sociala, kulturella och finansiella områdena.”

13 I artikel 16 i nämnda avtal föreskrivs följande:

”[Europeiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen] och Marocko skall gradvis liberalisera sitt ömsesidiga handelsutbyte med jordbruksprodukter och fiskeriprodukter.”

14 I artikel 94 i nämnda avtal föreskrivs följande:

”Detta avtal gäller, å ena sidan, de territorier där fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen tillämpas enligt dessa fördrags villkor och, å andra sidan, Marockos territorium.”

Bakgrund till tvisten

15 Bakgrunden till förevarande tvist, såsom denna framgår av punkterna 1–53 i den överklagade domen, kan sammanfattas enligt vad som följer.

Det internationella sammanhanget

16 Västsahara är ett territorium i nordvästra Afrika som koloniserades av Konungariket Spanien i slutet av 1800-talet innan det blev en spansk provins. År 1963 förde Förenta nationerna in Västsahara i den ”provisoriska förteckningen över territorier på vilka förklaringen om beviljande av självständighet åt koloniserade länder och folk [generalförsamlingens resolution 1514 (XV)] är tillämplig” i dess egenskap av ett av Konungariket Spanien förvaltat icke självstyrande territorium i den mening som avses i artikel 73 i FN-stadgan. Västsahara är fortfarande upptaget i den förteckning över icke självstyrande territorier som FN:s generalsekreterare upprättar på grundval av upplysningar som tillhandahålls i kraft av artikel 73 e i FN-stadgan.

17 Den 20 december 1966 antog FN:s generalförsamling, vid plenarsammanträde nr 1500, resolution 2229 (XXI) angående frågan om Ifni och Spanska Sahara, i vilken generalförsamlingen ”[b]ekräftade … Spanska Saharas folks okränkbara rätt till självbestämmande i enlighet med generalförsamlingens resolution 1514 (XV)” och uppmanade Konungariket Spanien att i egenskap av förvaltande makt ”så fort som möjligt … fastställa de närmare bestämmelserna för anordnandet av en folkomröstning under FN:s överinseende för att göra det möjligt för territoriets inhemska befolkning att fritt utöva sin rätt till självbestämmande”.

18 Den 24 oktober 1970 antog FN:s generalförsamling, vid plenarsammanträde nr 1883, resolution 2625 (XXV), genom vilken den godkände en ”Förklaring om folkrättsliga principer rörande vänskapliga förbindelser och samarbete mellan stater i enlighet med [FN-stadgan]”, vars text bilades resolutionen. I förklaringen ”tillkännages högtidligen” bland annat ”principen om folkens lika rättigheter och deras rätt till självbestämmande”.

19 Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Folkfronten för Saqia el-Hamras och Rio de Oros befrielse) (nedan kallad Front Polisario) är en organisation som bildades den 10 maj 1973 i Västsahara. I artikel 1 i sina stadgar definierar sig Front Polisario som en ”nationell befrielserörelse” vars medlemmar ”kämpar för total självständighet för Sahrawiska arabiska demokratiska republiken och för det sahrawiska folkets återerövrande av suveränitet över hela dess territorium”.

20 Den 20 augusti 1974 skickade Konungariket Spanien en skrivelse till FN:s generalsekreterare i vilken Spanien tillkännagav sitt beslut att under FN:s överinseende anordna en folkomröstning i syfte att göra det möjligt för Västsaharas folk att utöva sin rätt till självbestämmande.

21 Den 16 oktober 1975 avgav Internationella domstolen, som är FN:s främsta rättskipande organ, efter en begäran som FN:s generalförsamling framställt inom ramen för sitt arbete för avkolonisering av Västsahara, ett rådgivande yttrande ”Västsahara” (ICJ Reports 1975, s. 12) (nedan kallat det rådgivande yttrandet om Västsahara). I punkt 162 i detta yttrande uttalade Internationella domstolen följande:

”De uppgifter och upplysningar som Internationella domstolen fått kännedom om visar att det vid tidpunkten för den spanska koloniseringen fanns rättsliga lojalitetsband mellan Marockos sultan och vissa av de stammar som lever på Västsaharas territorium. De visar också att det finns rättigheter, inbegripet vissa jordrättigheter, som utgjorde rättsliga band mellan den mauretanska enheten, enligt hur den uppfattas av Internationella domstolen, och Västsaharas territorium. Internationella domstolen drar däremot slutsatsen att de uppgifter och upplysningar som kommit till dess kännedom inte visar att det föreligger något territoriellt suveränitetssamband mellan, å ena sidan, Västsaharas territorium och, å andra sidan, Konungariket Marocko eller den mauretanska enheten. Internationella domstolen har således inte fastställt förekomsten av några juridiska band som kan ändra tillämpningen av resolution 1514 (XV) från FN:s generalförsamling om avkolonisering av Västsahara och i synnerhet tillämpningen av principen om självbestämmande som ett fritt och autentiskt uttryck för folkviljan inom territoriet. …”

22 I punkt 163 i det rådgivande yttrandet om Västsahara uttalade Internationella domstolen bland annat följande:

”[Internationella domstolen anser], [s]åvitt avser fråga I, … att Västsahara (Rio de Oro och Saqia el-Hamra) inte var ingenmansland (*terra nullius*) vid tidpunkten för Spaniens kolonisering och …, såvitt avser fråga II, … att området hade juridiska band med Konungariket Marocko av sådant slag som avses i punkt 162 i förevarande yttrande [samt] att området hade juridiska band med den mauretanska enheten av sådant slag som avses i punkt 162 i förevarande yttrande.”

23 I ett tal som hölls samma dag som det rådgivande yttrandet om Västsahara offentliggjordes, uttalade Marockos kung att ”hela världen ha[de] erkänt att [Västs]ahara tillhörde” Konungariket Marocko och att det ”ankom på” Konungariket Marocko att ”fredligt återta området”. I det syftet manade kungen till en marsch.

24 Den 6 november 1975 antog FN:s säkerhetsråd, vid sammanträde nr 1854, resolution 380 (1975) om Västsahara, i vilken säkerhetsrådet ”beklagad[e] att den utlysta marschen ha[de] genomförts” och ”anmoda[de] [Konungariket] Marocko att se till att alla deltagare i marschen omedelbart drog sig tillbaka från Västsaharas territorium”.

25 Den 26 februari 1976 underrättade Konungariket Spanien FN:s generalsekreterare om att Konungariket Spanien från och med det datumet skulle dra sig tillbaka från Västsahara och ansåg sig vara befriat från allt ansvar av internationell karaktär för områdets förvaltning.

26 Under tiden hade en väpnad konflikt utbrutit i Västsahara mellan Konungariket Marocko, Islamiska republiken Mauretanien och Front Polisario. I detta sammanhang flydde delar av den västsahariska befolkningen, till största delen medlemmar i det sahrawiska folket, från detta territorium och hittade skydd i läger i Algeriet, nära gränsen till Västsahara.

27 Dagen efter Konungariket Spaniens utträde ur Västsahara förklarade Front Polisario att Sahrawiska arabiska demokratiska republiken (SADR) hade bildats. Varken Europeiska unionen eller någon av unionens medlemsstater har erkänt SADR.

28 Den 14 april 1976 undertecknade Konungariket Marocko och Islamiska republiken Mauretanien en traktat om delning av Västsaharas territorium. Konungariket Marocko annekterade sedan den del av detta territorium som landet hade fått sig tilldelat genom traktaten. Den 10 augusti 1979 ingick Islamiska republiken Mauretanien och Front Polisario ett fredsavtal enligt vilket Islamiska republiken Mauretanien avstod från alla territoriella anspråk på Västsahara. Konungariket Marocko tog därefter kontrollen över det territorium som de mauretanska styrkorna hade lämnat.

29 Den 21 november 1979 antog FN:s generalförsamling, vid dess plenarsammanträde nr 75, resolution 34/37 om Västsaharafrågan, i vilken den ”[b]ekräfta[de] Västsaharas folks okränkbara rätt till självbestämmande och oberoende i enlighet med [FN-]stadgan … och i enlighet med syftet med [dess] resolution 1514 (XV)”, ”[b]eklaga[de] djupt att situationen förvärrats till följd av att Marocko framhärda[de] i sin ockupation av Västsahara”, ”[u]ppmana[de] kraftfullt Marocko att också engagera sig i fredsprocessen och upphöra med ockupationen av Västsahara” och ”[r]ekommendera[de] att [Front Polisario] som företrädare för Västsaharas folk fullt ut [skulle] delta i alla försök att finna en rättvis, varaktig och slutgiltig politisk lösning på Västsaharafrågan, i enlighet med FN:s resolutioner och förklaringar”. Resolutionen följdes av resolution 35/19, som antogs av FN:s generalförsamling vid dess plenarsammanträde nr 56 den 11 november 1980. I punkt 10 i resolutionen uppmanade FN:s generalförsamling ”enträget … Marocko och [Front Polisario], som är företrädare för Västsaharas folk, att inleda direkta förhandlingar i syfte att nå en slutgiltig lösning på Västsaharafrågan”.

30 Konflikten mellan Konungariket Marocko och Front Polisario fortsatte ända till dess att parterna den 30 augusti 1988 i princip godtog de förslag till lösning som hade lagts fram av bland andra FN:s generalsekreterare och som i synnerhet innebar att eldupphör skulle utlysas och att en folkomröstning om självbestämmande skulle genomföras under FN:s överinseende. Då ingen politisk lösning kunde nås blossade dock striderna upp igen år 2020.

31 För att bland annat övervaka vapenvilan och bidra till anordnandet av folkomröstningen inrättade FN:s säkerhetsråd i april 1991 Förenta nationernas uppdrag att anordna en folkomröstning i Västsahara (Minurso), vars mandat förlängs varje år och fortfarande existerar. I resolutioner från FN:s säkerhetsråd har det regelbundet bekräftats att varje politisk lösning måste möjliggöra

”självbestämmande för Västsaharas folk inom ramen för arrangemang som överensstämmer med de syften och principer som anges i Förenta nationernas stadga” (se, senast FN:s säkerhetsråds resolution 2703 (2023) av den 30 oktober 2023, punkt 4).

32 Någon sådan folkomröstning har till dags dato ännu inte genomförts och Konungariket Marocko kontrollerar den största delen av Västsaharas territorium, som är skilt från resten av det Front Polisario-kontrollerade territoriet genom en sandmur som Marocko har uppfört och som övervakas av den marockanska armén.

Associeringsavtalet och liberaliseringsavtalet samt deras rättsliga följder

33 Till följd av ikraftträdandet av associeringsavtalet den 1 mars 2000 ingicks och ändrades flera protokoll till nämnda avtal. Således undertecknades den 13 december 2010 i Bryssel avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 241, 2012, s. 4) (nedan kallat liberaliseringsavtalet). Liberaliseringsavtalet godkändes på unionens vägnar genom rådets beslut 2012/497/EU av den 8 mars 2012 (EUT L 241, 2012, s. 2).

34 Front Polisario väckte den 19 november 2012 talan vid tribunalen om ogiltigförklaring av nämnda beslut. Front Polisario gjorde därvid bland annat gällande att rådet hade åsidosatt sina skyldigheter enligt folkrätten på grund av att det genom nämnda beslut hade godkänt att liberaliseringsavtalet tillämpades på Västsahara. Genom dom av den 10 december 2015, Front Polisario/rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), ogiltigförklarade tribunalen beslut 2012/497 i det att det genom det beslutet godkändes att liberaliseringsavtalet var tillämpligt på Västsahara, med motiveringen att rådet inte hade fullgjort sin skyldighet att före antagandet av beslut 2012/497 pröva alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet och försäkra sig om att utnyttjandet av till unionen exporterade produkter med ursprung i Västsahara inte skedde på bekostnad av folket i Västsahara och innebar att berörda personers grundläggande rättigheter kränktes.

35 Rådet gav den 19 februari 2016 in ett överklagande till domstolen. Genom dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), upphävde domstolen domen av den 10 december 2015, Front Polisario/rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), och avvisade Front Polisarios talan vid tribunalen. Domstolen biföll därvid särskilt överklagandet på rådets andra grund, nämligen att tribunalen hade gjort en felaktig bedömning av Front Polisarios talerätt samt närmare bestämt att tribunalen felaktigt funnit att liberaliseringsavtalet var tillämpligt på Västsahara. Bland annat fann domstolen att Västsahara – ett icke självstyrande territorium i den mening som avses i artikel 73 i FN-stadgan – i enlighet med principen om självbestämmande, vilken var tillämplig på förbindelserna mellan unionen och Konungariket Marocko, samt den av den därav följande rätten till självbestämmande för Västsaharas folk, hade en status som var åtskild och avgränsad i förhållande till alla andra stater, inbegripet Konungariket Marocko. Med ledning av detta drog domstolen slutsatsen att uttrycket ”Marockos territorium” i artikel 94 i associeringsavtalet inte kunde tolkas så, att Västsahara omfattades av det avtalets territoriella tillämpningsområde.

36 För att komma fram till denna slutsats stödde sig domstolen i sin dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), även på den omständigheten att Västsaharas folk skulle betraktas som ”tredje part” i den mening som avses i principen om traktaters relativa

verkan. Domstolen fann att det krävdes samtycke från denna tredje part för att det skulle vara rättsenligt att låta den tredje parten påverkas av genomförandet av associeringsavtalet för det fall Västsaharas territorium innefattades i avtalets tillämpningsområde. Det var enligt domstolen härvid inte nödvändigt att fastställa huruvida avtalet kunde missgynna eller tvärtom gynna Västsaharas territorium. Domstolen påpekade att det av domen av den 10 december 2015, Front Polisario/rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), inte framgick att Västsaharas folk skulle ha gett uttryck för ett sådant samtycke i fråga om associeringsavtalet.

Det omtvistade avtalet och det omtvistade beslutet

37 Med anledning av domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), bemyndigade rådet, genom beslut av den 29 maj 2017, kommissionen att inleda förhandlingar för unionens räkning med Konungariket Marocko syftande till ingående av ett internationellt avtal om ändring av protokoll nr 1, angående import till Europeiska unionen av jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter med ursprung i Marocko, och av protokoll nr 4, angående definitionen av begreppet ”produkter med ursprung i” och metoder för administrativt samarbete, till associeringsavtalet. I sitt bemyndigande till kommissionen att inleda förhandlingar uppmanade rådet kommissionen dels att säkerställa att de befolkningsgrupper som skulle komma att beröras av det planerade internationella avtalet gjordes tillräckligt delaktiga, dels att utvärdera de möjliga effekterna av detta avtal på en hållbar utveckling i Västsahara, särskilt vad gällde fördelarna för lokalbefolkningen och påverkan på de berörda områdena av utvinningen av naturresurser.

38 Kommissionen redogjorde för resultatet av det samråd som den hade genomfört och den bedömning som den hade gjort i sin rapport av den 11 juni 2018 om fördelarna för befolkningen i Västsahara av, och samrådet med den befolkningen kring, en utvidgning av tullförmåner till att även omfatta produkter med ursprung i Västsahara. Därefter undertecknades den 25 oktober 2018 i Bryssel ett avtal genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa-Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 34, 2019, s. 4) (nedan kallat det omtvistade avtalet).

39 Tredje till nionde styckena i var och en av de båda skrivelser vars skriftväxling ligger till grund för det omtvistade avtalet har följande lydelse:

”Avtalet ingås utan att det påverkar … unionens ståndpunkt om Västsaharas status respektive Konungariket Marockos ståndpunkt om regionen i fråga.

Båda parter bekräftar sitt stöd för den process som pågår inom Förenta nationerna och står bakom de ansträngningar som görs av generalsekreteraren för att nå en slutlig politisk lösning, i enlighet med principerna och målen i Förenta Nationernas stadga och på grundval av säkerhetsrådets resolutioner.

[U]nionen och Konungariket Marocko har enats om att införa följande gemensamma förklaring efter protokoll nr 4 …:

’Gemensam förklaring om tillämpningen av protokoll nr 1 och nr 4 till [associeringsavtalet]

1. Produkter med ursprung i Västsahara som är underkastade Konungariket Marockos tullmyndigheters kontroll ska åtnjuta samma handelsförmåner som Europeiska unionen har beviljat för produkter som omfattas av associeringsavtalet.

2. Protokoll nr 4 ska gälla i tillämpliga delar vid fastställandet av ursprungsstatus för de produkter som avses i punkt 1, inbegripet vad gäller ursprungsintyg.

3. Tullmyndigheterna i … unionens medlemsstater och i Konungariket Marocko ska ansvara för att protokoll nr 4 tillämpas på dessa produkter.’

[U]nionen och Konungariket Marocko bekräftar sitt åtagande att tillämpa protokollen i enlighet med bestämmelserna i associeringsavtalet om respekten för de grundläggande friheterna och de mänskliga rättigheterna.

Införandet av denna gemensamma förklaring grundar sig på det långvariga privil[e]gierade partnerskapet mellan … unionen och Konungariket Marocko, som får uttryck i bland annat den framskjutna ställning som Konungariket Marocko beviljats, och på parternas gemensamma ambition att fördjupa och utvidga partnerskapet.

I denna anda av partnerskap och för att parterna ska kunna utvärdera effekterna av avtalet, särskilt på hållbar utveckling och vad gäller fördelarna för de berörda personerna och utvinningen av naturresurser i de berörda territorierna, har … unionen och Konungariket Marocko enats om att ömsesidigt utbyta information inom ramen för associeringskommittén minst en gång om året.

De särskilda formerna för denna utvärdering kommer att fastställas i ett senare skede innan de antas av associeringskommittén senast två månader efter ikraftträdandet av detta avtal.”

40 Den 28 januari 2019 antog rådet det omtvistade beslutet.

41 I skälen 3–10 i det omtvistade beslutet anges följande:

”(3) Unionen föregriper inte resultaten av den politiska processen om Västsaharas slutliga ställning, som äger rum under FN:s ledning, och fortsätter att på nytt bekräfta sitt engagemang för en lösning av konflikten i Västsahara, som fortfarande är upptaget i FN:s förteckning över icke självstyrande territorier och som för närvarande till stor del administreras av Konungariket Marocko. …

(4) Sedan ikraftträdandet av associeringsavtalet har produkter från Västsahara som intygats ha marockanskt ursprung importerats till unionen och beviljats förmånstullar enligt relevanta bestämmelser i det avtalet.

(5) Domstolen har i sin dom [av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] preciserat att associeringsavtalet endast avsåg Konungariket Marocko och inte Västsahara, ett icke självstyrande territorium.

(6) Det är viktigt att se till att de handelsflöden som har utvecklats under årens lopp inte störs, samtidigt som lämpliga garantier fastställs för skyddet av folkrätten, inbegripet mänskliga rättigheter, och en hållbar utveckling i de berörda territorierna. Den 29 maj 2017 bemyndigade rådet kommissionen att, i enlighet med domstolens dom [av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], inleda

förhandlingar med Konungariket Marocko i syfte att fastställa en rättslig grund för beviljande av tullförmåner i associeringsavtalet för produkter med ursprung i Västsahara. Ett avtal mellan … unionen och Konungariket Marocko är det enda sättet att säkerställa att import av produkter med ursprung i Västsahara kan dra nytta av ett ursprung som medför förmånsbehandling, eftersom de marockanska myndigheterna är de enda som kan säkerställa iakttagandet av de regler som krävs för beviljande av sådana förmåner.

(7) Kommissionen har gjort en utvärdering av avtalets möjliga effekter på en hållbar utveckling, särskilt när det gäller fördelarna och nackdelarna med de tullförmåner som beviljats till Västsahara för de berörda personerna och effekterna på utvinningen av naturresurser i de berörda territorierna. …

(8) … [Det] framgår … av denna utvärdering att de ekonomiska fördelarna för Västsahara av beviljandet av förmånsbehandling i tullhänseende enligt associeringsavtalet för produkter med ursprung i Västsahara och särskilt den starka ekonomiska hävstång och därmed sociala utveckling detta innebär, är större än de nackdelar som nämns i samrådsförfarandet, bland annat en omfattande användning av naturresurser …

(9) Det har konstaterats att utvidgningen av tullförmånerna till att omfatta produkter med ursprung i Västsahara kommer att få övergripande positiva effekter för de berörda personerna. …

(10) Med beaktande av domstolens överväganden om samtycke [i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)] har kommissionen i samarbete med Europeiska utrikestjänsten vidtagit alla rimliga och möjliga åtgärder i den rådande situationen för att göra de berörda personerna tillräckligt delaktiga i syfte att säkerställa deras samtycke till avtalet. Omfattande samråd har hållits och en majoritet av de socioekonomiska och politiska aktörer som deltagit i samrådet har förordat en utvidgning av tullförmånerna i associeringsavtalet till Västsahara. De som har avvisat avtalets utvidgning ansåg i huvudsak att avtalet skulle bekräfta Konungariket Marockos ståndpunkt gällande Västsaharas territorium. Det finns dock ingenting i ordalydelsen i nämnda avtal som kan betraktas som ett erkännande av Konungariket Marockos suveränitet över Västsahara. Unionen kommer dessutom att genom ökade ansträngningar fortsätta att stödja den process för en fredlig lösning av konflikten som inletts och fortfarande pågår under FN:s ledning.”

42 I artikel 1 första stycket i det omtvistade beslutet anges att det omtvistade avtalet godkänns på unionens vägnar. Detta avtal trädde i kraft den 19 juli 2019 (EUT L 197, 2019, s. 1).

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

43 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 27 april 2019 väckte Front Polisario talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

44 Genom den överklagade domen ogiltigförklarade tribunalen det omtvistade beslutet. Tribunalen förordnade även att verkningarna av det omtvistade beslutet skulle bestå under en tid som inte får överstiga den frist som avses i artikel 56 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol eller, för den händelse ett överklagande inkommit inom den fristen, till dess att domstolen meddelar dom i målet om överklagande.

45 Tribunalen prövade först de båda avvisningsyrkanden som framställts såsom förstahandsyrkanden gentemot talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet; dessa yrkanden hade framställts av rådet, med stöd av Republiken Frankrike, kommissionen och Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader). Som grund för dessa avvisningsyrkanden hade det gjorts gällande dels att Front Polisario saknade partshabilitet i mål vid unionsdomstolarna, dels att Front Polisario saknade talerätt såvitt avsåg det omtvistade beslutet. Tribunalen ogillade dessa avvisningsyrkanden i punkterna 79–114 respektive i punkterna 133–238 i den överklagade domen.

46 Därefter ogillade tribunalen talan såvitt avsåg den första ogiltighetsgrunden, vari Front Polisario gjort gällande att rådet saknade behörighet att anta det omtvistade beslutet. Sedan prövade tribunalen, i punkterna 251–391 i den överklagade domen, den tredje ogiltighetsgrunden, vari det i allt väsentligt gjorts gällande att rådet hade åsidosatt sin skyldighet att iaktta de krav som domstolen har härlett ur principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan, såsom dessa preciserats i dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), och dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118). I punkt 391 i den överklagade domen fann tribunalen att rådet vid antagandet av det omtvistade beslutet inte i tillräcklig grad beaktat alla relevanta omständigheter med anknytning till Västsaharas situation och att rådet saknade fog för att anse sig ha utrymme för skönsmässig bedömning när det gällde att avgöra huruvida det var nödvändigt att uppfylla kravet på att Västsaharas folk, i sin egenskap av tredje part i förhållande till det omtvistade avtalet, måste samtycka till det omtvistade avtalets tillämpning på Västsahara, i enlighet med domstolens tolkning av principen om traktaters relativa verkan jämförd med principen om självbestämmande.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

47 Domstolens ordförande beslutade den 15 februari 2022 att förena målen C-779/21 P och C-799/21 P vad gäller den skriftliga och den muntliga delen av förfarandet samt domen.

48 Domstolens ordförande beslutade den 27 maj 2022 att Konungariket Spanien fick intervenera till stöd för kommissionens yrkanden i mål C-779/21 P.

49 Domstolens ordförande beslutade den 27 maj 2022 att Konungariket Spanien, Ungern, Republiken Portugal och Republiken Slovakien fick intervenera till stöd för rådets yrkanden i mål C-799/21 P.

50 Domstolens ordförande beslutade den 13 juni 2022 att även Konungariket Belgien fick intervenera till stöd för rådets yrkanden i mål C-799/21 P. Konungariket Belgien deltog emellertid inte i den skriftliga delen av förfarandet.

51 Kommissionen (mål C-779/21 P) har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogilla Front Polisarios talan vid tribunalen, eller, för det fall domstolen slår fast att målet inte är färdigt för avgörande, återförvisa detsamma till tribunalen, och

– förplikta Front Polisario att ersätta samtliga rättegångskostnader vid både tribunalen och domstolen, inklusive klagandens rättegångskostnader.

52 Rådet (mål C-799/21 P) har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– slutgiltigt avgöra de frågor som utgör föremålet för överklagandet och ogilla Front Polisarios talan,

– förplikta Front Polisario att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande och i mål T-279/19, och

– alternativt, förordna att rättsverkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå under tolv månader från det att dom meddelas i målet.

53 Front Polisario har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandena,

– förplikta kommissionen att ersätta Front Polisarios samtliga rättegångskostnader i förevarande mål, och

– förplikta rådet att ersätta Front Polisarios samtliga rättegångskostnader i förevarande mål och vid tribunalen.

54 Republiken Frankrike har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– slutgiltigt avgöra de frågor som utgör föremålet för överklagandena och ogilla Front Polisarios talan eller, om domstolen finner att målet inte är färdigt för avgörande, återförvisa detsamma till tribunalen, och

– alternativt, av de skäl som rådet och kommissionen har hänvisat till, förordna att rättsverkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå under arton månader från det att dom meddelas i målet.

55 Comader har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– avvisa Front Polisarios talan eller i vart fall ogilla densamma, och

– förplikta Front Polisario att ersätta rättegångskostnaderna.

56 Konungariket Spanien har yrkat att domstolen ska bifalla kommissionens överklagande i mål C-779/21 P och rådets överklagande i mål C-799/21 P. Konungariket Belgien, Ungern, Republiken Portugal och Republiken Slovakien har yrkat att domstolen ska bifalla rådets överklagande.

Prövning av överklagandena

57 Till stöd för sina överklaganden har kommissionen (klagande i mål C-779/21 P) och rådet (klagande i mål C-799/21 P) åberopat fem respektive fyra grunder. Genom de tre första grunderna i mål C-779/21 P och de två första grunderna i mål C-799/21 P har det gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när det gäller frågan huruvida Front Polisarios talan vid tribunalen kunde tas upp till sakprövning. Genom den fjärde och den femte grunden i mål C-779/21 P samt den tredje och den fjärde grunden i mål C-799/21 P har det gjorts gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i samband med att den prövade talan i sak.

Den första grunden för överklagandet i mål C-779/21 P och den första grunden för överklagandet i mål C-799/21 P: Front Polisarios bristande partshabilitet

Parternas argument

58 Genom sin första respektive grund har rådet och kommissionen gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 90–114 i den överklagade domen slog fast att Front Polisario har partshabilitet vid unionsdomstolen.

59 Rådet och kommissionen, liksom Republiken Frankrike och Comader, har bland annat hävdat att Front Polisario inte är ett rättssubjekt vare sig enligt folkrätten eller enligt unionsrätten. Dessutom anser de att principen om effektivt domstolsskydd inte kan åberopas i syfte att ge Front Polisario möjlighet att väcka talan vid tribunalen för att på så sätt tillvarata rätten till självbestämmande för Västsaharas folk. Annars skulle det betyda att det förelåg en rätt att få vilken talan som helst prövad av unionsdomstolen, som har rollen av en ”inhemsk” domstol, även en talan som handlar om en under internationell rätt reglerad internationell tvist, som har väckts av ett folkrättsligt rättssubjekt och som inte kan väckas vid en internationell domstol. Enligt rådet innebär inte rätten till ett effektivt domstolsskydd att var och en får väcka talan vid unionsdomstolen, utan iakttagande av sakprövningsförutsättningarna i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

60 Kommissionen har dessutom gjort gällande följande. Front Polisario deltar visserligen i försöken att finna en ”politisk lösning” på frågan om Västsaharas slutgiltiga ställning, såsom angetts i punkterna 91 och 92 i den överklagade domen. Betydelsen av FN:s generalförsamlings resolution 34/37, som tribunalen har hänvisat till (se även punkt 29 ovan), måste emellertid sättas i perspektiv. I resolutionen rekommenderas visserligen att Front Polisario deltar i den politiska lösningen av Västsahara-konflikten i egenskap av ”företrädare” för Västsaharas folk. Resolutionen är inte bindande; den antogs emellertid innan befolkningen i Västsahara gavs en viss form av lokal representativitet genom allmänna direkta val. Unionen har aldrig erkänt Front Polisario på något annat sätt än som en av ”parterna” i en fredsprocess på FN-nivå. Vidare är det fortfarande relativt oklart hur stor den exakta andel av Västsaharas folk är som fram till denna dag anser sig företrädas av Front Polisario.

61 Rådet anser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att göra en extensiv tolkning av begreppet ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Tribunalen beaktade därvid inte gränserna för Front Polisarios roll och representativitet enligt folkrätten. Vidare gjorde tribunalen fel då den i punkt 103 i den överklagade domen underkände rådets argument i detta avseende. Tribunalen gjorde enligt rådet fel när den fann att Front Polisarios representativitet, inom ramen för processen för att få till stånd en politisk lösning på tvisten på FN-nivå, utgjorde skäl för att tillerkänna Front Polisario ställning som ”juridisk

person”, detta för att möjliggöra för Front Polisario att bestrida giltigheten av ett beslut om ingående av ett avtal som inte påverkar möjligheten att bilägga den ovannämnda tvisten. Front Polisarios roll på internationell nivå består endast i att den, i egenskap av företrädare för Västsaharas folk, får delta i de förhandlingar som förs under FN:s ledning om Västsaharas slutgiltiga ställning, i enlighet med FN:s generalförsamlings resolution 34/37 (se punkt 29 ovan). Den omständigheten att unionsinstitutionerna erkänner förekomsten av en tvist som är föremål för förhandlingar inom ramen för FN innebär ingalunda att unionen eller unionsinstitutionerna erkänner Front Polisario som deras samtalspartner, då unionen inte deltar som part i dessa förhandlingar.

62 Front Polisario har bestritt dessa argument.

Domstolens bedömning

63 Såsom tribunalen erinrade om i punkterna 82 och 83 i den överklagade domen stadgas det i artikel 263 fjärde stycket FEUF att alla fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i första och andra styckena i denna artikel, får väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder. Domstolen har emellertid redan slagit fast att en enhet kan tillerkännas partshabilitet vid unionsdomstolarna oberoende av huruvida den har bildats såsom juridisk person enligt nationell lagstiftning.

64 Såsom uttalats av tribunalen i punkt 84 i den överklagade domen har så bland annat skett i fall där den aktuella enheten dels har varit tillräckligt representativ i förhållande till de personer vilkas på unionsrätten grundade rättigheter den har uppgett sig tillvarata samt har haft den självständighet och det ansvar som krävs för att kunna handla i av unionsrätten reglerade rättsliga sammanhang, dels har erkänts av institutionerna som samtalspartner i samband med förhandlingar rörande nämnda rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 oktober 1974, Union syndicale – Service public européen m.fl./rådet, 175/73, EU:C:1974:95, punkterna 9–17, och dom av den 8 oktober 1974, Syndicat général du personnel des organismes européens/kommissionen, 18/74, EU:C:1974:96, punkterna 5–13).

65 Så har också skett i fall – såsom tribunalen påpekade i punkt 85 i den överklagade domen – när unionsinstitutionerna behandlat denna enhet som ett separat rättssubjekt med egna rättigheter och skyldigheter. Av konsekvens- och rättviseskäl är det nämligen nödvändigt att en sådan enhet tillerkänns partshabilitet så att den kan bestrida åtgärder vidtagna av institutionerna som innebär att dess rättigheter inskränks eller beslut antagna av institutionerna som missgynnar den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/kommissionen, 135/81, EU:C:1982:371, punkterna 9–11, dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkterna 107–112, och dom av den 15 juni 2017, Al-Faqih m.fl./kommissionen, C-19/16 P, EU:C:2017:466, punkt 40).

66 Tribunalen erinrade för övrigt med rätta, i punkt 86 i den överklagade domen, om att det följer av domstolens praxis att begreppet juridisk person i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte får tolkas restriktivt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 44).

67 I förevarande fall konstaterar domstolen – i likhet med generaladvokaten i punkt 82 i sitt förslag till avgörande – följande. Front Polisario är en självutnämnd befrielserörelse som bildats för att strida för en särskild typ av framtida styre för det icke självstyrande Västsahara. Front Polisario

strävar efter att Västsahara ska vara oberoende, för närvarande i förhållande till Konungariket Marocko, och efter att en suverän sahrawisk stat ska bildas. Front Polisario försöker således att – inom ramen för utövandet av rätten till självbestämmande för folket i det icke självstyrande Västsahara – upprätta en självständig stat.

68 I och med att Front Polisario just försöker att, med stöd av rätten till självbestämmande för Västsaharas folk, bilda en statlig rättsordning för Västsahara, kan det inte krävas att Front Polisario, för att anses ha partshabilitet vid unionsdomstolarna, ska ha bildats som en juridisk person i enlighet med en viss nationell rättsordning.

69 Front Polisario är dessutom en av de legitima samtalsparterna inom ramen för den process för att fastställa Västsaharas framtid som leds av FN:s säkerhetsråd (se punkt 31 ovan). De beslut som fattas därvid är bindande för samtliga medlemsstater och för unionsinstitutionerna, trots att Front Polisario aldrig tillerkänts status som ”nationell befrielserörelse” av vare sig FN eller unionen och dess medlemsstater.

70 Domstolen finner därför att Front Polisario, som även deltar i diverse internationella fora, bland annat afrikanska sådana, och har bilaterala rättsförhållanden på internationell nivå, har en tillräcklig rättslig existens för att ha partshabilitet vid unionsdomstolarna.

71 När det gäller frågan huruvida Front Polisario lagligen kan anses företräda de intressen som tillkommer Västsaharas folk, avser denna fråga Front Polisarios rätt att föra talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, inte dess partshabilitet vid unionsdomstolen.

72 Det har avslutningsvis gjorts gällande att Front Polisario inte har erkänts i medlemsstaterna som rättssubjekt och att ingen domstol i någon medlemsstat har funnit organisationen ha partshabilitet. Vad beträffar dessa argument finner EU-domstolen att de är verkningslösa. Domstolen delar nämligen tribunalens bedömning i punkt 83 i den överklagade domen, det vill säga att även om begreppet juridisk person i artikel 263 fjärde stycket FEUF i princip förutsätter att det är fråga om ett rättssubjekt, något som ska kontrolleras mot bakgrund av nationell lagstiftning i enlighet med vilken den ifrågavarande juridiska personen har bildats, så sammanfaller detta begrepp inte nödvändigtvis med motsvarande begrepp i medlemsstaternas olika rättsordningar. Domstolen har vidare slagit fast att ett tredjeland, i egenskap av stat som är ett internationellt rättssubjekt, ska betraktas som en ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 53).

73 Mot denna bakgrund finner domstolen således följande. Tribunalen kunde, utan att därvid göra någon felaktig rättstillämpning, dra slutsatsen att Front Polisario hade partshabilitet vid unionsdomstolarna, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

74 Överklagandet i mål C-779/21 P och överklagandet i mål C-799/21 P kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den första grunden i respektive mål.

Den andra och den tredje grunden för överklagandet i mål C-779/21 P och den andra grunden för överklagandet i mål C-799/21 P: Front Polisario berörs inte direkt och personligen av det omtvistade beslutet

75 Kommissionen har, genom den andra och den tredje grunden i mål C-779/21 P, och rådet, genom den andra grundens första och andra del i mål C-799/21 P, gjort gällande följande. Tribunalen gjorde en felbedömning när den i punkt 224 i den överklagade domen fann att Front Polisario var direkt berörd av det omtvistade beslutet, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Tribunalen gjorde även en felbedömning när den i punkt 238 i den överklagade domen fann att Front Polisario var personligen berörd av det omtvistade beslutet, i den mening som avses i nämnda bestämmelse.

Den andra grunden i mål C-779/21 P och den andra grundens första del i mål C-799/21 P: Front Polisario berörs inte direkt av det omtvistade beslutet

– *Parternas argument*

76 Rådet och kommissionen har gjort gällande att tribunalen gjorde en felbedömning när den i punkt 224 i den överklagade domen slog fast att Front Polisario var direkt berörd av det omtvistade beslutet.

77 Kommissionen har bland annat gjort gällande följande. Tribunalen åsidosatte unionsrätten när den slog fast att vissa verkningar av det omtvistade beslutet och det omtvistade avtalet uppfyllde villkoren för att kunna konstatera att Front Polisario var direkt berörd av det omtvistade beslutet. Tribunalen gjorde detta trots att det omtvistade avtalet, som i beslutet godkändes å unionens vägnar, medelst en ändring av ursprungsreglerna, inte innebär något annat än att tillträde ges till förmånsbehandling i unionen för vissa produkter från Västsahara, samtidigt som det läggs vikt vid att erkänna Västsaharas separata status och det ingalunda avgörs vilken utgång som processen på FN-nivå rörande Västsaharas självstyre ska få. Kommissionen anser därför att det är importörerna som i förekommande fall kan göra gällande ”rättigheter” enligt avtalet och vid medlemsstaternas domstolar bestrida beslut som tullmyndigheterna fattat vid genomförandet av detta avtal, för det fall dessa rättigheter träds förnär. Tulldeklaranterna ska emellertid som huvudregel vara etablerade i unionen. Producenterna från det tredjeland som avses i avtalet kan visserligen dra nytta av en större tillgång till den europeiska marknaden, men denna fördel är att betrakta som en ”ekonomisk” verkan av det omtvistade avtalet. Verkningarna ”utanför unionen” är således inte av juridisk art och regleras inte heller av unionsrätten.

78 Kommissionen har vidare anfört att syftet med tribunalens resonemang för att underkänna institutionernas argument inte är att visa att Front Polisario berörs direkt av det omtvistade beslutet; syftet är snarare att visa att det omtvistade avtalet är tillämpligt på Västsahara och att det således påverkar Västsaharas folk. Den omständigheten att de marockanska tullmyndigheterna uppmanas att delta i genomförandet av det omtvistade avtalet när det gäller utfärdande av ursprungsintyg, eller att exportörerna måste iaktta vissa villkor för att importörerna ska kunna komma i åtnjutande av förmånstullar, eller att avtalet påverkar produkter från Västsahara, innebär inte på något sätt att nämnda avtal får rättsverkningar i ett tredje territorium.

79 Rådet har bland annat tillagt följande. Slutsatsen i punkt 171 i den överklagade domen – nämligen att arten av ett beslut om ingående av ett internationellt avtal och ett sådant besluts egna rättsverkningar är av sådan beskaffenhet att det inte a priori kan uteslutas att det omtvistade beslutet, till följd av det omtvistade avtalets innehåll, får en direkt inverkan på Front Polisarios rättsliga ställning – bygger på en felaktig rättstillämpning.

80 Tribunalen gjorde fel när den, i punkterna 150 och 162 i den överklagade domen, slog fast att ett beslut om ingående av ett internationellt avtal utgör en del av detta avtal och medför rättsverkningar för övriga parter ”genom att det ger formellt uttryck åt unionens godtagande av sina åtaganden gentemot dessa parter”. Det omtvistade beslutet har inga rättsverkningar utanför unionens interna rättsordning. Genom detta beslut har unionen gett uttryck för sitt samtycke i unionens interna rättsordning, i motsats till vad tribunalen fann i punkt 162 i den överklagade domen.

81 Det är unionens delgivningsakt, som uttryckligen nämns såväl i den sista punkten i det omtvistade avtalet som i artikel 2 i det omtvistade beslutet, som Front Polisario borde ha väckt talan mot vid tribunalen – under förutsättning att samtliga sakprövningsförutsättningar var uppfyllda. Rådet har för övrigt bestritt att sakprövningsförutsättningarna är uppfyllda i förevarande fall.

82 Rådet har även bestritt tribunalens slutsats i punkt 215 i den överklagade domen, nämligen att eftersom ingåendet av det omtvistade avtalet påverkar Västsaharas folk och kräver dess samtycke, får det omtvistade beslutet direkt inverkan på Front Polisarios rättsliga ställning i dess egenskap av företrädare för det folket.

83 Republiken Frankrike anser att tribunalen gjorde en rad rättsliga fel vid bedömningen avseende rättsverkningarna av ett rådsbeslut om ingående av ett internationellt avtal. Republiken Frankrike har, i likhet med rådet, understrukit att även om slutsatsen i punkt 150 i den överklagade domen – nämligen att ett beslut om ingående av ett internationellt avtal ger konkret uttryck åt unionens samtycke till att vara bunden av det avtalet – är korrekt i unionens rättsordning, så är det endast delgivningen av den berörda parten om att de interna förfarandena har slutförts som på ett internationellt plan ger uttryck för ett samtycke till att vara bunden av ett avtal. Vidare gjorde tribunalen en rad andra rättsliga fel när den påstod att Front Polisarios rättsliga ställning ändras direkt av det omtvistade avtalet i sig.

84 På samma sätt har Comader för det första biträtt rådets argument vad gäller tribunalens felaktiga rättstillämpning i punkterna 149–159 i den överklagade domen, eftersom beslutet att ingå en traktat inte innebär att traktaten träder i kraft. Principen om ett effektivt domstolsskydd syftar inte heller till att utsträcka talerätten för en icke europeisk sökande för att tillvarata kollektiva rättigheter enligt folkrätten. För det andra har Comader gjort gällande att tribunalen förväxlade Front Polisario med Västsaharas folk när tribunalen i punkt 215 i den överklagade domen fann att Front Polisario ”direkt” berördes av det omtvistade beslutet.

85 Front Polisario har bestritt dessa argument.

– *Domstolens bedömning*

86 I punkt 63 ovan har domstolen erinrat om att enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

87 Såsom tribunalen påpekade i punkt 144 i den överklagade domen följer det av fast rättspraxis att villkoret att en fysisk eller juridisk person måste vara direkt berörd av det beslut mot vilket talan väcks kan anses vara uppfyllt endast om två kumulativa kriterier är uppfyllda. För det första måste den omtvistade åtgärden ha direkt inverkan på dennes rättsliga ställning. För det andra får den inte lämna något utrymme för skönsmässig bedömning för dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och följa enbart av unionslagstiftningen, utan att några mellankommande regler tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 42 och där angiven rättspraxis, samt dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

88 Front Polisario väckte talan om ogiltigförklaring vid tribunalen för att värna rätten till självbestämmande för Västsaharas folk; denna rätt har redan erkänts av domstolen i punkterna 88, 91 och 105 i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Det är emellertid mot bakgrund av det omtvistade beslutets och följaktligen det omtvistade avtalets verkningar på den rättsliga ställningen för Västsaharas folk, företrätt av Front Polisario i förevarande mål, som domstolen ska pröva huruvida Front Polisario är direkt berörd av nämnda beslut, i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i föregående punkt.

89 Det förhåller sig nämligen så, att även om Front Polisario inte officiellt erkänts som exklusiv företrädare för Västsaharas folk, så är Front Polisario, i enlighet med resolutioner från FN:s högsta organ, däribland de resolutioner från FN:s säkerhetsråd som avses i punkt 31 ovan, en privilegierad samtalspartner i den process under FN:s ledning som är tänkt att fastställa Västsaharas framtida status. Front Polisario deltar likaså i andra internationella fora för att värna självbestämmanderätten för Västsaharas folk.

90 Dessa särskilda omständigheter ger vid handen att Front Polisario vid unionsdomstolen får bestrida lagenligheten av en unionsrättsakt som har en direkt inverkan på den rättsliga ställningen för Västsaharas folk i dess egenskap av innehavare av självbestämmanderätten, när nämnda rättsakt berör Västsaharas folk personligen eller, då det är fråga om en regleringsakt, inte medför några genomförandeåtgärder.

91 Under dessa omständigheter ska villkoret i artikel 263 fjärde stycket FEUF, nämligen att en fysisk eller juridisk person måste vara direkt berörd av det beslut som är föremål för talan, med beaktande av artikel 73 i FN:s stadga och principen om ett effektivt domstolsskydd, bedömas i förhållande till den rättsliga situationen för Västsaharas folk, företrätt av Front Polisario i förevarande mål.

92 Det omtvistade beslutet, och i förlängningen även det omtvistade avtalet, uppfyller – genom den inverkan som beslutet och avtalet har på rätten för Västsaharas folk till självbestämmande – de villkor som anges i punkt 87 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkt 106).

93 Dels har detta beslut nämligen, såsom generaladvokaten i allt väsentligt har påpekat i punkt 75 i sitt förslag till avgörande, antagits med föresatsen att ingå ett internationellt avtal som ska tillämpas på huvuddelen av det territorium där Västsaharas folk har självbestämmanderätt. Beslutet påverkar därför med nödvändighet detta folks rättigheter med avseende på detta territorium, däribland rätten att utnyttja naturrikedomar enligt artikel 73 i FN-stadgan och enligt

den internationella sedvanerättsliga principen om permanent suveränitet över naturresurser (se, för ett liknande resonemang, ICJ, Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda), dom av den 19 december 2005, ICJ Reports 2005, s. 168, punkt 244).

94 Unionen erkänner visserligen inte genom det omtvistade avtalet Konungariket Marockos anspråk på suveränitet över Västsahara. Inte desto mindre erkänner avtalet rättsverkningarna i unionsrätten av åtgärder som Konungariket Marockos behöriga myndigheter, bland annat tullmyndigheterna, har vidtagit på detta icke självstyrande territorium; det kan därvid vara fråga om åtgärder såsom utfärdande av ursprungsintyg för produkter med ursprung i Västsahara.

95 Härvidlag kan domstolen inte godta kommissionens argument att den omständigheten att det omtvistade avtalet påverkar produkter med ursprung i Västsahara inte rättsligt innebär att ”det omtvistade avtalet tillämpas på Västsaharas territorium”. Genomförandet av det avtalet förutsätter nämligen att de marockanska myndigheterna är på plats i Västsahara och att de ombesörjer förvaltning där med föresatsen att vidta vissa åtgärder som anges i avtalet. Genom att tillerkänna sådana av de marockanska myndigheterna vidtagna åtgärder rättsverkningar i unionsrätten, har det omtvistade beslutet således direkt inverkan på den rättsliga ställningen för Västsaharas folk i dess egenskap av innehavare av rätten till självbestämmande, oberoende av huruvida det omtvistade avtalet enligt folkrätten kan göras gällande gentemot Västsaharas folk med hänsyn till principen om traktaters relativa verkan.

96 Dels är unionen, efter det att det omtvistade avtalet trätt i kraft, skyldig att bevilja förmånsbehandling för produkter med ursprung i Västsahara som certifierats som sådana av de marockanska tullmyndigheterna, och det är därvid inte nödvändigt att anta någon ytterligare rättsakt, utöver det omtvistade beslutet, som medför ett bedömningsutrymme för de myndigheter som har till uppgift att genomföra nämnda avtal, ett genomförande som såtillvida är rent automatiskt.

97 I detta sammanhang kan domstolen inte godta de argument som framförts av rådet och Republiken Frankrike gentemot punkterna 150 och 162 i den överklagade domen; rådet och Frankrike har därvid anfört att Front Polisarios talan vid tribunalen inte borde ha avsett beslutet om ingående av det omtvistade avtalet, utan i stället den akt varigenom unionen delgav Konungariket Marocko en underrättelse om att unionen godkänt avtalet.

98 Ett beslut om ingående av ett internationellt avtal utgör nämligen i unionens interna rättsordning en definitiv rättsakt som ger uttryck åt unionens samtycke till att vara bunden av det avtalet (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/00 (Cartagenaprotokollet om biosäkerhet) av den 6 december 2001, EU:C:2001:664, punkt 5). Enligt fast rättspraxis (se punkt 135 i den överklagade domen) utgör detta beslut en rättsakt mot vilken talan kan väckas, eftersom domstolen inte är behörig att ogiltigförklara ett internationellt avtal (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkterna 45–51). En delgivning med underrättelse till den andra avtalsparten om att ett sådant avtal har godkänts utgör däremot en genomförandeåtgärd som i princip ska anses utgöra en rättsakt som inte kan angripas.

99 Mot denna bakgrund gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 224 i den överklagade domen slog fast att Front Polisario var direkt berörd av det omtvistade beslutet.

100 Överklagandet i mål C-779/21 P, såvitt avser den andra grunden, och överklagandet i mål C-799/21 P, såvitt avser den andra grundens första del, kan följaktligen inte bifallas.

Den tredje grunden i mål C-779/21 P och den andra grundens andra del i mål C-799/21 P: Front Polisario berörs inte personligen av det omtvistade beslutet

– *Parternas argument*

101 Rådet, kommissionen, Republiken Frankrike och Comader anser att tribunalen gjorde en felaktig bedömning när den i punkt 238 i den överklagade domen slog fast att Front Polisario berördes personligen av det omtvistade beslutet.

102 Kommissionen har bland annat påpekat att tribunalen i punkt 230 i den överklagade domen begränsade sig till att hänvisa till resonemanget om huruvida Front Polisario berördes direkt av det omtvistade beslutet, ett resonemang varigenom tribunalen, enligt vad kommissionen gjort gällande inom ramen för den andra grunden i mål C-779/21 P, gjorde en felaktig rättstillämpning. Rådet har likaså gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning även när den drog slutsatsen att Front Polisario berörs personligen av det omtvistade beslutet.

103 Rådet och kommissionen har dessutom båda invänt mot tribunalens underkännande i punkt 235 i den överklagade domen av relevansen av domen av den 10 april 2003, kommissionen/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217). Däri uttalade domstolen att det allmänna intresse som ett utomeuropeiskt land eller territorium, såsom behörig enhet i ekonomiska och sociala frågor inom sitt territorium, kan ha av en utgång som är gynnsam för den ekonomiska utvecklingen i området inte i sig är tillräckligt för att det ska anses vara personligen berört, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

104 Kommissionen har i detta avseende understrukit att den åtskillnad som tribunalen gjorde i punkterna 234 och 235 i den överklagade domen mellan, å ena sidan, den situation som var i fråga i domen av den 10 april 2003, kommissionen/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), och, å andra sidan, den situation som är i fråga i förevarande mål, är artificiell och felaktig i rättsligt hänseende. Den i nämnda dom ifrågasatta åtgärden avsåg nämligen endast utomeuropeiska länder och territorier, varav vissa är eller var icke självstyrande territorier. Det kan inte godtas att Nederländska Antillernas regering inte får väcka talan mot en unionsrättsakt som i ekonomiskt hänseende rör dess territorium, medan Front Polisario får göra så. I annat fall innebär detta att rörelser som strävar efter att ett territorium ska bli oberoende, eller som befinner sig i en konflikt med en stat, kommer i åtnjutande av fler skyddsmekanismer än regionala regeringar.

105 Rådet anser för sin del att tribunalens domskäl inte ger svar på det argument som rådet hämtat från domen av den 10 april 2003, kommissionen/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217). I sin duplik till tribunalen hade rådet gjort gällande att det följde av den domen att även om det antas att Front Polisario är en enhet med behörighet i ekonomiska frågor rörande Västsahara (vilket dock inte är fallet) så är detta inte tillfyllest för att Front Polisario ska kunna anses vara personligen berörd av det omtvistade avtalet.

106 Front Polisario har bestritt dessa argument.

– *Domstolens bedömning*

107 Av fast rättspraxis framgår att andra rättssubjekt än de som ett beslut är riktat till endast kan göra gällande att de är personligen berörda, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, om det beslut som begärs ogiltigförklarat påverkar dem på grund av vissa för dem utmärkande egenskaper eller på grund av faktiska omständigheter som särskiljer dem från alla andra rättssubjekt, och därigenom medför att de individualiseras på motsvarande sätt som den som beslutet är riktat till (dom av den 18 oktober 2018, Internacional de Productos Metálicos/kommissionen, C-145/17 P, EU:C:2018:839, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

108 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 88–92 ovan konstaterar domstolen följande. Folket i Västsahara, företrätt av Front Polisario i förevarande mål, berörs personligen av det omtvistade beslutet. Västsaharas territorium inkluderas nämligen uttryckligen i det omtvistade avtalets tillämpningsområde, vilket är bindande för unionen enligt det omtvistade beslutet. Detta förändrar rättsställningen för Västsaharas folk i dess egenskap av innehavare av rätten till självbestämmande såvitt avser nämnda territorium. Denna egenskap särskiljer nämligen Västsaharas folk från alla andra personer eller enheter, inbegripet alla andra folkrättsliga rättssubjekt.

109 Domstolen godtar inte heller kommissionens och rådets argument avseende domen av den 10 april 2003, kommissionen/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217). I den domen fann domstolen att det allmänna intresse som ett utomeuropeiskt land eller territorium, såsom behörig enhet i ekonomiska och sociala frågor inom sitt territorium, kan ha av en utgång som är gynnsam för den ekonomiska utvecklingen i området inte i sig är tillräckligt för att det ska anses vara berört i den mening som avses i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 263 fjärde stycket FEUF). Tribunalen lade nämligen inte det omtvistade avtalets ekonomiska verkningar till grund för sin bedömning att Front Polisario berörs personligen av nämnda beslut och i förlängningen av det omtvistade avtalet, utan i stället den omständigheten att Front Polisario företräder Västsaharas folk i egenskap av innehavare av rätten till självbestämmande såvitt avser Västsahara.

110 Överklagandet i mål C-779/21 P kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden. Likaså kan inte överklagandet i mål C-799/21 P vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del. Överklagandet i det målet kan således inte vinna bifall såvitt avser någon del av den andra grunden.

Den fjärde grunden för överklagandet i mål C-779/21 P och den fjärde grunden för överklagandet i mål C-799/21 P: Felaktig rättstillämpning vad gäller domstolsprövningens räckvidd och vad gäller samtycke från Västsaharas folk till det omtvistade avtalet

Parternas argument

111 Inom ramen för den fjärde grunden har rådet respektive kommissionen gjort gällande att tribunalen gjorde ett antal fel vid rättstillämpningen, nämligen genom att tolka och tillämpa folkrätten på ett felaktigt sätt, göra en felaktig bedömning av omfattningen av rådets utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om yttre förbindelser, bland annat vad gäller kravet på samtycke från Västsaharas folk, inte iaktta principen om att det ska gå att fästa tillit till rättsakter, missuppfatta rådets argument samt åsidosätta artikel 36 i stadgan för Europeiska unionens domstol, jämförd med artikel 53 första stycket i samma stadga.

112 Kommissionen har gjort gällande att tribunalen i punkterna 307–392 i den överklagade domen på ett unionsrättsvidrigt sätt tillerkände principen om traktaters relativa verkan, jämförd med rätten till självbestämmande, en absolut och extremt långtgående verkan. Tribunalen företog därvid en felaktig tolkning av domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Vidare underlät tribunalen att beakta gällande rättspraxis avseende rådets utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om yttre förbindelser, särskilt vad gäller internationell sedvanerätt.

113 Enligt kommissionen kan dessa fel delas in i fyra grupper med huvudsakliga anmärkningar: i) tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning vad gäller domstolsprövningens räckvidd, institutionernas utrymme för skönsmässig bedömning och nödvändigheten av att fastställa att det föreligger ett uppenbart fel för att det ska gå att slå fast att det omtvistade beslutet är ogiltigt på grund av att det är folkrättsvidrigt; ii) tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i det att det utifrån målets särskilda kontext inte erfordrats samtycke från Västsaharas folk; iii) även om det antas att sådant samtycke från Västsaharas folk erfordras för att det omtvistade beslutet ska anses vara giltigt, gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning i så måtto att samtyckesbegreppet, vilket tribunalen lade till grund för sin bedömning, gavs en alltför strikt innebörd samt iv) tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning i det att Front Polisario identifierats som en enhet som har att ge uttryck för sådant samtycke, med hänsyn tagen till Front Polisarios begränsade ställning och representativitet. Kommissionen har inom ramen för dessa fyra anmärkningar gjort gällande att tribunalen missbedömde den internationella sedvanerätten, trots att tribunalen var bunden av den i förevarande mål.

114 Kommissionen har påpekat att i samband med varje beslut om ingående av ett avtal med ett tredjeland ska det – med iakttagande av de principer och mål för yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU – företas en bedömning av vilka intressen som unionen har inom ramen för förbindelserna med det berörda tredjelandet; vidare ska det göras en bedömning av de divergerande intressen som må vara för handen vad beträffar dessa förbindelser. Rådet har enligt kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid avvägningen mellan, å ena sidan, målet att främja de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet och, å andra sidan, de andra mål som unionen föresatt sig att följa då den vidtar åtgärder på den internationella arenan jämte unionens övriga intressen. Domstolsprövningen ska i detta avseende med nödvändighet begränsas till frågan huruvida unionsinstitutionerna, genom att anta den aktuella rättsakten, har gjort uppenbart oriktiga bedömningar vad gäller tillämpningsvillkoren för dessa principer.

115 Tribunalen reducerade emellertid rådets utrymme för skönsmässig bedömning till noll genom att anse att det var ett oförytterligt krav att Front Polisario gav sitt uttryckliga samtycke; någon folkrättslig grund härför har inte redovisats. Tribunalen underlät att beakta att rådet har många och vitt skilda mål att beakta inom ramen för artikel 21 FEU, genom att i punkterna 277 och 278 i den överklagade domen endast hänvisa till punkt 1 i artikel 21 FEU, men inte till punkt 2. Tribunalen överskred därigenom omfattningen av sin domstolsprövning.

116 Tribunalen gjorde i detta avseende en felaktig tolkning av slutsatserna från domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973). Det går inte att utifrån Västsaharas rätt till självbestämmande (som bekräftades i den domen) dra slutsatsen att det krävs att Västsaharas folk ger sitt uttryckliga samtycke via Front Polisario, såsom enda språkrör, för att ett internationellt avtal om förmånliga tullar för produkter med ursprung i Västsahara, ingånget av unionen med en stat som agerar i Västsahara i egenskap av förvaltande makt och som har befogenhet att göra detta, ska kunna omfatta Västsahara.

117 Folk- och samtyckesbegreppen ska i förevarande fall beakta det rättsliga och faktiska sammanhang som kringgärdade det omtvistade beslutet och det omtvistade avtalet; därav framgår att den lösning som man slutligen använde sig av är förenlig med samtliga tillämpliga folkrättsliga regler, bland annat artikel 73 i FN-stadgan om främjande av välstånd för invånarna i icke självstyrande territorier, samt artikel 21.2 d och e FEU. Det är visserligen riktigt att punkterna 311 och 312 i den överklagade domen bekräftar att rättsläget fortfarande är oklart i vissa avseenden vad gäller de rättsregler som är tillämpliga på icke självstyrande territorier. Kommissionen har emellertid påpekat att tribunalen i punkterna 313–390 i den överklagade domen gjorde en rad fel; en sammanfattning av dessa fel återfinns i punkterna 112, 113, 115 och 116 ovan.

118 Rådet har – i motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 391 i den överklagade domen – hävdat att det tack vare de marockanska myndigheternas samråd, å ena sidan, och kommissionens och utrikestjänstens samråd, å andra sidan, varit möjligt att inhämta samtycke från Västsaharas folk. Rådet anser att tribunalen genom denna punkt 391, liksom genom punkterna 307–390 i den överklagade domen, vilka stöder slutsatsen i nämnda punkt 391, gjorde en felaktig rättstillämpning. Tribunalen misstog sig nämligen vad gäller innebörden av begreppet ”samtycke” från ett folk i ett icke självstyrande territorium, eller till och med vad gäller nödvändigheten av att införskaffa ett sådant samtycke. Dessutom åsidosatte tribunalen principen att det ska gå att fästa tillit till rådets skrivelser samt missuppfattade rådets argument. Tribunalen åsidosatte även sin motiveringsskyldighet.

119 Front Polisario har yrkat att överklagandena ska ogillas såvitt avser dessa grunder.

Domstolens bedömning

– *Inledande synpunkter*

120 Det framgår av punkt 251 i den överklagade domen att Front Polisario – inom ramen för den tredje grunden för talan vid tribunalen – gjorde gällande att rådet, när det utan Front Polisarios samtycke ingick ett internationellt avtal med Konungariket Marocko som uttryckligen var tillämpligt på Västsaharas territorium, åsidosatte den skyldighet att följa domstolens domar som framgår av artikel 266 FEUF. Enligt Front Polisario har domstolen nämligen funnit att principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan gör det juridiskt omöjligt att indirekt inbegripa det territoriet i tillämpningsområdet för avtal mellan unionen och Konungariket Marocko. Härav följer att det i än mindre grad var möjligt att uttryckligen tillämpa sådana avtal på Västsahara. Front Polisario gjorde särskilt gällande att det omtvistade avtalet strider mot rättspraxis i så måtto att det innebär att Västsaharas åtskilda och avgränsade status träds förnär och att kravet på samtycke från Västsaharas folk inte iakttas.

121 Såsom tribunalen konstaterade i punkt 298 i den överklagade domen består denna grund i allt väsentligt av tre delar. Den första delgrunden avser unionens och Konungariket Marockos avsaknad av möjlighet att ingå ett på Västsahara tillämpligt avtal. Som andra delgrund har det gjorts gällande att Västsaharas åtskilda och avgränsade status trätts förnär, i strid med principen om självbestämmande. Den tredje delgrunden avser åsidosättande av kravet på samtycke från Västsaharas folk, i dess egenskap av tredje part i förhållande till det omtvistade avtalet, i den mening som följer av principen om traktaters relativa verkan.

122 Tribunalen fann att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den tredje grundens första del. Tribunalen biföll emellertid talan såvitt avsåg den tredje delgrunden. Tribunalen fann således att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras och att det därvid saknades anledning att pröva den tredje grundens andra del liksom övriga grunder för talan.

123 I punkt 391 i den överklagade domen sammanfattade tribunalen sitt resonemang avseende den av Front Polisario åberopade tredje delen av den tredje grunden enligt följande:

”… vid antagandet av det [omtvistade] beslutet [beaktade rådet] inte i tillräcklig grad … alla relevanta omständigheter med anknytning till Västsaharas situation och … rådet saknade fog för att anse sig ha utrymme för skönsmässig bedömning när det gällde att avgöra huruvida det var nödvändigt att uppfylla kravet på att Västsaharas folk, i sin egenskap av tredje part i förhållande till det omtvistade avtalet, måste samtycka till det avtalets tillämpning på Västsahara, i enlighet med domstolens tolkning av principen om traktaters relativa verkan jämförd med principen om självbestämmande. I synnerhet saknade rådet och kommissionen för det första fog för sin bedömning att den rådande situationen i Västsahara inte gjorde det möjligt att förvissa sig om att sådant samtycke förelåg och särskilt att göra detta via [Front Polisario]. För det andra grundades rådets bedömning att det samråd som genomfördes av kommissionen och utrikestjänsten – vilket inte syftade till inhämtande av ett sådant samtycke och inte var avsett att omfatta ’organ’ som var ’representativa’ för Västsaharas folk – var tillräckligt för iakttagande av principen om traktaters relativa verkan, såsom domstolen hade tolkat denna i punkt 106 i domen [av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], på en missuppfattning både av det samrådets omfattning och av innebörden i det krav som uppställs i den punkten. För det tredje gjorde rådet en felaktig bedömning när det på grundval av skrivelsen av den 29 januari 2002 [från FN:s rättschef och tillika undergeneralsekreterare för rättsliga frågor (nedan kallad skrivelsen av den 29 januari 2002 från FN:s rättschef)] ansåg sig kunna ersätta det kravet med de kriterier som enligt rådet anges i den skrivelsen.”

124 Domstolen kommer först att pröva klagandenas anmärkningar avseende samtycke från Västsaharas folk genom samråd med företrädare för befolkningsgrupper i Västsahara samt avseende räckvidden av domstolsprövningen av det omtvistade beslutet och, i förlängningen, av det omtvistade avtalet vad gäller nämnda samtycke; detta inbegriper klagandenas argument avseende räckvidden av skrivelsen av den 29 januari 2002 från FN:s rättschef. Därefter kommer domstolen att pröva klagandenas anmärkningar avseende nödvändigheten av ett sådant samtycke och identifieringen av Front Polisario som en enhet som har att ge sådant samtycke.

– Anmärkningarna avseende samtycke från Västsaharas folk genom samråd med företrädare för befolkningsgrupper i Västsahara samt avseende räckvidden av domstolsprövningen av det omtvistade beslutet

125 I punkt 106 i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), fann domstolen – i samband med tolkningen av begreppet Konungariket Marocko i artikel 94 i associeringsavtalet – att Västsaharas folk skulle anses utgöra ”tredje part” i den mening som följer av principen om traktaters relativa verkan, och att detta folk i egenskap av sådan tredje part kunde påverkas av associeringsavtalets genomförande om Västsaharas territorium innefattades i det avtalets tillämpningsområde, utan att det är nödvändigt att fastställa huruvida avtalet kan missgynna eller tvärtom gynna territoriet. Domstolen fann nämligen att en sådan tredje part i båda fallen måste samtycka till avtalets genomförande. I den dom som överklagats och som var

föremål för prövning i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), framgick det emellertid inte att Västsaharas folk hade gett något sådant samtycke.

126 I förevarande fall anges följande i skälen 10 i det omtvistade beslutet:

”Med beaktande av domstolens överväganden om samtycke [i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973)], har kommissionen i samarbete med [utrikestjänsten] vidtagit alla rimliga och möjliga åtgärder i den rådande situationen för att göra de berörda personerna tillräckligt delaktiga i syfte att säkerställa deras samtycke till avtalet. Omfattande samråd har hållits och en majoritet av de socioekonomiska och politiska aktörer som deltagit i samrådet har förordat en utvidgning av tullförmånerna i associeringsavtalet till Västsahara. De som har avvisat avtalets utvidgning ansåg i huvudsak att avtalet skulle bekräfta Konungariket Marockos ståndpunkt gällande Västsaharas territorium. Det finns dock ingenting i ordalydelsen i nämnda avtal som kan betraktas som ett erkännande av Konungariket Marockos suveränitet över Västsahara. …”

127 I detta avseende erinrar domstolen, för det första, om följande. Såsom anges i punkt 26 ovan flydde en stor del av Västsaharas befolkning till följd av den väpnade konflikt som under 1970-talet bröt ut mellan bland annat Konungariket Marocko och Front Polisario, varvid befolkningen hittade skydd på algeriskt territorium. Front Polisarios företrädare uppgav i detta avseende vid förhandlingen vid domstolen, utan att därvid bli motsagd, att av totalt omkring 500 000 människor av det sahrawiska folket bor för närvarande ungefär 250 000 i flyktingläger i Algeriet. En fjärdedel bor i den del av Västsahara som står under marockansk kontroll medan uppskattningsvis den sista fjärdedelen bor annorstädes runt om i världen.

128 Merparten av den nuvarande befolkningen i Västsahara ingår således inte i det folk som har rätt till självbestämmande, det vill säga Västsaharas folk. Det är bara Västsaharas folk, varav en stor del befinner sig utanför Västsahara, som har rätt till självbestämmande i förhållande till Västsaharas territorium. Rätten till självbestämmande tillkommer nämligen det berörda folket, inte befolkningen rent generellt i Västsahara, varav endast 25 procent – enligt de uppskattningar som kommissionen gett in vid förhandlingen vid domstolen – är av sahrawiskt ursprung.

129 Såsom har påpekats av generaladvokaten i punkterna 123 och 124 i förslaget till avgörande görs det i detta avseende skillnad mellan, å ena sidan, ”befolkningen” i ett icke självstyrande territorium och ”folket” i ett sådant territorium. ”Folket” hänför sig nämligen till en politisk enhet som har självbestämmanderätt; ”befolkningen” avser däremot invånarna i ett territorium.

130 I förevarande fall har kommissionen och utrikestjänsten genomfört samråd med ”den berörda befolkningen”. Såsom konstaterats av tribunalen i punkt 337 i den överklagade domen omfattar detta begrepp i huvudsak dem som för närvarande befinner sig i Västsahara, oberoende av huruvida de tillhör Västsaharas folk eller inte. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 373 i den överklagade domen slog fast att detta samråd således inte kan anses likvärdigt med ett inhämtande av samtycke från ”folket” i det icke självstyrande territoriet Västsahara.

131 För det andra erinrar domstolen om följande. Bland de relevanta regler som kan åberopas inom ramen för förhållanden mellan parterna i ett avtal mellan unionen och ett tredjeland återfinns den allmänna folkrättsliga principen om traktaters relativa verkan. Enligt denna princip ska traktater varken missgynna eller gynna tredje man (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Denna

allmänna folkrättsliga princip kommer till särskilt uttryck i artikel 34 i Wienkonventionen, enligt vilken en traktat varken skapar förpliktelser eller rättigheter för en tredje stat utan dess samtycke därtill (dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 44).

132 Nämnda princip (se även punkt 106 i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973), har en vidare räckvidd än en regel som bara utgör en regel för tolkningen av internationella avtal. Det förhåller sig nämligen så, att även om det är riktigt – såsom klagandena har gjort gällande – att ett avtal som påverkar en tredje parts rättigheter eller förpliktelser, då denna tredje part inte lämnat sitt samtycke, inte kan göras gällande gentemot denne enligt internationell avtalsrätt, så kan denna tredje part inte desto mindre påverkas av avtalets genomförande om ett territorium för vilket denna tredje part har suveräna rättigheter eller självbestämmanderätt omfattas av avtalets tillämpningsområde. Ett sådant genomförande kan, när det gäller en stat, kränka statens suveränitet över sitt territorium och, när det gäller ett folk, folkets rätt till självbestämmande på det territorium där folket äger självbestämmanderätt. Såsom domstolen påpekade i nämnda punkt 106 kräver således ett genomförande av ett internationellt avtal mellan unionen och Konungariket Marocko på Västsaharas territorium ett samtycke från Västsaharas folk.

133 Om Västsaharas folk inte har gett sitt samtycke till ett sådant avtal, som är ämnat att genomföras i Västsahara, kan detta således påverka giltigheten av en unionsrättsakt, såsom det omtvistade beslutet, om ingående av det avtalet. Enligt artikel 3.5 FEU och artikel 21.1 FEU ska unionens åtgärder i internationella sammanhang i synnerhet bidra till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i FN:s stadga. Enligt artikel 207.1 FEUF ska den gemensamma handelspolitiken föras inom ramen för principerna och målen för unionens yttre åtgärder (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/15 (Frihandelsavtal med Singapore) av den 16 maj 2017, EU:C:2017:376, punkterna 142–147).

134 Denna slutsats påverkas inte av det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet förfogar över. Såsom tribunalen påpekade i punkt 349 i den överklagade domen är rådets utrymme för skönsmässig bedömning kringgärdat med rättsliga begränsningar. Dels är detta bedömningsutrymme begränsat av den ur självbestämmandeprincipen härledda förpliktelsen att inom ramen för förbindelserna mellan unionen och Konungariket Marocko iaktta Västsaharas åtskilda och avgränsade status; dels är detta utrymme begränsat av det ur principen om traktaters relativa verkan härledda kravet på samtycke från Västsaharas folk till ett avtal mellan unionen och Konungariket Marocko som är ämnat att genomföras i Västsahara.

135 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i nämnda punkt 349 slog fast att det visserligen ankom på rådet att bedöma dels huruvida den rådande situationen i Västsahara gjorde det motiverat att anpassa formerna för uttryckandet av ett sådant samtycke, dels huruvida villkoren var uppfyllda för att Västsaharas folk skulle anses ha gett uttryck för ett sådant samtycke, och att rådet däremot inte utan att åsidosätta kravet på att Västsaharas folk skulle lämna sådant samtycke kunde besluta att det kunde avstå från att inhämta ett sådant samtycke.

136 Följaktligen finner domstolen att tribunalen inte överskridit gränserna för domstolsprövningen av unionsrättsakter som omfattas av unionens yttre åtgärder mot bakgrund av internationell sedvanerätt, såsom dessa gränser har slagits fast i domstolens praxis, när det gäller bedömningen av villkoret att det krävs samtycke från Västsaharas folk.

137 Domstolen kan för det tredje inte godta argumentet rörande räckvidden av skrivelsen av den 29 januari 2002 från FN:s rättschef, vad gäller kravet på samtycke från Västsaharas folk.

138 Tribunalen gjorde nämligen en riktig bedömning när den, i punkt 385 i den överklagade domen, fann att denna skrivelse inte utgör en EU-rättskälla som kan åberopas vid unionsdomstolen, då den som sådan varken kan liknas vid en folkrättslig konventionsregel som binder unionen eller en internationell sedvanerättslig regel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning), C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 87 och där angiven rättspraxis).

139 Vad sedan gäller kommissionens argument avseende tribunalens jämförelse i punkterna 338 och 339 i den överklagade domen mellan, å ena sidan, det aktuella samråd som kommissionen och utrikestjänsten genomförde, och, å andra sidan, de omfattande samråden med berörda parter enligt artikel 11.3 FEU och artikel 2 i protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, fogat till EU-fördraget och EUF-fördraget, finner domstolen att kommissionen inte kan vinna framgång med dessa argument då de är verkningslösa. I detta avseende räcker det nämligen att konstatera att sådana samråd – som särskilt ska föregå kommissionens framläggande av lagstiftningsförslag – i vart fall, såsom tribunalen i allt väsentligt har angett, till sin art och sitt syfte i grunden skiljer sig från det ur internationell sedvanerätt härledda kravet på samtycke från ett folk som har självbestämmanderätt för att ett internationellt avtal, i förhållande till vilket folket har ställning som tredje part, ska få tillämpas på det territorium som omfattas av självbestämmanderätten.

140 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 391 i den överklagade domen slog fast att rådet – då det ansåg att det samråd som genomfördes av kommissionen och utrikestjänsten hade gjort det möjligt att följa principen om traktaters relativa verkan, såsom den tolkats av domstolen i punkt 106 i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), – hade missuppfattat såväl samrådets omfattning som innebörden i det krav som anges i nämnda punkt 106. Vidare gjorde tribunalen i punkt 391 i den överklagade domen en riktig bedömning när den fann att rådet gjort en felaktig bedömning när det ansåg sig kunna ersätta det kravet med de kriterier som enligt rådet angavs i skrivelsen av den 29 januari 2002 från FN:s rättschef.

– Anmärkningarna avseende nödvändigheten av samtycke från Västsaharas folk och identifieringen av Front Polisario som en enhet som har att ge sådant samtycke

141 Såsom angetts i punkt 123 ovan fann tribunalen i punkt 391 i den överklagade domen att rådet vid antagandet av det omtvistade beslutet inte i tillräcklig grad beaktat alla relevanta omständigheter med anknytning till Västsaharas situation och att rådet saknade fog för att anse sig ha utrymme för skönsmässig bedömning när det gällde att avgöra huruvida det var nödvändigt att uppfylla kravet på samtycke från Västsaharas folk, i sin egenskap av tredje part i förhållande till det omtvistade avtalet, till det avtalets tillämpning på Västsahara, i enlighet med domstolens tolkning av principen om traktaters relativa verkan jämförd med principen om självbestämmande. I synnerhet fann tribunalen att rådet och kommissionen saknade fog för sin bedömning att den rådande situationen i Västsahara inte gjorde det möjligt att förvissa sig om att sådant samtycke förelåg.

142 Närmare bestämt påpekade tribunalen i punkt 321 i den överklagade domen att det omtvistade avtalet visserligen kan skapa rättigheter för exportörer i Västsahara, men att dessa verkningar uteslutande berör enskilda och inte någon tredje part i förhållande till det avtalet som skulle kunna lämna samtycke därtill. Tribunalen ansåg vidare att när det sedan gäller de fördelar som nämnda avtal kan tänkas ge Västsaharas befolkning som helhet, rör det sig i alla händelser om verkningar som är av ”rent samhällsekonomisk och inte rättslig art” och att ”[d]essa fördelar, som

till yttermera visso är indirekta, [därför inte kan] likställas med rättigheter som tillerkänns en tredje part i den mening som följer av principen om traktaters relativa verkan”. Tribunalen angav därefter följande i punkt 322 i den överklagade domen:

”Däremot medför det omtvistade avtalet att den berörda tredje parten åläggs en skyldighet i så måtto att detta avtal innebär att en av avtalsparterna tillerkänns en befogenhet inom nämnda tredje parts territorium, som denna tredje part således inte själv har rätt att utöva eller att i förekommande fall delegera (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 52). Varken detta konstaterande eller behovet av den aktuella tredje partens samtycke till den skyldigheten påverkas av rådets påstående att nämnda tredje part på nuvarande stadium skulle sakna förmåga att utöva denna befogenhet på grund av det aktuella territoriets ställning som icke självstyrande territorium och på grund av den situation som för närvarande råder där.”

143 Tribunalen drog härav, i punkt 323 i den överklagade domen, slutsatsen att den princip som kommer till uttryck i artikel 36.1 i Wienkonventionen – med innebörden att en tredje part kan förutsättas samtycka till en traktat när den skapar en rättighet för denne, såvida inte motsatsen har visats – inte var tillämplig i förevarande fall samt att samtycket således måste vara uttryckligt.

144 Tribunalens resonemang i punkterna 322 och 323 i den överklagade domen bygger emellertid på en felaktig rättstillämpning.

145 Visserligen gjorde tribunalen i detta avseende en riktig bedömning när den – såsom har konstaterats i punkterna 132–135 och 140 ovan – i allt väsentligt slog fast att på grundval av principen om rätten till självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan, såsom dessa har tolkats av domstolen, var Västsaharas folks samtycke till att det omtvistade avtalet genomfördes i Västsahara ett villkor för att det omtvistade beslutet skulle vara giltigt och att det samråd som kommissionen och utrikestjänsten genomfört inte kunde ge vid handen att något sådant samtycke lämnats av Västsaharas folk.

146 Däremot gjorde tribunalen en felaktig tolkning av det omtvistade avtalet när den i punkt 322 i den överklagade domen i allt väsentligt konstaterade att det avtalet innebär att Västsaharas folk åläggs en skyldighet i så måtto att Konungariket Marockos myndigheter tillerkänns vissa befogenheter inom Västsaharas territorium.

147 Genomförandet av det omtvistade avtalet innebär visserligen att rättsakter antagna av de marockanska myndigheterna inom Västsaharas territorium får sådana rättsverkningar som de som beskrivs i punkterna 94–96 ovan och som ändrar rättsställningen för Västsaharas folk. Att dessa myndigheter genom avtalet tillerkänns vissa administrativa befogenheter inom Västsaharas territorium innebär emellertid inte att avtalet kan anses ge upphov till rättsliga skyldigheter för Västsaharas folk, i egenskap av folkrättssubjekt.

148 Som framhålls i det omtvistade avtalet innebär avtalet inte att unionen erkänner att Konungariket Marocko – såsom påstått – har suveräna rättigheter över Västsahara. Det är för övrigt inte Västsaharas folk som är adressaten för de ursprungsintyg eller andra förvaltningsåtgärder som meddelas av de marockanska myndigheterna i samband med avtalet, vilka det då skulle ha en skyldighet att erkänna; Västsaharas folk är inte heller adressaten för de åtgärder som vidtas av unionens och medlemsstaternas myndigheter beträffande dessa. Eftersom det framgår av det omtvistade avtalet att det endast är tillämpligt på produkter med ursprung i Västsahara som är underkastade Konungariket Marockos tullmyndigheters kontroll, hindrar inte ingåendet av

avtalet unionen från att i förekommande fall föreskriva separata regler för produkter med ursprung i Västsahara som inte omfattas av dessa myndigheters kontroll, bland annat för produkter från den del av Västsaharas territorium som kontrolleras av Front Polisario.

149 Tribunalen grundade sig således på en felaktig premiss när den i punkt 323 i den överklagade domen konstaterade att samtycket från Västsaharas folk till det omtvistade avtalet måste vara uttryckligt.

150 Domstolen erinrar emellertid om att för det fall att ett avgörande från tribunalen innehåller domskäl som strider mot unionsrätten, men domslutet framstår som riktigt enligt andra rättsliga grunder, innebär inte detta åsidosättande att avgörandet ska upphävas och domskälen ska då ersättas (dom av den 17 januari 2023, Spanien/kommissionen, C-632/20 P, EU:C:2023:28, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

151 Domstolen ska således pröva huruvida domslutet i den överklagade domen, i den del det omtvistade beslutet ogiltigförklarades, framstår som oriktigt enligt andra rättsliga grunder än de som i punkterna 146–149 ovan identifierats som felaktiga.

152 I detta avseende noterar domstolen att det i internationell sedvanerätt inte anges någon särskild form för hur en tredje part ska uttrycka sitt samtycke till ett avtal som ger den en rättighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 1932 från permanenta Internationella domstolen i målet Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, PCIJ Reports 1927, Series A/B, nr 46, s. 148). Det är således enligt internationell sedvanerätt inte uteslutet att sådant samtycke kan ges underförstått under vissa omständigheter. Såvitt särskilt gäller ett folk i ett icke självstyrande territorium kan det således presumeras att det folket samtycker till ett internationellt avtal, i förhållande till vilket folket är tredje part och som ska tillämpas på det territorium som folkets självbestämmanderätt hänför sig till, förutsatt att två villkor är uppfyllda.

153 För det första får det aktuella avtalet inte medföra några förpliktelser för detta folk. För det andra måste det i avtalet anges att det berörda folket självt, om det inte på lämpligt sätt kan företrädas av befolkningen i det territorium där det har självbestämmanderätt, vid ett ianspråktagande av naturresurserna i detta territorium erhåller en exakt angiven, konkret, väsentlig och kontrollerbar fördel som står i proportion till i vilken utsträckning dessa naturresurser tas i anspråk. Denna fördel måste åtföljas av garantier för att naturresurserna tas i anspråk på ett sätt som överensstämmer med principen om hållbar utveckling, så att det kan säkerställas att det även fortsättningsvis, föreligger rika icke förnybara naturresurser och att förnybara naturresurser, såsom fiskbestånden, ständigt kan återuppbyggas. Slutligen måste det aktuella avtalet även innehålla en mekanism som gör det möjligt att med jämna mellanrum kontrollera att det berörda folket verkligen kan tillgodogöra sig den i avtalet angivna fördelen.

154 Dessa villkor ska iakttas för att säkerställa att ett sådant avtal är förenligt med den ur artikel 73 i FN-stadgan härledda och i internationell sedvanerätt fastlagda principen om att de intressen som tillkommer folken i icke självstyrande territorier ska komma i främsta rummet. Iakttagandet av dessa villkor bidrar således till att se till att unionens åtgärder i internationella sammanhang, såsom föreskrivs i artikel 21.1 FEU, utgår från principerna i FN-stadgan och i folkrätten.

155 För det fall dessa båda villkor (se punkt 153 ovan) är uppfyllda, ska det berörda folket anses ha gett sitt samtycke. Att en rörelse som uppger sig vara legitim företrädare för detta folk motsätter sig avtalet kan inte i sig vara tillfyllest för att vederlägga ett sådant presumerat samtycke.

156 Denna samtyckespresumtion kan emellertid motbevisas. Så är fallet om folkets legitima företrädare visar att det förmånssystem som folket omfattas av enligt det aktuella avtalet, eller den mekanism för regelbunden kontroll som måste finnas med i avtalet, inte uppfyller de villkor som anges i punkt 153 ovan. Det ankommer i förekommande fall på unionsdomstolen att avgöra denna fråga. Unionsdomstolen ska därvid i synnerhet avgöra huruvida nämnda avtal på ett lämpligt sätt värnar det berörda folkets självbestämmanderätt eller de ur denna självbestämmanderätt och ur artikel 73 i FN-stadgan härledda permanenta suveräna rättigheterna över naturresurserna. Vidare föreligger en möjlighet för kommissionen, rådet, Europaparlamentet och varje medlemsstat att – redan innan ett avtal undertecknas eller ingås mellan unionen och Konungariket Marocko, innehållande ett sådant förmånssystem – inhämta yttrande från domstolen om huruvida det planerade avtalet kan anses vara förenligt med fördragsbestämmelserna, särskilt artikel 21.1 FEU.

157 I förevarande fall finner domstolen att det första av de båda villkoren i punkt 153 ovan ska anses vara uppfyllt. Av de skäl som redovisas i punkterna 147 och 148 ovan medför det omtvistade avtalet nämligen inte några rättsliga förpliktelser för Västsaharas folk i egenskap av folkrättssubjekt, även om avtalet ändrar den unionsrättsliga ställningen för detta folk såvitt avser dess rätt till självbestämmande i Västsahara.

158 När det gäller det andra villkoret konstaterar domstolen att det är uppenbart att det omtvistade avtalet inte innehåller någon sådan fördel för Västsaharas folk som uppfyller de kännetecken som nämns i punkt 153 ovan. Detta framgår bland annat av kommissionens svar på de frågor som domstolen ställde under förhandlingen.

159 I synnerhet gjorde tribunalen en riktig bedömning när den, i punkterna 318–319 i den överklagade domen, slog fast att det omtvistade avtalet inte ger Västsaharas folk några rättigheter i dess egenskap av tredje part i förhållande till nämnda avtal. Det är Konungariket Marocko, i egenskap av part i det omtvistade avtalet, som åtnjuter de tullförmåner som unionen enligt avtalet beviljar produkter med ursprung i Västsahara. Dessutom förklarade kommissionen vid förhandlingen vid domstolen att verkan av nämnda avtal var att produkter med ursprung i Västsahara innefattades i associeringsavtalets tillämpningsområde och att de således behandlades på samma sätt – vad gäller tullförmåner – som marockanska produkter, samt produkter med ursprung i Algeriet och Mauretanien, vilka också åtnjuter tullförmåner.

160 Västsaharas folk kan således inte presumeras ha gett sitt samtycke till att det omtvistade avtalet tillämpas på Västsaharas territorium.

161 Möjligheten till presumerat samtycke i enlighet med punkterna 152–155 ovan vederläggs inte av att artikel 73 i FN-stadgan om icke självstyrande territorier hänvisar till ”befolkningen” och ”invånarna” i dessa territorier och av att förpliktelsen att till det yttersta främja deras välfärd enligt den artikeln definieras som ett ”heligt värv”, vilket sålunda, i Västsaharas fall, omfattar en del av ”befolkningen” i Västsahara som inte ingår i Västsaharas ”folk”. Härvidlag anses det i resolution 2703 (2023) från FN:s säkerhetsråd (se punkt 31 ovan) vara väsentligt att förhandlingarna fortskrider så att livskvaliteten för invånarna i Västsahara förbättras på alla områden. Om ett avtal framledes gynnar Västsaharas folk i enlighet med de krav som anges i punkt 153 ovan, kan den omständigheten att avtalet även kan komma att gynna Västsaharas invånare i allmänhet inte göra att Västsaharas folk inte kan presumeras ha lämnat ett samtycke därtill.

162 Mot bakgrund av att det i punkt 145 ovan konstaterats att det av kommissionen och utrikestjänsten genomförda samrådet inte kunde styrka ett sådant samtycke från Västsaharas folk, finner domstolen att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 391 i den överklagade domen slog fast dels att rådet vid antagandet av det omtvistade beslutet inte i tillräcklig grad beaktat alla relevanta omständigheter med anknytning till Västsaharas situation, dels att rådet och kommissionen saknade fog för att anse att den rådande situationen i Västsahara inte gjorde det möjligt att förvissa sig om Västsaharas folks samtycke till det omtvistade avtalet.

163 Överklagandet i mål C-779/21 P och överklagandet i mål C-799/21 P kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden i respektive mål.

Den femte grunden för överklagandet i mål C-779/21 P och den tredje grunden för överklagandet i mål C-799/21 P: Felaktig rättstillämpning vad gäller möjligheten att åberopa folkrätten

Parternas argument

164 Kommissionen har genom sin femte grund, och rådet genom sin tredje grund, gjort gällande följande. Tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när det gäller möjligheten att åberopa folkrättsliga normer inom ramen för en talan om giltigheten av ett beslut om unionens ingående av ett internationellt avtal. Dessa grunder avser punkt 297 i den överklagade domen. Där slog tribunalen fast att Front Polisario kunde åberopa principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan, och att den vid tribunalen åberopade tredje grunden således inte var verkningslös.

165 Kommissionen och rådet har bland annat erinrat om att det följer av rättspraxis att de internationella sedvanerättsliga principerna kan åberopas av en enskild i samband med domstolens prövning av en unionsrättsakts giltighet endast i den mån dessa principer kan påverka unionens befogenhet att anta denna rättsakt och den aktuella rättsakten kan påverka den enskildes rättigheter enligt unionsrätten eller skapa skyldigheter i enlighet med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 107).

166 Rådet har även understrukit att även om folkrättsliga regler kan åberopas, är domstolens prövning under alla omständigheter begränsad till huruvida institutionerna har gjort uppenbart oriktiga bedömningar av tillämpningsvillkoren för dessa regler i enlighet med domen av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 107). I förevarande fall kan principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan inte påverka unionens befogenhet. Domstolen har redan underförstått förklarat att folkrätten inte utesluter att en traktat, såsom undantag från huvudregeln, kan vara bindande för en stat med avseende på ett annat territorium än det egna, vilket tribunalen uttryckligen bekräftade när den underkände grunden om att rådet saknade befogenhet att ingå det omtvistade avtalet. Under alla omständigheter handlar traktaters relativa verkan inte om ett avtals giltighet, utan om huruvida avtalet kan göras gällande.

167 Republiken Frankrike har i detta avseende påpekat följande. Även om principen om traktaters relativa verkan kunde åberopas, och även om denna princip åsidosatts i förevarande fall, skulle detta inte medföra att det omtvistade beslutet blev ogiltigt. Samtycke från tredje part är nämligen enligt nämnda princip inte ett villkor för att den berörda traktaten ska vara giltig.

168 Front Polisario har bestritt dessa argument.

Domstolens bedömning

169 I punkt 284 i den överklagade domen erinrade tribunalen om följande. I punkt 107 i domen av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864), fann domstolen att de internationella sedvanerättsliga principer som hade nämnts i punkt 103 i den domen kunde åberopas av en enskild i samband med domstolens prövning av en unionsrättsakts giltighet endast om dessa principer kunde påverka unionens befogenhet att anta den rättsakten och nämnda rättsakt dessutom kunde påverka den enskildes rättigheter enligt unionsrätten eller skapa skyldigheter för den enskilde i enlighet med unionsrätten. Tribunalen angav att det i det målet rörde sig om principen att varje stat har absolut och ensam suveränitet över sitt eget luftrum, principen att ingen stat med giltig verkan kan göra anspråk på suveränitet över någon del av det fria havet och principen om frihet att flyga över det fria havet.

170 Tribunalen konstaterade bland annat, i punkt 276 i den överklagade domen, att när det gäller möjligheten att åberopa de folkrättsliga principer som tolkats av domstolen, särskilt principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan, är unionsdomstolen behörig att pröva huruvida ett beslut om ingående av ett internationellt avtal är förenligt med bland annat folkrättsliga regler, eftersom unionen ska utöva sina befogenheter med iakttagande av dessa regler, vilka i kraft av fördragen binder unionen. I punkt 279 i den överklagade domen erinrade tribunalen därefter om att domstolen i punkterna 88 och 89 i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), slagit fast att ”rätten till självbestämmande kunde göras gällande mot alla och envar (*erga omnes*) och utgjorde en av de grundläggande folkrättsliga principerna, varför principen om självbestämmande ingick bland de folkrättsliga regler som var tillämpliga på förhållandet mellan unionen och Konungariket Marocko och som unionsdomstolen var skyldig att beakta”.

171 I punkt 291 i den överklagade domen uttalade tribunalen att ”möjligheten att i det nu aktuella fallet åberopa principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan inte ska bedömas mot bakgrund av resonemanget i punkterna 107–109 i domen av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864), eftersom det resonemanget grundade sig på en bedömning av de särskilda omständigheterna i det där aktuella fallet, närmare bestämt arten av de åberopade folkrättsliga principerna och av den angripna rättsakten samt den rättsliga situationen för sökandena i det aktuella nationella målet, vilka inte är jämförbara med omständigheterna i förevarande mål”. Vidare uttalade tribunalen att ”[i] synnerhet kan möjligheten att åberopa de båda ovannämnda principerna i det nu aktuella fallet inte inskränkas så, att dessa får åberopas enbart till bestridande av att unionen hade befogenhet att anta det [omtvistade] beslutet, eftersom [Front Polisario] har åberopat klara, precisa och ovillkorliga skyldigheter som åvilade unionen i samband med antagandet av det beslutet och eftersom syftet med detta åberopande är att säkerställa respekten för rättigheter vilka tillkommer någon som är tredje part i förhållande till det omtvistade avtalet och vilka kan påverkas av åsidosättandet av dessa skyldigheter”.

172 Detta resonemang bygger inte på någon felaktig rättstillämpning.

173 Unionen är nämligen enligt fast rättspraxis skyldig att utöva sin befogenhet med iakttagande av internationell rätt i dess helhet, inbegripet bestämmelser i internationella avtal som unionen är bunden av samt allmänna folkrättsliga och sedvanerättsliga regler och principer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

174 Domstolen är således, inom ramen för en talan om ogiltigförklaring, behörig att pröva huruvida ett internationellt avtal som har ingåtts av unionen är förenligt med de regler i internationell rätt som i kraft av fördragen binder unionen. Domstolens prövning av giltigheten av den rättsakt genom vilken unionen har ingått ett sådant internationellt avtal kan avse denna rättsakts lagenlighet med beaktande av det aktuella internationella avtalets innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, punkterna 48–51 och där angiven rättspraxis).

175 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den fann att principen om självbestämmande och principen om traktaters relativa verkan kunde åberopas inom ramen för prövningen av det omtvistade beslutets giltighet.

176 Kommissionen och rådet kan därmed inte vinna framgång med argumentet att det följer av domen av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864), att dessa principer inte får åberopas inom ramen för prövningen av det omtvistade beslutets giltighet.

177 Vad sedan beträffar rådets argument att unionsdomstolens prövning av huruvida en unionsrättsakt är förenlig med sådana folkrättsliga regler ska begränsas till uppenbart oriktiga bedömningar, gör domstolen följande bedömning. Detta argument sammanfaller i huvudsak med det argument som framförts inom ramen för den fjärde grunden i respektive överklagande, nämligen att tribunalen underlåtit att beakta det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet förfogar över i fråga om yttre förbindelser. Rådet kan därmed – av samma skäl som de som angetts i punkt 134 ovan – inte vinna framgång med detta argument.

178 Överklagandet i mål C-779/21 P kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den femte grunden, och överklagandet i mål C-799/21 P kan inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

179 Ingen av de grunder som kommissionen och rådet har åberopat till stöd för överklagandena i målen C-779/21 P och C-799/21 P har godtagits. Överklagandena ska därmed ogillas i sin helhet.

Rådets och kommissionens andrahandsyrkanden

Parternas argument

180 Rådet har i andra hand framhållit risken för allvarliga negativa konsekvenser för unionens yttre åtgärder för det fall det omtvistade beslutet ogiltigförklaras. Det finns enligt rådet även en risk för att rättssäkerheten äventyras vad gäller de internationella åtaganden som unionen har gjort och som är bindande för institutionerna och medlemsstaterna. För det fall domstolen ogillar överklagandet av den överklagade domen, anser rådet därför det vara nödvändigt att domstolen förordnar att verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå under tolv månader.

181 Kommissionen har för sin del gjort gällande följande. Det vore önskvärt att verkningarna av det omtvistade beslutet består under ett och ett halvt år, för det fall domstolen finner att det omtvistade beslutet ska ogiltigförklaras av andra skäl än de som anges i den överklagade domen, och för det fall det av domstolens överväganden går att dra slutsatsen att det finns en realistisk möjlighet att ändå ingå ett avtal rörande Västsahara med Konungariket Marocko, för att på så sätt möjliggöra de förhandlingar som är nödvändiga för att rådet ska kunna anta beslut om undertecknande och ingående av ett sådant avtal.

182 Front Polisario har yrkat att domstolen ska ogilla dessa yrkanden.

Domstolens bedömning

183 Enligt lydelsen i artikel 264 andra stycket FEUF får domstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad akt som ska betraktas som bestående.

184 Det framgår härvid av domstolens praxis att det av rättssäkerhetsskäl kan vara motiverat att låta verkningarna av en sådan akt bestå, särskilt om de omedelbara verkningarna av att akten ogiltigförklaras skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser för de berörda parterna (dom av den 1 mars 2022, kommissionen/rådet (Avtal med Republiken Korea), C-275/20, EU:C:2022:142, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

185 I förevarande fall skulle en ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet – för det fall det inte förordnas att beslutets verkningar ska bestå under en begränsad period – kunna medföra allvarliga negativa konsekvenser för unionens yttre åtgärder och en risk för att rättssäkerheten äventyras vad gäller de internationella åtaganden som unionen har gjort och som är bindande för unionsinstitutionerna och medlemsstaterna. Innebörden av det omtvistade beslutet var nämligen att det omtvistade avtalet godkändes på unionens vägnar, och avtalet trädde i kraft den 19 juli 2019.

186 Av rättssäkerhetsskäl förordnar domstolen följaktligen att verkningarna av det omtvistade beslutet ska bestå under en tolvmånadersperiod från och med den dag då denna dom meddelas.

Rättegångskostnader

187 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet avvisas eller ogillas.

188 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

189 Front Polisario har yrkat att rådet och kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet och kommissionen har tappat respektive mål, ska de bära sina rättegångskostnader och ersätta Front Polisarios rättegångskostnader i respektive mål om överklagande.

190 I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

191 I förevarande fall ska Konungariket Belgien, Ungern, Republiken Portugal och Republiken Slovakien, intervenienter i mål C-799/21 P, Konungariket Spanien, intervenient i målen C-779/21 P och C-799/21 P, samt Republiken Frankrike, intervenient i första instans, bära sina rättegångskostnader.

192 Slutligen föreskrivs i artikel 140.3 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 däri också ska tillämpas i mål om överklagande, att domstolen får besluta att även andra intervenienter än medlemsstater eller en institution ska bära sina rättegångskostnader.

193 Domstolen finner i förevarande fall att Comader ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandena ogillas.

2) Verkningarna av rådets beslut (EU) 2019/217 av den 28 januari 2019 om ingående av avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ändring av protokoll nr 1 och nr 4 till Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan, ska bestå under en tolvmånadersperiod från och med den dag då denna dom meddelas.

3) Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) inom ramen för dessa mål om överklagande.

4) Konungariket Belgien, Konungariket Spanien, Ungern, Republiken Portugal, Republiken Slovakien, Republiken Frankrike och Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter