



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

27. února 2018\*

„Řízení o předběžné otázce – Dohoda mezi Evropským společenstvím a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu – Protokol, kterým se stanoví rybolovná práva podle této dohody – Akty o uzavření této dohody a tohoto protokolu – Nařízení, jimiž se mezi členské státy rozdělují rybolovná práva stanovená protokolem – Soudní pravomoc – Výklad – Platnost z hlediska čl. 3 odst. 5 SEU a z hlediska mezinárodního práva – Použitelnost uvedené dohody a uvedeného protokolu na území Západní Sahary a na vody k němu přiléhající“

Ve věci C-266/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soud (Anglie a Wales), Queen's Bench Division (správní senát), Spojené království], ze dne 27. dubna 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 13. května 2016, v řízení

**The Queen**, na žádost:

**Western Sahara Campaign UK**

proti

**Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs,**

**Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,**

za přítomnosti:

**Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader),**

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení K. Lenaerts, předseda, A. Tizzano, místopředseda, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, J. Malenovský (zpravodaj), C.G. Fernlund a C. Vajda, předsedové senátů, A. Arabadžev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: L. Hewlett, hlavní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. září 2017,

\* Jednací jazyk: angličtina.

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Western Sahara Campaign UK K. Bealem, QC, C. McCarthym, barrister, a R. Curling, solicitor,
- za Confédération marocaine de l’agriculture et du développement (Comader) J.-F. Bellisem, R. Hicheri a M. Struysem, advokáty, a R. Penfold, solicitor,
- za španělskou vládu M. A. Sampol Pucurullem, jako zmocněncem,
- za francouzskou vládu F. Alabrunem, D. Colasem, B. Foddou, S. Horrenbergerem a L. Legrandem, jako zmocněnci,
- za portugalskou vládu M. Figueiredem a L. Inez Fernandesem, jako zmocněnci,
- za Radu Evropské unie A. de Elera-San Miguel Hurtadem a A. Westerhof Löfflerovou, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi A. Bouquetem, F. Castillem de la Torre, E. Paasivirtou a B. Eggers, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. ledna 2018,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu Dohody mezi Evropským společenstvím a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu (Úř. věst. 2006, L 141, s. 4, dále jen „dohoda o partnerství“), schválené a provedené nařízením Rady (ES) č. 764/2006 ze dne 22. května 2006 o uzavření Dohody mezi Evropským společenstvím a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu (Úř. věst. 2006, L 141, s. 1), rozhodnutím Rady 2013/785/EU ze dne 16. prosince 2013 o uzavření Protokolu mezi Evropskou unií a Marockým královstvím, kterým se stanoví rybolovná práva a finanční příspěvek podle Dohody mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu, jménem Unie (Úř. věst. 2013, L 349, s. 1), a nařízením Rady (EU) č. 1270/2013 ze dne 15. listopadu 2013 o rozdělení rybolovných práv na základě Protokolu mezi Evropskou unií a Marockým královstvím, kterým se stanoví rybolovná práva a finanční příspěvek podle Dohody mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu (Úř. věst. 2013, L 328, s. 40).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci dvou sporů, a to sporu mezi Western Sahara Campaign UK a Commissioners for Her Majesty’s Revenue and Customs (daňová a celní správa, Spojené království) a mezi Western Sahara Campaign UK a Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (ministr životního prostředí, výživy a záležitostí venkova, Spojené království), ohledně provedení mezinárodních dohod, které byly uzavřeny mezi Evropskou unií a Marockým královstvím, a aktů sekundárního práva, které s těmito dohodami souvisejí, ze strany uvedené správy a uvedeného ministra.

## Právní rámec

### *Mezinárodní právo*

#### *Charta Spojených národů*

- 3 Článek 1 Charty Spojených národů, která byla podepsána v San Francisku dne 26. června 1945, stanoví:

„Cíle Spojených národů jsou tyto:

[...]

2. rozvíjetí mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů [...]

[...]“

- 4 Kapitola XI této charty, nadepsaná „Prohlášení o nesamosprávných územích“, obsahuje článek 73, který stanoví:

„Členové Spojených národů, kteří mají nebo přejímají odpovědnost za správu území, jejichž lid ještě nedosáhl v plné míře samosprávy, uznávají zásadu, že zájmy obyvatel těchto území jsou na prvním místě, a přijímají za svou svatou povinnost závazek, že budou v rámci soustavy mezinárodního míru a bezpečnosti zřízené touto chartou co nejvíce podporovati jejich blahobyt [...]

[...]“

#### *Úmluva o mořském právu*

- 5 Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu, uzavřená v Montego Bay dne 10. prosince 1982 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1833, 1834 a 1835, s. 3, dále jen „úmluva o mořském právu“), vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994. Její uzavření bylo jménem Společenství schváleno rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 (Úř. věst. 1998, L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260).

- 6 Část II úmluvy o mořském právu, nadepsaná „Teritoriální moře a přilehlá zóna“, obsahuje mimo jiné článek 2, nadepsaný „Právní režim teritoriálního moře, vzdušného prostoru nad teritoriálním mořem a jeho dna a podzemí“, jehož odstavce 1 a 3 stanoví:

„1. Svrchovanost pobřežního státu se rozšiřuje za jeho pevninské území a vnitřní vody, a v případě souostrovního státu za jeho souostrovňové vody, na přilehlé mořské pásmo zvané teritoriální moře.

[...]

3. Svrchovanost nad teritoriálním mořem se vykonává za podmínek této úmluvy a dalších pravidel mezinárodního práva.“

- 7 Část V této úmluvy, nadepsaná „Výlučná ekonomická zóna“, obsahuje mimo jiné články 55 a 56.

- 8 Článek 55 této úmluvy, nadepsaný „Zvláštní právní režim výlučné ekonomické zóny“, stanoví, že „[v]ýlučná ekonomická zóna je oblast nacházející se za teritoriálním mořem a k němu přilehlá, která podléhá zvláštnímu právnímu režimu stanovenému v této části, podle něhož se práva a jurisdikce pobřežního státu a práva a svobody jiných států řídí podle příslušných ustanovení této úmluvy“.
- 9 Článek 56 této úmluvy, nadepsaný „Práva, jurisdikce a povinnosti pobřežního státu ve výlučné ekonomické zóně“, v odstavci 1 stanoví:

„Ve výlučné ekonomické zóně má pobřežní stát:

- a) svrchovaná práva za účelem průzkumu a využívání přírodních zdrojů, ať živých či neživých, mořského dna a podzemí a vod nad nimi ležících, jejich uchování a hospodaření s nimi, a svrchovaná práva, pokud jde o jiné činnosti týkající se hospodářského průzkumu a využívání zóny, [...]
- b) jurisdikci v souladu s příslušnými ustanoveními této úmluvy, pokud jde o:
- [...]
- ii) mořský vědecký výzkum;
- [...]
- c) jiná práva a povinnosti stanovené touto úmluvou.“

#### *Vídeňská úmluva o smluvním právu*

- 10 Vídeňská úmluva o smluvním právu byla uzavřena ve Vídni dne 23. května 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 1155, s. 331, dále jen „Vídeňská úmluva o smluvním právu“).

- 11 Článek 3 této úmluvy, nadepsaný „Mezinárodní dohody, na něž se úmluva nevztahuje“, stanoví:

„Skutečnost, že se tato úmluva nevztahuje na mezinárodní dohody sjednané mezi státy a jinými subjekty mezinárodního práva nebo mezi těmito jinými subjekty mezinárodního práva, ani na mezinárodní dohody, které nebyly sjednány písemnou formou, nepůsobí:

[...]

- b) na použití jakýchkoliv v této úmluvě obsažených pravidel, která by se na takové dohody vztahovala podle mezinárodního práva nezávisle na této úmluvě;

[...]“

- 12 Článek 31 uvedené úmluvy, nadepsaný „Obecné pravidlo výkladu“, stanoví:

„1. Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

2. Pro účely výkladu smlouvy se kromě textu, včetně preambule a příloh, celkovou souvislostí rozumí:

- a) každá dohoda vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy;

b) každá listina vyhotovená jednou nebo více stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy a přijatá ostatními stranami jako listina vztahující se ke smlouvě.

3. Spolu s celkovou souvislostí bude brán zřetel:

a) na každou pozdější dohodu, týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejích ustanovení, k níž došlo mezi stranami;

b) na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu;

c) na každé příslušné pravidlo mezinárodního práva použitelné ve vztazích mezi stranami.

4. Výraz bude chápán ve zvláštním smyslu, potvrdí-li se, že to bylo úmyslem stran.“

13 Článek 34 uvedené úmluvy, nadepsaný „Obecné pravidlo týkající se třetích států“, stanoví, že „[z]e smlouvy nevznikají ani závazky ani práva třetímu státu bez jeho souhlasu“.

### ***Unijní právo***

#### *Dohoda o přidružení*

14 Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Marockým královstvím na straně druhé, byla podepsána v Bruselu dne 26. února 1996 (Úř. věst. 2000, L 70, s. 2, dále jen „dohoda o přidružení“) a schválena jménem Evropských společenství rozhodnutím Rady a Komise 2000/204/ES, ESUO ze dne 24. ledna 2000 (Úř. věst. 2000, L 70, s. 1; Zvl. vyd. 11/33, s. 175). V souladu s jejím článkem 96 vstoupila v platnost dne 1. března 2000, jak vyplývá z informace zveřejněné v *Úředním věstníku Evropských společenství* (Úř. věst. 2000, L 70, s. 228).

15 Hlava VIII této dohody, nadepsaná „Institucionální, všeobecná a závěrečná ustanovení“, obsahuje mimo jiné článek 94, který stanoví, že „[t]ato dohoda se vztahuje jednak na území, na která se vztahuje Smlouva o založení Evropského společenství a Smlouva Evropského společenství uhlí a oceli za podmínek stanovených v těchto smlouvách, a jednak na území Marockého království“. (*neoficiální překlad*)

#### *Dohoda o partnerství*

16 Dohoda o partnerství vstoupila v souladu se svým článkem 17 v platnost dne 28. února 2007, jak vyplývá z informace zveřejněné v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. 2007, L 78, s. 31).

17 Jak vyplývá z preambule a z článků 1 a 3 této dohody, jejím cílem je posílit vztahy spolupráce navázané Uníí a Marockým královstvím, zejména v rámci dohody o přidružení, zavedením partnerství v odvětví rybolovu na podporu zodpovědného rybolovu v marockých rybolovných oblastech a k účinnému provádění marocké rybářské politiky. Za tím účelem zavádí dohoda o partnerství zejména pravidla týkající se hospodářské, finanční, technické a vědecké spolupráce mezi stranami, podmínek, jimiž se řídí přístup plavidel plujících pod vlajkou členských států do marockých rybolovných oblastí, a podmínek kontroly rybolovných činností v těchto oblastech.

18 Z článku 5 dohody o partnerství, nadepsaného „Přístup [unijních] plavidel [...] do lovišť v marockých rybolovných oblastech“, a zejména z jeho odstavců 1 a 4, a dále z jejího článku 6, nadepsaného „Podmínky pro provozování rybolovu“, a zejména z jeho odstavce 1, v tomto rámci vyplývá, že se

Marocké království zavázalo „povolit [unijním] plavidlům [...] provádění rybolovných činností ve svých rybolovných oblastech v souladu s touto dohodou, včetně protokolu a přílohy“, za podmínky, že jsou tato plavidla držiteli licence k rybolovu vydané orgány tohoto třetího státu na žádost unijních orgánů. Unie se naproti tomu zavázala, „že přijme veškerá vhodná opatření s cílem zajistit, aby [její] plavidla dodržovala ustanovení této dohody a právní předpisy, kterými se řídí rybolov ve vodách spadajících pod jurisdikci Maro[ckého království], v souladu a [ú]mluvou [...] o mořském právu“.

- 19 Článek 11 dohody o partnerství, nadepsaný „Oblast použití“, stanoví, že se tato dohoda vztahuje – pokud jde o Marocké království – „na území Maroka a vody spadající pod marockou jurisdikci“. Článek 2 této dohody, nadepsaný „Definice“, mimoto v písm. a) upřesňuje, že pro účely této dohody, k ní připojeného protokolu a jeho přílohy se pojmem „marocká rybolovná oblast“ rozumí „vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci Marockého království“.
- 20 Článek 16 dohody o partnerství stanoví, že k ní připojený protokol je nedílnou součástí této dohody, stejně jako příloha a dodatky k tomuto protokolu.

#### *Protokol z roku 2013*

- 21 K dohodě o partnerství byl původně připojen protokol (dále jen „původní protokol“), jehož účelem bylo stanovit na dobu čtyř let rybolovná práva upravená v jejím článku 5.
- 22 Tento původní protokol byl nahrazen jiným protokolem, po němž v roce 2013 následoval Protokol mezi Evropskou unií a Marockým královstvím, kterým se stanoví rybolovná práva a finanční příspěvek podle Dohody mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu (Úř. věst. 2013, L 328, s. 2, dále jen „protokol z roku 2013“). Posledně uvedený protokol byl schválen rozhodnutím 2013/785 a vstoupil v platnost dne 15. července 2014, jak vyplývá z informace zveřejněné v *Úředním věstníku Evropské unie* (Úř. věst. 2014, L 228, s. 1).
- 23 Podle článku 1 protokolu z roku 2013, nadepsaného „Obecné zásady“, „[tento p]rotokol tvoří, spolu se svojí přílohou a svými dodatky, nedílnou součást [d]ohody [...] o partnerství [...] uzavřené v rámci [...] dohody [o přidružení]“. Uvedený protokol dále „přispívá k naplnění obecných cílů dohody o přidružení“.
- 24 Podle článku 2 protokolu z roku 2013, nadepsaného „Doba použitelnosti, platnost a rybolovná práva“, se plavidlům plujícím pod vlajkou členského státu Unie, disponují-li licencí vydanou v souladu s dohodou o partnerství a s tímto protokolem a jeho přílohou, udělí na období čtyř let v marocké rybolovné oblasti práva k drobnému rybolovu, k rybolovu při dně a k pelagickému rybolovu podle pravidel uvedených v tabulce připojené k tomuto protokolu. Podle článku 5 téhož protokolu mohou být tato rybolovná práva upravena na základě společné dohody.
- 25 Příloha protokolu z roku 2013, nadepsaná „Podmínky pro provozování rybolovu pravidly Evropské unie v marocké rybolovné oblasti“, obsahuje kapitolu III, nadepsanou „Rybolovné oblasti“, která stanoví:

„Maro[cké království] před započítáním používání protokolu sdělí [U]nii zeměpisné souřadnice základních linií a své rybolovné oblasti, jakož i všech zón v rámci této rybolovné oblasti, v kterých je rybolov zakázaný [...].“

Rybolovné oblasti pro každou kategorii rybolovu v atlantické oblasti Maroka jsou vymezeny v rybolovných listech (dodatek 2).“



- 26 Dodatek 2 k této příloze obsahuje šest rybolovných listů označených čísly 1 až 6. Každý z těchto rybolovných listů se týká určité kategorie rybolovu a vymezuje podmínky provozování rybolovu pro tuto kategorii. Mezi podmínkami upravenými každým z těchto listů je „[z]eměpisná hranice povolené oblasti“.
- 27 V dodatku 4 k uvedené příloze, nadepsaném „Souřadnice rybolovných oblastí“, se mimo jiné uvádí, že „[p]řed vstupem v platnost [protokolu z roku 2013] sdělí odbor [pro námořní rybolov Ministerstva pro zemědělství a námořní rybolov Marockého království] Komisi zeměpisné souřadnice marocké základní linie, marocké rybolovné oblasti a oblastí, v kterých jsou plavba a rybolov zakázány“.

#### *Akty k provedení dohody o partnerství a protokolu z roku 2013*

- 28 Nařízení č. 764/2006 mělo mimo jiné za cíl – jak vyplývá z bodu 3 jeho odůvodnění – vymezit způsob pro rozdělení rybolovných práv upravených dohodou o partnerství mezi členské státy na dobu uplatňování původního protokolu. Jeho článkem 2 byla Spojenému království přidělena kvóta 2 500 tun pro průmyslový pelagický rybolov.
- 29 Obdobně bylo cílem nařízení č. 1270/2013 stanovit způsob rozdělení rybolovných práv upravených dohodou o partnerství mezi členské státy na dobu uplatňování protokolu z roku 2013. Článkem 1 tohoto nařízení byla Spojenému království přidělena kvóta 4 525 tun pro průmyslový pelagický rybolov.

#### **Spory v původním řízení, řízení před Soudním dvorem a předběžné otázky**

- 30 Western Sahara Campaign UK je dobrovolnická organizace, jejímž cílem je podporovat uznání práva lidu Západní Sahary na sebeurčení.
- 31 Tato organizace podala dvě žaloby k High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soud (Anglie a Wales), Queen's Bench Division (správní senát), Spojené království]. První z těchto sporů se týká otázky, zda je daňová a celní správa Spojeného království oprávněna připustit dovoz produktů pocházejících z území Západní Sahary do Spojeného království jakožto produktů osvědčených jako produkty původem z Marockého království ve smyslu dohody o přidružení. Předmětem druhého sporu je politika rybolovu vypracovaná ministrem životního prostředí, výživy a záležitostí venkova Spojeného království, a to z důvodu, že počítá se zahrnutím vod přiléhajících k území Západní Sahary do působnosti opatření vnitrostátního práva k provedení dohody o partnerství, protokolu z roku 2013 a aktů sekundárního práva, jimiž Unie přidělila rybolovná práva členským státům na základě této dohody a tohoto protokolu.
- 32 Western Sahara Campaign UK před předkládajícím soudem tvrdí, že dohoda o přidružení, dohoda o partnerství, protokol z roku 2013 a akty sekundárního práva, jimiž se na základě posledně uvedených instrumentů přidělují členským státům rybolovná práva, porušují čl. 3 odst. 5 SEU – podle kterého Unie přispívá ve svých vztazích s okolním světem k přísnému dodržování mezinárodního práva, zejména zásad Charty Organizace spojených národů – v rozsahu, v němž se tyto mezinárodní dohody vztahují na území Západní Sahary a na vody přiléhající k tomuto území. Zahrnutí tohoto území a těchto vod do jejich územní působnosti je totiž podle uvedené organizace zjevně neslučitelné s mezinárodním právem, konkrétně s právem na sebeurčení, s článkem 73 Charty Spojených národů, s ustanoveními úmluvy o mořském právu a s povinnostmi členských států a ostatních subjektů mezinárodního práva ukončit závažné porušování kogentní normy tohoto práva, neuznat stav vyvolaný takovým porušováním a nenapomáhat páchání mezinárodně protiprávního jednání. Dohoda o přidružení, dohoda o partnerství a protokol z roku 2013 mimoto nebyly podle uvedené organizace

uzavřeny jménem lidu Západní Sahary nebo po projednání s jeho zástupci. Konečně podle ní neexistuje žádný důkaz o existenci prospěchu, který by tomuto lidu z těchto tří mezinárodních dohod plynul.

- 33 Předkládající soud uvádí, že podle žalovaných v původním řízení se Rada Evropské unie a Komise nedopustily zjevně nesprávného posouzení, když měly za to, že uzavření takových mezinárodních dohod, jako jsou dohoda o přidružení, dohoda o partnerství a protokol z roku 2013, není v rozporu s mezinárodním právem.
- 34 S ohledem na tyto argumenty se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru čtyři předběžné otázky, z nichž první dvě se týkaly výkladu a platnosti dohody o přidružení, zatímco druhé dvě platnosti dohody o partnerství a jednotlivých aktů sekundárního práva s ní souvisejících.
- 35 První otázkou se předkládající soud tázal Soudního dvora na výklad dohody o přidružení, a sice zda musí být odkazy na „Marocké království“ v této dohodě vykládány v tom smyslu, že se jimi rozumí pouze svrchované území tohoto státu, a brání tedy povolení bezcolního dovozu produktů pocházejících z území Západní Sahary do Unie podle uvedené dohody.
- 36 V rámci druhé otázky, jež vycházela z hypotézy, že dohoda o přidružení umožňuje, aby byl povolen bezcolní dovoz produktů pocházejících z území Západní Sahary do Unie, se předkládající soud tázal, zda je tato dohoda platná z hlediska čl. 3 odst. 5 SEU.
- 37 V rámci třetí otázky se předkládající soud tázal Soudního dvora – na základě podobné hypotézy jako ve druhé otázce – na platnost dohody o partnerství a protokolu z roku 2013. V tomto ohledu bylo podstatou jeho otázky, do jaké míry je Unie oprávněna s ohledem na čl. 3 odst. 5 SEU uzavírat s Marockým královstvím mezinárodní dohody umožňující využívání přírodních zdrojů majících původ ve vodách přiléhajících k území Západní Sahary. Podle předkládajícího soudu je možné se domnívat, že uzavírání takových mezinárodních dohod není obecně a absolutně zakázáno navzdory tomu, že svrchovanost Marockého království nad Západní Saharou není mezinárodním společenstvím uznána, a navzdory dlouhotrvající okupaci tohoto nesamostatného území Marockým královstvím. Jejich uzavírání je však podle něj podmíněno dvojím požadavkem, a sice že musí být v souladu s vůlí lidu Západní Sahary a tomuto lidu ku prospěchu. V daném případě tedy podle předkládajícího soudu přísluší Soudnímu dvoru, aby posoudil, do jaké míry dohoda o partnerství a protokol z roku 2013 splňují tento dvojí požadavek.
- 38 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu bylo, zda taková osoba, jako je žalobkyně v původním řízení, které podle vnitrostátního práva svědčí aktivní legitimace, může být oprávněna napadnout platnost takových mezinárodních dohod, jako jsou dohoda o přidružení, dohoda o partnerství a protokol z roku 2013, jakož i platnost aktů o jejich uzavření a provedení, na základě toho, že Unie údajně porušila mezinárodní právo. Předkládající soud k tomu uvedl, že kdyby měly být spory v původním řízení rozhodovány pouze z hlediska vnitrostátního práva, byly by žaloby zamítnuty z důvodu, že vyžadují posouzení legality jednání zahraničních orgánů. Předkládající soud rovněž zdůraznil, že Mezinárodní soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 15. června 1954, věc týkající se měnového zlata odvezeného z Říma v roce 1943 (*CIJ Recueil* 1954, s. 19), rozhodl, že mu jeho statut zakazuje přijímat rozhodnutí, která zpochybňují jednání státu, jenž není účastníkem řízení před tímto soudem a nedal souhlas k tomu, aby byl vázán jeho rozhodnutími, nebo která se dotýkají práv takového státu. Předkládající soud však dodal, že předmětem sporů v původním řízení je platnost unijních aktů, a že kdyby Soudní dvůr v situaci, kdy panuje vážná pochybnost o platnosti předmětných aktů, prohlásil, že mu schází pravomoc, mohl by tím být narušen užitečný účinek čl. 3 odst. 5 SEU.
- 39 V době po podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudní dvůr rozhodl, že dohoda o přidružení musí být vykládána v souladu s pravidly mezinárodního práva zavazujícími Unii v tom smyslu, že se tato dohoda na území Západní Sahary nevztahuje (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973).



- 40 Po vyhlášení tohoto rozsudku byl předkládající soud dotázán, zda trvá na prvních dvou otázkách týkajících se výkladu a platnosti dohody o přidružení, nebo zda si je přeje vzít zpět. Předkládající soud odpověděl, že je třeba tyto otázky považovat za vzaté zpět.
- 41 Za těchto podmínek se High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Vrchní soud (Anglie a Wales), Queen's Bench Division (správní senát)], rozhodl nadále trvat na následujících předběžných otázkách:
- „1) Je dohoda o partnerství [...], schválená a provedená nařízením č. 764/2006, rozhodnutím 2013/785 a nařízením č. 1270/2013, platná s ohledem na ustanovení čl. 3 odst. 5 SEU, která stanoví povinnost [Unie] přispívat k dodržování všech relevantních zásad mezinárodního práva a zásad Charty Organizace spojených národů, a s ohledem na to, do jaké míry byla [tato] dohoda [...] uzavřena ve prospěch Saharawinců, jejich jménem, v souladu s jejich vůlí nebo po projednání s jejich uznanými zástupci?
- 2) Je žalobkyně v původním řízení oprávněna napadnout platnost unijních aktů z důvodu údajného porušení mezinárodního práva ze strany Unie, a to zejména s přihlédnutím:
- a) ke skutečnosti, že žalobkyně má sice podle vnitrostátního práva aktivní legitimaci k napadení platnosti těchto unijních aktů, neuplatňuje však žádné subjektivní právo podle unijního práva, a
  - b) k zásadě, která byla stanovena ve věci týkající se měnového zlata [rozsudek ze dne 15. června 1954, *CIJ Recueil* 1954, s. 19], podle níž není Mezinárodní soudní dvůr oprávněn přijímat rozhodnutí, která zpochybňují jednání státu, jenž není účastníkem řízení před tímto soudem a nedal souhlas k tomu, aby byl vázán jeho rozhodnutími, nebo která se dotýkají práv takového státu?“

## K pravomoci Soudního dvora

- 42 Rada má za to, že Soudní dvůr nemá pravomoc posuzovat takové mezinárodní dohody, jako jsou dohoda o partnerství a protokol z roku 2013, v rámci řízení o předběžné otázce. Domnívá se totiž, že Soudní dvůr má pouze pravomoc rozhodovat o platnosti unijních aktů o uzavření těchto dohod.
- 43 V tomto ohledu čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU stanoví, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu unijního práva a platnosti aktů přijatých unijními orgány.
- 44 Z těchto ustanovení vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc bez jakékoli výjimky rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu a platnosti aktů přijatých unijními orgány (rozsudky ze dne 13. prosince 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8, a ze dne 13. června 2017, *Florescu* a další, C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30).
- 45 Podle ustálené judikatury přitom platí, že mezinárodní dohody uzavřené Unií na základě ustanovení Smluv představují, pokud se jedná o Unii, akty přijaté unijními orgány (rozsudky ze dne 16. června 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, bod 41, a ze dne 25. února 2010, *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, bod 39).
- 46 Z tohoto titulu tvoří takové dohody od jejich vstupu v platnost nedílnou součást unijního právního řádu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 30. dubna 1974, *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, bod 5, a ze dne 22. listopadu 2017, *Aebtri*, C-224/16, EU:C:2017:880, bod 50). Z tohoto důvodu musí být jejich ustanovení plně v souladu s ustanoveními Smluv i s ústavními zásadami, které z nich vyplývají [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2008, *Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise*, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 285, a posudek 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou), ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, bod 67]. Konkrétně musí být zaprvé jejich věcný obsah slučitelný s pravidly, jimiž se řídí pravomoci unijních orgánů, a s příslušnými

hmotněprávními pravidly. Zadruhé musí být způsob jejich uzavření v souladu s formálními a procesními pravidly platnými v unijním právu [v tomto smyslu viz posudek 1/75 (Dohoda OECD o standardu pro místní výdaje), ze dne 11. listopadu 1975, EU:C:1975:145, s. 1360 a 1361, a posudek 1/15 (Dohoda PNR mezi EU a Kanadou), ze dne 26. července 2017, EU:C:2017:592, body 69 a 70].

- 47 Dále je Unie v souladu s ustálenou judikaturou povinna vykonávat své pravomoci v souladu s mezinárodním právem jako celkem, kam patří nejen pravidla a zásady obecného a obyčejového mezinárodního práva, ale také ustanovení mezinárodních úmluv, které ji zavazují (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, bod 9; ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 291, a ze dne 21. prosince 2011, Air Transport Association of America a další, C-366/10, EU:C:2011:864, body 101 a 123).
- 48 Soudní dvůr má tedy v rámci jak žaloby na neplatnost, tak žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pravomoc posuzovat, zda je mezinárodní dohoda uzavřená Unií slučitelná se Smlouvami [v tomto smyslu viz posudek 1/75 (Dohoda OECD o standardu pro místní výdaje), ze dne 11. listopadu 1975, EU:C:1975:145, s. 1361] a s pravidly mezinárodního práva, které v souladu se Smlouvami Unii zavazují.
- 49 Je třeba dodat, že mezinárodní dohody uzavřené Unií zavazují nejen její orgány v souladu s čl. 216 odst. 2 SFEU, ale také třetí státy, které jsou stranou těchto dohod.
- 50 Je tedy třeba mít za to, že je-li Soudnímu dvoru tak jako v tomto případě předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se platnosti mezinárodní dohody uzavřené Unií, musí být tato žádost chápána tak, že se týká aktu, jímž Unie takovou mezinárodní dohodu uzavřela (viz obdobně rozsudky ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise, C-327/91, EU:C:1994:305, bod 17, a ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 286 a 289).
- 51 Vzhledem k povinnostem Unie uvedeným v bodech 46 a 47 tohoto rozsudku se nicméně přezkum platnosti, jež Soudní dvůr může v takovém kontextu provést, může týkat legality tohoto aktu z hlediska samotného obsahu předmětné mezinárodní dohody (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 289 a citovaná judikatura).

## **K předběžným otázkám**

### ***K první otázce***

#### *Úvodní poznámky*

- 52 V rámci první otázky žádá předkládající soud Soudní dvůr o posouzení platnosti nejprve nařízení č. 764/2006, následně rozhodnutí 2013/785 a konečně nařízení č. 1270/2013 z hlediska čl. 3 odst. 5 SEU.
- 53 Jak vyplývá z bodu 37 tohoto rozsudku, tato otázka je položena na základě hypotézy, že dohoda o partnerství a protokol z roku 2013 umožňují využívání zdrojů, jež mají původ ve vodách přiléhajících k území Západní Sahary. Taková hypotéza sama o sobě předpokládá, že jsou tyto vody zahrnuty do územní působnosti této dohody a tohoto protokolu, takže plavidla plující pod vlajkou členských států do něj mají na základě těchto dvou mezinárodních dohod přístup za účelem využívání předmětných zdrojů.

- 54 Podstatou této otázky předkládajícího soudu tedy je, zda skutečnost, že dohoda o partnerství a protokol z roku 2013 umožňují využívání zdrojů, jež mají původ ve vodách přiléhajících k území Západní Sahary, činí nařízení č. 764/2006, rozhodnutí 2013/785 a nařízení č. 1270/2013 neplatnými.
- 55 Taková otázka posouzení platnosti je přitom opodstatněná pouze v případě správnosti hypotézy, na níž spočívá.
- 56 Proto je třeba nejprve ověřit, zda vody přiléhající k území Západní Sahary spadají do působnosti dohody o partnerství a protokolu z roku 2013. Toto ověření pak vyžaduje, aby byla posouzena ustanovení určující územní působnost obou těchto mezinárodních dohod.

#### *K území působnosti dohody o partnerství*

- 57 Dohoda o partnerství obsahuje tři ustanovení určující její územní působnost. Nejprve jde o článek 11 této dohody, který upřesňuje, že se tato dohoda vztahuje – pokud jde o Marocké království – „na území Maroka a vody spadající pod marockou jurisdikci“. Dále článek 5 této dohody stanoví, pokud jde konkrétně o rybolovné činnosti, že plavidlům plujícím pod vlajkou členských států je povoleno „provádění rybolovných činností v[...] rybolovných oblastech [Marockého království]“. Konečně v jejím čl. 2 písm. a) je upřesněno, že se pojmem „marocká rybolovná oblast“ rozumí „vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci Marockého království“.
- 58 Pro účely výkladu těchto ustanovení je třeba vycházet z pravidel obyčejového mezinárodního práva promítnutých do ustanovení článku 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jimiž jsou unijní orgány vázány a která jsou součástí unijního právního řádu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. února 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, body 40 až 43 a citovaná judikatura), a z úmluvy o mořském právu, která Unii zavazuje a na niž výslovně odkazuje druhý bod preambule dohody o partnerství a její čl. 5 odst. 4.
- 59 V tomto ohledu je třeba na prvním místě poukázat na to, že z prvního bodu preambule dohody o partnerství vyplývá, že tato dohoda konkretizuje společné přání Unie a Marockého království posílit úzké vztahy spolupráce, jež navázaly zejména v rámci dohody o přidružení. Z tohoto titulu je dohoda o partnerství součástí smluvního celku, jehož rámec tvoří dohoda o přidružení.
- 60 Struktura tohoto smluvního celku jasně vyplývá z protokolu z roku 2013, k němuž je třeba pro účely výkladu dohody o partnerství přihlížet, neboť ztělesňuje pozdější dohodu uzavřenou oběma stranami této dohody ve smyslu čl. 31 odst. 3 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Článek 1 protokolu z roku 2013 totiž stanoví, že jak tento protokol, tak dohoda o partnerství byly uzavřeny v rámci dohody o přidružení a přispívají k naplňování jejích cílů.
- 61 Vzhledem k existenci tohoto smluvního celku je třeba pojem „území Maroka“ uvedený v článku 11 dohody o partnerství chápat stejně jako pojem „území Marockého království“ uvedený v článku 94 dohody o přidružení.
- 62 Soudní dvůr již přitom poukázal na to, že posledně uvedený pojem musí být chápán tak, že se jím rozumí zeměpisná oblast, na které vykonává Marocké království veškeré pravomoci, které svrchovaným entitám přiznává mezinárodní právo, s vyloučením jakéhokoli jiného území, jako je území Západní Sahary (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, body 95 a 132).
- 63 Zahrnutí území Západní Sahary do působnosti dohody o přidružení by totiž porušovalo některá pravidla mezinárodního práva obecného použitelná ve vztazích mezi Uníí a Marockým královstvím, a sice zásadu sebeurčení připomenutou v článku 1 Charty Spojených národů a zásadu relativního

účinku smluv, která je konkrétně vyjádřena v článku 34 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Rada v. Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, body 88 až 93, 100, 103 až 107 a 123).

- 64 Za těchto podmínek území Západní Sahary nespadá pod pojem „území Maroka“ ve smyslu článku 11 dohody o partnerství.
- 65 Na druhém místě se dohoda o partnerství vztahuje nejen na území Marockého království, ale také na „vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci“ tohoto státu, jak je uvedeno v bodě 57 tohoto rozsudku. Pokud jde o dohodu o přidružení, takový výraz v ní použit není.
- 66 Pro účely výkladu uvedeného výrazu je přitom třeba vycházet z úmluvy o mořském právu, jak se uvádí v bodě 58 tohoto rozsudku.
- 67 V tomto ohledu z čl. 2 odst. 1 uvedené úmluvy vyplývá, že svrchovanost pobřežního státu se rozšiřuje za jeho pevninské území a vnitřní vody na přilehlé mořské pásmo zvané „teritoriální moře“. Podle jejích článků 55 a 56 je dále pobřežnímu státu přiznána jurisdikce spojená s určitými právy v zóně nacházející se za teritoriálním mořem a k němu přilehlé, která se označuje jako „výlučná ekonomická zóna“.
- 68 Z toho plyne, že vody, v nichž je pobřežní stát oprávněn vykonávat svou svrchovanost nebo jurisdikci na základě úmluvy o mořském právu, jsou pouze vody, které jsou přilehlé k jeho území a patří k jeho teritoriálnímu moři nebo k jeho výlučné ekonomické zóně.
- 69 Proto s ohledem na skutečnost, že území Západní Sahary není součástí území Marockého království, jak bylo připomenuto v bodech 62 až 64 tohoto rozsudku, nepatří vody přiléhající k území Západní Sahary do marocké rybolovné oblasti uvedené v čl. 2 písm. a) dohody o partnerství.
- 70 Na třetím a posledním místě je třeba připustit, že se smluvní strany mohou, jak vyplývá z čl. 31 odst. 4 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, dohodnout na tom, že určitý výraz v ní obsažený bude chápán ve zvláštním smyslu.
- 71 Pokud však jde o výraz „vody spadající pod svrchovanost [...] Marockého království“ použitý v čl. 2 písm. a) dohody o partnerství, je třeba poukázat na to, že by bylo v rozporu s pravidly mezinárodního práva uvedenými v bodě 63 tohoto rozsudku, jež musí Unie dodržovat a která se v daném případě uplatní *mutatis mutandis*, kdyby z tohoto titulu byly vody přímo přiléhající k pobřeží území Západní Sahary zahrnuty do působnosti této dohody. V důsledku toho se Unie nemůže platně ztotožňovat se záměrem Marockého království zahrnout z takového titulu předmětné vody do působnosti uvedené dohody.
- 72 Pokud jde o výraz „vody spadající pod [...] jurisdikci Marockého království“ uvedený v tomto ustanovení, Rada a Komise zvažily vedle dalších hypotéz též to, že by na Marocké království mohlo být pohlíženo jako na „faktickou spravující moc“ nebo okupační mocnost na území Západní Sahary a že by se taková kvalifikace mohla jevit relevantní pro určení působnosti dohody o partnerství. V tomto ohledu však stačí poznamenat – i bez nutnosti zkoumat, zda by případný společný úmysl stran dohody o partnerství přiznat tomuto výrazu zvláštní smysl pro zohlednění takových okolností byl v souladu s pravidly mezinárodního práva zavazujícími Unii – že by každopádně takový společný úmysl nemohl být v daném případě konstatován, neboť Marocké království kategoricky vyloučilo, že by bylo na území Západní Sahary okupační mocností nebo spravující mocí.
- 73 Ze všech předchozích úvah vyplývá, že výraz „vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci Marockého království“ uvedený v čl. 2 písm. a) dohody o partnerství nezahrnuje vody přiléhající k území Západní Sahary.



*K územní působnosti protokolu z roku 2013*

- 74 V případě protokolu z roku 2013 je třeba na prvním místě připomenout, že je součástí série po sobě jdoucích protokolů, z nichž všechny měly za cíl stanovit na určitou dobu rybolovná práva upravená v článku 5 dohody o partnerství ve prospěch plavidel plujících pod vlajkou členských států, jak bylo uvedeno v bodech 21 a 22 tohoto rozsudku.
- 75 Na rozdíl od dohody o partnerství neobsahuje protokol z roku 2013 žádné zvláštní ustanovení upravující jeho územní působnost.
- 76 V různých ustanoveních tohoto protokolu je však použit výraz „marocká rybolovná oblast“.
- 77 Tento výraz je přitom totožný s výrazem uvedeným v čl. 2 písm. a) dohody o partnerství, který stanoví, zaprvé že se jím rozumí „vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci Marockého království“ a zadruhé že tato definice platí nejen pro tuto dohodu, ale také pro protokol k ní připojený a pro jeho přílohu. Dále z článku 16 dohody o partnerství a z článku 1 protokolu z roku 2013 vyplývá, že tento protokol, jeho příloha a její dodatky jsou nedílnou součástí uvedené dohody.
- 78 Z toho plyne, že výrazem „marocká rybolovná oblast“, který je použit v dohodě o partnerství i v protokolu z roku 2013 a kterým se určuje jejich územní působnost, je třeba rozumět vody spadající pod svrchovanost nebo jurisdikci Marockého království.
- 79 Proto v souladu s výkladem podaným v bodě 73 tohoto rozsudku je třeba mít za to, že výraz „marocká rybolovná oblast“ ve smyslu uvedeného protokolu nezahrnuje vody přiléhající k území Západní Sahary.
- 80 Na druhém místě je třeba konstatovat, že příloha protokolu z roku 2013 v kapitole III, nadepsané „Rybolovné oblasti“, stanoví, že „Maro[cké království] před započítáním používání [tohoto] protokolu sdělí [...] [U]nii zeměpisné souřadnice základních linií a své rybolovné oblasti“. Dále se v dodatku 4 k této příloze, nadepsaném „Souřadnice rybolovných oblastí“, v tomtéž kontextu upřesňuje, že „[p]řed vstupem v platnost [uvedeného protokolu] sdělí odbor [pro námořní rybolov Ministerstva pro zemědělství a námořní rybolov Marockého království] Komisi zeměpisné souřadnice marocké základní linie [a] marocké rybolovné oblasti“.
- 81 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru v tomto ohledu vyplývá, že ke sdělení zeměpisných souřadnic uvedených v ustanoveních citovaných v předchozím bodě došlo až 16. července 2014. Vzhledem k tomu, že protokol z roku 2013 vstoupil v platnost dne 15. července 2014, nejsou tyto zeměpisné souřadnice součástí znění tohoto protokolu, tak jak bylo dohodnuto stranami.
- 82 Každopádně s ohledem na výklad podaný v bodě 79 tohoto rozsudku a na důvody, na nichž se zakládá, je třeba poukázat na to, že i kdyby tyto zeměpisné souřadnice byly sděleny před vstupem protokolu z roku 2013 v platnost, nemohly by nijak zpochybnit výklad výrazu „marocká rybolovná oblast“ podaného v uvedeném bodě tohoto rozsudku a rozšířit působnost tohoto protokolu i na vody přiléhající k území Západní Sahary.
- 83 Ze všech předchozích úvah tedy vyplývá, že dohoda o partnerství a protokol z roku 2013 musí být v souladu s pravidly mezinárodního práva, která zavazují Unii a jsou použitelná ve vztazích mezi ní a Marockým královstvím, vykládány v tom smyslu, že vody přiléhající k území Západní Sahary nespádají do územní působnosti této dohody a tohoto protokolu.
- 84 Opačná hypotéza, na níž jsou založeny – jak je uvedeno v bodech 53 a 54 tohoto rozsudku – otázky předkládajícího soudu týkající se platnosti nařízení č. 764/2006, rozhodnutí 2013/785 a nařízení č. 1270/2013, je tedy nesprávná.



- 85 Za těchto podmínek je třeba na první otázku odpovědět tak, že jelikož se dohoda o partnerství ani protokol z roku 2013 nevztahují na vody přiléhající k území Západní Sahary, její přezkum neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost nařízení č. 764/2006, rozhodnutí 2013/785 a nařízení č. 1270/2013 z hlediska čl. 3 odst. 5 SEU.

### *Ke druhé otázce*

- 86 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda je takový jednotlivec mající aktivní legitimaci podle vnitrostátního práva, jako je žalobkyně v původním řízení, oprávněn napadnout platnost aktů o uzavření a provedení dohody o partnerství a protokolu z roku 2013 na základě toho, že Unie porušila mezinárodní právo.
- 87 Vzhledem k odpovědi na první otázku není namístě na tuto druhou otázku odpovídat.

### **K nákladům řízení**

- 88 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporům probíhajícím před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

**Vzhledem k tomu, že se Dohoda mezi Evropským společenstvím a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu ani Protokol mezi Evropskou unií a Marockým královstvím, kterým se stanoví rybolovná práva a finanční příspěvek podle Dohody mezi Evropskou unií a Marockým královstvím o partnerství v odvětví rybolovu, nevztahují na vody přiléhající k území Západní Sahary, přezkum první předběžné otázky neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost nařízení Rady (ES) č. 764/2006 ze dne 22. května 2006 o uzavření této dohody, rozhodnutí Rady 2013/785/EU ze dne 16. prosince 2013 o uzavření tohoto protokolu a nařízení Rady (EU) č. 1270/2013 ze dne 15. listopadu 2013 o rozdělení rybolovných práv na základě uvedeného protokolu z hlediska čl. 3 odst. 5 SEU.**

Podpisy.