



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

10. december 2015*

»Forbindelser udadtil — aftale i form af brevveksling mellem Unionen og Marokko — gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer — anvendelse af aftalen på Vestsahara — Front Polisario — annullationssøgsmål — partsevne — umiddelbart og individuelt berørt — antagelse til realitetsbehandling — overensstemmelse med folkeretten — begrundelsespligt — ret til forsvar«

I sag T-512/12,

Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) først ved advokaterne C.-E. Hafiz og G. Devers, derefter ved advokat Devers,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Kyriakopoulou, M.Á. de Elera-San Miguel Hurtado, A. Westerhof Löfflerová og N. Rouam, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen først ved F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta og D. Stefanov, derefter ved F. Castillo de la Torre og E. Paasivirta, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 2012/497/EU af 8. marts 2012 om indgåelse af en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT L 241, s. 2),

har

RETTEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias (refererende dommer), og dommerne M. Kancheva og C. Wetter,

* Processprog: fransk.

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. juni 2015,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

Vestsaharas internationale status

- 1 Vestsahara er et område i Nordvestafrika, der afgrænses af Marokko mod nord, Algeriet mod nordøst, Mauretanien mod øst og syd, mens områdets vestlige del afgrænses af Atlanterhavet. Området har været koloniseret af Kongeriget Spanien efter konferencen i Berlin (Tyskland) i 1884 og har siden anden verdenskrig været en spansk provins. Efter dets uafhængighed i 1956, har Kongeriget Marokko påberåbt sig Vestsaharas »befrielse« under henvisning til, at dette område tilhører Kongeriget Marokko.
- 2 Den 14. december 1960 vedtog De Forenede Nationers Generalforsamling (FN) resolution 1514 (XV) om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger.
- 3 Efter en fremsendelse af oplysninger fra Kongeriget Spanien i henhold til artikel 73, litra e), i De Forenede Nationers Pagt indskrev FN i 1963 Vestsahara på sin liste over ikke-selvstyrende områder. Området er stadig anført på denne liste.
- 4 Den 20. december 1966 vedtog FN's Generalforsamling resolution 2229 (XXI) om spørgsmålet vedrørende Ifni og Spansk Sahara, der bekræftede den »umistelige ret for folket [...] i Spansk Sahara til selvbestemmelse«. FN's Generalforsamling anmodede Kongeriget Spanien som administrativ myndighed om »hurtigst muligt – i overensstemmelse med det oprindelige folk i Spansk Saharas forhåbninger og i samråd med den marokkanske og den mauretanske regering og andre interesserede parter – at fastsætte de nærmere bestemmelser for afholdelsen af en folkeafstemning, som ville blive afholdt under [FN's] tilsyn med henblik på at gøre det muligt for områdets oprindelige folk frit at udøve deres ret til selvbestemmelse«.
- 5 Sagsøgeren, Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), blev stiftet den 10. maj 1973. I henhold til artikel 1 i bevægelsens vedtægter, som blev etableret i forbindelse med bevægelsens 13. kongres i december 2011, er den »en national frihedsbevægelse, der udspringer af den langvarige saharianske modstand mod de forskellige former for fremmed besættelse«.
- 6 Den 20. august 1974 meddelte Kongeriget Spanien FN, at det tilbød at afholde en folkeafstemning i Vestsahara under FN's tilsyn.
- 7 Ved resolution 3295 (XXIX) om spørgsmålet vedrørende Spansk Sahara, der blev vedtaget den 13. december 1974, besluttede FN's generalforsamling at anmode Den Internationale Domstol om en rådgivende udtalelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Vestsahara (Rio de Oro og Sakiet el Hamra) på det tidspunkt, hvor det blev koloniseret af Kongeriget Spanien, var land, som ikke tilhørte nogen (terra nullius). I tilfælde af, at dette første spørgsmål besvares benægtende, er Den Internationale Domstol ligeledes blevet anmodet om at tage stilling til spørgsmålet om de juridiske bånd mellem Vestsahara og Kongeriget Marokko og det samlede Mauretanien. Desuden opfordrede FN's Generalforsamling Kongeriget Spanien, som FN's Generalforsamling betegnede som den

administrative myndighed, til at udsætte den folkeafstemning, det påtænkte at afholde i Vestsahara, så længe FN's Generalforsamling ikke havde afgivet udtalelse om, hvilken politik der skulle følges for at fremskynde processen for afkolonisering af området. FN's Generalforsamling bad ligeledes det særlige udvalg til undersøgelse af situationen for så vidt angår anvendelsen af resolutionen, der er nævnt ovenfor i præmis 2, »om at følge situationen i området, herunder at udsende en besøgsdelegation til området«.

- 8 Den 16. oktober 1975 afgav Den Internationale Domstol den rådgivende udtalelse, hvorom den var blevet anmodet (Vestsahara, rådgivende udtalelse, *ICJ Reports* 1975, s. 12). I henhold til denne udtalelse var Vestsahara (Rio de Oro og Sakiet el Hamra) ikke land, som ikke tilhører nogen (terra nullius) på det tidspunkt, hvor det blev koloniseret af Kongeriget Spanien. Den Internationale Domstol bemærkede ligeledes i sin udtalelse, at Vestsahara var juridisk knyttet til Kongeriget Marokko og det samlede Mauretanium, men at de forhold og oplysninger, som var blevet indbragt for Den Internationale Domstol, ikke fastlagde nogen suverænitetsforbindelser mellem Vestsahara på den ene side og Kongeriget Marokko eller det samlede Mauretanium på den anden side. Den Internationale Domstol bekræftede således i udtalelsens punkt 162, at den ikke havde konstateret, at der forelå juridiske forbindelser af en sådan art, at de ville kunne ændre på anvendelsen af FN's Generalforsamlings resolution 1514 (XV) af 14. december 1960 om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger (jf. præmis 2 ovenfor) angående afkoloniseringen af Vestsahara og navnlig anvendelsen af princippet om selvbestemmelse takket være den frie og ægte ytring af områdets befolknings vilje.
- 9 I løbet af efteråret i 1975 forværredes situationen i Vestsahara. I en tale, der blev holdt den samme dag som offentliggørelsen af den udtalelse fra Den Internationale Domstol, som er nævnt ovenfor, opfordrede den marokkanske konge, eftersom han fandt, at »alle« havde anerkendt, at Vestsahara tilhørte Marokko, og at det var op til marokkanerne at »okkupere [deres] område«, til iværksættelse af en »fredelig march« mod Vestsahara med deltagelsen af 350 000 personer.
- 10 FN's Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) appellerede til de berørte og interesserede parter med henblik på, at de udviste tilbageholdenhed og moderation, og gav udtryk for sin bekymring med hensyn til den alvorlige situation i området i tre resolutioner om Vestsahara, nemlig resolution 377 (1975) af 22. oktober 1975, resolution 379 (1975) af 2. november 1975 og resolution 380 (1975) af 6. november 1975. I den sidste af disse resolutioner beklagede Sikkerhedsrådet gennemførelsen af den march, som den marokkanske konge annoncerede, og anmodede Kongeriget Marokko om øjeblikkeligt at trække alle deltagerne i den nævnte march ud af Vestsaharas område.
- 11 Den 14. november 1975 blev en principerklæring om Vestsahara (Madridaftalerne) underskrevet i Madrid (Spanien) af Kongeriget Spanien, Kongeriget Marokko og Den Islamiske Republik Mauretanium. I denne erklæring gentog Kongeriget Spanien sin beslutning om at afkolonisere Vestsahara. Der blev desuden indgået aftale om, at Kongeriget Spaniens beføjelser og forpligtelser som administrerende myndighed i Vestsahara skulle overføres til en midlertidig trepartsadministration.
- 12 Den 26. februar 1976 meddelte Kongeriget Spanien FN's Generalsekretær, at fra samme dato ophørte Kongeriget Spaniens tilstedeværelse på Vestsaharas område, og at det dermed betragtede sig som fritaget for enhver international forpligtelse i forhold til områdets administration. I mellemtiden var der i Vestsahara udbrudt en væbnet konflikt mellem Kongeriget Marokko, Den Islamiske Republik Mauretanium og Front Polisario.
- 13 Den 14. april 1976 underskrev Kongeriget Marokko og Den Islamiske Republik Mauretanium en konvention om fastlæggelsen af deres grænser, hvorved de delte området Vestsahara. Ved gennemførelsen af en fredsaftale, der blev indgået i august 1979 mellem Den Islamiske Republik Mauretanium og Front Polisario, trak Den Islamiske Republik Mauretanium sig imidlertid ud af området Vestsahara. Som følge af denne tilbagetrækning ekspanderede Marokko sin besættelse til det område, som Mauretanium havde evakueret.

- 14 I sin resolution 34/37 af 21. november 1979 angående spørgsmålet om Vestsahara gentog FN's Generalforsamling »den umistelige ret for folket Vestsahara til selvbestemmelse og uafhængighed« og så med tilfredshed på fredsaftalen mellem Den Islamiske Republik Mauretanien og Front Polisario (præmis 13 ovenfor). Desuden beklagede den dybt »forværrelsen af situationen, som udsprang af Marokkos fortsatte besættelse af Vestsahara og udvidelsen af denne besættelse til det område, Mauretanien netop havde evakueret. Den anmodede Kongeriget Marokko om ligeledes at engagere sig i dynamikken for at opnå fred og i denne henseende anbefalede den, at Front Polisario »som repræsentant for Vestsaharas befolkning deltager fuldt ud i enhver bestræbelse på at nå frem til en politisk retfærdig, bæredygtig og endelig løsning på spørgsmålet om Vestsahara«.
- 15 Den væbnede konflikt fortsatte mellem Front Polisario og Kongeriget Marokko. Den 30. august 1988 accepterede begge parter imidlertid i princippet de løsningsforslag, som bl.a. FN's Generalsekretær havde fremsat. Denne plan var baseret på en våbenhvile mellem de stridende parter og fastsatte en overgangsperiode, som skulle gøre det muligt at afholde en folkeafstemning om selvbestemmelse under FN's tilsyn. Ved resolution 690 (1991) af 29. april 1991 om situationen vedrørende Vestsahara oprettede Sikkerhedsrådet under sin ledelse en FN-mission til afholdelse af en folkeafstemning i Vestsahara (MINURSO). Efter indsættelsen af MINURSO blev våbenhvilen mellem Kongeriget Marokko og Front Polisario overordnet set overholdt, men folkeafstemningen er endnu ikke blevet afholdt, selv om indsatsen i denne henseende og drøftelserne mellem de to interesserede parter fortsætter.
- 16 På nuværende tidspunkt er den største del af Vestsaharas område kontrolleret af Kongeriget Marokko, mens Front Polisario kontrollerer en mindre og meget lidt befolkede del af det østlige område. Området, der er kontrolleret af Front Polisario, er adskilt fra det område, der kontrolleres af Kongeriget Marokko, af en sandmur, som denne sidstnævnte har opført, og som bevogtes af den marokkanske hær. Et stort antal flygtninge fra Vestsahara bor i lejre, der administreres af Front Polisario, som ligger på Algeriets område tæt på Vestsahara.

Den anfægtede afgørelse og baggrunden herfor

- 17 Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EFT 2000, L 70, s. 2, herefter »associeringsaftalen med Marokko«), blev undertegnet i Bruxelles den 26. februar 1996.
- 18 I henhold til artikel 1 i associeringsaftalen med Marokko opretter den en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (som i associeringsaftalen med Marokko samlet betegnes som »Fællesskabet«) på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side. Associeringsaftalen med Marokko er opdelt i otte afsnit, der vedrører henholdsvis frie varebevægelser, etableringsret og tjenesteydelser, »betalinger, kapital, konkurrenceregler og andre økonomiske bestemmelser«, økonomisk samarbejde, samarbejde på det sociale og kulturelle område, finansielt samarbejde og endelig de institutionelle, almindelige og afsluttende bestemmelser. Associeringsaftalen med Marokko indeholder ligeledes syv bilag, hvoraf de seks første oplister de varer, som er omfattet af visse bestemmelser i artikel 10, 11 og 12 (der alle er anført under afsnittet vedrørende frie varebevægelser), mens det syvende bilag vedrører intellektuel, industriel og kommerciel ejendomsret. Desuden er der til associeringsaftalen med Marokko knyttet fem protokoller vedrørende henholdsvis ordningen for indførsel i Fællesskabet af landbrugsprodukter med oprindelse i Marokko, ordningen for indførsel i Fællesskabet af fiskerivarer med oprindelse i Marokko, ordningen for indførsel i Marokko af landbrugsprodukter med oprindelse i Fællesskabet, definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og metoderne for administrativt samarbejde og endelig om gensidig bistand mellem de administrative myndigheder i toldspørgsmål. Protokol nr. 1, 4 og 5 indeholder deres egne bilag, som, således som det er tilfældet for protokol nr. 4 om definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus«, er meget omfattende.

- 19 Associeringsaftalen med Marokko, de protokoller, den indeholder i form af bilag, og de erklæringer og brevvekslinger, som er vedlagt den endelige retsakt som bilag, er blevet godkendt på Det Europæiske Fællesskabs og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 2000/204/EF, EKSF af 24. januar 2000 om indgåelse af associeringsaftale med Marokko (EFT L 70, s. 1).
- 20 I henhold til Rådets afgørelse 2012/497/EU af 8. marts 2012 om indgåelse af en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT L 241, s. 2, herefter »den anfægtede afgørelse«) har Rådet For Den Europæiske Union på Den Europæiske Unions vegne godkendt aftalen i form af brevveksling mellem Unionen og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af associeringsaftalen med Marokko.
- 21 Aftaleteksten, der er godkendt ved den anfægtede afgørelse, som er blevet offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*, sletter artikel 10 i associeringsaftalen med Marokko, der er en del af aftalens afsnit II, vedrørende de frie varebevægelser, og tilføjer ændringer til samme afsnits artikel 7, 15, 17 og 18 samt til overskriften til kapitel II, der ligeledes befinder sig i dette afsnit. Desuden erstatter den aftale, der godkendes i den anfægtede afgørelse, teksten i protokol nr. 1-3 i associeringsaftalen med Marokko.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 22 Sagsøgeren har anlagt nærværende sag ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. november 2012. Som svar på en anmodning om berigtigelse har sagsøgeren bl.a. den 2. og den 31. januar 2013 fremlagt bevis for, at den fuldmagt, der er tildelt sagsøgerens advokat, er blevet udfærdiget af en person, der har bemyndigelse til at handle på vegne af Front Polisario, og fremlagt Front Polisarios vedtægter.
- 23 Efter indgivelsen af Rådets svarskrift den 16. april 2013 anmodede Retten i forbindelse med en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse sagsøgeren om at besvare visse spørgsmål. I denne sammenhæng opfordrede Retten bl.a. sagsøgeren til at anføre – ledsaget af bevismateriale – om vedkommende var bemyndiget som juridisk person i henhold til lovgivningen i en folkeretligt anerkendt stat. Desuden blev sagsøgeren anmodet om at fremsætte sine bemærkninger vedrørende Rådets argumentation i sit svarskrift, hvorefter søgsmålet skulle afvises.
- 24 Sagsøgeren har svaret på Rettens spørgsmål ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 26. september 2013.
- 25 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Ottende Afdeling den 6. november 2013 blev en begæring fra Europa-Kommissionen om at måtte intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande taget til følge. Kommissionen indgav interventionsindlæg den 17. december 2013. Rådet og sagsøgeren har henholdsvis den 24. januar 2014 og den 20. februar 2014 fremsat deres bemærkninger til indlægget.
- 26 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Ottende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. I forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten anmodet Rådet og Kommissionen om at besvare et spørgsmål. Disse har besvaret spørgsmålet inden for den fastsatte frist.

- 27 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 2. juni 2015 har sagsøgeren anmodet om, at tre beviser, der ikke tidligere er blevet fremlagt, kan tilgå sagsakterne, idet sagsøgeren fandt dem relevante for sagens udfald. Ved afgørelse af 12. juni 2015 besluttede formanden for Rettens Ottende Afdeling at lade denne anmodning samt de vedlagte beviser tilgå sagsakterne.
- 28 Rådet og Kommissionen har fremsat deres bemærkninger vedrørende de omhandlede beviser under retsmødet. I denne sammenhæng gjorde Rådet gældende, at beviserne var blevet indgivet for sent, og at de under alle omstændigheder ikke indeholdt nye oplysninger med henblik på den mundtlige forhandling. Kommissionen gav for sit vedkommende udtryk for sine forbehold for så vidt angår bevisernes relevans i forhold til sagens udfald.
- 29 Sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede retsakt »og som følge heraf af enhver gennemførelsesakt«.
- 30 Under retsmødet anførte sagsøgerens repræsentant imidlertid, at henvisningen til »enhver gennemførelsesakt« var en skrivefejl, og at sagsøgerens påstand skulle forstås således, at denne udelukkende har nedlagt påstand om den anfægtede afgørelses annullation. Denne tilkendegivelse blev tilført i protokollatet for retsmødet.
- 31 Desuden har sagsøgeren i sine bemærkninger til Kommissionens interventionsindlæg bl.a. nedlagt påstand om, at Rådet og Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 32 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Sagen afvises.
 - Såfremt Retten finder, at sagen kan antages til realitetsbehandling, frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 33 Kommissionen støtter Rådets påstande om afvisning af sagen fra realitetsbehandling eller i mangel heraf frifindelse og har desuden nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Formaliteten

Spørgsmålet om, hvorvidt Front Polisario kan optræde som part i retssager

- 34 I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i den nævnte artikels stk. 1 og 2, indbringe en klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.
- 35 Artikel 44, stk. 5, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, der fandt anvendelse på tidspunktet for indbringelsen af stævningen, fastsatte følgende:
- »Er sagsøgeren en privatretlig juridisk person, skal stævningen være ledsaget af:
- a) dennes vedtægter, en nyere udskrift af handelsregistret, en nyere udskrift af selskabs- eller foreningsregistret eller andet bevis for, at sagsøgeren består som juridisk person

b) bevis for, at advokatens fuldmagt er behørigt udstedt af den, der på den juridiske persons vegne er beføjet hertil.«

36 I henhold til artikel 44, stk. 6, i det pågældende procesreglement, giver justitssekretæren desuden sagsøgeren en rimelig frist til at berigtige stævningen eller til at tilvejebringe de dokumenter, der nævnes i bestemmelsens stk. 3-5, såfremt stævningen ikke opfylder kravene i nævnte bestemmelser.

37 I stævningen har sagsøgeren anført, at Front Polisario er »et folkeretligt retssubjekt, der har status som en international juridisk person, hvilket i henhold til folkeretten tildeles nationale frihedsbevægelser«. Sagsøgeren har desuden – ved påberåbelsen af adskillige tekster, som denne har vedlagt stævningen – gjort gældende, at bevægelsen er blevet »anerkendt som repræsentant for det saharianske folk [...] af FN's organer, Den Europæiske Union og af [Kongeriget Marokko] med henblik på forhandlingerne«. Sagsøgeren har tilføjet, at både FN's Sikkerhedsråd og Generalforsamling har anerkendt gyldigheden af den fredsftale, som sagsøgeren indgik med Mauretania i august 1979 (jf. præmis 13 ovenfor). Endelig har sagsøgeren påberåbt sig den omstændighed, at i to resolutioner har Europa-Parlamentet anmodet Front Polisario og Kongeriget Marokko om at samarbejde fuldt ud med Den Internationale Røde Kors Komité og med FN.

38 Sagsøgeren havde ikke vedlagt stævningen dokumenter, som dem, der er nævnt i artikel 44, stk. 5, i procesreglementet af 2. maj 1991. Efter justitskontorets fastsættelse af en frist med henblik på berigtigelse af stævningen, har sagsøgeren fremlagt uddrag fra bevægelsens vedtægter, en fuldmagt til sagsøgerens advokat, som er udarbejdet af en person, der er bemyndiget hertil i henhold til nævnte vedtægter, nemlig af generalsekretæren, samt bevis for valget af denne sidstnævnte. Derimod har sagsøgeren ikke fremlagt yderligere dokumenter med henblik på at bevise sin status som juridisk person.

39 Det er på denne baggrund, at Retten har vedtaget foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse, som nævnt ovenfor i præmis 23.

40 Som svar på Rettens spørgsmål har sagsøgeren erklæret følgende:

»Front Polisario er ikke en juridisk person i henhold til retsreglerne i nogen stat – internationalt anerkendt eller ej. Front Polisario kan ikke i højere grad end en fremmed stat eller Den Europæiske Union selv udlede sin juridiske eksistens fra en stats nationale ret.«

41 Sagsøgeren har desuden bekræftet, at denne er »et folkeretligt retssubjekt«, og har tilføjet følgende:

»Front Polisario er på ingen måde forpligtet til at fremlægge bevis for bevægelsens oprettelse i henhold til en internationalt anerkendt stats nationale ret. Som inkarnationen af det saharianske folks suverænitet kan Front Polisario ikke lade sin eksistens afhænge af retsordenen i den tidligere kolonimagt, Kongeriget Spanien, som har undladt at opfylde sine folkeretlige forpligtelser gennem 40 år, og i endnu mindre grad af besættelsesmagten, Marokko, som påtvinger sin retsorden ved ulovlig brug af væbnede styrker [...]«

42 Rådet har gjort gældende, at sagsøgeren »ikke har bevist at have retsevne til at anlægge nærværende sag«. Ifølge Rådet synes sagsøgeren at sidestille sin egenskab som repræsentant for folket i Vestsahara med en status som juridisk person ipso jure med hensyn til folkeretten, som er forbeholdt suveræne stater. Rådet har anfægtet, at disse to koncepter kan sidestilles, og at sagsøgeren kan sidestilles med en stat.

43 Rådet har tilføjet, at selv om det antages, at sagsøgeren er blevet anerkendt som national frihedsbevægelse, og at den følgelig har status som juridisk person, indebærer dette ikke automatisk en retsevne til at anlægge sag for Unionens retsinstanser. Ifølge Rådet medfører FN's anerkendelse af sagsøgeren som repræsentant for folket i Vestsahara højst evnen til at tage del i forhandlingerne

vedrørende Vestsaharas status, som afholdes af FN, og sammen med Kongeriget Marokko at være forhandlingspartner i denne henseende. Denne anerkendelse giver derimod ikke sagsøgeren locus standi ved de domstole og retter, der befinder sig uden for en FN-kontekst, og som ikke har til opgave at løse den mellemfolkelige tvist mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko.

- 44 Kommissionen har erklæret, at den ikke bestrider »Front Polisarios status som repræsentant for det saharianske folk, der er blevet tildelt bevægelsen af FN's Generalforsamling«.
- 45 Kommissionen har imidlertid tilføjet:
- »Front Polisarios status som juridisk person er tvivlsom. Som repræsentant for det saharianske folk er bevægelsen højst tiltænkt en status som fungerende og midlertidig juridisk person.«
- 46 Henset til parternes argumenter skal det for det første præciseres, at i dette tilfælde handler det hverken om at afgøre, hvorvidt Front Polisario kan betegnes som en »national frihedsbevægelse«, eller hvorvidt en sådan betegnelse, såfremt den måtte være korrekt, er tilstrækkelig til at give Front Polisario status som juridisk person. Det spørgsmål, som Retten skal besvare, er, om Front Polisario kan optræde som part i en sag for Retten med henblik på i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, at nedlægge påstand om annullation af den anfægtede afgørelse.
- 47 Det skal dernæst bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF, at alene fysiske personer og enheder med status som juridisk person kan anlægge annullationssøgsmål i henhold til denne bestemmelse. I dom af 27. november 1987, *Bensider m.fl. mod Kommissionen* (50/84, Sml., EU:C:1984:365, præmis 9), afviste Den Europæiske Unions Domstol således et søgsmål, fordi det var blevet anlagt af et erhvervsdrivende selskab, som på tidspunktet for indleveringen af nævnte stævning endnu ikke havde opnået status som juridisk person.
- 48 I dom af 28. oktober 1982, *Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen* (135/81, Sml., EU:C:1982:371, præmis 10), bemærkede Domstolen imidlertid, at betydningen af begrebet »juridisk person« i artikel 263, stk. 4, TEUF ikke nødvendigvis falder sammen med betydningen af de tilsvarende begreber i medlemsstaternes forskellige retssystemer. I den sag, der gav anledning til denne dom, fandt Domstolen således, at et søgsmål, der var blevet anlagt af en »ad hoc-sammenslutning dannet af ti rejsebureauer med henblik på i fællesskab at afgive tilbud i forbindelse med en indkaldelse af tilbud«, til prøvelse af en afgørelse truffet af Kommissionen om at udelukke denne sammenslutning fra indkaldelsen kunne antages til realitetsbehandling. Domstolen bemærkede i denne henseende, at Kommissionen selv havde antaget tilbuddet fra den omhandlede sammenslutning og havde truffet afgørelse efter en sammenlignende undersøgelse af samtlige tilbudsgivere. Ifølge Domstolen kunne Kommissionen følgelig ikke bestride, at en person, som Kommissionen gav adgang til at deltage i en indkaldelse af tilbud, og som Kommissionen gav meddelelse om afslag efter en sammenlignende undersøgelse af samtlige tilbudsgivere, kunne optræde som part i en retssag (dom *Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen*, EU:C:1982:371, præmis 9-12).
- 49 På samme måde har Domstolen i sine domme af 8. oktober 1974, *Union syndicale – europæisk offentlig tjeneste m.fl. mod Rådet* (175/73, Sml., EU:C:1974:95, præmis 9-17) og *Den almindelige Fagforening for personalet ved De europæiske institutioner mod Kommissionen* (18/74, Sml., EU:C:1974:96, præmis 5-13), anført en række forhold, nemlig for det første den omstændighed, at tjenestemænd i Den Europæiske Union har foreningsfrihed, og at de især kan være medlemmer af fagforeninger eller andre faglige sammenslutninger, for det andet den omstændighed, at sagsøgerne i disse to sager var fagforeninger, der forbinder et væsentligt antal tjenestemænd og midlertidigt ansatte ved Unionens institutioner, for det tredje den omstændighed, at deres vedtægter og interne strukturer havde til formål at sikre den nødvendige uafhængighed med henblik på at handle som ansvarlige enheder i retslig sammenhæng, og for det fjerde den omstændighed, at Kommissionen havde

anerkendt dem som forhandlingspartnere i forbindelse med forhandlingerne, for at konkludere, at man ikke ville kunne nægte foreningerne deres partsevne ved Unionens retsinstanter, når disse anlægger et annulationssøgsmål, som overholder betingelserne i artikel 263, stk. 4, TEUF.

- 50 Endelig skal det endvidere bemærkes, at i dom af 18. januar 2007, PKK og KNK mod Rådet (C-229/05 P, Sml., EU:C:2007:32, præmis 109-112), antog Domstolen et annulationssøgsmål til realitetsbehandling, som var blevet anlagt af en enhed, der var omfattet af restriktive foranstaltninger inden for rammerne af bekæmpelsen af terrorisme, uden at stille spørgsmålstejn ved, om denne enhed havde status som juridisk person. Med henvisning til retspraksis, som fastslår, at Unionen er en retsunion, bemærkede Domstolen, at eftersom EU-lovgiver var af den opfattelse, at den omhandlede enhed eksisterede i den forstand, at den kunne gøres til genstand for restriktive foranstaltninger, krævede hensynet til sammenhæng og retfærdighed, at det blev anerkendt, at enheden havde evnen til at anfægte denne afgørelse. Enhver anden konklusion ville indebære, at en organisation ville kunne optages på den omhandlede liste uden at kunne anlægge sag til prøvelse heraf.
- 51 Selv om den ovenfor nævnte retspraksis beviser, at Unionens retsinstanter kan anerkende, at en enhed, som ikke har status som juridisk person svarende til den status, der følger af en medlemsstats eller en tredjestats ret, dvs. som ikke har status som juridisk person i henhold til denne ret, kan optræde som part i retssager ved disse retsinstanter, skal det imidlertid bemærkes, at i kendelse af 14. november 1963, Lassalle mod Parlamentet (15/63, Sml., EU:C:1963:47, s. 97 og s. 100), bemærkede Domstolen, at de elementer, der udgjorde grundlaget for at kunne optræde som part i retssager ved Unionens retsinstanter, bl.a. indeholdt krav om uafhængighed og ansvar, om end begrænset, og den afslog en anmodning om intervention indgivet af Personaleudvalget i Parlamentet, idet denne organisation ifølge Domstolen ikke opfyldte disse kriterier. Denne betragtning afspejles ligeledes i den i præmis 49 ovenfor nævnte retspraksis, i det omfang denne forklarer Domstolens konstatering, hvorefter fagforeningernes vedtægter og interne strukturer havde til formål at sikre den nødvendige uafhængighed med henblik på at handle som ansvarlige enheder i retslig sammenhæng.
- 52 Henset til denne retspraksis må det konkluderes, at i visse særlige tilfælde kan en enhed, som ikke har status som juridisk person i henhold til en medlemsstats eller en tredjestats ret, alligevel betragtes som en »juridisk person« i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF og være berettiget til at anlægge et annulationssøgsmål på baggrund af denne bestemmelse (jf. i denne retning domme Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen, nævnt i præmis 48 ovenfor, EU:C:1982:371, præmis 9-12, og PKK og KNK mod Rådet, nævnt i præmis 50 ovenfor, EU:C:2007:32, præmis 109-112). Dette er bl.a. tilfældet, når Unionen og dens institutioner i sine retsakter eller sine handlinger behandler den omhandlede enhed som et særskilt subjekt, der kan besidde særlige rettigheder eller være underlagt forpligtelser eller begrænsninger.
- 53 Dette forudsætter imidlertid, at den omhandlede enhed er i besiddelse af vedtægter og interne strukturer, som har til formål at sikre den nødvendige uafhængighed med henblik på at handle som ansvarlige enheder i retslige sammenhænge (jf. i denne retning kendelse Lassalle mod Parlamentet, nævnt i præmis 51 ovenfor, EU:C:1963:47, s. 100, domme Union Syndicale – europæisk offentlig tjeneste m.fl. mod Rådet, nævnt i præmis 49 ovenfor, EU:C:1974:95, præmis 9-17, og Den almindelige Fagforening for personalet ved De europæiske Institutioner mod Kommissionen, nævnt i præmis 49 ovenfor, EU:C:1974:96, præmis 5-13).
- 54 I nærværende sag må det konstateres, at de i denne doms præmis 53 nævnte betingelser er opfyldt for så vidt angår Front Polisario. Denne bevægelse er således i besiddelse af egne vedtægter, der er blevet fremlagt i kopi, samt en intern struktur og råder bl.a. over en generalsekretær, som har afgivet fuldmagt til bevægelsens rådgiver med henblik på at anlægge dette søgsmål. Tilsyneladende tillader denne struktur bevægelsen at handle som en ansvarlig enhed i retslige sammenhænge, og dette så meget desto mere eftersom bevægelsen – hvilke bevidnes af de forskellige tekster, denne har påberåbt sig – har taget del i FN-ledede forhandlinger og endda har underskrevet en fredsaftale med en internationalt anerkendt stat, nemlig Den Islamiske Republik Mauretanien.

- 55 Hvad angår de ovenfor i præmis 52 nævnte betragtninger er det ganske vist korrekt, at Front Polisario ikke har været genstand for en af Unionens eller dens institutioners retsakter på en måde, som svarer til dem, der er omhandlet i de sager, der gav anledning til domme *Groupement des Agences de voyages* mod Kommissionen, nævnt i præmis 48 ovenfor (EU:C:1982:371), og *PKK og KNK* mod Rådet, nævnt i præmis 50 ovenfor (EU:C:2007:32). De af sagsøgeren påberåbte resolutioner fra Parlamentet (jf. præmis 37 ovenfor) har en anden karakter, idet de ikke har retligt bindende virkninger – i det mindste ikke for så vidt angår sagsøgeren.
- 56 Det er ikke desto mindre korrekt, således som det fremgår af de oplysninger, der er refereret ovenfor i præmis 1-16, at Vestsahara er et område, hvor den internationale kvalificering på nuværende tidspunkt ikke er fastslået. Både Kongeriget Marokko og sagsøgeren påberåber sig retten til området, og FN har længe arbejdet for at finde en fredelig løsning på denne tvist. Som det fremgår af skrivelserne fra Rådet og Kommissionen, afholder både Unionen og dens medlemsstater sig fra at gribe ind og at vælge side i denne tvist og vil om nødvendigt acceptere enhver løsning, der vedtages i henhold til folkeretten i FN-regi. I denne henseende har Kommissionen tilføjet, at den støtter FN's Generalsekretærs indsats for at nå frem til en løsning, der er politisk retfærdig, varig, og som begge parter kan godtage, som muliggør det vestsaharianske folks selvbestemmelse. Kommissionen har ydermere bemærket, at »i mellemtiden forbliver Vestsahara et ikke-selvstyrende område, som de facto administreres af Kongeriget Marokko«.
- 57 For det første må det konstateres, at sagsøgeren er en af parterne i tvisten om dette ikke-selvstyrende områdes skæbne, og som part i denne tvist nævnes sagsøgeren ved navn i de tilhørende tekster, herunder de ovenfor i præmis 37 nævnte resolutioner fra Parlamentet.
- 58 For det andet må det ligeledes konstateres, at det på nuværende tidspunkt er umuligt for Front Polisario at optræde formelt som juridisk person i henhold til vestsahariansk ret, idet denne retsorden endnu ikke findes. Selv om det er korrekt, således som Kommissionen har bemærket, at Kongeriget Marokko de facto styrer praktisk talt hele Vestsaharas område, er dette en faktisk situation, som Front Polisario modsætter sig, og som netop er årsagen til den tvist mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko, som FN forsøger at løse. Det vil uden tvivl være muligt for Front Polisario at optræde som juridisk person i henhold til en tredjestats retsorden, men det vil ikke kunne kræves af bevægelsen, at den gør dette.
- 59 For det tredje skal det afslutningsvis bemærkes, at Rådet og Kommissionen begge anerkender, at Vestsaharas internationale status og juridiske situation har de ovenfor i præmis 58 nævnte særegenheder, og er af den opfattelse, at dette områdes endelige status, og dermed hvilken ret der finder anvendelse, skal fastsættes inden for rammerne af en fredsproces i FN-regi. Det er imidlertid netop FN, der betragter Front Polisario som en afgørende deltager i en sådan proces.
- 60 Henset til disse meget særegne omstændigheder må det konkluderes, at Front Polisario skal betragtes som en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, og at bevægelsen kan anlægge et annulationssøgsmål for Unionens retsinstanser, selv om den ikke har status som juridisk person i henhold til en medlemsstats eller en tredjestats ret. Som anført ovenfor kan Front Polisario nemlig kun opnå en sådan status i henhold til Vestsaharas ret, som imidlertid på nuværende tidspunkt ikke er en stat, der er anerkendt af Unionen eller dens medlemsstater, og Vestsahara har ikke sin egen lovgivning.

Om Front Polisario er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse

- 61 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse berører denne individuelt »på grund af de juridiske egenskaber, som er særegne for denne, idet sagsøgeren er den lovlige repræsentant for det saharianske folk, hvilket er anerkendt af FN og EU«. Sagsøgeren har tilføjet, at bevægelsen »er den eneste, der er kvalificeret til at repræsentere folket, der bor« i Vestsahara.

- 62 Sagsøgeren har tilføjet, at den anfægtede afgørelse »har umiddelbar indvirkning på det saharianske folks retsstilling, idet den ikke overlader medlemsstaterne en skønsmargin for så vidt angår anvendelsen« af den aftale, den omhandler. Ifølge sagsøgeren kræver gennemførelsen af denne aftale ikke, at medlemsstaterne vedtager gennemførelsesforanstaltninger, og enhver medlemsstat, Kongeriget Marokko og enhver virksomhed vil kunne påberåbe sig den direkte virkning af den anfægtede afgørelse.
- 63 Rådet har, støttet af Kommissionen, anfægtet, at sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.
- 64 Hvad angår spørgsmål om at være umiddelbart berørt har Rådet gjort gældende, at det er vanskeligt at forstå, hvordan den anfægtede afgørelse, som omhandler indgåelsen af en international aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, vil kunne have umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling. Ifølge Rådet kan denne afgørelse ikke – i kraft af sin natur – have retsvirkninger over for tredjemænd, idet den alene giver udtryk for godkendelsen på Unionens vegne af en international aftale. Aftalens retsvirkninger berører alene EU og dens institutioner og ikke tredjemænd.
- 65 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt, har Rådet gjort gældende, at den anfægtede aftale tilsigter at indgå en aftale mellem Kongeriget Marokko og Unionen og vedrører alene disse to parter individuelt.
- 66 Rådet har tilføjet, at den omstændighed, at der eksisterer en tvist mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko, hverken har tilknytning til den anfægtede afgørelse eller på nogen måde er berørt af den aftale, der er blevet indgået på baggrund af den anfægtede aftale.
- 67 Det bemærkes, at artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter to situationer, hvor en fysisk eller juridisk person indrømmes søgsmålskompetence til at anlægge sag til prøvelse af en retsakt, der ikke er rettet til vedkommende. Dels kan en sådan sag anlægges på betingelse af, at denne retsakt berører vedkommende umiddelbart og individuelt. Dels kan en sådan person anlægge sag til prøvelse af en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, hvis den berører vedkommende umiddelbart (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, Sml., EU:C:2013:852, præmis 19, og dom af 27.2.2014, Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen, C-133/12 P, Sml., EU:C:2014:105, præmis 31).
- 68 I henhold til retspraksis skal det i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte begreb »regelfastsættende retsakter« forstås således, at det omfatter enhver almenyldig retsakt med undtagelse af lovgivningsmæssige retsakter (dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, Sml., EU:C:2013:625, præmis 60 og 61).
- 69 Sondringen mellem en lovgivningsmæssig retsakt eller en regelfastsættende retsakt beror ifølge EUF-traktaten på, om den er vedtaget i en lovgivningsmæssig procedure (kendelse af 6.9.2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, T-18/10, Sml., EU:T:2011:419, præmis 65).
- 70 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 289, stk. 3, TEUF præciserer, at retsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure er lovgivningsmæssige retsakter. Den sonder mellem den almindelige lovgivningsprocedure, som, således som det er anført i artikel 289, stk. 1, andet punktum, TEUF, er fastlagt i artikel 294 TEUF og de særlige lovgivningsprocedurer. I denne forbindelse bestemmer artikel 289, stk. 2, TEUF, at i specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne, vedtages en afgørelse bl.a. af Rådet med deltagelse af Europa-Parlamentet, hvilket udgør en særlig lovgivningsprocedure.

- 71 I nærværende sag, således som det fremgår af dens præambel, blev den anfægtede afgørelse vedtaget i henhold til proceduren i artikel 218, stk. 6, litra a), TEUF, som fastsætter, at Rådet på forslag af forhandleren – i dette tilfælde Kommissionen – vedtager en afgørelse om indgåelse af aftalen efter godkendelse fra Parlamentet. Denne procedure svarer til kriterierne i artikel 289, stk. 2, TEUF og udgør følgelig en særlig lovgivningsprocedure.
- 72 Heraf følger, at den anfægtede afgørelse er en lovgivningsmæssig retsakt, og derfor udgør den ikke en regelfastsættende retsakt. Det er derfor den første af de to situationer, som er nævnt ovenfor i præmis 67, der er relevant i dette tilfælde. Dermed, og henset til den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er rettet mod sagsøgeren, skal det godtgøres, at nævnte afgørelse berører denne umiddelbart og individuelt, for at nærværende søgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 73 Med henblik på at behandle dette spørgsmål skal det afgøres, om aftalen, hvis indgåelse er blevet godkendt ved den anfægtede afgørelse, finder anvendelse på Vestsahara, for så vidt som sagsøgeren kan være umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, eftersom sagsøgeren er en involveret part i proceduren for løsning af det omhandlede områdes skæbne (jf. præmis 57 ovenfor), og idet sagsøgeren hævder at være den lovlige repræsentant for det saharianske folk (jf. præmis 61 ovenfor).
- 74 I denne forbindelse gør Rådet og Kommissionen gældende, at i henhold til associeringsaftalens artikel 94 finder associeringsaftalen med Marokko anvendelse på Kongeriget Marokkos område. Eftersom denne artikel ikke definerer Kongeriget Marokkos område, foregriber associeringsaftalen med Marokko efter Rådets opfattelse ikke Vestsaharas juridiske status, og indebærer ingen formel anerkendelse af de rettigheder, som Kongeriget Marokko påberåbte sig med hensyn til dette område. Der er ingen bestemmelser i den anfægtede afgørelse eller i den aftale, der godkendes ved denne afgørelse, som fastsætter, at sidstnævntes anvendelsesområde også omfatter Vestsahara.
- 75 Kommissionen har i denne forbindelse henvist til ordlyden af erklæringen om folkerettens principper angående venskabelige forbindelser og samarbejdet mellem stater i henhold til De Forenede Nationers pagt, der blev godkendt af FN's Generalforsamling den 24. oktober 1970 ved resolution 2625 (XXV), hvorefter »det område, der hører til en koloni, eller et andet ikke-selvstyrende område, i henhold til [De Forenede Nationers pagt] har en særskilt status, som er forskellig fra den, som gælder på området for den stat, der styrer området«, og hvorefter »denne særskilte og anderledes status i henhold til nævnte pagt består lige så længe, som folket fra kolonien eller det ikke-selvstyrende område ikke udøver sin ret til selvbestemmelse i henhold til [De Forenede Nationers] pagt og navnlig dennes formål og principper«. Efter Kommissionens opfattelse kan det heraf udledes, at et ikke-selvstyrende område ikke er den del af den styrende magt, men har en særskilt status i forhold til folkeretten. De internationale aftaler, der er indgået af den styrende magt for et ikke-selvstyrende område, finder ikke anvendelse på dette område, medmindre denne udvidelse af anvendelsesområdet er udtrykkeligt anført. Idet der ikke foreligger en sådan udvidelse af anvendelsesområdet, har Kommissionen således gjort gældende, at i dette tilfælde finder associeringsaftalen med Marokko kun anvendelse på varer, der hidrører fra Kongeriget Marokko, en stat, som i henhold til folkeretten ikke omfatter Vestsahara.
- 76 Heroverfor har Front Polisario gjort gældende, at Kongeriget Marokko ikke styrer Vestsahara i medfør af artikel 73 i De Forenede Nationers pagt, men har besat området militært. Fra et FN-synspunkt er Kongeriget Spanien fortsat den styrende magt i Vestsahara. Kongeriget Marokko er en besættelsesmagt i henhold til den humanitære folkeret.
- 77 Front Polisario har tilføjet, at Kongeriget Marokko anvender de aftaler, der er indgået med EU, herunder associeringsaftalen med Marokko, på området Vestsahara. Dette er en velkendt kendsgerning, som både Rådet og Kommissionen er bekendt med. Front Polisario har påberåbt sig flere elementer til støtte for dette anbringende.

- 78 For det første har bevægelsen påberåbt sig det samlede svar på Kommissionens vegne fra Den Europæiske Unions højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, næstformanden for Kommissionen, Catherine Ashton, på de skriftlige spørgsmål, som Europa-Parlamentets medlemmer har stillet, med ref. nr. E-001004/11, P-001023/11 og E-002315/11 (EUT 2011, C 286 E, s. 1).
- 79 For det andet gør Front Polisario gældende, at som det fremgår af adskillige dokumenter, der er tilgængelige på websiden for Kommissionens Generaldirektorat (GD) for »Sundhed og Fødevarer og Fødevaresikkerhed«, har Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret, der henhører under dette GD, efter indgåelsen af associeringsaftalen med Marokko aflagt flere besøg i Vestsahara for at sikre, at de marokkanske myndigheder overholder de af EU fastsatte sundhedsnormer.
- 80 For det tredje gør sagsøgeren gældende, at listen over marokkanske eksportører, som er godkendt i henhold til associeringsaftalen med Marokko, der er offentliggjort på Kommissionens hjemmeside, indeholder i alt 140 virksomheder, som er etableret i Vestsahara.
- 81 Retten har inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på tilrettelæggelse af den mundtlige forhandling opfordret Rådet til at tilkendegive sine bemærkninger angående Front Polisarios ovennævnte påstande, hvortil Rådet har bemærket, at det fuldt ud støtter FN's indsats for at finde en stabil og vedvarende løsning på spørgsmålet om Vestsahara, og at ingen EU-institutioner nogensinde har anerkendt – hverken de facto eller de jure – nogen form for marokkansk suverænitet i Vestsahara.
- 82 Det er Rådets opfattelse, at EU-institutionerne imidlertid ikke kan ignorere kendsgerningernes virkelighed, nemlig at det er Kongeriget Marokko, der de facto er den styrende magt i Vestsahara. Hvad angår Vestsaharas område betyder dette, at Unionen må henvende sig til de marokkanske myndigheder, der er de eneste myndigheder, som kan give bestemmelserne i aftalen virkning i dette område, under overholdelse af det saharianske folks interesser og rettigheder. Denne omstændighed indebærer ingen form for anerkendelse – hverken de facto eller de jure – af Kongeriget Marokkos suverænitet i Vestsahara.
- 83 I denne sammenhæng har Kommissionen for sit vedkommende anført, at det samlede svar på de skriftlige spørgsmål, som Europa-Parlamentets medlemmer har stillet, med ref. nr. E-001004/11, P-001023/11 og E-002315/11, viser, at Vestsaharas eksport »faktisk« (og ikke retligt) havde gavn af handelspræferencerne, og henviste til Kongeriget Marokkos forpligtelser som »faktisk [styrende] magt« af et ikke-selvstyrende område. Ifølge Kommissionen kan der ikke heraf udledes nogen form for anerkendelse af Kongeriget Marokkos annektering af Vestsahara eller af nogen form for marokkansk suverænitet over dette område.
- 84 Hvad angår de ovenfor i præmis 79 nævnte dokumenter har Kommissionen bemærket, at det drejer sig om rapporter af ren teknisk karakter fra Kommissionens Levnedsmiddel- og Veterinærkontor. Den har tilføjet, at sådanne sundhedsinspektioner er nødvendige for ethvert produkt, der skal importeres til EU, uanset om produktet er omfattet af en associeringsaftale eller ej. Uden disse sundhedsinspektioner ville ingen af produkterne kunne eksporteres til EU fra det omhandlede område, hvilket ikke ville komme den lokale befolknings interesser til gode. Den omstændighed, at disse rapporter betegner den marokkanske myndighed som »den kompetente myndighed«, afspejler alene Kongeriget Marokkos status som faktisk styrende magt i Vestsahara og indebærer ingen anerkendelse af dennes suverænitet.
- 85 Det er Kommissionens opfattelse, at medmindre den ønsker at udelukke enhver form for eksport fra Vestsahara, kan Front Polisario ikke med fuldt alvor forestille sig, at Levnedsmiddel- og Veterinærkontoret skulle have Front Polisario som eneste forhandlingspartner på området for den offentlige sundhed i Vestsahara. Front Polisario har ingen reel magt i det omhandlede område og ville ikke være i stand til at sikre, at eksporterne overholder folkesundhedsbestemmelserne.

- 86 Endelig har Kommissionen i det væsentlige bekræftet, at der på listen over godkendte eksportører, som er nævnt ovenfor i præmis 80, findes virksomheder, der er etableret i Vestsahara. Den har imidlertid anført, at af »praktiske hensyn« henviser den omhandlede liste til regioner, således som Kongeriget Marokko definerer dem, uden at dette er et tegn på nogen form for anerkendelse af en annektering.
- 87 Ydermere har både Rådet og Kommissionen under retsmødet anført, som svar på et spørgsmål fra Retten, at aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, fandt de facto anvendelse i Vestsahara. Denne tilkendegivelse er blevet tilføjet til protokollatet for retsmødet.
- 88 Det bemærkes, at det spørgsmål, der er rejst i præmis 73 ovenfor, i sidste ende kræver en fortolkning af den aftale, hvis indgåelse blev godkendt ved den anfægtede afgørelse.
- 89 Det bemærkes herved for det første, at en aftale med et tredjeland, der er indgået af Rådet, i henhold til artikel 217 TEUF og 218 TEUF for så vidt angår Den Europæiske Union er en retsakt fra en EU-institution som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, og dernæst, at bestemmelserne i denne aftale – at regne fra ikrafttrædelsen af en sådan aftale – udgør en integrerende del af EU-retten, og endelig, at Domstolen efter EU-retten har kompetence til præjudicielt at afgøre spørgsmål vedrørende fortolkningen af denne aftale (jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, Sml., EU:C:2010:91, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Desuden er aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, indgået mellem to folkeretssubjekter, underlagt international ret og nærmere bestemt, hvad angår dens fortolkning, den internationale traktatret (jf. i denne retning dom Brita, nævnt i præmis 89 ovenfor, EU:C:2010:91, præmis 39).
- 91 Den internationale traktatret er i det væsentlige blevet kodificeret i konventionen om traktatretten, der blev indgået i Wien den 23. maj 1969 (De Forenede Nationers traktatsamling, nr. 1155, s. 331) (herefter »Wienerkonventionen«).
- 92 Bestemmelserne i Wienerkonventionen finder anvendelse på en aftale indgået mellem en medlemsstat og en international organisation, såsom aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, for så vidt som disse bestemmelser er et udtryk for den generelle folkeretlige sædvaneret (jf. i denne retning dom Brita, nævnt i præmis 89 ovenfor, EU:C:2010:91, præmis 41). Aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, skal følgelig fortolkes ud fra disse bestemmelser.
- 93 Desuden har Domstolen allerede fastslået, at selv om Wienerkonventionen ikke er bindende for hverken EU eller for alle medlemsstaterne, afspejler en række af bestemmelserne i Wienerkonventionen den folkeretlige sædvaneret, der som sådan binder EU-institutionerne og er en del af dens retsorden (jf. dom Brita, nævnt i præmis 89 ovenfor, EU:C:2010:91, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Det følger af Wienerkonventionens artikel 31, at en traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens genstand og formål. Der skal herved samtidig med sammenhængen tages hensyn til alle relevante folkeretlige bestemmelser, som finder anvendelse i forholdet mellem parterne.
- 95 I dom Brita, nævnt i præmis 89 ovenfor (EU:C:2010:91, præmis 44-53), fandt Domstolen, at en associeringsaftale mellem EU og Staten Israel, som efter sin ordlyd fandt anvendelse »på Staten Israels område«, skulle fortolkes således, at den ikke fandt anvendelse på varer med oprindelse i Vestbredden, et område, der ligger uden for Staten Israels område, således som denne er internationalt anerkendt, men som består af israelske bosættelser, der er under Staten Israels kontrol.
- 96 Domstolen kom imidlertid frem til denne konklusion under hensyntagen til dels det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, hvorefter traktater hverken bør skabe forpligtelser eller rettigheder for tredjeparter (»pacta tertiis nec nocent nec prosunt«), som ifølge Domstolen er

særligt udtrykt i Wienerkonventionens artikel 34, hvorefter en traktat hverken skaber forpligtelser eller rettigheder for en tredjestat uden dennes samtykke (dom Brita, nævnt i præmis 89 ovenfor, EU:C:2010:91, præmis 44), dels den omstændighed, at EU også havde indgået en associeringsaftale med Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation (PLO) til fordel for Vestbredden og Gazastribens Palæstinensiske Myndighed, idet denne sidstnævnte aftale efter sin ordlyd bl.a. fandt anvendelse på Vestbredden (dom Brita, nævnt i præmis 89 ovenfor, EU:C:2010:91, præmis 46 og 47).

- 97 Omstændighederne i denne sag er anderledes, for så vidt som Unionen i dette tilfælde hverken har indgået en associeringsaftale angående varerne fra Vestsahara med Front Polisario eller nogen anden stat eller enhed.
- 98 Aftalen, hvis indgåelse blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, skal derfor fortolkes i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 31 (jf. præmis 94 ovenfor).
- 99 Det er i overensstemmelse med denne artikel nødvendigt at tage hensyn til den kontekst, som en international traktat, såsom den aftale, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, er en del af. Alle de elementer, der er nævnt ovenfor i præmis 77-87, er en del af denne kontekst og beviser, at EU-institutionerne var bevidste om de marokkanske myndigheders anvendelse af bestemmelserne i associeringsaftalen med Marokko hvad ligeledes angår den del af Vestsahara, der er kontrolleret af Kongeriget Marokko, og modsatte sig ikke denne anvendelse. Tværtimod samarbejdede Kommissionen i en vis grad med de marokkanske myndigheder med henblik på denne anvendelse og har anerkendt resultaterne heraf ved at inkludere virksomheder, der er etableret i Vestsahara, blandt de virksomheder, der er optaget på den ovenfor i præmis 74 nævnte liste.
- 100 Det skal ligeledes bemærkes, at der eksisterer en uoverensstemmelse mellem henholdsvis Unionens og Kongeriget Marokkos synspunkter angående Vestsaharas internationale status. Selv om Unionens synspunkt er tilstrækkeligt og korrekt gengivet af Rådet og Kommissionen (jf. præmis 74 og 75 ovenfor), er det ubestridt, at Kongeriget Marokko har en fuldstændig anderledes opfattelse af situationen. Ifølge Kongeriget Marokko er Vestsahara en integreret del af dennes område.
- 101 I artikel 94 i associeringsaftalen med Marokko ville henvisningen til Kongeriget Marokkos område således kunne opfattes af de marokkanske myndigheder, som om dette omfatter Vestsahara eller i det mindste den vigtigste del af Vestsahara, der kontrolleres af Kongeriget Marokko. Selv om EU's institutioner, som det er blevet fremført, var bevidste om Kongeriget Marokkos synspunkt, indeholder associeringsaftalen med Marokko ingen fortolkningsbestemmelse eller nogen anden bestemmelse, som har til formål at udelukke Vestsahara fra dens anvendelsesområde.
- 102 Der skal ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, blev indgået 12 år efter godkendelsen af associeringsaftalen med Marokko, og at denne aftale var blevet iværksat i hele denne periode. Såfremt EU's institutioner ønskede at modsætte sig anvendelsen i Vestsahara af associeringsaftalen, som ændret ved den anfægtede afgørelse, kunne de have insisteret på at inkludere en klausul i teksten på den aftale, der blev godkendt ved denne afgørelse, som udelukkede en sådan anvendelse. Deres undladelse heraf beviser, at de accepterer – i det mindste implicit – fortolkningen af associeringsaftalen med Marokko og den aftale, der blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, hvorefter disse aftaler ligeledes finder anvendelse på den del af Vestsahara, der kontrolleres af Kongeriget Marokko.
- 103 Under disse omstændigheder må det konkluderes, at aftalen, hvis indgåelse blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, i den kontekst, der er blevet fastslået ovenfor, ligeledes finder anvendelse på Vestsahara eller mere præcist på størstedelen af dette område, som kontrolleres af Kongeriget Marokko.
- 104 Det er under hensyntagen til denne konklusion, at det skal vurderes, hvorvidt Front Polisario er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.

- 105 Hvad angår spørgsmålet om at være umiddelbart berørt fremgår det af fast retspraksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være »umiddelbart berørt« af den retsakt, som prøves under en sag, kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig, for det første, at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og, for det andet, at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 10.9.2009, Kommissionen mod Ente per le Ville Vesuviane og Ente per le Ville Vesuviane mod Kommissionen, C-445/07 P og C-455/07 P, Sml., EU:C:2009:529, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 106 Det skal i denne henseende bemærkes, at den omstændighed, som Rådet har påberåbt sig (jf. præmis 63 ovenfor), at den anfægtede afgørelse vedrører indgåelsen af en international aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, ikke udelukker, at afgørelsen har retsvirkninger i forhold til tredjemænd.
- 107 Ifølge fast retspraksis skal en bestemmelse i en aftale indgået af Unionen og dens medlemsstater med tredjelande nemlig anses for at have direkte virkning, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Sml., EU:C:2011:125, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 108 I dette tilfælde skal det konstateres, at aftalen i form af brevveksling, som blev indgået i henhold til den anfægtede afgørelse, indeholder bestemmelser med klare og præcise forpligtelser, hvis opfyldelse og forpligtelse ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter. Det skal eksempelvis nævnes, at protokol nr. 1 i associeringsaftalen med Marokko om de gældende ordninger ved indførsel til Den Europæiske Union af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer med oprindelse i Kongeriget Marokko indeholder en artikel 2, som er erstattet i medfør af aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, som i stk. 1 fastsætter, at de toldsatser (værditoldsatzen og den specifikke toldsat), som gælder ved indførsel til Unionen af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer med oprindelse i Marokko, ophæves, medmindre andet fremgår af bestemmelserne i stk. 2 og 3 for landbrugsprodukter og artikel 5 for forarbejdede landbrugsprodukter. Det skal ligeledes nævnes, at protokol nr. 2 i associeringsaftalen med Marokko om de gældende ordninger ved indførsel til Kongeriget Marokko af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer med oprindelse i Den Europæiske Union indeholder en artikel 2, som er erstattet i medfør af aftalen, der blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, som indeholder særlige toldbestemmelser, der finder anvendelse på landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer med oprindelse i Den Europæiske Union ved indførsel til Kongeriget Marokko.
- 109 Disse bestemmelser har retsvirkninger for retsstillingen i hele det område, hvor aftalen finder anvendelse (og dermed i det område af Vestsahara, der kontrolleres af Kongeriget Marokko), i den forstand, at de fastlægger de betingelser, hvorunder landbrugsprodukter og fiskevarer kan eksporteres fra dette område til EU eller kan importeres fra EU til det omhandlede område.
- 110 Disse virkninger berører imidlertid ikke alene Kongeriget Marokko, men også Front Polisario umiddelbart, idet – som det fremgår af de ovenfor i præmis 1-16 nævnte forhold – områdets endelige internationale status endnu ikke er blevet fastlagt og skal afgøres i forbindelse med en FN-ledet forhandlingsproces mellem Kongeriget Marokko og netop Front Polisario.
- 111 Af samme grund skal Front Polisario betragtes som individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.
- 112 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til fast retspraksis opfylder fysiske og juridiske personer kun betingelsen om at være individuelt berørt, såfremt den anfægtede retsakt rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der

adskiller dem fra alle andre, og derfor individualiserer dem på lignende måde som en adressat (dom af 15.7.1963, Plaumann mod Kommissionen, 25/62, Sml., EU:C:1963:17, s. 23, og Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, nævnt i præmis 68 ovenfor, EU:C:2013:625, præmis 72).

- 113 De ovenfor i præmis 110 nævnte omstændigheder udgør imidlertid en faktisk situation, der adskiller Front Polisario fra andre og giver bevægelsen en særlig egenskab. Front Polisario er nemlig den eneste anden forhandlingspartner, der deltager i de FN-ledede forhandlinger mellem denne og Kongeriget Marokko med henblik på at fastlægge den endelige internationale status for Vestsahara.
- 114 Det må derfor konkluderes, at eftersom Front Polisario er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, er der ud fra det synspunkt ingen tvivl, om at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, i modsætning til det, som Rådet og Kommissionen har gjort gældende.

Om realiteten

- 115 Front Polisario har til støtte for søgsmålet fremsat følgende 11 anbringender:
- Det første vedrører den utilstrækkelige begrundelse af den anfægtede afgørelse.
 - Det andet vedrører den manglende overholdelse af »princippet om høring«.
 - Det tredje vedrører tilsidesættelsen af de grundlæggende rettigheder.
 - Det fjerde vedrører »tilsidesættelsen af princippet om sammenhæng i EU's politik i forbindelse med den manglende overholdelse af princippet om [...] suverænitet«.
 - Det femte vedrører »tilsidesættelsen af de værdier, som Den Europæiske Union er baseret på [...], og de principper, der gælder for Unionens indsats udadtil«.
 - Det sjette vedrører »den manglende opfyldelse af målet for bæredygtig udvikling«.
 - Det syvende vedrører »modsætningsforholdet« mellem den anfægtede afgørelse og »de principper og mål, der gælder for Unionens indsats udadtil på området for udviklingssamarbejdet«.
 - Det ottende vedrører tilsidesættelsen af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning.
 - Det niende vedrører »modsætningsforholdet« mellem den anfægtede afgørelse og »flere aftaler indgået af Unionen«.
 - Det tiende vedrører »modsætningsforholdet« mellem den anfægtede afgørelse og »den almindelige folkeret«.
 - Det ellefte vedrører »reglerne i EU-retten om internationalt ansvar«.
- 116 Indledningsvis må det konstateres, at det fremgår af den af Front Polisario fremførte argumentation til støtte for alle sine anbringender, at bevægelsen har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse, i det omfang denne har godkendt, at den aftale, som er omhandlet i afgørelsen, finder anvendelse på Vestsahara. Som det fremgår af de ovenfor nævnte betragtninger om, hvorvidt Front Polisario er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede aftale, er det netop fordi, denne aftale har vist sig også at finde anvendelse på Vestsahara, at Front Polisario er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse.

- 117 Det må ligeledes konstateres, at Front Polisario har påberåbt sig flere anbringender, hvoriblandt de to første vedrører den anfægtede afgørelses eksterne lovlighed, mens de andre vedrører dens interne lovlighed. Sagsøgeren har i det væsentlige påberåbt sig, at den anfægtede afgørelse er ulovlig, eftersom den tilsidesætter både EU-retten og folkeretten. Alle søgsmålets anbringender rejser i virkeligheden tvivl om, hvorvidt der findes et absolut forbud mod, at der på vegne af Unionen kan indgås en international aftale, som vil kunne anvendes på et område, der er under faktisk kontrol af en tredjestat, selv om denne stats suverænitet over dette område ikke er anerkendt af Unionen eller af dens medlemsstater eller mere overordnet af nogen stater (herefter »et omstridt område«), og, i givet fald, om der i denne forbindelse eksisterer en skønsmæssig beføjelse for EU's institutioner, hvilke grænser denne beføjelse er underlagt, og under hvilke betingelser den kan udøves.
- 118 På baggrund af disse præciseringer foretages for det første en undersøgelse af de to første anbringender, som, således som sagsøgeren selv har anført, vedrører den anfægtede afgørelses eksterne lovlighed.

Om det første anbringende

- 119 Front Polisario har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er tilstrækkeligt begrundet. I første betragtning til afgørelsen nævnes alene, at der »gradvist gennemføres en stadig større liberalisering af gensidig samhandel«, og i anden betragtning hertil nævnes en »handlingsplan for den europæiske naboskabspolitik, som indeholder en særlig bestemmelse, der har til formål at øge liberaliseringen af samhandelen«, som blev vedtaget af associeringsrådet EU-Marokko i juli 2005. Euro-Middelhavs-samarbejdet begrænser sig imidlertid ikke til handelsliberalisering, men omfatter andre af EU's grundlæggende værdier.
- 120 Sagsøgeren har tilføjet, at Rådet ikke engang har foretaget en konsekvensanalyse forud for aftalens indgåelse. Det er sagsøgerens opfattelse, at selv om en sådan undersøgelse er fakultativ, er den på baggrund af omstændighederne i denne sag obligatorisk. Det er således tydeligt, at Rådet ikke har nogle bekymringer hverken for så vidt angår Vestsahara eller for så vidt angår den »folkeretlige legalitet«.
- 121 Det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at den begrundelse, der kræves efter artikel 296 TEUF, skal være tilpasset den pågældende retsakts natur. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at de berørte personer kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og gøre det muligt for Unionens retsinstanser at udøve deres kontrol. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til denne retsakts ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 7.9.2006, Spanien mod Rådet, C-310/04, Sml., EU:C:2006:521, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).
- 122 Når der som i det foreliggende tilfælde ydermere er tale om en almenyldig retsakt, behøver begrundelsen kun at angive de samlede omstændigheder, der har ført til, at retsakten er blevet udstedt, og de generelle formål, den skal opfylde (dom af 22.11.2001, Nederlandene mod Rådet, C-301/97, Sml., EU:C:2001:621, præmis 189, og Spanien mod Rådet, nævnt i præmis 121 ovenfor, EU:C:2006:521, præmis 59).
- 123 Henset til denne retspraksis må det konkluderes, at den anfægtede afgørelse er fyldestgørende begrundet. Dels nævner den de samlede omstændigheder, der har ført til dens vedtagelse, dvs. at der foreligger en associeringsaftale med Marokko, som i aftalens artikel 16 fastsætter, at der gradvist gennemføres en stadig større liberalisering af gensidig samhandel med landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer (første betragtning til den anfægtede afgørelse),

samt en handlingsplan for den europæiske naboskabspolitik vedtaget af Associeringsrådet EU-Marokko i juli 2005, som indeholder en særlig bestemmelse, der har til formål at øge liberaliseringen af samhandelen med landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer (anden betragtning til den anfægtede afgørelse). Dels angiver den de overordnede formål, som aftalen forfølger, nemlig en større liberalisering af den gensidige samhandel med landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer mellem EU og Kongeriget Marokko.

- 124 Hvad angår Front Polisarios argumenter om, at Rådet ikke har nogen bekymringer i relation til Vestsahara, at det ikke foretog en konsekvensanalyse forud for indgåelsen af den aftale, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, og at Rådet, såfremt det havde drøftet, hvorvidt den aftale, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, finder anvendelse på Vestsahara, skulle have afvist at indgå aftalen, må det konstateres, at de ikke har nogen sammenhæng med den påståede tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- 125 Med disse argumenter kritiserer Front Polisario i virkeligheden Rådet for ikke at have undersøgt alle relevante omstændigheder i sagen inden den anfægtede afgørelses vedtagelse. Med henblik på at analysere disse argumenter skal det for det første afgøres, om og i givet fald under hvilke betingelser Rådet var i stand til at godkende indgåelsen af en aftale med Kongeriget Marokko, der ligeledes har vist sig at finde anvendelse på Vestsahara.
- 126 Følgelig behandles disse argumenter i præmis 223 ff. nedenfor sammen med sagsøgerens øvrige argumenter vedrørende EU-institutionernes udøvelse og overholdelse af deres skønsmæssige.
- 127 Med forbehold for behandlingen af disse argumenter forkastes det første anbringende.

Om det andet anbringende

- 128 Front Polisario har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er »ugyldig som følge af tilsidesættelsen af en ufravigelig procesforudsætning«, eftersom Rådet ikke foretog en høring af bevægelsen inden indgåelsen af den aftale, der er omhandlet i denne afgørelse, selv om den er den eneste »lovlige repræsentant for det saharianske folk«.
- 129 Front Polisario er af den opfattelse, at Rådets pligt til at høre denne fremgår af artikel 41 i EU's charter om grundlæggende rettigheder. Sagsøgeren har i denne sammenhæng påberåbt artikel 220, stk. 1, TEUF, som fastsætter følgende:
- »Unionen indleder ethvert formålstjenligt samarbejde med De Forenede Nationers organer og særorganisationer, Europarådet, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling.
- Unionen opretholder i øvrigt passende forbindelser med andre internationale organisationer.«
- 130 Endelig har Front Polisario påberåbt sig en »folkeretlig pligt til høring«, som Rådet ifølge sagsøgeren havde i forhold til denne.
- 131 Rådet og Kommissionen har anfægtet sagsøgerens argumenter, idet de bl.a. har gjort gældende, at kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse på procedurer, der har lovgivende karakter.
- 132 Det skal således bemærkes, at selv om artikel 41, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder fastsætter, at enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, fastsætter artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder, at denne ret navnlig omfatter retten for enhver til at blive

hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt. Denne bestemmelses ordlyd er således alene rettet mod individuelle foranstaltninger.

- 133 Desuden har Retten ved adskillige lejligheder fastslået, at retspraksis om retten til at blive hørt ikke kan udvides til at omfatte en lovgivningsprocedure, der fører til vedtagelse af normative retsakter, som indebærer et økonomisk-politisk valg, og som gælder for de pågældende erhvervsdrivende i almindelighed (dom af 11.12.1996, Atlanta m.fl. mod De Europæiske Fællesskaber, T-521/93, Sml., EU:T:1996:184, præmis 70, af 11.9.2002, Alparma mod Rådet, T-70/99, Sml., EU:T:2002:210, præmis 388, og af 11.7.2007, Sison mod Rådet, T-47/03, EU:T:2007:207, præmis 144).
- 134 Den omstændighed, at den pågældende er umiddelbart og individuelt berørt af den omhandlede lovgivende foranstaltning, kan ikke ændre denne konklusion (jf. dom Alparma mod Rådet, nævnt i præmis 133 ovenfor, EU:T:2002:210, præmis 388 og den deri nævnte retspraksis).
- 135 I tilfælde, hvor generelle retsakter fastsætter restriktive foranstaltninger som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik over for fysiske personer eller enheder, er det ganske vist blevet fastslået, at garantien for retten til forsvar i princippet kunne finde fuld anvendelse, og at den pågældende havde ret til at have haft mulighed for behørigt at give sin mening til kende vedrørende de forhold, som den lægges til last (jf. i denne retning dom af 12.12.2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, T-228/02, Sml., EU:T:2006:384, præmis 91-108, og Sison mod Rådet, nævnt i præmis 133 ovenfor, EU:T:2007:207, præmis 139-155).
- 136 Denne betragtning er imidlertid begrundet i den omstændighed, at sådanne retsakter pålægger økonomiske og finansielle restriktive foranstaltninger for personer eller enheder, der er specifikt nævnt heri (Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt i præmis 135 ovenfor, EU:T:2006:384, præmis 98, og Sison mod Rådet, nævnt i præmis 133 ovenfor, EU:T:2007:207, præmis 146). Denne retspraksis kan dermed ikke finde anvendelse i nærværende sag.
- 137 Heraf følger, at idet den anfægtede afgørelse blev vedtaget efter en særlig lovgivningsprocedure med henblik på at godkende indgåelsen af en aftale med et generelt anvendelsesområde, havde Rådet ikke pligt til at høre Front Polisario forud for afgørelsens vedtagelse, i modsætning til hvad sidstnævnte har gjort gældende.
- 138 Desuden kan en pligt til at høre Front Polisario inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ej heller udledes af folkeretten. I denne henseende skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt nogle præciseringer for så vidt angår oprindelsen eller rækkevidden af den »folkeretlige pligt til høring«, som sagsøgeren har påberåbt sig, og som denne har nævnt i vage formuleringer i sine skriftlige indlæg.
- 139 Derfor skal det andet anbringende forkastes som utilstrækkeligt begrundet.

Om de øvrige anbringender

- 140 Front Polisarios tredje til ellefte anbringende vedrører alle den anfægtede afgørelses interne lovlighed. Som det allerede fremgår af præmis 117 ovenfor, har Front Polisario i det væsentlige gjort gældende, at i det omfang Rådet har godkendt indgåelsen af en aftale med Kongeriget Marokko, som har vist sig ligeledes at finde anvendelse på den del af Vestsahara, der er under denne sidstnævntes kontrol, til trods for, at der ikke foreligger en international anerkendelse af de marokkanske fordringer angående dette område, har denne institution behæftet den anfægtede afgørelse med en ulovlighed. Denne ulovlighed følger af tilsidesættelsen af både EU-retten på baggrund af de begrundelser, der er fremført i forbindelse med det tredje til det ottende anbringende, og af folkeretten på baggrund af de begrundelser, der er fremført i forbindelse med det niende til det ellefte anbringende.

141 Det må derfor undersøges, om og i givet fald på hvilke betingelser Unionen kan indgå en aftale med en tredjestat, som den har godkendt ved den anfægtede afgørelse, der har vist sig ligeledes at finde anvendelse på et omstridt område.

Om der foreligger et absolut forbud mod at indgå en aftale, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område

142 Det skal for det første afgøres, om de anbringender og argumenter, der er fremført af Front Polisario, gør det muligt at fastslå, at det under alle omstændigheder ikke er tilladt, at Rådet godkender indgåelsen af en aftale med en tredjestat, som vil kunne finde anvendelse på et omstridt område.

– Om det tredje anbringende

143 Inden for rammerne af det tredje anbringende har sagsøgeren henvist til bestemmelser og retspraksis vedrørende Unionens overholdelse af de grundlæggende rettigheder for at gøre gældende, at ved at beslutte »at offentliggøre en aftale, som krænker det saharianske folks ret til selvbestemmelse, og som umiddelbart virker som en støtte til den annekteringspolitik, som besættelsesmagten Marokko udøver, har Rådet tilsidesat friheds-, sikkerheds- og rettighedsprincipperne ved at vende ryggen til overholdelsen af medlemsstaternes grundlæggende rettigheder og retsordener«.

144 Ifølge Front Polisario »er det et angreb mod friheden, idet et folks frihed ignoreres og, værre, nedkæmpes af denne afgørelse, som støtter den økonomiske dominans og tilsigter at ændre befolkningsstrukturerne, således at udsigten til at afholde en folkeafstemning om selvbestemmelse kompliceres yderligere«. Front Polisario har ligeledes påberåbt sig, at det er et »angreb på sikkerheden såvel som retssikkerheden«, med henvisning til de påståede krænkelser af »det saharianske folks individuelle rettigheder« af »et annekterende styre«, og at de oprindelsescertifikater, som udstedes af de marokkanske myndigheder med henblik på eksport af produkter fra Vestsahara, ifølge Front Polisario, er værdiløse. Endelig har bevægelsen påberåbt sig, at der foreligger et »angreb på frihedsrettighederne, uanset om det drejer sig om de saharianske folks kollektive frihed [...] eller den manglende overholdelse af ejendomsretten, retten til at bevæge sig frit, retten til ytringsfrihed, retten til forsvar og værdighedsprincippet«.

145 Det skal bemærkes, som anført af Front Polisario, at artikel 6 TEU ganske vist fastsætter, at Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder, mens Unionen i henhold til artikel 67 TEUF udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer respekteres.

146 Det kan imidlertid hverken af disse bestemmelser eller af dem, der er indeholdt i chartret om grundlæggende rettigheder, udledes et absolut forbud for Unionen mod at indgå en aftale om økonomisk udveksling med en tredjestat af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, som kan antages ligeledes at finde anvendelse på et område, der kontrolleres af denne tredjestat, selv om nævnte stats suverænitet over dette område ikke er internationalt anerkendt.

147 Spørgsmålet om, under hvilke betingelser en sådan aftale kan indgås uden at krænke Unionens pligt til at anerkende de grundlæggende rettigheder, behandles sammen med sagsøgerens øvrige argumenter vedrørende EU's institutioners udøvelse og overholdelse af deres skønsbeføjelse i præmis 223 ff. nedenfor.

148 Med forbehold for denne undersøgelse skal det tredje anbringende forkastes, for så vidt som det rejser kritik af Rådets tilsidesættelse af et angiveligt absolut forbud mod indgåelse af en sådan aftale som den, der er omhandlet i nærværende sag.

– Om det fjerde anbringende

- 149 Med sit fjerde anbringende har Front Polisario gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, da den er i strid med princippet om sammenhæng i EU's politik som fastsat i artikel 7 TEUF, hvorefter »Unionen sørger for sammenhæng mellem sine forskellige politikker og aktiviteter under hensyn til alle sine mål«. Efter sagsøgerens opfattelse »godtager« den anfægtede afgørelse »[Kongeriget] Marokkos faktiske suverænitet over Vestsahara« og »giver en politisk og økonomisk støtte til [Kongeriget] Marokko, der krænker FN-retten og suverænitetsprincippet«, til trods for, at ingen europæisk stat har anerkendt Kongeriget Marokkos suverænitet over Vestsahara, og at EU er blevet godkendt som FN-observatør.
- 150 Front Polisario er følgelig af den opfattelse, at »princippet om sammenhæng« forbyder Unionen at vedtage retsakter, hvis umiddelbare virkning er en tilsidesættelse af retten til selvbestemmelse, alt imens medlemsstaterne overholder denne ret ved at nægte at anerkende Kongeriget Marokkos suverænitet over Vestsahara.
- 151 Endelig har Front Polisario gjort gældende, at »der foreligger en anden åbenbar uoverensstemmelse«. Ifølge sagsøgeren kan EU ikke »sanktionere visse rettighedskrænkelser, som den har gjort for eksempel i forhold til Syrien, men godtage andre, særligt ikke, når det omhandler normer, der henhører under jus cogens«.
- 152 I replikken har Front Polisario påberåbt sig en »tredje uoverensstemmelse fra EU's side«. Den har gjort gældende, at Kommissionens direktorat for Humanitær Bistand yder omfattende støtte til de saharianske flygtninge, der er installeret i lejre (jf. præmis 16 ovenfor), men at Rådet samtidigt med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse »bidrager til at styrke [Kongeriget] Marokkos greb om Vestsahara og skaber derved saharianske flygtninge«.
- 153 Det må konstateres, at artikel 7 TEU ikke kan udgøre en støtte for Front Polisarios argumenter. Unionens forskellige politikker henhører alle under forskellige bestemmelser fra de stiftende traktater og fra de retsakter, der er vedtaget ved anvendelse af disse bestemmelser. Den påståede »uoverensstemmelse« mellem en retsakt og Unionens politik på et bestemt område indebærer nødvendigvis, at den omhandlede retsakt står i modsætning til en bestemmelse, en regel eller et princip, som regulerer denne politik. Alene den omstændighed, forudsat den kan bevises, vil være nok til at medføre den omhandlede retsakts annullation, uden at det vil være nødvendigt at påberåbe sig artikel 7 TEU.
- 154 For at gøre anbringendet om tilsidesættelsen af princippet om sammenhæng gældende, lægger Front Polisario i dette tilfælde den antagelse til grund, at godkendelsen af den omhandlede aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko i den anfægtede afgørelse indebærer en »godtagelse« af sidstnævntes »suverænitet« over Vestsahara. Denne antagelse er imidlertid urigtig, da den omhandlede aftale ikke indeholder nogen klausuler, der har en sådan virkning, og den omstændighed alene, at Unionen tillader Kongeriget Marokkos anvendelse af aftalevilkårene med hensyn til landbrugs- og fiskerivarer, der eksporteres til Unionen fra den del af området af Vestsahara, der kontrolleres af Marokko, eller på varer, der importeres i dette område, svarer ikke til en anerkendelse af marokkansk suverænitet over området.
- 155 Hvad angår argumentet om, at Unionen krænker »FN-retten« eller jus cogens, har dette ingen forbindelse til den påståede tilsidesættelse af artikel 7 TEUF. Det gentager blot de argumenter, der blev fremført til støtte for det tiende anbringende, som behandles i det følgende.
- 156 Argumentet vedrørende Unionens vedtagelse af restriktive foranstaltninger i forbindelse med situationen i andre lande er ikke tilstrækkeligt til at bevise den påståede »uoverensstemmelse« i Unionens politik. Det bemærkes, således om det bl.a. fremgår af retspraksis vedrørende de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget med henblik på situationen i Syrien, at Rådet råder over en

skønsbeføjelse på dette område (jf. i denne retning dom af 13.9.2013, Makhoul mod Rådet, T-383/11, Sml., EU:T:2013:431, præmis 63). Dermed kan Rådet ikke bebrejdes for uoverensstemmelse som følge af at have vedtaget restriktive foranstaltninger i forhold til situationen i et land, men ikke i et andet.

157 Hvad endelig angår den »tredje uoverensstemmelse«, der er påberåbt af Front Polisario i replikken, må det konstateres, at den omstændighed, at Unionen yder støtte til de saharianske flygtninge, der er installeret i lejre, samtidig med, at den indgår aftaler med Kongeriget Marokko såsom den, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, langt fra kan udgøre en uoverensstemmelse i dens politik, men beviser derimod, at den ikke ønsker at vælge side i tvisten mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko samtidig med, at den støtter FN's bestræbelser på at opnå en retfærdig og varig løsning på denne tvist i kraft af forhandlingerne.

158 Det fjerde anbringende skal derfor forkastes.

– Om det femte anbringende

159 Til støtte for sit femte anbringende har Front Polisario påberåbt sig artikel 2, TEU, artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21 TEU samt artikel 205 TEUF. Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er i strid med Unionens grundlæggende værdier, der har forrang for Unionens optræden udadtil. Det er sagsøgerens opfattelse, at Rådet ved at godkende indgåelsen af den aftale, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, »krænker FN's resolutioner og den aftale, der er indgået mellem [Kongeriget] Marokko og Front Polisario angående afholdelsen af en folkeafstemning om selvbestemmelse, ved at bakke op om [Kongeriget] Marokkos ulovlige annekteringspolitik«. Sagsøgeren er af den opfattelse, at det »var tilstrækkeligt at suspendere aftalen«, eftersom Rådet »fuldt ud [vidste], at [Kongeriget] Marokkos økonomiske udvikling af Vestsahara [havde] til formål at ændre de sociale strukturer og [at] undergrave selve ideen om en folkeafstemning«.

160 Artikel 2 TEU har følgende ordlyd:

»Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Disse værdier er medlemsstaternes fælles grundlag i et samfund præget af pluralisme, ikkeforskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.«

161 Artikel 3, stk. 5, TEU bestemmer følgende:

»Unionen forsvare og fremmer i forbindelserne med den øvrige verden sine værdier og interesser og bidrager til beskyttelsen af sine borgere. Den bidrager til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, solidaritet og gensidig respekt folkene imellem, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt.«

162 Artikel 21 TEU, der henhører under EU-traktatens afsnit V, kapitel 1, er affattet således:

»1. Unionens optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse, og som den tilstræber at fremme i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten.

Unionen bestræber sig på at udvikle forbindelser og skabe partnerskaber med tredjelande samt internationale, regionale eller globale organisationer, der er enige i de i første afsnit nævnte principper. Den vil fremme multilaterale løsninger på fælles problemer, især inden for De Forenede Nationers rammer.

2. Unionen fastlægger og gennemfører fælles politikker og tiltag og arbejder for en høj grad af samarbejde på alle områder i tilknytning til internationale forbindelser med henblik på:

- a) at værne om sine værdier og grundlæggende interesser samt sin sikkerhed, uafhængighed og integritet
- b) at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper
- c) at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med formålene og grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt samt principperne i Helsingforslutakten og målene i Parischartret, herunder de principper og de mål, der vedrører de ydre grænser
- d) at fremme en bæredygtig udvikling i økonomisk, social og miljømæssig henseende i udviklingslandene med det hovedformål at udrydde fattigdommen
- e) at tilskynde til alle landes integration i den internationale økonomi, herunder gennem gradvis afskaffelse af hindringer for international handel
- f) at bidrage til udarbejdelsen af internationale foranstaltninger med henblik på at beskytte og forbedre miljøkvaliteten og en bæredygtig forvaltning af de globale naturressourcer med det formål at sikre bæredygtig udvikling

[...]

3. [...]

Unionen påser, at der er sammenhæng mellem de forskellige områder inden for dens optræden udadtil og mellem disse og dens øvrige politikker. Rådet og Kommissionen, der bistås af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, sikrer denne sammenhæng og samarbejder i den henseende.«

¹⁶³ Endelig bestemmer artikel 205 TEUF, der henhører under EU-traktatens femte del, og som har overskriften »almindelige bestemmelser om unionens optræden udadtil«, at »Unionens optræden på den internationale scene i henhold til denne del bygger på principperne i, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil, der er fastlagt i kapitel 1 i afsnit V i [EU-]traktaten«.

¹⁶⁴ I henhold til retspraksis har EU's institutioner et vidt skøn for så vidt angår de økonomiske forbindelser udadtil, hvorunder aftalen, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse henhører (jf. i denne retning dom af 6.7.1995, Odigitria mod Rådet og Kommissionen, T-572/93, Sml., EU:T:1995:131, præmis 38).

¹⁶⁵ Følgelig kan det ikke tiltrædes, at det fremgår af »Unionens grundværdier« eller af de af Front Polisario påberåbte bestemmelser inden for rammerne af nærværende anbringende, at Rådets indgåelse af en aftale med en tredjestat, der ville kunne antages at blive anvendt på et omstridt område, under alle omstændigheder er forbudt.

166 I øvrigt vil spørgsmålet om Rådets udøvelse af den brede skønbeføjelser, det er tillagt i henhold til den ovenfor i præmis 164 nævnte retspraksis, og de relevante forhold, som det skal tage hensyn til i denne sammenhæng, blive behandlet i det følgende (jf. præmis 223 ff. nedenfor).

167 Med forbehold for denne behandling skal det femte anbringende forkastes.

– Om det sjette anbringende

168 Inden for rammerne af det sjette anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse strider mod målet om bæredygtig udvikling, »idet den tillader besættelsesmagten at styrke sin udnyttelse af et selvstændigt folks naturressourcer«. Sagsøgeren har i denne henseende henvist til artikel 11 TEUF, ifølge hvilken »[m]iljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling«. Sagsøgeren har ligeledes påberåbt sig flere tekster fra FN og FN's Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO).

169 Sagsøgeren har tilføjet, at Kongeriget Marokko »fører en annekteringspolitik, idet det forvalter sagerne om Vestsahara ved indenrigsministeren og afviser [...] at afgive rapportering om sin administration til FN«. Heraf har Front Polisario udledt, at den anfægtede afgørelse »ikke blot [...] berøver det saharianske folk retten til udvikling, men bakker op om en politik for økonomisk udnyttelse, hvis primære formål er at ødelægge det saharianske samfund«.

170 I replikken har Front Polisario tilføjet, at »store selskaber, der er kontrolleret af Marokko, står for udnyttelsen af [Vestsaharas] ressourcer, hvis udtrykkelige formål er at plyndre det saharianske folk med henblik på at styrke Marokkos økonomi og bidrage konkret til den marokkanske annektering«.

171 På dette stadie skal det blot bemærkes, at det ikke umiddelbart fremgår af de af Front Polisario ovennævnte indsigelser eller af de bestemmelser, bevægelsen har påberåbt sig, at der eksisterer et absolut forbud for Rådet mod at indgå en aftale med en tredjestat, der kan antages at blive anvendt på et omstridt område.

172 For så vidt som dette anbringende skal forstås således, at det gør gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af et sådant forbud, må det dermed forkastes. I det øvrige skal Front Polisarios argumentation behandles i forbindelse med analysen af spørgsmålet om Rådets udøvelse af sin skønsbeføjelse (jf. præmis 223 ff. nedenfor).

– Om det syvende anbringende

173 Det syvende anbringende vedrører i henhold sagsøgerens overskrift »modsætningsforholdet mellem den [anfægtede] afgørelse og de principper og mål, der gælder for Unionens indsats udadtil på området for udviklingssamarbejdet«. Sagsøgeren har henvist til artikel 208, stk. 2, TEUF, ifølge hvilken »Unionen og medlemsstaterne respekterer de forpligtelser og tager hensyn til de målsætninger, som de har godkendt inden for rammerne af De Forenede Nationer og andre kompetente internationale organisationer«. Sagsøgeren har ligeledes påberåbt sig artikel 220 TEUF (jf. præmis 129 ovenfor).

174 Front Polisario har helt konkret bemærket, at »formuleringen af artikel [208, stk. 2, TEUF], der anvender udtrykket »godkendt«, gør det muligt at gøre indvendinger mod Unionen gældende [...] angående de forpligtelser og formål, som er nævnt i [FN's] resolutioner, herunder [FN's] årtusindeerklæring og de resolutioner, som [Unionen] har hjulpet med at udarbejde«.

175 Det må konstateres, at sagsøgerens argumentation, således som den fremgår af præmis 174 ovenfor, på ingen måde gør det muligt at forstå, hvad sagsøgeren bebrejder Rådet, og af hvilke grunde den anfægtede afgørelse skulle stride mod »de principper og mål, der gælder for Unionens indsats udadtil« eller FN's tekster, herunder årtusindeerklæringen. Følgelig skal nærværende anbringende afvises.

– Om det ottende anbringende

176 Det ottende anbringende vedrører tilsidesættelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Efter at have henvist til retspraksis på området har Front Polisario gjort gældende, at bevægelsen var berettiget til at tro, at Unionen og dens institutioner overholdt folkeretten.

177 Som sagsøgeren selv har bemærket, følger det af fast retspraksis, at enhver borger, som befinder sig i en situation, hvor Unionens administration har givet den pågældende anledning til at nære begrundede forhåbninger, kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Sådanne løfter skal, uanset under hvilken form de er afgivet, være præcise, ubetingede og samstemmende og stamme fra pålidelige og troværdige kilder. Derimod kan ingen påberåbe sig tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, såfremt administrationen ikke har givet den pågældende præcise løfter (jf. dom af 19.11.2009, Denka International mod Kommissionen, T-334/07, Sml., EU:T:2009:453, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis).

178 Det skal konstateres, at sagsøgeren i dette tilfælde ikke har påberåbt sig, at Unionens administration skulle have givet bevægelsen nogen præcise løfter for så vidt angår sin adfærd på området, hvorfor nærværende anbringende, der vedrører tilsidesættelsen af beskyttelsen af princippet om den berettigede forventning, ikke kan tages til følge. Argumentet, hvorefter den anfægtede afgørelse i det væsentlige tilsidesætter folkeretten, skal behandles i forbindelse med analysen af det 11. anbringende, der netop vedrører tilsidesættelse af folkeretten.

– Indledende betragtninger om folkerettens virkninger

179 For så vidt som Front Polisario både har påberåbt sig en tilsidesættelse af flere internationale aftaler indgået af Unionen (det niende anbringende) og tilsidesættelsen af den »almindelige folkeret« (det tiende anbringende), er de følgende betragtninger relevante for at vurdere lovligheden af en EU-retsakt i forhold til folkeretten.

180 Det bemærkes, således som det fremgår af artikel 3, stk. 5, TEU, at Unionen bidrager til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten. Følgelig er Unionen i forbindelse med vedtagelse af en retsakt forpligtet til at overholde folkeretten som helhed, herunder den folkeretlige sædvaneret, som har bindende virkning for Unionens institutioner (jf. dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, Sml., EU:C:2011:864, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

181 Desuden bemærkes, at efter folkerettens principper kan Unionens institutioner, som har kompetence til at forhandle og indgå en international aftale, aftale med de berørte tredjelande, hvilke virkninger aftalens bestemmelser skal have i de kontraherende parters interne retsorden. Kun hvis dette spørgsmål ikke er reguleret i aftalen, tilkommer det de kompetente retter, og især Domstolen, at afgøre dette spørgsmål på samme måde som ethvert andet fortolkningsspørgsmål vedrørende gennemførelsen af aftalen inden for Unionen (jf. dom Air Transport Association of America m.fl., nævnt i præmis 180 ovenfor, EU:C:2011:864, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

182 Der henvises til, at når Unionen har indgået internationale aftaler, er de ifølge artikel 216, stk. 2, TEUF bindende for Unionens institutioner, og de har følgelig forrang for EU-retsakter. Det følger heraf, at en EU-retsakts gyldighed kan være påvirket af, at den er uforenelig med sådanne folkeretlige regler (jf. dom Air Transport Association of America m.fl., nævnt i præmis 180 ovenfor, EU:C:2011:864, præmis 50 og 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 183 Domstolen har imidlertid ligeledes fastslået, at først og fremmest skal Unionen være bundet af disse regler (jf. dom *Air Transport Association of America m.fl.*, nævnt i præmis 180 ovenfor, EU:C:2011:864, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 184 Dernæst har Domstolen vurderet, at en af Unionens retsinstanser kun vil kunne foretage en undersøgelse af EU-retsaktens gyldighed med hensyn til en international traktat, når dennes art og opbygning ikke er til hinder herfor (jf. dom *Air Transport Association of America m.fl.*, nævnt i præmis 180 ovenfor, EU:C:2011:864, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).
- 185 Endelig fordrer en undersøgelse af EU-retsaktens gyldighed med hensyn til bestemmelserne i en given traktat, hvis art og opbygning ikke er til hinder herfor, desuden, at de traktatbestemmelser, der er påberåbt med henblik på prøvelsen af EU-retsaktens gyldighed, i øvrigt, henset til deres indhold, fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise. En sådan betingelse er opfyldt, når der af den påberåbte bestemmelse kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. dom *Air Transport Association of America m.fl.*, nævnt i præmis 180 ovenfor, EU:C:2011:864, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 186 I forbindelse med behandlingen i det følgende af det niende til det ellefte anbringende skal der tages hensyn til de ovenstående betragtninger.

– Om det niende anbringende

- 187 Inden for rammerne af det niende anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, »idet den strider mod flere internationale aftaler, der er bindende for Unionen«.
- 188 For det første har sagsøgeren påberåbt sig associeringsaftalen med Marokko og navnlig præambelen hertil, der henviser til overholdelsen af principperne i De Forenede Nationers pagt, samt aftalens stk. 2, hvorefter respekten for de demokratiske principper og menneskerettighederne, som de er stadfæstet i verdenserklæringen om menneskerettighederne, ligger til grund for Fællesskabets og Kongeriget Marokkos interne og internationale politik og udgør et væsentligt element i denne aftale.
- 189 Ifølge sagsøgeren strider den anfægtede afgørelse mod nævnte principper, eftersom den »krænker retten til selvbestemmelse og de heraf afledte rettigheder, herunder suveræniteten over naturressourcerne og forrang for den vestsaharianske befolknings interesser«. Sagsøgeren har tilføjet, at »[Kongeriget] Marokko krænker retten til selvbestemmelse, som er en nødvendig betingelse i overholdelsen af menneskerettighederne og de politiske og økonomiske friheder«, og henviser på ny til »[Kongeriget] Marokkos annekteringspolitik«, der har til formål at forhindre afholdelsen af en folkeafstemning om selvbestemmelse«.
- 190 For det andet har sagsøgeren påberåbt sig De Forenede Nationers havretskonvention, der blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982 (herefter »Montego Bay-konventionen«), der trådte i kraft den 16. november 1994 og blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 98/392/EF af 23. marts 1998 om Det Europæiske Fællesskabs indgåelse af de Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 og af aftalen af 28. juli 1994 vedrørende anvendelsen af kapitel XI i denne konvention (EFT L 179, s. 1). Sagsøgeren har gjort gældende, at i henhold til bestemmelserne i Montego Bay-konventionen er Vestsaharas folk indehavere af suveræne rettigheder over de farvande, der støder op til Vestsaharas kyst. Som »besættelsesmagt« burde Kongeriget Marokko udøve Vestsaharas folks rettigheder under iagttagelse af princippet om, at dette folks interesser har forrang. Marokko krænker imidlertid på systematisk vis disse regler og udnytter havkontrollen til at fastholde sin tilstedeværelse i Vestsahara. Med den anfægtede afgørelse tilsidesætter Rådet for sit vedkommende »disse bestemmelser«, idet [det] ved at »øge liberaliseringen af udvekslinger med Marokko på fiskeriområdet styrker Marokko, som uretmæssigt udøver rettigheder

over denne del af havet«. Sagsøgeren har tilføjet, at Kongeriget Marokko »foretager en udnyttelse af havet, der udelukkende er i egen interesse, i sin stræben efter umiddelbar profit og for at skabe en økonomisk kontekst, der vanskeliggør afholdelsen af en folkeafstemning om selvbestemmelse«.

- 191 For det tredje har sagsøgeren påberåbt sig en tilsidesættelse af »oprindelseskriteriet«, som efter sagsøgerens opfattelse følger af Montego Bay-konventionen, af associeringsaftalen med Marokko og af dennes protokol nr. 4, af Fiskeripartnerskabsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko, der blev godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EF) nr. 764/2006 indgået den 22. maj 2006 (EUT L 141, s. 1), samt af aftalen i form af brevveksling om midlertidig anvendelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko inden for havfiskeri, paraferet den 13. november 1995 i Bruxelles og godkendt på vegne af Fællesskabet ved Rådets afgørelse 95/540/EF af 7. december 1995 (EFT L 306, s. 1).
- 192 Ifølge sagsøgeren »udgør [Montego Bay-]konventionen det relevante grundlag for at afgøre anvendelsesområdet for de forskellige aftaler, der binder [Unionen] og dens medlemsstater til [Kongeriget] Marokko, og den definerer entydigt dette anvendelsesområde som [Kongeriget] Marokkos område«.
- 193 Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt der på baggrund af den i præmis 184 og 185 ovenfor nævnte retspraksis kan tages hensyn til de forskellige aftaler og konventioner, som sagsøgeren nævner, med henblik på undersøgelsen af en EU-retsakts gyldighed, må det konstateres, at bortset fra Montego Bay-konventionen er de andre aftaler, som sagsøgeren har påberåbt sig, aftaler, der er indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko, dvs. de samme parter som dem, der har indgået aftalen, der er blevet godkendt ved den anfægtede afgørelse. En af disse aftaler er således associeringsaftalen med Marokko, som den i den anfægtede afgørelse omhandlede aftale netop har til formål at ændre.
- 194 Selv hvis det antages, at visse vilkår i den aftale, hvis indgåelse er blevet godkendt ved den anfægtede afgørelse, står i et modsætningsforhold til vilkårene i de aftaler, der tidligere er blevet indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og som sagsøgeren har påberåbt sig, udgør dette under disse omstændigheder ikke en ulovlighed, da Unionen og Kongeriget Marokko til enhver tid frit kan ændre de aftaler, der er indgået mellem dem, ved en ny aftale, som den, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse.
- 195 Hvad angår Montego Bay-konventionen bemærkes, at som Domstolen har fastslået, er denne konventions art og opbygning til hinder for, at Unionens retsinstanter kan vurdere gyldigheden af en EU-retsakt med hensyn til denne (dom af 3.6.2008, Intertanko m.fl., C-308/06, Sml., EU:C:2008:312, præmis 65).
- 196 Sagsøgeren har imidlertid påberåbt sig denne konvention for i det væsentlige at gøre gældende, at fiskerivarerne, der hidrører fra farvandene, der støder op til Vestsaharas kyst, er en del af denne sidstnævntes naturressourcer.
- 197 I denne henseende er det allerede blevet anført, at aftalen, hvis indgåelse er blevet godkendt ved den anfægtede aftale, ligeledes finder anvendelse på Vestsahara og de varer, der stammer fra dette område og områdets naturressourcer, uanset hvilke ressourcer, der er tale om, og uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt de skal fastlægges på baggrund af Montego Bay-konventionen eller ej.
- 198 Der er imidlertid intet i de argumenter, som sagsøgeren har påberåbt sig inden for rammerne af nærværende anbringende, der beviser, at Rådets indgåelse af en aftale med en tredjestat vedrørende et omstridt område i alle tilfælde er forbudt.

199 For så vidt som nærværende anbringende skal forstås således, at det gør gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af et sådant absolut forbud, skal anbringendet således forkastes. Såfremt sagsøgerens argumenter eller visse af dem skal forstås således, at det eller de gør gældende, at Rådet foretog et åbenbart urigtigt skøn, skal det blot bemærkes, at spørgsmålet om Rådets udøvelse af den skønbeføjelse, det råder over på området, behandles i præmis 223 ff. nedenfor.

– Om det tiende anbringende

200 Med sit tiende anbringende har Front Polisario gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, idet den strider mod retten til selvbestemmelse, som er en tvingende folkeretlig regel, og de heraf afledte rettigheder. Bevægelsen har hævdet, at den anfægtede afgørelse støtter Kongeriget Marokko i sin politik om besættelse og »økonomisk kolonisering« af Vestsahara.

201 Front Polisario har ligeledes gjort gældende, at den anfægtede afgørelse skaber forpligtelser, som bevægelsen ikke har givet samtykke til, hvilket er en tilsidesættelse af princippet om traktaters relative virkning. Front Polisario har tilføjet, at Unionen har pligt til at håndhæve den »humanitære folkeret«, som efter dennes opfattelse omfatter bestemmelserne i bilaget til konventionen om regler og vedtægter for krig til lands, der blev undertegnet i Haag den 18. oktober 1907, i konventionen om beskyttelse af civile personer i krigstid, der blev undertegnet i Genève den 12. august 1949, og i traktaten om oprettelse af Den Internationale Straffedomstol, der blev undertegnet i Rom den 17. juli 1998. Sagsøgeren har gjort gældende, at ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse gør Rådet det »muligt for Kongeriget Marokko at konsolidere sin koloniseringspolitik i forhold til Vestsahara fra et økonomisk aspekt«.

202 Det skal for det første konstateres, at intet i den anfægtede afgørelse eller i aftalen, som blev godkendt ved denne afgørelse, indebærer Unionens anerkendelse af de marokkanske krav på Vestsahara. Den omstændighed alene, at den omhandlede aftale ligeledes finder anvendelse på varer, der eksporteres fra eller importeres til den del af Vestsahara, der er kontrolleres af Kongeriget Marokko, svarer ikke til en sådan anerkendelse.

203 Hvad angår argumentet vedrørende traktaters relative virkning bemærkes, at i modsætning til hvad Front Polisario har gjort gældende, indebærer den aftale, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, selv om den berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt, ingen forpligtelse for sagsøgeren, for så vidt som aftalen alene finder anvendelse på den del af Vestsahara, der er under marokkansk kontrol, og alene så længe denne kontrol varer ved. Såfremt Front Polisario som følge af folkeafstemningen om selvbestemmelse i givet fald ville udvide sin kontrol til at omfatte hele Vestsahara, er der ingen tvivl om, at bevægelsen ikke ville være bundet af den omhandlede aftale, der er indgået mellem Kongeriget Marokko og Unionen.

204 Det skal for så vidt angår argumentet vedrørende tilsidesættelsen af den humanitære ret konstateres, at sagsøgerens argumentation er kortfattet og ikke gør det ikke muligt at forstå, hvorledes indgåelsen af den aftale, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, tilsidesætter denne ret.

205 Overordnet set er der intet i de af sagsøgeren fremførte argumenter eller påberåbte forhold, der godtgør, at der eksisterer en regel i den folkeretlige sædvaneret, hvorefter det er forbudt at indgå en international aftale, som vil kunne finde anvendelse på et omstridt område.

206 Dette spørgsmål er blevet indbragt for Den Internationale Domstol, som ikke tog stilling hertil i dommen i sagen om Østtimor (Portugal mod Australien, *ICJ Reports* 1995, s. 90) med den begrundelse, at Den Internationale Domstol for at kunne træffe afgørelse skulle udtale sig om lovligheden af Republikken Indonesiens adfærd uden denne stats samtykke (dommen i sagen Portugal mod Australien, præmis 35).

207 Sagsøgeren har endvidere fremlagt en skrivelse, der er dateret den 29. januar 2002, fremsendt til formanden for Sikkerhedsrådet fra vicegeneralsekretæren for retlige anliggender, FN's juridiske konsulent, som svar på en anmodning fra Sikkerhedsrådets medlemmer om at give Sikkerhedsrådet meddelelse om sin holdning til lovligheden af de beslutninger, som de marokkanske myndigheder har truffet i forbindelse med tilbuddet og undertegnelsen af kontrakter om prospektering af Vestsaharas naturressourcer med udenlandske selskaber.

208 I denne skrivelse har FN's juridiske konsulent gennemgået de folkeretlige regler, Den Internationale Domstols retspraksis og staternes praksis på området. Han har bl.a. i skrivelsens punkt 24 bemærket følgende:

»I henhold til staternes seneste praksis, om end begrænset, har magthaverne[, som udøver administration af et område], såvel som tredjestater følgende opinio juris: Hvis ressourcer fra ikke-selvstyrende områder udnyttes til fordel for områdernes befolkning, på deres vegne eller efter høring af deres repræsentanter, anses denne udnyttelse for forenelig med de forpligtelser, magthaverne[, som udøver denne administration,] er underlagt i henhold til [FN-pagten,] og i overensstemmelse med resolutionerne fra FN's Generalforsamling og princippet om den »vedvarende suverænitet over naturressourcerne, som er knæsat heri.«

209 På denne baggrund gav FN's juridiske konsulent følgende svar på det spørgsmål, han var blevet stillet:

»Om end de kontrakter, der er genstand for Sikkerhedsrådets anmodning, ikke i sig selv er ulovlige, selv om prospektions- og udnyttelsesaktiviteterne er blevet iværksat uden hensyntagen til det vestsaharianske folks interesser og ønsker, er de i strid med de folkeretlige principper, der finder anvendelse på aktiviteter vedrørende ikke-selvstyrende områders mineralske ressourcer« (skrivelsens punkt 25).

210 Heraf følger, at FN's juridiske konsulent ikke har fastslået, at indgåelsen af en international aftale, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område, under alle omstændigheder var forbudt i henhold til folkeretten.

211 For så vidt som nærværende anbringende skal forstås således, at det gør gældende, at Rådet har tilsidesat en regel fra den »almindelige folkeret«, hvorfra der kan udledes et absolut forbud mod at indgå internationale aftaler, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område, må det følgelig forkastes. I det omfang de af sagsøgeren fremførte argumenter inden for rammerne af nærværende anbringende vedrører Rådets udøvelse af den skønbeføjelse, det råder over på området, behandles de i præmis 223 ff. nedenfor.

– Om det 11. anbringende

212 Inden for rammerne af det 11. og sidste anbringende har sagsøgeren påberåbt sig diverse bestemmelser fra udkastet til artiklerne om internationale organisationers ansvar for internationalt retsstridige handlinger, således som det blev vedtaget i 2011 af FN's Folkeretskommission, med henblik på at gøre gældende, at Unionen, idet Rådet vedtog den anfægtede afgørelse, ifalder et folkeretligt ansvar for internationalt retsstridige handlinger.

213 Dette anbringende bringer imidlertid intet nyt frem i forhold til sagsøgerens øvrige argumentation. Det bemærkes, at denne sag er et annullationssøgsmål og ikke et erstatningssøgsmål. Spørgsmålet er ikke, om Unionen har pådraget sig ansvar uden for kontraktforhold ved at have vedtaget den anfægtede afgørelse, hvilket forudsætter, at denne sidstnævnte er behæftet med en ulovlighed. Spørgsmålet er netop, om den anfægtede afgørelse er behæftet med en ulovlighed. På dette punkt har sagsøgeren

imidlertid ikke fremført nogen nye argumenter, men blot gentaget påstandene, der i det væsentlige gør gældende, at Rådet ved at indgå aftalen, der blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, på Unionens vegne, har tilsidesat folkeretten.

214 Anbringendet skal følgelig forkastes.

– Konklusion angående spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer et absolut forbud mod at indgå internationale aftaler, der vil kunne anvendes på et omstridt område

215 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at der ikke er noget i de anbringender og argumenter, som sagsøgeren har fremsat, det gør det muligt at konkludere, at der i henhold til EU-retten eller folkeretten findes et absolut forbud mod at indgå en aftale med en tredjestat, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område.

216 Rettens praksis bekræfter ligeledes denne konklusion.

217 Retten tog stilling til spørgsmålet om lovligheden af en international aftale, der blev indgået mellem Unionen og en anden tredjestat og ligeledes ville kunne finde anvendelse på et omstridt område i den sag, der gav anledning til dom *Odigitria mod Rådet og Kommissionen*, nævnt i præmis 164 ovenfor (EU:T:1995:131).

218 Denne dom vedrørte et erstatningsøgsmål anlagt af et selskab, der ejede et fiskerfartøj, der førte græsk flag, som var blevet beslaglagt af myndighederne i Guinea-Bissau, fordi det fiskede uden licens i denne stats havområde. Det viste sig, at det omhandlede fartøj var i besiddelse af en fiskerilicens, der var blevet udstedt af de senegalesiske myndigheder, men at det fiskede i farvande, som var både Republikken Senegal og Republikken Guinea-Bissau havde påberåbt sig tilhørte deres respektive havområder. Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, som det var på tidspunktet, havde indgået fiskeriaftaler med begge af disse tredjestater, som i begge tilfælde omhandlede hele deres havområder. Sagsøgeren i denne sag ønskede at opnå erstatning fra Fællesskabet for det tab, sagsøgeren hævdede at have lidt som følge af beslaglæggelsen af sit fartøj, og påberåbte sig i denne forbindelse den påståede ulovlighed af, at den zone, som var genstand for tvisten mellem dem, ikke var blevet udelukket fra anvendelsesområdet for de aftaler, som var blevet indgået mellem Fællesskabet og hver af de to omhandlede tredjestater (dom *Odigitria mod Rådet og Kommissionen*, nævnt i præmis 164 ovenfor, EU:T:1995:131, præmis 1-13 og 25).

219 Retten fandt, at denne undladelse ikke udgjorde nogen ulovlighed. Den fastslog i det væsentlige, at i forbindelse med udøvelsen af den vide skønsbeføjelse, som EU's institutioner rådede over på området for de eksterne økonomiske forbindelser og den fælles landbrugspolitik (som ligeledes omfatter fiskeri), kunne de uden at anlægge et åbenbart urigtigt skøn beslutte, at det ikke var nødvendigt at udelukke den omhandlede zone fra de fiskeriaftaler, der var blevet indgået med de to ovennævnte stater, trods den tvist, der forelå mellem dem, angående påberåbelsen af, at farvandene var en del af deres havområder (jf. i denne retning dom *Odigitria mod Rådet og Kommissionen*, nævnt i præmis 164 ovenfor, EU:T:1995:131, præmis 38).

220 Det fremgår således a contrario af den omhandlede dom, at det under alle omstændigheder ikke er i strid med EU-retten eller folkeretten, som Unionen skal overholde, når Unionen og en tredjestat indgår en aftale, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område.

221 Hvis dette nemlig havde været tilfældet, ville Retten i præmis 38 i dom *Odigitria mod Rådet og Kommissionen*, nævnt i præmis 164 ovenfor (EU:T:1995:131), ikke kunne have henvist til EU-institutionernes skønsbeføjelse for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt den mellem Republikken Senegal og Republikken Guinea-Bissau omstridte zone skulle inkluderes i

anvendelsesområdet for de fiskeriaftaler, der var blevet indgået med disse to stater. Såfremt en sådan inklusion i alle tilfælde var i strid med EU-retten eller folkeretten, som EU-institutionerne har pligt til at overholde, er det klart, at de ikke ville råde over nogen skønsbeføjelse i forhold til dette spørgsmål.

- 222 Det skal ligeledes bemærkes, at et absolut forbud mod at indgå en aftale, der omhandler et omstridt område, ikke følger umiddelbart af betragtningerne i skrivelsen fra FN's juridiske konsulent, der er nævnt i præmis 207-210 ovenfor. FN's juridiske konsulent bemærkede nemlig i det væsentlige, at alene i tilfælde, hvor udnyttelsen af Vestsaharas naturressourcer var sat i værk »uden hensyntagen til [områdets] befolknings interesser og ønsker«, var den »i strid med de folkeretlige principper«.

Om EU-institutionernes skønsbeføjelse og de elementer, de skal tage hensyn til

- 223 På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger, og som det fremgår af den i præmis 164 ovenfor nævnte retspraksis, må det konkluderes, at EU-institutionerne råder over en vid skønsbeføjelse, når det drejer sig om spørgsmålet om, hvorvidt Unionen kan indgå en aftale med en tredjestat, der er anvendelig på et omstridt område.
- 224 Anerkendelsen af en sådan beføjelse er så meget desto mere begrundet, således som det i øvrigt fremgår af den ovenfor nævnte skrivelse fra FN's juridiske konsulent, når de gældende folkeretlige regler og principper er komplekse og upræcise. Heraf følger, at domstolsprøvelsen nødvendigvis er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt den kompetente EU-institution, i dette tilfælde Rådet, ved at godkende indgåelsen af en aftale som den, der blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, har anlagt åbenbare urigtige skøn (jf. i denne retning dom af 16.6.1998, Racke, C-162/96, Sml., EU:C:1998:293, præmis 52).
- 225 I betragtning heraf skal Unionens retsinstanser, navnlig i tilfælde, hvor en EU-institution råder over en vid skønsbeføjelse, med henblik på at kontrollere, om den har foretaget et åbenbart urigtigt skøn, efterprøve, om denne omhyggeligt og upartisk har undersøgt alle relevante forhold i den pågældende sag, som støtter de konklusioner, der drages (dom af 21.11.1991, Technische Universität München, C-269/90, Sml., EU:C:1991:438, præmis 14, og af 22.12.2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Sml., EU:C:2010:803, præmis 57).
- 226 Som det blev bemærket ovenfor i præmis 125, har Front Polisario imidlertid i det væsentlige kritiseret Rådet for netop ikke at have undersøgt de relevante forhold i denne sag forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, navnlig for så vidt angår den mulige anvendelse af den aftale, hvis indgåelse blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, på Vestsahara og de varer, der eksporteres fra dette område.
- 227 Selv om det er i denne henseende ganske vist er korrekt, som det blev bemærket ovenfor i præmis 146, at der ikke af chartret om grundlæggende rettigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig inden for rammerne af sit tredje anbringende, kan udledes et absolut forbud for Unionen mod at indgå en aftale, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område, står det dog fast, at beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder for et sådan områdes befolkning er særlig vigtig og udgør følgelig et spørgsmål, som Rådet skal undersøge inden godkendelsen af en sådan aftale.
- 228 Når det handler om en aftale, der navnlig har til formål at lette eksporten til Unionen af diverse varer, som hidrører fra det omhandlede område, skal Rådet nærmere bestemt omhyggeligt og upartisk undersøge alle de relevante forhold for at sikre sig, at aktiviteterne i forbindelse med fremstillingen af varer til eksport ikke udføres på bekostning af befolkningen i det omhandlede område eller indebærer, at deres grundlæggende rettigheder krænkes, herunder bl.a. retten til menneskelig værdighed, retten til livet og respekt for menneskets integritet (artikel 1-3 i chartret om grundlæggende rettigheder), forbud mod slaveri og tvangsarbejde (artikel 5 i chartret om grundlæggende rettigheder), erhvervsfrihed (artikel 15 i chartret om grundlæggende rettigheder), frihed til at oprette og drive egen virksomhed

(artikel 16 i chartret om grundlæggende rettigheder, ejendomsretten (artikel 17 i chartret om grundlæggende rettigheder), retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold, forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen (artikel 31 og 32 i chartret om grundlæggende rettigheder).

- 229 FN's juridiske konsultants betragtninger angående de forpligtelser, der kan udledes af folkeretten, således som disse er blevet refereret i præmis 208 og 209 ovenfor, fører til samme konklusion.
- 230 Rådet har i denne forbindelse gjort gældende, at »det følger ikke af den omstændighed, at Unionen har indgået en aftale med et tredjeland, at den bliver eller kan blive ansvarlig for dette lands eventuelle handlinger, uanset om de udgør krænkelse af de grundlæggende rettigheder«.
- 231 Denne opfattelse er korrekt, men den tager ikke hensyn til den omstændighed, at såfremt Unionen tillader eksport til sine medlemsstater af varer fra dette andet land, som ikke er fremstillet eller forarbejdet under betingelser, der ikke overholder de grundlæggende rettigheder for befolkningen i det område, der hidrører fra, risikerer den indirekte at støtte disse krænkelse eller at have gavn heraf.
- 232 Denne forudsætning er i endnu højere grad vigtig i et tilfælde som det foreliggende, hvor et område som Vestsahara, der de facto styres af en tredjestat, i dette tilfælde Kongeriget Marokko, samtidig ikke er omfattet af de internationalt anerkendte grænser for denne tredjestat.
- 233 Der skal ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at Kongeriget Marokko ikke har noget mandat fra FN eller nogen anden international instans til at administrere dette område, og at det er ubestridt, at det ikke fremsender oplysninger til FN om dette område, som dem, der er fastsat i FN-pagtens artikel 73, litra e).
- 234 I denne artikel fastsættes følgende:

»Medlemmer af De Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbygges interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som et helligt hverv forpligtelsen til, inden for det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbygges velfærd og med dette formål for øje:

[...]

- e) at fremsende regelmæssigt til generalsekretæren til underretning, med sådanne begrænsninger, som sikkerhed og forfatningsmæssige hensyn måtte kræve, statistiske og andre oplysninger af teknisk natur vedrørende økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold i de områder, for hvilke de hver især er ansvarlige, bortset fra de områder, med hensyn til hvilke kapitlerne XII [vedrørende det mellemfolkelige formynderskabssystem] og XIII [vedrørende formynderskabsrådet] kommer til anvendelse.«
- 235 Kongeriget Marokkos manglende fremsendelse af oplysninger, som fastsat i FN-pagtens artikel 73, litra e), angående Vestsahara er i det mindste egnet til at fremkalde en tvivl angående spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Marokko anerkender princippet om, at disse områders indbygges interesser er af altovervejende betydning, og pligten til i videst muligt omfang at fremme deres velfærd, som fastsat i denne bestemmelse. Ydermere fremgår det af sagsakterne og navnlig af den tekst, som sagsøgeren har fremlagt, i dette tilfælde en tale afholdt af Marokkos konge den 6. november 2004, at Kongeriget Marokko betragter Vestsahara som en del af sit område.

- 236 Rådet har gjort gældende, at ingen af bestemmelserne i den anfægtede afgørelse eller i den aftale, der blev godkendt ved denne afgørelse, »gav anledning til at konkludere, at udnyttelsen af Vestsaharas ressourcer fandt sted til skade for nævnte områdes indbyggere eller forhindrede [Kongeriget] Marokko i at garantere, at udnyttelsen af naturressourcerne foretages til gavn for indbyggerne i Vestsahara og i deres interesse«.
- 237 Det er korrekt, at Front Polisario ikke har kritiseret Rådet for at have medtaget formuleringer i den anfægtede afgørelse, der ville kunne lede til en udnyttelse af Vestsaharas ressourcer til skade for områdets indbyggere.
- 238 Som det blev bemærket i præmis 231 ovenfor, er eksporten til Unionen af varer, der bl.a. stammer fra Vestsahara, imidlertid blevet gjort lettere ved den omhandlede anfægtede afgørelse. Dette er nemlig en del af formålet med nævnte aftale. Hvis det skulle vise sig, at Kongeriget Marokko udnyttede Vestsaharas ressourcer til skade for områdets indbyggere, ville denne udnyttelse følgelig være indirekte støttet af indgåelsen af den aftale, som blev godkendt ved den anfægtede afgørelse.
- 239 Hvad angår argumentet om, at aftalens ordlyd ikke forhindrer Kongeriget Marokko i at garantere, at udnyttelsen af naturressourcerne i Vestsahara foretages til gavn for områdets indbyggere, bemærkes blot, at aftalen ikke garanterer en udnyttelse af Vestsaharas naturressourcer til gavn for områdets indbyggere. Den er fuldstændig neutral i denne henseende, idet den bl.a. begrænser sig til at lette eksporten til Unionen af varer fra Vestsahara, uanset om de hidrører fra en udnyttelse, der er til gavn for områdets indbyggere eller ej.
- 240 I virkeligheden beviser dette argument fra Rådet, at det ifølge Rådets opfattelse alene påhviler Kongeriget Marokko at sikre sig, at udnyttelsen af Vestsaharas naturressourcer har en fordelagtig karakter for indbyggerne af den del af Vestsahara, som det kontrollerer.
- 241 Henset navnlig til den omstændighed, at Kongeriget Marokkos suverænitet over Vestsahara hverken er anerkendt af Unionen eller dens medlemsstater eller mere generelt af FN, og at der ikke foreligger et internationalt mandat, som ville kunne retfærdiggøre den marokkanske tilstedeværelse i dette område, burde Rådet i forbindelse med undersøgelsen af alle de relevante forhold i den konkrete sag med henblik på udøvelsen af sin vide skønsbeføjelse vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Unionen skulle indgå en aftale med Kongeriget Marokko, der ligeledes ville kunne finde anvendelse på Vestsahara, selv sikre sig, at der ikke forelå tegn på, at en udnyttelse af naturressourcerne i området af Vestsahara, der er under marokkansk kontrol, kunne finde sted til skade for områdets indbyggere og krænke deres grundlæggende rettigheder. Rådet kunne ikke begrænse sig til opfattelsen af, at det påhviler Kongeriget Marokko at sikre, at ingen form for udnyttelse af en sådan art finder sted.
- 242 Det bemærkes i denne henseende, at Front Polisario betegner udnyttelsen af naturressourcerne i det marokkansk kontrollerede Vestsahara som en »økonomisk udnyttelse, hvis primære formål er at ødelægge det saharianske samfund«. Bevægelsen har tilføjet, at den over for FN har givet udtryk for sine protester angående udkastet til den aftale, der blev godkendt ved den anfægtede afgørelse. De argumenter, som bevægelsen har fremført inden for rammerne af det femte og det sjette anbringende (jf. præmis 159, 169 og 170 ovenfor), går ligeledes i denne retning.
- 243 Front Polisario har ligeledes tilført sagsakterne en detaljeret rapport fra bevægelsens råd, som bl.a. indeholder påstande, hvoraf det i det væsentlige fremgår, at landbrugsbedrifterne i Vestsahara kontrolleres af udenlandske og ikke-hjemmehørende personer og selskaber, som udelukkende er eksportorienterede, og som bygger på indvinding af vand fra dybtliggende, ikke-fornyelige bassiner. Front Polisario henviser i denne rapport til en rapport, der er offentliggjort af en ikkestatslig organisation, som bekræfter disse påstande.

- 244 Det følger hverken af Rådets argumenter eller af de forhold, som denne sidstnævnte har tilført sagsakterne, at det har foretaget en undersøgelse som den i præmis 241 ovenfor nævnte. Hvad angår Front Polisarios påstande, der er nævnt i præmis 242 og 243 ovenfor, har Rådet ikke fremsat nogen særlige bemærkninger og har ikke dementeret påstandene, hvilket giver anledning til at tro, at Rådet ikke har beskæftiget sig med spørgsmålet om, hvorvidt udnyttelsen af naturressourcerne i det marokkansk kontrollede Vestsahara blev foretaget til gavn for dette områdes befolkning.
- 245 Det fremgår imidlertid af de af Front Polisario påberåbte forhold, at disse påstande er blevet udbredt i et vist omfang, og at bevægelsen bl.a. har forelagt dem for FN. Rådet kunne således ikke se bort fra dem og burde have undersøgt, om påstandene var sandsynlige.
- 246 Rådets argumenter, der er gengivet i præmis 230 og 236 ovenfor, viser derimod, at det fandt, at spørgsmålet om, hvorvidt udnyttelsen af Vestsaharas ressourcer foretages til skade for den lokale befolkning, alene er et spørgsmål for de marokkanske myndigheder. Af de årsager, der er anført i præmis 227-233 ovenfor, kan denne forudsætning imidlertid ikke tiltrædes.
- 247 Heraf følger, at Rådet har tilsidesat sin pligt til at undersøge alle forholdene i den foreliggende sag inden vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Følgelig må der gives medhold i påstanden, og den anfægtede afgørelse annulleres, idet den godkender anvendelsen af den aftale, den omhandler, på Vestsahara.
- 248 På grundlag af denne konklusion er det uforholdsmæssigt at træffe afgørelse om formaliteten for så vidt angår de i præmis 27 nævnte beviser, som det ikke er nødvendigt at tage hensyn til i denne sag.

Sagens omkostninger

- 249 Ifølge Rettens procesreglements artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Desuden er det i procesreglementets artikel 138, stk. 1, fastsat, at de institutioner, der er indtrådt i en sag, skal bære deres egne omkostninger.
- 250 I den foreliggende sag har Rådet og Kommissionen ikke fået medhold i deres påstande. Selv om det er korrekt, at Front Polisario først har nedlagt påstand om, at de pålægges at betale sagsomkostningerne i bemærkningerne til Kommissionens interventionsindlæg (jf. præmis 31 ovenfor), bemærkes, at det i henhold til retspraksis er tilladt for parterne at nedlægge påstand om sagsomkostninger efter anlæggelsen af søgsmålet og endda under retsmødet, selv om de ikke tidligere har nedlagt påstand herom i stævningen (jf. dom af 14.12.2006, Mast-Jägermeister mod KHIM – Licorera Zacapaneca (VENADO med ramme m.fl.), T-81/03, T-82/03 og T-103/03, Sml., EU:T:2006:397, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).
- 251 Følgelig bør Rådet og Kommissionen tilpligtes at bære deres egne omkostninger og betale de af Front Polisario afholdte omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Afdeling):

- 1) **Rådets afgørelse 2012/497/EU af 8. marts 2012 om indgåelse af en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af**

Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side annulleres, idet den godkender anvendelsen af denne aftale på Vestsahara.

- 2) **Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger og betaler de af Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) afholdte omkostninger.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. december 2015.

Underskrifter

Indhold

Sagens baggrund	2
Vestsaharas internationale status	2
Den anfægtede afgørelse og baggrunden herfor	4
Retsforhandlinger og parternes påstande	5
Formaliteten	6
Spørgsmålet om, hvorvidt Front Polisario kan optræde som part i retssager	6
Om Front Polisario er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse	10
Om realiteten	17
Om det første anbringende	18
Om det andet anbringende	19
Om de øvrige anbringender	20
Om der foreligger et absolut forbud mod at indgå en aftale, der vil kunne finde anvendelse på et omstridt område	21
– Om det tredje anbringende	21
– Om det fjerde anbringende	22
– Om det femte anbringende	23
– Om det sjette anbringende	25
– Om det syvende anbringende	25
– Om det ottende anbringende	26
– Indledende betragtninger om folkerettens virkninger	26
– Om det niende anbringende	27
– Om det tiende anbringende	29
– Om det 11. anbringende	30
– Konklusion angående spørgsmålet om, hvorvidt der eksisterer et absolut forbud mod at indgå internationale aftaler, der vil kunne anvendes på et omstridt område	31
Om EU-institutionernes skønsbeføjelse og de elementer, de skal tage hensyn til	32
Sagens omkostninger	35

