



Samling af Afgørelser

Sag T-512/12

**Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)
mod
Rådet for Den Europæiske Union**

»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 — annulationssøgsmål — partsevne — umiddelbart og individuelt berørt — formaliteten — overensstemmelse med folkeretten — begrundelsespligt — ret til forsvar«

Sammendrag – Rettens dom (Ottende Afdeling) af 10. december 2015

1. *Annulationssøgsmål — fysiske eller juridiske personer — søgsmålskompetence — søgsmål anlagt af en enhed, der er part i en mellemfolkelig tvist vedrørende et ikke-selvstyrende område, men som ikke er en juridisk person, da der ikke findes en gældende ret for dette område — formaliteten*

(Art. 263, stk. 4, TEUF)

2. *Annulationssøgsmål — fysiske eller juridiske personer — begrebet regelfastsættende retsakt — enhver almengyldig retsakt med undtagelse af lovgivningsmæssige retsakter — Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale med en tredjestat — udelukket*

[Art. 218, stk. 6, litra a), TEUF, art. 263, stk. 4, TEUF og art. 289, stk. 2, TEUF]

3. *Internationale aftaler — aftaler indgået af Unionen — fortolkning — Unionens retsinstansers kompetence — betingelser — aftaler reguleret af folkeretten — anvendelse af Wienerkonventionen om traktatretten — afgørelse 2012/497 om indgåelse af en aftale mellem Unionen og Marokko om liberaliseringsforanstaltninger på landbrugsområdet*

[Art. 217 TEUF, 218 TEUF og art. 267, stk. 1, litra b), TEUF; Rådets afgørelse 2012/497]

4. *Annulationssøgsmål — fysiske eller juridiske personer — retsakter, som berører dem umiddelbart og individuelt — umiddelbart berørt — kriterier — Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale med en tredjestat, der har virkninger for et omstridt område, og som kontrolleres af denne stat — søgsmål anlagt af autonom bevægelse, der deltager i de FN-ledede forhandlinger med henblik på at fastlægge nævnte områdes status — formaliteten*

(Art. 263, stk. 4, TEUF; Rådets afgørelse 2012/497)

5. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde — generelle retsakter*

(Art. 296 TEUF)

6. *EU-ret — principper — ret til forsvar — ret til kontradiktion — efterlevelse inden for rammerne af lovgivningsproceduren — betingelser*

(Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41)

7. *Internationale aftaler — aftaler indgået af Unionen — indgåelse — aftale med en tredjestat, der har til formål at lette eksporten af landbrugsprodukter, og som har virkninger for et omstridt område og er kontrolleret af denne stat — pligt til at sikre, at der ikke skabes negative virkninger for det omhandlede områdes befolkning som følge af produktionsaktiviteter vedrørende de produkter, der er bestemt til eksport — rækkevidde*

(Art. 6 TEU; art. 67 TEUF; Rådets afgørelse 2012/497)

8. *Annulationssøgsmål — anbringender — anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 7 TEUF om sammenhæng i EU's politikker — anbringende uden betydning*

(Art. 7 TEUF og 263 TEUF)

9. *Internationale aftaler — aftaler indgået af Unionen — indgåelse — EU-institutionernes skønsbøjelse — judiciel kontrol — grænser*

(Art. 21 TEU; art. 205 TEUF)

10. *EU-ret — principper — beskyttelse af den berettigede forventning — betingelser — præcise løfter afgivet af administrationen*

11. *Internationale aftaler — aftaler indgået af Unionen — en aftales virkninger inden for Unionen i tilfælde, hvor denne ikke indeholder en udtrykkelig bestemmelse herom — undersøgelse af en EU-retsakts gyldighed, henset til bestemmelserne i aftalen — Unionens retsinstansers kompetence — betingelser — vurdering af en EU-retsakts gyldighed, henset til havretskonvention fra 1982 (Montego Bay-konventionen) — udelukket*

(Art. 216, stk. 2, TEUF og art. 263 TEUF)

12. *Retslig procedure — sagsomkostninger — påstand om fordeling af sagsomkostningerne ikke nedlagt i stævningen — muligt at nedlægge sådanne påstande på et senere tidspunkt*

(Rettens procesreglement, art. 134)

1. 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. 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. Dette forudsætter imidlertid, at den omhandlede enhed er i besiddelse af vedtægter og interne stukturer, som har til formål at sikre den nødvendige uafhængighed med henblik på at handle som ansvarlige enheder i retslige sammenhænge.

En enhed, der er en af parterne i en mellemfolkelig tvist om et ikke-selvstyrende områdes skæbne, som i denne egenskab nævnes ved navn i de tilhørende tekster, herunder i resolutioner fra Parlamentet, og for hvem det er umuligt at optræde formelt som juridisk person i henhold til det omhandlede ikke-selvstyrende områdes ret, idet denne ret endnu ikke findes, skal betragtes som en juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Selv om det i denne henseende uden tvivl var muligt for nævnte enhed at optræde som juridisk person i henhold til en tredjestats ret, ville det imidlertid ikke

kunne kræves af enheden, at den gør dette. Henset til disse meget særegne omstændigheder kan nævnte enhed anlægge et annullationssøgsmål for Unionens retsinstanser, idet den kun kan opnå status som juridisk person i henhold til det omhandlede ikke-selvstyrende områdes ret, som imidlertid ikke er en stat, der er anerkendt af Unionen eller dens medlemsstater, og ikke har sin egen retsorden.

(jf. præmis 52, 53, 57, 58 og 60)

2. Begrebet regelfastsættende retsakt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF skal forstås således, at det omfatter enhver retsakt, der finder anvendelse generelt, bortset fra lovgivningsmæssige retsakter. Sondringen mellem en lovgivningsmæssig retsakt eller en regelfastsættende retsakt beror ifølge EUF-traktaten på, om den er vedtaget i en lovgivningsmæssig procedure.

Hvad angår en afgørelse vedtaget i henhold til proceduren i artikel 218, stk. 6, litra a), TEUF, som fastsætter, at Rådet på forslag af forhandleren vedtager en afgørelse om indgåelse af en international aftale efter godkendelse fra Parlamentet, opfylder denne procedure kriterierne i artikel 289, stk. 2, TEUF og udgør følgelig en særlig lovgivningsprocedure. Heraf følger, at nævnte afgørelse er en lovgivningsmæssig retsakt, og derfor udgør den ikke en regelfastsættende retsakt.

(jf. præmis 68, 69, 71 og 72)

3. En aftale med et tredjeland, der er indgået af Rådet, i henhold til artikel 217 TEUF og 218 TEUF, er for så vidt angår Den Europæiske Union en retsakt fra en EU-institution som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF. Regnet fra ikrafttrædelsen af en sådan aftale udgør dennes bestemmelser en integrerende del af EU-retten, og inden for rammerne af denne retsorden har EU's retsinstanser kompetence til at afgøre spørgsmål vedrørende aftalens fortolkning. I tilfælde, hvor en aftale er indgået mellem to folkeretssubjekter, er denne aftale underlagt international ret og nærmere bestemt, hvad angår dens fortolkning, den internationale traktatret. I denne sammenhæng finder bestemmelserne i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 anvendelse for så vidt som disse bestemmelser er et udtryk for den generelle folkeretlige sædvaneret.

Hvad angår et søgsmål til prøvelse af afgørelse 2012/497 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, inden for rammerne af en fortolkning i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 31, må det konkluderes, at aftalen, hvis indgåelse blev godkendt ved afgørelse 2012/497, i denne kontekst, ligeledes finder anvendelse på Vestsahara eller mere præcist på størstedelen af dette område, som kontrolleres af Kongeriget Marokko.

(jf. præmis 89, 90, 92, 98 og 103)

4. Betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den retsakt, som prøves under en sag i henhold til artikel 263 TEUF, 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. I tilfælde, hvor et søgsmål er anlagt til prøvelse af en afgørelse vedrørende en aftale indgået af Unionen og dens medlemsstater med et tredjeland skal en bestemmelse i en sådan aftale 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.

Hvad angår et søgsmål til prøvelse af afgørelse 2012/497 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, skal det konstateres, at aftalen, 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. 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.

Disse virkninger berører imidlertid ikke alene Kongeriget Marokko, men også Front Polisario, en sahariansk autonom bevægelse, idet områdets endelige internationale status endnu ikke er blevet fastlagt og skal afgøres i forbindelse med en forhandlingsproces ledet af De Forenede Nationer (FN) mellem Kongeriget Marokko og netop Front Polisario. Af samme grund skal Front Polisario betragtes som individuelt berørt af afgørelse 2012/497. Disse omstændigheder udgør således en faktisk situation, der adskiller Front Polisario fra andre og giver bevægelsen en særlig egenskab. I denne henseende er Front Polisario 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.

(jf. præmis 105, 107-111 og 113)

5. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 121 og 122)

6. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 132-137)

7. Det kan imidlertid hverken af bestemmelserne i artikel 6 TEU og artikel 67 TEUF 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. Det er nemlig ikke 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.

Selv om det imidlertid er korrekt, at der ikke af chartret om grundlæggende rettigheder, kan udledes et sådant forbud, 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. 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), forbud mod slaveri og tvangsarbejde, erhvervsfrihed, frihed til at oprette og drive egen virksomhed, ejendomsretten, retten til retfærdige og rimelige arbejdsforhold, forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen.

Såfremt Unionen tillader eksport til sine medlemsstater af varer fra et tredjeland, som er fremstillet eller forarbejdet under betingelser, der ikke overholder de grundlæggende rettigheder for befolkningen i det område, der hidrører fra, risikerer den således indirekte at støtte disse krænkelse eller at have gavn heraf. Denne forudsætning er i endnu højere grad vigtig i et tilfælde, hvor et område, der de facto styres af en tredjestat, samtidig ikke er omfattet af de internationalt anerkendte grænser for denne tredjestat. I et tilfælde, hvor denne stats suverænitet over det område, den administrerer, hverken er anerkendt af Unionen eller dens medlemsstater eller mere generelt af De Forenede Nationer, og når der ikke foreligger et internationalt mandat, som ville kunne retfærdiggøre denne stats tilstedeværelse i det omhandlede 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 tredjestaten, der ligeledes ville kunne finde anvendelse på det omstridte område, selv sikre sig, at der ikke foreligger tegn på, at en udnyttelse af naturressourcerne i området af Vestsahara, der er under marokkansk kontrol, kan finde sted til skade for områdets indbyggere og krænke deres grundlæggende rettigheder. Rådet kan ikke begrænse sig til opfattelsen af, at det påhviler nævnte tredjestat at sikre, at ingen form for udnyttelse af en sådan art finder sted.

(jf. præmis 146, 220, 227- 228, 231- 232 og 241)

8. Artikel 7 TEUF kan ikke udgøre en støtte for en argumentation, hvorefter en EU-retsakt skal annulleres, fordi den er i strid med princippet om sammenhæng i EU's politikker, der er fastsat i denne bestemmelse. 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 retsacts annullation, uden at det vil være nødvendigt at påberåbe sig artikel 7 TEUF.

Argumentet vedrørende Unionens vedtagelse af restriktive foranstaltninger i forbindelse med situationen i visse lande er i denne henseende ikke tilstrækkeligt til at bevise den påståede uoverensstemmelse i Unionens politik, for så vidt som Rådet råder over en skønsbeføjelse på dette område. 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.

(jf. præmis 153 og 156)

9. EU's institutioner råder over et vidt skøn for så vidt angår de økonomiske forbindelser udadtil. Når det drejer sig om spørgsmålet om, hvorvidt Unionen kan indgå en aftale med en tredjestat, der er anvendelig på et omstridt område, er anerkendelsen af en sådan beføjelse for EU's institutioner så meget desto mere begrundet, 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, ved at godkende indgåelsen af en aftale, der finder anvendelse på et omstridt område, har anlagt åbenbare urigtige skøn. 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.

(jf. præmis 164 og 223-225)

10. Jf. afgørelsens tekst.

(jf. præmis 177)

11. 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 parter 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.

En af EU's retsinstanser vil imidlertid kun kunne foretage en undersøgelse af EU-retsakters gyldighed med hensyn til en international traktat, når dennes art og opbygning ikke er til hinder herfor. Endelig fordrer en undersøgelse af EU-retsakters 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-retsakters 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.

Hvad i denne henseende angår De Forenede Nationers havretskonvention af 10. december 1982 (Montego Bay-konventionen) er denne konventions art og opbygning til hinder for, at Unionens retsinstanser kan vurdere gyldigheden af en EU-retsakt med hensyn til denne.

(jf. præmis 181, 184, 185 og 195)

12. Det 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. præmis 250)