



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2016 *

[Som berigtiget ved kendelse af 20. marts 2017]

»Appel — forbindelser udadtil — aftale mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko vedrørende liberaliseringsforanstaltninger for landbrug og fiskeri — afgørelse, der godkender indgåelsen af en international aftale — annullationssøgsmål — antagelse til realitetsbehandling — søgsmålskompetence — den territoriale anvendelse af aftalen — fortolkning af aftalen — princippet om selvbestemmelse — princippet om traktaters relative virkning«

I sag C-104/16 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 19. februar 2016,

Rådet for Den Europæiske Union ved H. Legal, A. de Elera-San Miguel Hurtado og A. Westerhof Löfflerová, som befuldmægtigede,

appellant,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved C. Pochet og J.-C. Halleux, som befuldmægtigede

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, som befuldmægtiget

Kongeriget Spanien ved M. Sampol Pucurull og S. Centeno Huerta, som befuldmægtigede

Den Franske Republik ved F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas, F. Fize og B. Fodda, som befuldmægtigede

Den Portugisiske Republik ved L. Inez Fernandes og M. Figueiredo, som befuldmægtigede

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) ved avocats J.-F. Bellis, M. Struys, A. Bailleux, L. Eskenazi og R. Hicheri,

intervenienter i appelsagen,

de øvrige parter i appelsagen:

* Processprog: fransk.

Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) ved
advokat G. Devers,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta og B. Eggers, som befuldmægtigede,
intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič og J. L. da Cruz Vilaça samt dommerne J. Malenovský (refererende dommer), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig V. Giacobbo-Peyronnel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. juli 2016,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. september 2016,

afsagt følgende

Dom

- 1 I sit appelskrift har Rådet for Den Europæiske Union nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2015:953), hvorved Retten gav Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) medhold i dennes påstand om delvis 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 2012, L 241, s. 2, herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

International ret

De Forenede Nationers pagt

- 2 Artikel 1 i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945, bestemmer:

»De Forenede Nationers formål er:

[...]

2. at fremme venskabelige forhold mellem nationerne, hvilende på respekt for grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse, og at tage andre egnede forholdsregler til at styrke verdensfreden

[...]«

- 3 Kapitel XI i De Forenede Nationers pagt med overskriften »Erklæring angående ikke-selvstyrende områder« indeholder FN-pagtens artikel 73, der bestemmer:

»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 [...]

[...]«

Wienerkonventionen om traktatretten

- 4 I sidste afsnit af præamblen til Wienerkonventionen om traktatretten, indgået i Wien den 23. maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331, herefter »Wienerkonventionen«) bekræfter deltagerstaterne, »at den folkeretlige sædvanerets regler fortsat vil være gældende for forhold, som ikke omfattes af denne konventions bestemmelser«.

- 5 Denne konventions artikel 3 med overskriften »Mellemfolkelige overenskomster, som ikke omfattes af konventionen«, bestemmer følgende:

»Den omstændighed, at denne konvention ikke omfatter mellemfolkelige overenskomster mellem stater og andre folkeretssubjekter eller mellem sådanne andre folkeretssubjekter indbyrdes eller mellemfolkelige overenskomster i ikke-skriftlig form, skal ikke påvirke

[...]

b) anvendelsen på dem af nogen bestemmelse indeholdt i denne konvention, som de ville være underkastet ifølge folkeretten uafhængigt af konventionen

[...]«

- 6 Den nævnte konventions artikel 26 med overskriften »Pacta sunt servanda« har følgende ordlyd:

»Enhver ikrafttrædende traktat er bindende for dens deltagere og skal opfyldes af dem i god tro.«

7 Konventionens artikel 29, der har overskriften »Traktaters territoriale anvendelsesområde«, bestemmer følgende:

»Medmindre andet fremgår af traktaten eller er fastslået på anden måde, er en traktat bindende for hver enkelt deltager med hensyn til hele dens territorium«.

8 Wienerkonventionens artikel 30, der har overskriften »Anvendelse af successive traktater vedrørende samme emne«, bestemmer i stk. 2:

»Når en traktat angiver, at den skal vige for, eller at den ikke skal betragtes som uforenelig med en tidligere eller senere traktat, skal denne anden traktats bestemmelser gå forud«.

9 Wienerkonventionens artikel 31, der har overskriften »Almindelig regel om fortolkning«, har følgende ordlyd:

»1. En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

2. Med henblik på fortolkningen af en traktat indgår i sammenhængen foruden selve teksten inklusive dens præambel og bilag:

a) enhver aftale vedrørende traktaten, som er indgået mellem samtlige deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse

b) ethvert dokument, som er udarbejdet af en eller flere deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse og godkendt af de øvrige deltagere som et dokument i tilknytning til traktaten.

3. Jævnside med sammenhængen skal der tages hensyn til:

a) en eventuel efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende traktatens fortolkning eller anvendelsen af dens bestemmelser

b) enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende dens fortolkning

c) enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem deltagerne.

4. Der skal tillægges et udtryk en særlig betydning, hvis det er godtgjort, at dette var deltagernes hensigt.«

10 Den nævnte konventions artikel 34, der har overskriften »Almindelig regel vedrørende tredjestater«, bestemmer følgende:

»En traktat skaber hverken forpligtelser eller rettigheder for en tredjestat uden dennes samtykke.«

EU-retten

Associeringsaftalen

11 Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side blev undertegnet i Bruxelles den 26. februar 1996 (EFT 2000, L 70, s. 2, herefter »associeringsaftalen«) og godkendt på Fællesskabernes vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 2000/204/EF, EKSF af 24. januar 2000

(EFT 2000, L 70, s. 1). I henhold til dens artikel 96 trådte associeringsaftalen i kraft den 1. marts 2000, således som det fremgår af oplysninger offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* (EFT 2000, L. 70, s. 228).

12 Associeringsaftalens artikel 1, stk. 1, bestemmer følgende:

»Der oprettes en associering mellem Fællesskabet og dets medlemsstater på den ene side og Marokko på den anden side.«

13 Denne aftales afsnit II, der har overskriften »Frie Varebevægelser«, indeholder aftalens artikel 6-30.

14 Den nævnte aftales artikel 16 bestemmer følgende:

»Fællesskabet og Marokko gennemfører gradvis en stadig større liberalisering af deres samhandel med landbrugsprodukter og fiskerivarer.«

15 Samme associeringsaftales artikel 17, stk. 1, bestemte i sin oprindelige version:

»Landbrugsprodukter og fiskerivarer med oprindelse i Marokko er ved indførsel til Fællesskabet omfattet af bestemmelserne i henholdsvis protokol nr. 1 og 2.«

16 Associeringsaftalens afsnit VIII, der har overskriften »Institutionelle, almindelige og afsluttende bestemmelser«, indeholder bl.a. artikel 94, som bestemmer følgende:

»Denne aftale gælder på den ene side for de områder, hvor traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab finder anvendelse, og på de i disse traktater fastsatte betingelser, og på den anden side for Kongeriget Marokkos område.«

Liberaliseringsaftalen

17 Aftalen 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 blev undertegnet i Bruxelles den 13. december 2010 (EUT 2012, L 241, s. 4, herefter »liberaliseringsaftalen«), inden den blev godkendt på Den Europæiske Unions vegne ved den omtvistede afgørelse. I henhold til dens betingelser trådte liberaliseringsaftalen i kraft den 1. oktober 2012, således som det fremgår af oplysninger offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2012, L. 255, s. 1).

18 Som det fremgår af liberaliseringsaftalen og første til tredje betragtning til den omtvistede afgørelse, har denne aftale til formål at gennemføre den gradvise liberalisering af handelen med landbrugsprodukter og fiskerivarer, der er fastsat i associeringsaftalens artikel 16, ved at ændre visse af sidstnævnte aftales bestemmelser og visse af de tilhørende protokoller.

19 Liberaliseringsaftalen har i denne henseende bl.a. ændret associeringsaftalens artikel 17, stk. 1, der nu bestemmer følgende:

»Landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer med oprindelse i Marokko, der er anført i protokol nr. 1, omfattes ved indførsel til Den Europæiske Union af ordningerne i nævnte protokol.

[...]«

20 Liberaliseringsaftalen ændrede ligeledes protokol nr. 1 til associeringsaftalen, der nu i det væsentlige bestemmer, at værditoldsatserne og de specifikke todsatser, der finder anvendelse på landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer med oprindelse i Marokko, og som er omfattet af disse to aftaler, fjernes eller begrænses til bestemte niveauer.

Twistens baggrund:

21 Front Polisario, der blev stiftet den 10. maj 1973, er ifølge artikel 1 i organisationens vedtægter »en national frihedsbevægelse, der udspringer af den langvarige saharianske modstand mod de forskellige former for fremmed besættelse«.

22 Den historiske og internationale kontekst, hvori bevægelsen blev stiftet, og den efterfølgende udvikling af situationen i Vestsahara, således som den i det væsentlige beskrives i den appellerede doms præmis 1-16, kan sammenfattes som følger.

23 Vestsahara er et område i Nordvestafrika, der blev koloniseret af Kongeriget Spanien i slutningen af det 19. århundrede, hvorefter det blev en spansk provins, og det blev herefter optaget af De Forenede Nationer (FN) i 1963 på listen over ikke-selvstyrende områder som omhandlet i FN-pagtens artikel 73 og optræder stadig på denne liste.

24 Den 14. december 1960 vedtog FN's Generalforsamling resolution 1514 (XV) med titlen »Erklæringen om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger« (herefter »FN's Generalforsamlings resolution 1514 (XV)«), der bl.a. bestemmer, at »[a]lle folk har ret til selvbestemmelse, i kraft af [hvilken] de frit kan bestemme deres politiske stilling«, »[a]t der omgående skal tages skridt i formynderskabsområderne, i de ikke-selvstyrende områder og i alle andre områder, der endnu ikke er uafhængige, til øjeblikkeligt at overføre al bemyndigelse til disse områders folk, uden nogen betingelser eller forbehold, i overensstemmelse med deres vilje og ønsker, der er frit udtrykt«, og at »[a]lle stater loyalt og nøje skal overholde bestemmelserne i FN-pagten [...] der er baseret [...] på respekt for de suveræne rettigheder og den territoriale integritet for alle folk«.

25 Den 20. december 1966 vedtog FN's Generalforsamling resolution 2229 (XXI) om spørgsmålet vedrørende Ifni og Spansk Sahara, hvori den bekræftede den »umistelige ret for folket i Spansk Sahara til selvbestemmelse«. FN's Generalforsamling anmodede Kongeriget Spanien som administrerende myndighed om hurtigst muligt »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«.

26 Den 24. oktober 1970 vedtog FN's Generalforsamling resolution 2625 (XXV) med titlen »Erklæringen om folkerettens principper angående venskabelige forbindelser og samarbejdet mellem stater i henhold til FN-pagten«, hvorved den godkendte denne erklæring, hvis tekst er vedlagt denne resolution som bilag. Den nævnte erklæring bestemmer bl.a., at »[e]nhver stat har pligt til at respektere [folkenes selvbestemmelsesret] i overensstemmelse med FN-pagten«, og at »[d]et område, der hører til en koloni, eller et andet ikke-selvstyrende område, i henhold til pagten har en særskilt status, som er forskellig fra den, som gælder på området for den stat, der styrer området; denne særskilte og anderledes status i henhold til pagten består lige så længe, som folket fra kolonien eller det ikke-selvstyrende område ikke udøver sin ret til selvbestemmelse i henhold til pagten og navnlig dennes formål og principper«.

27 Den 20. august 1974 meddelte Kongeriget Spanien FN, at det tilbød at afholde en folkeafstemning i Vestsahara under FN's tilsyn.

28 Den 16. oktober 1975 afgav Den Internationale Domstol i sin egenskab af FN's vigtigste retslige myndighed efter anmodning fra FN's Generalforsamling i forbindelse med dens arbejde vedrørende afkoloniseringen af Vestsahara en rådgivende udtalelse (Vestsahara, rådgivende udtalelse, ICJ Reports 1975, s. 12, herefter »rådgivende udtalelse om Vestsahara«) i punkt 162, hvori den fandt følgende:

»Det fremgår af det materiale og de oplysninger, som er forelagt for domstolen, at der var en juridisk tilknytning mellem den marokkanske sultan og visse stammer, der boede på Vestsaharas område, på tidspunktet for den spanske kolonisering. Det fremgår også, at der fandtes rettigheder, herunder visse rettigheder til jorden, i form af juridiske forbindelser mellem det samlede Mauretanium, som det opfattes af domstolen, og Vestsaharas område. Domstolen konkluderer til gengæld, at det ikke fremgår af det materiale og de oplysninger, der er forelagt for den, at der forelå territoriale suverænitetsforbindelser mellem Vestsaharas område på den ene side og Kongeriget Marokko eller det samlede Mauretanium på den anden side. Domstolen har således ikke konstateret, at der forelå juridiske forbindelser af en sådan art, at de ville kunne berøre anvendelsen af [FN's Generalforsamlings] resolution 1514 (XV) angående afkoloniseringen af Vestsahara og navnlig anvendelsen af princippet om selvbestemmelse takket være den frie og ægte ytring af den stedlige befolknings vilje. [...]«

29 På grundlag af sin undersøgelse svarede Den Internationale Domstol i sin rådgivende udtalelse på de spørgsmål, som FN's Generalforsamlings havde stillet den, følgende:

»Efter Domstolens opfattelse

[...]

var Vestsahara (Rio de Oro og Sakiet El Hamra) ikke land, som ikke tilhører nogen (terra nullius) på det tidspunkt, hvor det blevet koloniseret af Spanien.

[...]

Landet havde juridiske bånd, der har de i punkt 162 i denne udtalelse nævnte karakteristika, med Kongeriget Marokko.

[...]«

30 I en tale, der blev holdt den samme dag som offentliggørelsen af ovennævnte rådgivende udtalelse, udtalte den marokkanske konge, at »alle havde anerkendt, at Vestsahara tilhørte« Kongeriget Marokko, og at det var op til ham at »generhverve dette område«, idet han med henblik herpå iværksatte en march, hvori der deltog 350 000 personer.

31 Den 6. november 1975 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 380 (1975) om Vestsahara, hvori Sikkerhedsrådet »beklagede gennemførelsen af den march«, som var annonceret, og »anmodede [Kongeriget] Marokko om øjeblikkeligt at trække alle deltagerne i [denne] march ud af Vestsaharas område«.

32 Den 26. februar 1976 meddelte Kongeriget Spanien FN's generalsekretær, at Kongeriget Spaniens tilstedeværelse i Vestsahara ophørte fra samme dato, og at det dermed betragtede sig som fritaget for enhver international forpligtelse i forhold til dette områdes administration.

33 Der var i mellemtiden i dette område udbrudt en væbnet konflikt mellem Kongeriget Marokko, Den Islamiske Republik Mauretanium og Front Polisario.

34 Den 10. august 1979 indgik Den Islamiske Republik Mauretanium en fredsftale med Front Polisario, hvori landet opgav ethvert territorialt krav på Vestsahara.

- 35 Den 21. november 1979 vedtog FN's Generalforsamling resolution 34/37 angående spørgsmålet om Vestsahara, hvori sikkerhedsrådet »[g]entog den umistelige ret for befolkningen i Vestsahara til selvbestemmelse og uafhængighed i henhold til [FN-]pagten [...] og målene med resolution 1514 (XV)«, »dybt beklagede forværrelsen af situationen, som udspringer af Marokkos fortsatte besættelse af Vestsahara«, »indtrængende anmodede Marokko om ligeledes at engagere sig i dynamikken for at opnå fred og bringe besættelsen af Vestsahara til ophør« og » anbefalede i denne henseende, 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 i henhold til [FN's] resolutioner og erklæringer [...]«.
- 36 Konflikten mellem Kongeriget Marokko og Front Polisario fortsatte, indtil parterne den 30. august 1988 i princippet accepterede de løsningsforslag, som bl.a. var fremsat af FN's generalsekretær, og som navnlig gik ud på at erklære våbenhvile og afholde en folkeafstemning om selvbestemmelse under FN's tilsyn.
- 37 På nuværende tidspunkt har denne folkeafstemning endnu ikke fundet sted, og Kongeriget Marokko kontrollerer størstedelen af Vestsahara, som en opført sandmur, der bevogtes af dets hær, adskiller fra den resterende del af dette område, der kontrolleres af Front Polisario.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 38 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. november 2012 anlagde Front Polisario sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.
- 39 Til støtte for sit søgsmål fremførte Front Polisario 11 anbringender.
- 40 Rådet nedlagde til gengæld påstand om afvisning af sagen, subsidiært frifindelse, og om, at Front Polisario blev tilpligtet at betale sagens omkostninger.
- 41 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Ottende Afdeling den 6. november 2013 fik Europa-Kommissionen tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 42 I den appellerede dom undersøgte Retten for det første Rådets og Kommissionens argumenter om, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling, dels fordi Front Polisario ikke havde ført bevis for sin status som juridisk person eller sin retsevne, dels fordi den omtvistede afgørelse hverken berørte Front Polisario umiddelbart eller individuelt. Retten forkastede disse to formalitetsindsigelser i den appellerede doms præmis 34-60, henholdsvis 61-114.
- 43 Hvad angår Front Polisarios søgsmålskompetence bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 73-103, at den omtvistede afgørelse havde til formål at godkende indgåelsen af liberaliseringsaftalen, inden den fastslog, at denne aftale »ligeledes [fandt] anvendelse« på Vestsahara. Det var dernæst »under hensyntagen til denne konklusion« som nævnt i denne doms præmis 104, at Retten fandt i den nævnte doms præmis 105-110, henholdsvis 111-114, at Front Polisario skulle anses for at være både umiddelbart og individuelt berørt af den nævnte afgørelse.
- 44 Retten indledte for det andet en undersøgelse af de 11 anbringender om annullation, som Front Polisario havde fremført til støtte for sit søgsmål, idet den anførte følgende i den appellerede doms præmis 116-117:

»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 [omtvistede] 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 [omtvistede] afgørelse.

117 Det må ligeledes konstateres, at Front Polisario har påberåbt sig flere anbringender, hvoriblandt de to første vedrører den [omtvistede] afgørelses eksterne lovlighed, mens de andre vedrører dens interne lovlighed. Sagsøgeren har i det væsentlige påberåbt sig, at den [omtvistede] afgørelse er ulovlig, eftersom den tilsidesætter både EU-retten og den internationale ret. 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 skønsmåling for EU's institutioner, hvilke grænser denne beføjelse er underlagt, og under hvilke betingelser den kan udøves.

- 45 Herefter behandlede og forkastede Retten hvert enkelt af de fremsatte anbringender, idet den bl.a. fandt, at ingen af dem gjorde det muligt at fastslå, at der fandtes et absolut forbud mod, at Unionen indgik en aftale med en tredjestat, som vil kunne anvendes på »et omstridt område«.
- 46 Retten udskød imidlertid i denne henseende behandlingen af en række argumenter, der efter dens opfattelse vedrørte det subsidiære spørgsmål om, under hvilke betingelser EU-institutionerne kunne godkende indgåelsen af en sådan aftale.
- 47 Retten behandlede endelig dette spørgsmål i den appellerede doms præmis 223-247. Retten fandt herved i det væsentlige, at Rådet ganske vist råder over en vid skønsmåling i forbindelse med Unionens forbindelser udadtil, men når det har til hensigt at godkende en aftale, der skal finde anvendelse på et »omstridt område« såsom Vestsahara, og lette eksporten til Unionen af varer fra dette område, har det pligt til først at undersøge alle de relevante forhold i den konkrete sag og til navnlig at sikre sig, at udnyttelsen af disse varer ikke finder sted på bekostning af befolkningen i det omhandlede område og ikke indebærer, at de pågældende personers grundlæggende rettigheder krænkes. Retten fandt, at Rådet i det foreliggende tilfælde havde tilsidesat denne pligt.
- 48 På dette grundlag fastslog Retten i den appellerede doms præmis 247, at »Rådet ha[vde] tilsidesat sin pligt til at undersøge alle forholdene i den foreliggende sag inden vedtagelsen af den [omtvistede] afgørelse«, og at denne afgørelse følgelig skulle annulleres, »idet den godkender anvendelsen af [liberaliseringsaftalen] på Vestsahara«.

Sagen for Domstolen og parternes påstande

- 49 Rådet har ved særskilt dokument indleveret til Domstolens Justitskontor sammen med appelskriftet anmodet om, at sagen undergives den fremskyndede procedure i artikel 133-136 i Domstolens procesreglement.
- 50 Ved kendelse af 7. april 2016 har Domstolens præsident imødekommet denne anmodning.
- 51 Domstolens præsident traf den 2., den 13., den 18. og den 24. maj 2016 afgørelse om at lade henholdsvis Kongeriget Spanien, Den Portugisiske Republik, Den Franske Republik, Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Belgien indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande. Forbundsrepublikken Tyskland har imidlertid ikke efterfølgende deltaget på noget tidspunkt i forbindelse med proceduren, mens Kongeriget Belgien ikke har deltaget i den mundtlige forhandling.

- 52 Ved kendelse afsagt den 9. juni 2016 af Domstolens præsident har Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) fået tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 53 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Der træffes endelig afgørelse i sagen, idet søgsmålet afvises.
 - Front Polisario tilpligtes at betale de omkostninger, som Rådet har afholdt både i første instans og i forbindelse med appelsagen.
- 54 Front Polisario har nedlagt følgende påstande:
- Principalt: Appellen afvises.
 - Subsidiært: Appellen forkastes.
 - Mere subsidiært: Såfremt Domstolen tager Rådets påstand om ophævelse af den appellerede dom til følge, træffes der endelig afgørelse i sagen, idet den omtvistede afgørelse annulleres på grundlag af de anbringender, som Retten har forkastet.
 - Rådet tilpligtes at betale de omkostninger, som Front Polisario har afholdt både i første instans og i forbindelse med appelsagen.
- 55 Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen tages til følge.
- 56 Kongeriget Belgien, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik og Comader har ligeledes nedlagt påstand om, at appellen tages til følge.

Anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

- 57 Retsforhandlingernes mundtlige del blev i overensstemmelse med procesreglementets artikel 82, stk. 2, afsluttet den 13. september 2016 efter generaladvokatens fremsættelse af forslaget til afgørelse.
- 58 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. september 2016 meddelte Rådet Domstolen, at dette forslag efter dets opfattelse omhandlede et retligt spørgsmål, der hverken er rejst i appelskriftet eller fremført af nogen anden part, dvs. spørgsmålet om anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsahara. Rådet har ligeledes begæret genåbning af den mundtlige forhandling i tilfælde af, at sagen skal afgøres på grundlag af dette spørgsmål.
- 59 Ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 22. september 2016 har Comader begæret genåbning af den mundtlige forhandling af samme grunde, som dem Rådet har gjort gældende.
- 60 Det følger i denne henseende af artikel 252, stk. 2, TEUF, at generaladvokaten har til opgave fuldstændig upartisk og uafhængigt offentligt at fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, der i overensstemmelse med statuten for Domstolen kræver generaladvokatens deltagelse, idet Domstolen hverken er bundet af det forslag til afgørelse eller af dets begrundelse (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 57, og af 6.10.2015, Kommissionen mod Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, præmis 33).

- 61 En parts uenighed med det nævnte forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges heri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (jf. dom af 22.11.2012, E.ON Energie mod Kommissionen, C-89/11 P, EU:C:2012:738, præmis 62, og af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 26).
- 62 Procesreglementets artikel 83 giver imidlertid Domstolen mulighed for til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse at bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af de berørte parter.
- 63 Det må imidlertid bemærkes, at i den foreliggende sag er de retlige argumenter, hvortil Rådet og Comader henviser, blevet fremført af Kommissionen i dens svarskrift til støtte for det anbringende, hvorved Rådet og Kommissionen bestrider Rettens bedømmelse af Front Polisarios søgsmålskompetence.
- 64 Disse retlige argumenter er desuden blevet fremført i retsmødet og drøftet i vid udstrækning af samtlige parter.
- 65 Under disse omstændigheder finder Domstolen efter at have hørt generaladvokaten, at det er ufornuddent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Appellen

Formaliteten

Parternes argumenter

- 66 Front Polisario har gjort gældende, at appellen ikke kan antages til realitetsbehandling, idet organisationen i det væsentlige har anført, at Unionen ikke har den nødvendige kompetence til at indgå en international aftale, der juridisk gælder for Vestsahara, og at en anfægtelse af den appellerede dom, der begrænser sig til at annullere den omtvistede afgørelse, »idet den godkender anvendelsen af [liberaliseringsaftalen] på Vestsahara«, derfor ikke er relevant for Rådet.
- 67 Rådet og Kommissionen har bestridt rigtigheden af denne formalitetsindsigelse og har principalt gjort gældende, at en EU-institution som Rådet kan iværksætte en appel uden at skulle bevise, at den har søgsmålsinteresse. Subsidiært har de anført, at denne betingelse under alle omstændigheder er opfyldt i det foreliggende tilfælde, idet Rådet har interesse i at opnå annullation af den appellerede dom, for så vidt som Retten ved denne dom delvist annullerede den omtvistede afgørelse.

Domstolens bemærkninger

- 68 Det fremgår af artikel 56, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at appel kan iværksættes til Domstolen af enhver part, som helt eller delvis ikke har fået medhold ved Retten.
- 69 Det følger desuden af samme statuts artikel 56, stk. 3, at i andre tvister end dem mellem Unionen og dens ansatte, skal medlemsstaterne og EU-institutionerne ikke godtgøre, at de har søgsmålsinteresse for at kunne appellere en af Retten afsagt dom (jf. dom af 22.2.2005, Kommissionen mod max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, præmis 48, og af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 45).

- 70 Det følger heraf, at Rådet, der i det foreliggende tilfælde ikke har fået medhold i sine påstande ved Retten, ikke skal godtgøre, at det har søgsmålsinteresse for at kunne iværksætte denne appel.
- 71 Front Polisarios formalitetsindsigelse mod denne appel skal dermed forkastes.

Om realiteten

- 72 Til støtte for sin appel har Rådet, støttet af Kommissionen, fremført seks anbringender, hvoraf det første og det andet vedrører en retlig fejl, som Retten skulle have foretaget ved bedømmelsen af Front Polisarios retsevne og søgsmålskompetence. Det tredje anbringende vedrører den omstændighed, at Retten skulle have overskredet grænserne for sin domstolskontrol af Rådets skønsbeføjelse på området for Unionens økonomiske forbindelser udadtil og betingelserne for udøvelse af denne skønsbeføjelse. Det fjerde anbringende vedrører den manglende overholdelse af princippet *ne ultra petita*. Det femte anbringende vedrører fortolkningen og den fejlagtige anvendelse af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og visse regler i international ret. Det sjette anbringende vedrører endelig tilsidesættelsen af de gældende krav til en delvis annullation af en EU-retsakt.
- 73 Det andet appelanbringende, der anfægter Rettens bedømmelse af Front Polisarios søgsmålskompetence, og nærmere bestemt Rådets og Kommissionens argumenter, der er formuleret inden for rammerne af dette anbringende, vedrørende Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 73-103 om det indledende spørgsmål om, hvorvidt liberaliseringsaftalen finder anvendelse på Vestsahara, skal undersøges først.

Den appellerede dom

- 74 Retten bemærkede i denne henseende indledningsvis i den appellerede doms præmis 72 og 73 nærmere bestemt, at henset til de argumenter, som Front Polisario havde fremført for at godtgøre sin søgsmålskompetence, nødvendiggjorde bedømmelsen af denne kompetence, at det forudgående blev undersøgt om liberaliseringsaftalen fandt anvendelse på Vestsahara.
- 75 Retten fandt dernæst i den appellerede doms præmis 74-88, at dette spørgsmål – henset til Rådets, Kommissionens og Front Polisarios argumenter i denne henseende – i sig selv forudsatte, at den nævnte aftale skulle fortolkes. Retten fandt desuden i den appellerede doms præmis 89-94 og 98, at en sådan fortolkning skulle foretages i overensstemmelse med den generelle folkeretlige sædvaneret, der er nævnt i Wienerkonventionens artikel 31. Retten fandt derimod nærmere bestemt i den appellerede doms præmis 95-98, at det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, hvorunder Wienerkonventionens artikel 34 udgør et særligt udtryk, ikke var relevant for fortolkningen af liberaliseringsaftalen, henset til de faktiske omstændigheder i den sag, der skal vurderes, i modsætning til hvad Domstolen fastslog i dom af 25. februar 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).
- 76 Retten foretog endelig i den appellerede doms præmis 99-102 en fortolkning af liberaliseringsaftalens territoriale anvendelsesområde og fastslog følgende:

»99 Det er i overensstemmelse med [Wienerkonventionens] artikel [31] nødvendigt at tage hensyn til den kontekst, som en international traktat, såsom [liberaliseringsaftalen], 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 [...] 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 [...] 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 holdning, indeholder associeringsaftalen [...] 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 [liberaliseringsaftalen] blev indgået 12 år efter godkendelsen af associeringsaftalen [...], 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 [omtvistede] afgørelse, kunne de have insisteret på at inkludere en klausul i teksten på [liberaliseringsaftalen], som udelukkede en sådan anvendelse. Deres undladelse heraf beviser, at de accepterer – i det mindste implicit – fortolkningen af associeringsaftalen [...] og [liberaliseringsaftalen], hvorefter disse aftaler ligeledes finder anvendelse på den del af Vestsahara, der kontrolleres af Kongeriget Marokko.«

- 77 Henset til denne fortolkning fandt Retten i den appellerede doms præmis 103, at liberaliseringsaftalen i sin kontekst skulle fortolkes således, at den »ligeledes [fandt] anvendelse på Vestsahara«.

Parternes argumenter

- 78 Rådet har kritiseret Retten for i den appellerede doms præmis 73 at have antaget, at såfremt liberaliseringsaftalen fandt anvendelse på Vestsahara, var Front Polisario automatisk umiddelbart og individuelt berørt af den omtvistede afgørelse. En sådan antagelse er imidlertid fejlagtig. Som Retten selv tidligere har fastslået i kendelse af 3. juli 2007, *Commune de Champagne m.fl. mod Rådet og Kommissionen* (T-212/02, EU:T:2007:194, præmis 90-94), har en afgørelse truffet af Rådet vedrørende indgåelse af en international aftale mellem Unionen og et tredjeland ikke nogen retsvirkning på denne aftales anden parts område. Retsstillingen for et sådan område berøres således kun af de bestemmelser, som denne anden part vedtager under udøvelsen af sin enekompetence. De virkninger, som denne aftale har på dette område, skyldes desuden udelukkende, at den anden part ved at beslutte at ratificere den nævnte aftale har indvilliget i at være bundet af den og har forpligtet sig til at træffe passende foranstaltninger til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der er forbundet med den. Den omstændighed, at et annullationssøgsmål til prøvelse af Rådets afgørelse vedrørende indgåelse af en international aftale antages til realitetsbehandling, for så vidt som dette søgsmål vedrører virkningerne af denne internationale aftale på aftalens anden parts område, ville føre til, at Unionens retsinstanser overskrider grænserne for deres kompetence ved at udtale sig om lovligheden i henhold til EU-retten af de rettigheder eller forpligtelser for en tredjestat, der følger af en aftale, som sidstnævnte selv frit har indvilliget i. Det er imidlertid netop det, som Retten gjorde i det foreliggende tilfælde ved at anvende en forudgående betingelse om Front Polisarios søgsmålskompetence på liberaliseringsaftalen i Vestsahara. Rådet har endelig fremhævet, at den omstændighed, at Vestsahara er »et omstridt område« i international ret, er uden betydning for Rettens argumentation i den nævnte kendelse, som den understøtter fuldstændig.
- 79 Kommissionen har for sin del gjort gældende, at den omstændighed, der bl.a. er omtalt i den appellerede doms præmis 87, at liberaliseringsaftalen »de facto« finder anvendelse i Vestsahara i visse tilfælde, hverken kan antages at være en del af sammenhængen eller en efterfølgende praksis som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 2 og 3, litra b), som gør det muligt at fortolke

associeringsaftalens artikel 94 således, at disse to aftaler finder anvendelse på dette ikke-selvstyrende område. Selv om der ikke er indsat nogen klausul, der automatisk udtrykkeligt udelukker Vestsahara fra deres anvendelsesområde, henset til uenigheden mellem Unionen og Kongeriget Marokko med hensyn til dette ikke-selvstyrende områdes status, således som Retten nævnte i den appellerede doms præmis 100, kan denne omstændighed ikke begrunde, at det antages, at de nævnte aftaler finder anvendelse på det nævnte område, henset til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra c), princippet om traktaters relative virkning, der er kodificeret i denne konventions artikel 34 og gengivet af Domstolen i dom af 25.2.2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), Vestsaharas folks ret til selvbestemmelse, som Unionen gentagne gange har henvist til i sine holdninger til dette emne, samt den internationale relevante praksis for traktaternes territoriale anvendelsesområde.

- 80 Hertil har Front Polisario bemærket, at Retten ikke undersøgte spørgsmålet om liberaliseringsaftalens anvendelse på Vestsahara for at fremsætte en formodning om sagens formalitet, men for at afgøre, hvilke faktiske og retlige omstændigheder, der skulle lægges til grund ved vurderingen af bevægelsens søgsmålskompetence. Rådet og Kommissionen har således vedvarende fastholdt, at denne aftale ikke fandt anvendelse på dette område, hvorefter de i deres svar på Rettens skriftlige spørgsmål og dernæst i retsmødet ved denne ret anerkendte, at den toldpræferenceordning, som den indeholder, faktisk i visse tilfælde gjaldt for varer herfra. Denne omstændighed adskiller imidlertid principielt den nævnte aftale fra de to lignende aftaler, som Kongeriget Marokko har indgået med Amerikas Forenede Stater og Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA).

Domstolens bemærkninger

- 81 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 73, 88 og 98-102, er Rettens konklusion i denne doms præmis 103, hvorefter liberaliseringsaftalen »ligeledes finder anvendelse på Vestsahara«, ikke baseret på en faktisk konstatering, men på en juridisk fortolkning af denne aftale, som er foretaget af denne ret på grundlag af Wienerkonventionens artikel 31.
- 82 De standpunkter, som Rådet og Kommissionen indtager for Domstolen i denne henseende, konvergerer i sidste ende, for så vidt som Rettens konklusion er en central del af disse to institutioners respektive argumentation. Kommissionen har således gjort gældende, at liberaliseringsaftalen ikke kunne fortolkes således, at den var juridisk gældende på Vestsaharas område. Rådet har for sin del anført, at Retten begik en retlig fejl ved at udtale sig om lovligheden af de rettigheder eller forpligtelser, der følger for den anden part af denne aftale, som den frit og suverænt har undertegnet. Undersøgelsen af denne angivelige retlige fejl indebærer imidlertid under alle omstændigheder, at der først tages stilling til, om Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 103 med hensyn til anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsahara er velbegrundet. Hvis dette ikke er tilfældet, kan de eventuelle rettigheder og forpligtelser for den anden part i denne aftale vedrørende dette område således ikke været blevet berørt.
- 83 Det må derfor undersøges, om Rettens ræsonnement, hvorefter den – efter i den appellerede doms præmis 99 og 100 at have beskrevet den sammenhæng, hvori liberaliseringsaftalen var blevet indgået, og dernæst fastlagde anvendelsesområdet for denne aftale på grundlag af associeringsaftalens vilkår i denne doms præmis 101 – efterfølgende undersøgte selve liberaliseringsaftalen i den nævnte doms præmis 102, inden den drog konklusionen heraf i samme doms præmis 103, er velbegrundet.
- 84 Hvad for det første angår den appellerede doms præmis 101 må det i denne henseende konstateres, at Retten fortolkede liberaliseringsaftalens territoriale anvendelsesområde i forhold til associeringsaftalens artikel 94, hvorefter denne aftale finder anvendelse på »Kongeriget Marokkos område«. Retten bemærkede nærmere bestemt, at henvisningen til Kongeriget Marokko i denne artikel kunne opfattes af den nævnte stats myndigheder, som om dette omfatter Vestsahara, og associeringsaftalen ikke

indeholdt nogen fortolkningsbestemmelse eller nogen anden bestemmelse, som kunne udelukke dette område fra dens anvendelsesområde, selv om Rådet og Kommissionen havde kendskab til en sådan opfattelse.

- 85 Retten fandt herved, at henset til for det første Kongeriget Marokkos holdning, hvorefter Vestsahara var en integrerende del af dennes område, for det andet til den omstændighed, at Rådet og Kommissionen havde kendskab til denne holdning på tidspunktet for indgåelsen af associeringsaftalen, og for det tredje til den manglende bestemmelse om udelukkelse af Vestsahara fra denne aftales territoriale anvendelsesområde, skulle associeringsaftalens parter anses for at være stiltiende enige i at fortolke udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i dennes artikel 94, således at denne artikel også omfattede det nævnte område.
- 86 Det bemærkes imidlertid, at for at kunne drage de korrekte retlige konsekvenser af den manglende bestemmelse om udelukkelse af Vestsahara fra associeringsaftalens territoriale anvendelsesområde inden for rammerne af fortolkningen af denne aftale, var Retten ikke alene forpligtet til at overholde den bona fide-fortolkning, der er nævnt i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1, men ligeledes den, der er fastsat i artikel 31, stk. 3, litra c), hvorefter fortolkningen af en traktat skal gennemføres under hensyntagen til enhver relevant folkeretlig retsregel, som finder anvendelse i forholdet mellem parterne i denne traktat (dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 43, jf. ligeledes i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 291 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Selv om omfanget af de forskellige folkeretlige retsregler, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, dvs. princippet om selvbestemmelse, den regel, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 29, samt princippet om traktaters relative virkning, delvis er sammenfaldende, er hver af disse regler uafhængig, således at de alle skal undersøges successivt.
- 88 [Som berigtiget ved kendelse af 20. marts 2017] Det bemærkes i denne henseende for det første, at det sædvaneretlige selvbestemmelsesprincip, der bl.a. er nævnt i FN-chartrets artikel 1, således som Den Internationale Domstol har fastslået i punkt 54-56 i sin rådgivende udtalelse om Vestsahara, er et folkeretligt princip, der gælder for alle ikke-selvstyrende områder og for alle folk, der endnu ikke er uafhængige. Det udgør desuden en erga omnes-rettighed, der kan håndhæves, samt et af de grundlæggende folkeretlige principper (Timor oriental (Portugal mod Australien), dom, CIJ Recueil 1995, s. 90, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 Dette princip er i denne henseende en del af de folkeretlige retsregler, som finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og som Retten skal tage hensyn til.
- 90 I overensstemmelse med det nævnte princip, som præciseret i FN's Generalforsamlings resolution 2625 (XXV), der er nævnt i denne doms præmis 26, har »[d]et område, der hører til en koloni, eller et andet ikke-selvstyrende område, i henhold til [FN-]pagten [...] en særskilt status«.
- 91 FN's Generalforsamling har navnlig i forskellige resolutioner om Vestsahara gentagne gange givet udtryk for sit ønske »om at gøre det muligt for områdets oprindelige folk frit at udøve deres ret til selvbestemmelse«, således som Den Internationale Domstol har udtalt i punkt 62, 64 og 68 i sin rådgivende udtalelse om Vestsahara.
- 92 Henset til den særlige status, som er forskellig fra den, der er anerkendt for Vestsahara i henhold til princippet om selvbestemmelse, i forhold til den status, der gælder for enhver anden stat, herunder Kongeriget Marokko, kan udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalens artikel 94, således som Kommissionen har anført, og som generaladvokaten i det væsentlige har redegjort for i punkt 71 og 75 i sit forslag til afgørelse, ikke fortolkes således, at Vestsahara er omfattet af denne aftales territoriale anvendelsesområde.

- 93 Selv om Retten i den appellerede doms præmis 3 fastslog, at Vestsahara siden 1963 har været anført på listen over ikke-selvstyrende områder som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, drog denne ret imidlertid ikke i det foreliggende tilfælde konsekvenserne af den status, som Vestsahara således har i henhold til folkeretten, med hensyn til den manglende anvendelighed af associeringsaftalen på dette område.
- 94 Det bemærkes dernæst, at den sædvaneregulering, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 29, bestemmer, at medmindre andet fremgår af en traktat eller er fastslået på anden måde, er denne traktat bindende for hver enkelt deltager med hensyn til hele dens »territorium«.
- 95 Det fremgår ligeledes af den nævnte regel, set i et fortolkningsperspektiv af associeringsaftalens artikel 94, at en traktat generelt binder en stat i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges udtrykket »territorium«, kombineret med det forudgående possessive pronomen »dens«, i forhold til det geografiske område, hvorpå denne stat fuldt ud udøver den kompetence, som staterne er anerkendt i henhold til folkeretten, med udelukkelse af alle andre områder, hvilket er tilfældet for et område, der kun befinder sig under den nævnte stats jurisdiktion eller ansvar.
- 96 Som Kommissionen med rette har gjort gældende, fremgår det i denne henseende af international praksis, at når en traktat ikke kun finder anvendelse på en stats område, men ligeledes ud over dette område, bestemmer denne traktat udtrykkeligt, at der er tale om et område, der er »under [denne stats] jurisdiktion«, som fastsat i artikel 2, stk. 1, i konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, der blev vedtaget i New York den 10. december 1984, eller et område »hvis internationale forbindelser henhører under [den nævnte stats] ansvarsområde« som fastsat i artikel 56, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950.
- 97 Den sædvaneregulering, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 29, var således også a priori til hinder for, at Vestsahara anses for at henhøre under associeringsaftalens territoriale anvendelsesområde.
- 98 Det følger imidlertid ligeledes af den nævnte sædvaneregulering, at en traktat som undtagelse til den generelle regel, der er nævnt i denne doms præmis 94, kan binde en stat i forhold til et andet område, hvis en sådan hensigt følger af denne traktat, eller hvis den er fastslået andet sted.
- 99 Retten har i det foreliggende tilfælde med urette antaget, at for så vidt som Rådet og Kommissionen havde kendskab til Kongeriget Marokkos holdning, hvorefter associeringsaftalen kunne finde anvendelse på Vestsahara, havde disse institutioner stiltiende accepteret denne holdning, således som det er nævnt i denne doms præmis 85.
- 100 Endelig skal det fremhæves, at i henhold til det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, hvorunder Wienerkonventionens artikel 34 udgør et særligt udtryk, bør traktaterne hverken skabe forpligtelser eller rettigheder for tredjeparter uden deres samtykke (jf. dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 44 og 52).
- 101 I det foreliggende tilfælde fastslog Retten nærmere bestemt, således som det er nævnt i denne doms præmis 75, at det nævnte princip ikke var relevant for behandlingen af den sag, der skulle vurderes, i modsætning til hvad Domstolen fastslog i dom af 25. februar 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), fordi de faktiske omstændigheder i denne sag adskilte sig fra de omstændigheder, der kendetegnede den sag, der gav anledning til sidstnævnte dom.
- 102 Retten bemærkede nærmere bestemt i den appellerede doms præmis 96 og 97, at Unionen ikke havde indgået nogen anden associeringsaftale angående varerne fra Vestsahara end den med Kongeriget Marokko, selv om Unionen i den sag, der lå til grund for dom af 25. februar 2010, Brita (C-386/08,

EU:C:2010:91), havde indgået en associeringsaftale ikke bare med Staten Israel, men også med Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation (PLO), der handlede for og på vegne af Vestbredden og Gaza-stribens Palæstinensiske Myndighed.

- 103 I modsætning til hvad Retten fandt, skal princippet om traktaters relative virkning imidlertid tages i betragtning i forbindelse med en sådan fortolkning, eftersom en anvendelse af associeringsaftalen, der er indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko, på Vestsahara ville medføre, at denne aftale påvirker en »tredjepart«.
- 104 Det bemærkes, at i sin rådgivende udtalelse om Vestsahara, hvortil Retten selv henviser i den appellerede doms præmis 8, fandt Den Internationale Domstol, dels at Vestsahara »ikke var land, som ikke tilhører nogen (terra nullius) på det tidspunkt, hvor det blevet koloniseret af [Kongeriget Spanien]«, dels at de forhold og oplysninger, som var blevet indbragt for Den Internationale Domstol, »ikke fastlagde nogen territoriale suverænitetsforbindelser« mellem dette område og Kongeriget Marokko.
- 105 Den Internationale Domstol fremhævede nærmere bestemt i denne henseende i sin rådgivende udtalelse om Vestsahara, at befolkningen i henhold til den almindelige folkeret i dette område havde ret til selvbestemmelse, således som det er nævnt i denne doms præmis 90 og 91, eftersom FN's Generalforsamling for sin del i punkt 7 i sin resolution 34/37 angående spørgsmålet om Vestsahara, der er nævnt i denne doms præmis 35, havde anbefalet, 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«, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 14, og som Kommissionen har anført for Domstolen.
- 106 Henset til disse forhold skal Vestsaharas befolkning anses for at være en »tredjepart« som omhandlet i princippet om traktaters relative virkning, som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 105 i forslaget til afgørelse. Denne tredjepart kan som sådan påvirkes af gennemførelsen af associeringsaftalen i tilfælde af, at dette område medtages under den nævnte aftales anvendelsesområde, uden at det er nødvendigt at vurdere, om en sådan gennemførelse kan skabe forpligtelser eller derimod rettigheder for denne. Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at i begge tilfælde kræver den nævnte gennemførelse, at der indhentes samtykke fra en sådan tredjepart. Det fremgår imidlertid ikke i det foreliggende tilfælde af den appellerede dom, at Vestsaharas befolkning har givet et sådant samtykke.
- 107 Den omstændighed, at Vestsaharas område anses for at være omfattet af associeringsaftalens anvendelsesområde, er under disse omstændigheder i strid med det folkeretlige princip om traktaters relative virkning, der finder anvendelse på forbindelsen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko.
- 108 Henset til ovenstående betragtninger begik Retten en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 101 og 103 fandt, at Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko skulle anses for at have givet deres stiltiende accept til at fortolke udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalens artikel 94 således, at det omfattede Vestsahara.
- 109 Hvad for det andet angår den appellerede doms præmis 102 må det konstateres, at Retten heri fastslog, at såfremt Rådet og Kommissionen havde ønsket at modsætte sig anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsahara, kunne de have anmodet om, at der blev indført en klausul, som udelukkede en sådan anvendelse, i denne aftale, og tilføjede, at deres »undladelse« heraf beviste, at de stiltiende accepterede at antage, at denne aftale i lighed med associeringsaftalen fandt anvendelse på det nævnte område.
- 110 Wienerkonventionens artikel 30, stk. 2, kodificerer i denne henseende reglen om at, når en traktat angiver, at den skal vige for, eller at den ikke skal betragtes som uforenelig med en tidligere eller senere traktat, skal denne anden traktats bestemmelser gå forud.

- 111 Liberaliseringsaftalen er, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 18, 20 og 21, imidlertid en aftale, der har til formål at ændre en tidligere aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, nemlig associeringsaftalen, og nærmere bestemt de bestemmelser, der er fastsat i denne tidligere aftale vedrørende liberalisering af handelen med landbrugsprodukter og fiskerivarer. Liberaliseringsaftalen har med henblik herpå, således som det fremgår af samme præmisser i den appellerede dom, ændret 4 ud af 96 artikler i associeringsaftalen, hvilket ikke omfatter sidstnævntes artikel 94, og erstatter 3 af de 5 tilhørende protokoller. Disse ændringer er omfattende, hvilket brevudvekslingen mellem Unionen og Kongeriget Marokko, under hvilken der blev opnået enighed om liberaliseringsaftalen, bekræfter.
- 112 Det følger heraf, at associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen udgør på hinanden følgende traktater mellem de samme parter, og at liberaliseringsaftalen i kraft af at være en tidligere traktat vedrørende præcise og begrænsede aspekter på et område, der i vid udstrækning allerede er reguleret af en tidligere aftale, skal betragtes som underordnet sidstnævnte.
- 113 Henset til en sådan særlig forbindelse, der ikke er anfægtet ved Domstolen, skal det i overensstemmelse med reglen, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 30, stk. 2, bemærkes, at bestemmelserne i associeringsaftalen, der ikke er blevet udtrykkeligt ændret af liberaliseringsaftalen, skal veje tungere med henblik på anvendelsen af sidstnævnte for at forhindre enhver uforenelighed imellem dem.
- 114 Det følger heraf, at liberaliseringsaftalen på indgåelsestidspunktet ikke skulle forstås således, at dens territoriale anvendelsesområde omfattede Vestsahara, og at det ikke var nødvendigt at indføje en klausul, der udtrykkeligt udelukkede dette område fra anvendelsesområdet.
- 115 Retten begik følgelig en retlig fejl, da den fandt, at Rådet og Kommissionen måtte anses for at have accepteret, at associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen finder anvendelse på Vestsahara med den begrundelse, at de havde undladt at indsætte en klausul i den anden af disse aftaler, der udelukker en sådan anvendelse.
- 116 Henset til samtlige ovenstående betragtninger har Retten med urette i den appellerede doms præmis 103 fastslået, at liberaliseringsaftalen skulle fortolkes således, at den fandt anvendelse på Vestsahara og nærmere bestemt på den del af dette område, der kontrolleres af Kongeriget Marokko, idet en sådan fortolkning hverken kan begrundes med henvisning til ordlyden af associeringsaftalen eller til ordlyden af liberaliseringsaftalen eller endelig af omstændighederne på tidspunktet for indgåelsen af disse to aftaler, således som de er sammenfattet i den appellerede doms præmis 101 og 102.
- 117 Denne konklusion berøres ikke af den undersøgelse, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 99, på baggrund af de omstændigheder, der er beskrevet i den nævnte doms præmis 77-87.
- 118 Rettens konstateringer og vurderinger i de nævnte præmisser viser for det første, at Rådet og Kommissionen på tidspunktet for indgåelsen af liberaliseringsaftalen havde kendskab til, at de marokkanske myndigheder havde anvendt bestemmelserne i associeringsaftalen på Vestsahara i mange år. Disse to institutioner har dernæst ikke på noget tidspunkt modsat sig denne anvendelse, og Kommissionen samarbejdede hermed i en vis grad. Den toldpræferenceordning, der blev indført med associeringsaftalen og ændret af liberaliseringsaftalen, er i visse tilfælde »de facto« blevet anvendt på varer fra Vestsahara siden indgåelsen af den anden af disse aftaler, således som Rådet og Kommissionen har anført i deres svarskrifter og under retsmødet.
- 119 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 102, fandt Retten, at denne praksis efter indgåelsen af associeringsaftalen gjorde det muligt at fortolke denne aftale og liberaliseringsaftalen således, at Vestsahara var omfattet af disse aftalers anvendelsesområde.

- 120 Det skal i denne henseende fremhæves, at i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), skal der med henblik på fortolkningen af en traktat jævnsides med dens sammenhæng bl.a. tages hensyn til enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende den nævnte traktats fortolkning.
- 121 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 77, 83 og 87, havde Rådet og Kommissionen fremhævet, som det også er tilfældet med Front Polisario, at såfremt den toldpræferenceordning, der er fastsat i associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen, i visse tilfælde var blevet anvendt på varerne fra Vestsahara, var denne anvendelse »de facto«.
- 122 Det må imidlertid konstateres, at Retten i modsætning til hvad Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), foreskriver, ikke har undersøgt, om en sådan anvendelse i visse tilfælde indebærer, at der foreligger en aftale mellem parterne om at ændre fortolkningen af associeringsaftalens artikel 94.
- 123 Unionens angivelige vilje, som har ført til en efterfølgende praksis om, at associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen fremover betragtes som juridisk gældende i Vestsahara, ville desuden nødvendigvis indebære, at det anerkendes, at Unionen påtænkte at gennemføre disse aftaler på en måde, der er uforenelig med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, selv om denne gentagne gange har påpeget behovet for at overholde disse principper, således som Kommissionen har fremhævet.
- 124 En sådan gennemførelse er imidlertid nødvendigvis uforenelig med princippet om at opfylde traktaterne i god tro, der udgør et obligatorisk princip i den almindelige folkeret, der finder anvendelse på folkeretssubjekter, der er kontraherende parter i en traktat (jf. i denne retning dom af 16.6.1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, præmis 49, og af 23.1.2014, Manzi og Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, præmis 38).
- 125 Det følger heraf, at Retten ligeledes begik en retlig fejl ved at antage, at den efterfølgende praksis, der er nævnt i den appellerede doms præmis 99 og 102, gjorde det muligt at fortolke de nævnte aftaler således, at de var juridisk gældende i Vestsahara.
- 126 Da Retten således med urette fastslog, at liberaliseringsaftalen skulle fortolkes således, at den fandt anvendelse på Vestsahara, inden den anvendte denne konklusion som udgangspunkt i sin bedømmelse af Front Polisarios søgsmålskompetence, således som det er bemærket i denne doms præmis 43, 44 og 74, bør appellen tages til følge, uden at det er nødvendigt desuden at undersøge de øvrige anbringender og argumenter, der er fremsat af Rådet og Kommissionen.
- 127 Den appellerede dom bør derfor ophæves.

Om søgsmålet

- 128 Artikel 61, stk. 1, i statuttten for Den Europæiske Unions Domstols bestemmer, at giver Domstolen appellanten medhold, ophæver den den af Retten truffne afgørelse og kan i denne henseende enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 129 I den foreliggende sag træffer Domstolen endelig afgørelse i sagen, der er moden til påkendelse.
- 130 Artikel 263, stk. 4, TEUF fastsætter i denne henseende 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.

- 131 I den foreliggende sag skal det indledningsvis fastslås, at den af Front Polisario anførte argumentation med henblik på at fastslå, at organisationen har kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, hviler på den påstand, at liberaliseringsaftalen, hvis indgåelsen er godkendt af den nævnte afgørelse, i praksis i visse tilfælde er anvendt i Vestsahara, selv om dette ikke er en del af Kongeriget Marokko.
- 132 Som det følger af den begrundelse, der er redegjort for i denne doms præmis 83-125, skal liberaliseringsaftalen imidlertid fortolkes i overensstemmelse med de folkeretlige retsregler, som finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, således, at den ikke finder anvendelse på Vestsahara.
- 133 Uden at det er nødvendigt at undersøge resten af den argumentation, hvormed Rådet og Kommissionen har bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, må det konkluderes, at Front Polisario under alle omstændigheder, henset til de argumenter organisationen har fremført, ikke kan anses for at have kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.
- 134 Følgelig afvises sagen.

Sagens omkostninger

- 135 Når appellen tages til følge, og Domstolen selv afgør sagen endeligt, træffer den i henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement afgørelse om sagsomkostningerne.
- 136 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 137 Da Rådet i den foreliggende sag har nedlagt påstand om, at Front Polisario pålægges at betale sagsomkostningerne, og denne har tabt sagen, pålægges det denne at betale de omkostninger, som er afholdt af denne institution.
- 138 Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.
- 139 Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik og Kommissionen, der optrådte som intervenient i første instans, bærer i det foreliggende tilfælde deres egne omkostninger.
- 140 Procesreglementets artikel 140, stk. 3, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at Domstolen kan træffe afgørelse om, at andre intervenienter end en medlemsstat eller en institution skal bære deres egne omkostninger.
- 141 I den foreliggende sag bestemmes det, at Comader skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), ophæves.**
- 2) **Sagen anlagt af Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) afvises.**
- 3) **Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet for Den Europæiske Union afholdte omkostninger.**
- 4) **Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik, Europa-Kommissionen og Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter