



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Udvidede Afdeling)

29. september 2021 *

»Forbindelser udadtil – internationale aftaler – Euro-Middelhavs aftalen om en associering mellem EF og Marokko – aftale i form af brevveksling om ændring af Euro-Middelhavs aftalens protokol nr. 1 og protokol nr. 4 – afgørelse, der godkender indgåelsen af aftalen – annulationssøgsmål – formaliteten – partsevne – umiddelbart berørt – individuelt berørt – territorielt anvendelsesområde – kompetence – Domstolens fortolkning af folkeretten – princippet om selvbestemmelse – princippet om traktaters relative virkning – påberåbelse – begrebet samtykke – gennemførelse – skønsbeføjelse – grænser – opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger«

I sag T-279/19,

Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario)
ved advokat G. Devers,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved P. Plaza García og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Den Franske Republik ved A.-L. Desjonquères, C. Mosser, J.-L. Carré og T. Stehelin, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart, A. Bouquet og B. Eggers, som befuldmægtigede,

og

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), Rabat (Marokko), ved advokaterne G. Forwood, N. Colin og A. Hublet,

intervenienter,

* Processprog: fransk.

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets afgørelse (EU) 2019/217 af 28. januar 2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 1),

har

RETTEN (Niende Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.J. Costeira, og dommerne D. Gratsias (refererende dommer), M. Kancheva, B. Berke og T. Perišin,

justitssekretær: fuldmægtig M. Marescaux,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. marts 2021,

afsagt følgende

Dom

I. Sagens baggrund

A. Den internationale sammenhæng

1. Udviklingen i den internationale sammenhæng, der kendetegner spørgsmålet om Vestsahara, kan sammenfattes som følger.
2. Den 14. december 1960 vedtog De Forenede Nationers (FN) Generalforsamling resolution 1514 (XV) med titlen »Erklæring om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger«, der bl.a. bestemmer, at »[a]lle folk har ret til selvbestemmelse, i kraft af [hvilken] de frit kan bestemme deres politiske stilling og frit fortsætte deres kulturelle, sociale og økonomiske udvikling«, »[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 De Forenede Nationers Pagt [...], der er baseret [...] på lighed, ikkeindblanding i staters indre anliggender og respekt for de suveræne rettigheder og den territoriale integritet for alle folk«.
3. Vestsahara er et område i Nordvestafrika, der blev koloniseret af Kongeriget Spanien i det 19. århundrede, og som på tidspunktet for vedtagelsen af resolution 1514 (XV) var en spansk provins. I 1963 opførte FN dette område på »den foreløbige liste over de områder, på hvilke erklæringen om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger [(Generalforsamlingens resolution 1514 (XV))] finder anvendelse«, som ikke-selvstyrende område, der administreres af Kongeriget Spanien som omhandlet i artikel 73 i De Forenede

Nationers Pagt, undertegnet i San Francisco den 26. juni 1945. Det er stadig opført på den liste over ikke-selvstyrende områder, som FN's generalsekretær har udfærdiget på grundlag af oplysninger meddelt i henhold til denne pagts artikel 73, litra e).

- 4 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 i overensstemmelse med Generalforsamlingens resolution 1514 (XV)«, og 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«.
- 5 Den 24. oktober 1970 vedtog FN's Generalforsamling resolution 2625 (XXV), hvorved den godkendte »Erklæringen om folkerettens principper angående venskabelige forbindelser og samarbejdet mellem stater i henhold til De Forenede Nationers Pagt«, hvis tekst er vedlagt denne resolution som bilag. Denne erklæring indeholder en »højtidelig proklamation« af bl.a. »grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse«. Hvad angår denne grundsætning indeholder denne erklæring bl.a. følgende:

»I kraft af grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse, som er fastsat i De Forenede Nationers Pagt, har alle folk altid ret til i fuld frihed og uden indblanding udefra at bestemme deres politiske status og til at forsætte deres økonomiske, sociale og kulturelle udvikling, og enhver stat har pligt til at respektere disse rettigheder i overensstemmelse med pagten.

[...]

Oprettelsen af en suveræn og uafhængig stat, fri associering med eller integration i en uafhængig stat eller erhvervelse af enhver anden politisk status, som et folk frit har besluttet, udgør midler for dette folk til at udøve deres ret til selvbestemmelse.

[...]

Det 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«.

- 6 Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) er en organisation, som blev stiftet den 10. maj 1973 i Vestsahara. Den er ifølge artikel 1 i organisationens vedtægter »en national frihedsbevægelse, hvis medlemmer »kæmp[er] for fuldstændig uafhængighed og for at tilbagevinde saharianske folks suverænitet over hele Den Demokratiske Arabiske Republik Sahara«.
- 7 Den 20. august 1974 meddelte Kongeriget Spanien FN, at det tilbød at afholde en folkeafstemning i Vestsahara under FN's tilsyn.

- 8 Den 13. december 1974 vedtog FN's Generalforsamling resolution 3292 (XXIX), hvorved den bl.a. besluttede at anmode Den Internationale Domstol (ICJ) om en rådgivende udtalelse om følgende spørgsmål:

»I. Var Vestsahara (Rio de Oro og Sakiet El Hamra) på det tidspunkt, hvor området blevet koloniseret af Spanien et land, som ikke tilhører nogen (*terra nullius*)?

Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

II. Hvilken juridisk tilknytning havde dette område til Kongeriget Marokko og til det samlede Mauretanien?»

- 9 Den 16. oktober 1975 afgav Den Internationale Domstol en rådgivende udtalelse (Vestsahara, rådgivende udtalelse, ICJ Reports 1975, s. 12, herefter »den rådgivende udtalelse om Vestsahara«). I denne udtalelses punkt 162 fandt den 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 Mauretanien, 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 Mauretanien 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.«

- 10 I punkt 163 i den rådgivende udtalelse om Vestsahara fastslog Den Internationale Domstol navnlig:

»[H]vad angår spørgsmål I er [Domstolen af den opfattelse], [...] at Vestsahara (Rio de Oro og Sakiet El Hamra) ikke var land, som ikke tilhører nogen (*terra nullius*) på det tidspunkt, hvor det blevet koloniseret af Spanien, [og] hvad angår spørgsmål II at landet havde juridiske bånd, der har de i punkt 162 i denne udtalelse nævnte karakteristika, med Kongeriget Marokko, og at landet havde juridiske bånd, der har de i punkt 162 i denne udtalelse nævnte karakteristika, til det samlede Mauretanien.«

- 11 I en tale, der blev holdt den samme dag som offentliggørelsen af den rådgivende udtalelse om Vestsahara, udtalte den marokkanske konge, at »alle havde anerkendt, at [Vest]sahara tilhørte« Kongeriget Marokko, og at det var op til ham »på en fredelig måde at generhverve dette område«, idet han med henblik herpå iværksatte en march.

- 12 Den 22. oktober 1975 vedtog FN's Sikkerhedsråd efter anmodning fra Kongeriget Spanien resolution 377 (1975), hvori Sikkerhedsrådet »anmode[de] [FN's] [g]eneralsekretær om øjeblikkeligt at indlede konsultationer med de berørte og interesserede parter« og »[o]pfordrede [dem] til at udvise tilbageholdenhed og moderation«. Den 2. november 1975 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 379 (1975), hvori det »indtrængende [a]nmode[ede] alle de berørte og interesserede parter om at undgå enhver ensidig eller anden handling, som kunne forværre

spændingen i regionen«, og »[o]pfordre[ede] [g]eneralsekretæren til at fortsætte og intensivere sine konsultationer«. Den 6. november 1975 vedtog FN's Sikkerhedsråd efter iværksættelsen af den af den marokkanske konge omtalte march, der samlede 350 000 personer, og efter at disse personer havde krydset grænsen mellem Kongeriget Marokko og Vestsahara, resolution 380 (1975), hvori Sikkerhedsrådet bl.a. »[b]eklage[de] gennemførelsen af [denne] march«, og »[a]anmode[de] [Kongeriget] Marokko om øjeblikkeligt at trække alle deltagerne i [denne] march ud af Vestsaharas område«.

- 13 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. Den i præmis 3 ovenfor omhandlede liste over ikke-selvstyrende områder henviser for så vidt angår Vestsahara til denne erklæring, der er gengivet i en fodnote.
- 14 I mellemtiden var der i denne region udbrudt en væbnet konflikt mellem Kongeriget Marokko, Den Islamiske Republik Mauretanien og Front Polisario. En del af befolkningen i Vestsahara flygtede fra denne konflikt og søgte tilflugt i lejre beliggende i Algeriet tæt på grænsen til Vestsahara.
- 15 Den 14. april 1976 indgik Kongeriget Marokko en traktat om deling af Vestsaharas område med Den Islamiske Republik Mauretanien og annekterede den del af dette område, som det var blevet tildelt ved denne traktat. Den 10. august 1979 indgik Den Islamiske Republik Mauretanien en fredsaftale med Front Polisario, hvori landet opgav ethvert territorielt krav på Vestsahara. Kongeriget Marokko overtog kontrollen med det område, som de mauretanske styrker havde forladt, og annekterede det.
- 16 Den 21. november 1979 vedtog FN's Generalforsamling resolution 34/37 angående spørgsmålet om Vestsahara, hvori sikkerhedsrådet »[g]ent[og] den umistelige ret for befolkningen i Vestsahara til selvbestemmelse og uafhængighed i henhold til [FN-]pagten [...] og målene med resolution 1514 (XV)«, »dybt beklage[de] forværrelsen af situationen, som udspringer af Marokkos fortsatte besættelse af Vestsahara«, »indtrængende anmode[de] Marokko om ligeledes at engagere sig i dynamikken for at opnå fred og bringe besættelsen af Vestsahara til ophør« og »anbefale[de] i denne henseende, at [Front Polisario] som repræsentant for Vestsaharas befolkning delt[og] 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 [...]«. Denne resolution blev fulgt af resolution 35/19 af 11. november 1980, hvori Generalforsamlingen i punkt 10 »indtrængende anmode[de] [...] Kongeriget Marokko og [Front Polisario] som repræsentant for Vestsaharas befolkning om at engagere sig direkte med henblik på at opnå en endelig løsning på spørgsmålet om Vestsahara«.
- 17 Konflikten mellem Kongeriget Marokko og Front Polisario fortsatte, indtil parterne den 30. august 1988 i princippet accepterede de løsningsforslag, som bl.a. var blevet fremsat af FN's generalsekretær, og som navnlig gik ud på at erklære våbenhvile og afholde en folkeafstemning om selvbestemmelse under FN's tilsyn.
- 18 Den 27. juni 1990 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 658 (1990), hvori det »[g]odkend[te] [FN's] generalsekretærs rapport, som indeholder [...] de løsningsforslag[, der er omhandlet i præmis 17 ovenfor], og en redegørelse for planen [for gennemførelsen af disse forslag]«, og »[o]pfordre[de] de to parter til fuldt ud at samarbejde med [FN's] generalsekretær og [f]ormanden for konferencen af stats- og regeringschefer i Organisationen for Afrikansk Enhed i

de bestræbelser, som de [gjorde] for at finde frem til en hurtig løsning på spørgsmålet om Vestsahara«. Den 29. april 1991 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 690 (1991) om oprettelsen af FN's mission for afholdelse af folkeafstemning i Vestsahara (Minurso).

- 19 På trods af de drøftelser og udvekslinger, der blev organiseret i FN-regi, er parterne ikke nået til en løsning på situationen i Vestsahara. Kongeriget Marokko kontrollerer størstedelen af Vestsahara, mens Front Polisario kontrollerer den anden del, idet disse to områder er adskilt af en sandmur, som den marokkanske hær har opført og overvåger. Et stort antal flygtninge fra dette område bor fortsat i de lejre, som administreres af Front Polisario, og som ligger i Algeriet.

B. Associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen

- 20 Den 26. februar 1996 blev 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 (EFT 2000, L 70, s. 2, herefter »associeringsaftalen«) undertegnet i Bruxelles, hvorefter den trådte i kraft den 1. marts 2000.
- 21 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.«
- 22 Associeringsaftalens artikel 1, stk. 2, fastsætter:
- »Det er formålet med denne aftale:
- at skabe passende rammer for den politiske dialog, som gør det muligt at styrke deres forbindelser på alle de områder, de skønner relevante i forbindelse med en sådan dialog
 - at fastsætte betingelserne for en gradvis liberalisering af udvekslingen af varer, tjenesteydelser og kapital
 - at udvide samhandelen og sikre et opsving i afbalancerede økonomiske og sociale forbindelser mellem parterne, især gennem dialog og samarbejde, for at fremme Marokkos og det marokkanske folks udvikling og velstand
 - at fremme maghrebinsk integration ved at fremme samhandel og samarbejde mellem Marokko og landene i regionen
 - at fremme samarbejdet på det økonomiske, sociale, kulturelle og finansielle område.«
- 23 Associeringsaftalens artikel 16 bestemmer:
- »Fællesskabet og Marokko gennemfører gradvis en stadig større liberalisering af deres samhandel med landbrugsprodukter og fiskerivarer.«

24 Associeringsaftalens artikel 94 bestemmer:

»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.«

25 Der er indgået flere protokoller til associeringsaftalen. Navnlig vedrører protokol nr. 1 de gældende ordninger for indførsel til Den Europæiske Union af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter, fisk og fiskevarer med oprindelse i Kongeriget Marokko (herefter »protokol nr. 1«), mens protokol nr. 4 omhandler definitionen af begrebet »produkter med oprindelsesstatus« og ordninger for administrativt samarbejde (herefter »protokol nr. 4«).

26 Den 13. december 2010 undertegnede Unionen og Kongeriget Marokko i Bruxelles (Belgien) en aftale i form af brevveksling 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. 4, herefter »liberaliseringsaftalen«). Den 8. marts 2012 vedtog Rådet for Den Europæiske Union afgørelse 2012/497/EU om indgåelse af liberaliseringsaftalen (EUT 2012, L 241, s. 2).

27 Som det fremgår af liberaliseringsaftalen og første til tredje betragtning til afgørelse 2012/497, har denne aftale til formål at gennemføre den gradvise liberalisering af handelen med landbrugsprodukter og fiskerivarer, der er fastsat i associeringsaftalens artikel 16. Liberaliseringsaftalen indebærer navnlig, at protokol nr. 1, 2 og 3 til associeringsaftalen udskiftes med den tekst, der fremgår af bilag I og II til liberaliseringsaftalen.

28 Artikel 2, stk. 2, i protokol nr. 4 til associeringsaftalen bestemmer:

»Med henblik på anvendelsen af aftalen anses følgende produkter som produkter med oprindelse i Marokko:

a) produkter, der fuldt ud er fremstillet i Marokko i den i artikel 5 fastlagte betydning

b) produkter, der er fremstillet i Marokko, og som indeholder materialer, der ikke fuldt ud er fremstillet i Marokko, dog på betingelse af, at disse materialer har undergået en tilstrækkelig bearbejdning eller forarbejdning i Marokko i den i artikel 6 fastlagte betydning.«

29 I henhold til artikel 16 i protokol nr. 4 er produkter med oprindelsesstatus i Marokko ved indførsel i Unionen omfattet af de fordele, der er fastsat i aftalen, såfremt der fremlægges et af de oprindelsesbeviser, som er nævnt i denne artikel.

C. Tvister i forbindelse med associeringsaftalen

1. Sagerne T-512/12 og C-104/16 P

- 30 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 19. november 2012 og registreret under sagsnr. T-512/12 anlagde Front Polisario sag med påstand om annullation af afgørelse 2012/497 (dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 38, herefter »dommen i sagen Rådet mod Front Polisario«).
- 31 Til støtte for søgsmålet i sagen havde sagsøgeren bl.a. gjort gældende, at Rådet i en række henseender havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til folkeretten, idet det ved afgørelse 2012/497 havde godkendt anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsahara (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 44).
- 32 Ved dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), annullerede Retten afgørelse 2012/497, for så vidt som anvendelsen af liberaliseringsaftalen på Vestsahara derved blev godkendt, med den begrundelse, at Rådet havde tilsidesat sin forpligtelse til inden vedtagelsen af afgørelse 2012/497 at undersøge alle forholdene i den foreliggende sag, idet det ikke havde kontrolleret, om udnyttelsen af varer fra dette område, som blev eksporteret til EU, fandt sted til skade for befolkningen i dette område og ikke indebar en tilsidesættelse af de pågældende personers grundlæggende rettigheder (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 47 og 48).
- 33 Den 19. februar 2016 iværksatte Rådet appel til prøvelse af dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953).
- 34 Ved dommen i sagen Rådet mod Front Polisario tog Domstolen stilling til Rådets appel, idet den ophævede dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), og afviste det søgsmål, som appellanten havde anlagt ved Retten.
- 35 I denne henseende tiltrådte Domstolen i første række det andet appelanbringende om, at Retten havde begået en retlig fejl i forbindelse med vurderingen af appellants søgsmålskompetence, og nærmere bestemt klagepunktet om, at Retten med urette havde fastslået, at liberaliseringsaftalen fandt anvendelse på Vestsahara (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 126).
- 36 For det første fremhævede Domstolen, at Vestsahara, som er et ikke-selvstyrende område som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, i overensstemmelse med princippet om selvbestemmelse, der finder anvendelse på forbindelsen mellem Unionen og Kongeriget Marokko, således har en særskilt status, der er forskellig fra den status, der gælder for enhver anden stat, herunder Kongeriget Marokko. Domstolen fastslog, at udtrykket »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalens artikel 94, ikke kan fortolkes således, at Vestsahara er omfattet af denne aftales territoriale anvendelsesområde (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 86-93).
- 37 For det andet fandt Domstolen, at der endvidere skulle tages hensyn til, at den sædvaneregul, der er kodificeret i artikel 29 i Wienerkonventionen om traktatretten af 23. maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331, herefter »Wienerkonventionen«), hvorefter denne traktat, medmindre andet fremgår af en traktat eller er fastslået på anden måde, er bindende for hver enkelt deltager med hensyn til hele dens territorium. Domstolen konkluderede, at denne sædvaneregul også var til hinder for, at Vestsahara kunne anses for at henhøre under

associeringsaftalens territoriale anvendelsesområde. Imidlertid fastslog Domstolen, at det ligeledes af den nævnte sædvaneregulering fulgte, at en traktat som undtagelse 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 (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 94-98).

- 38 For det tredje fastslog Domstolen, at der ligeledes skulle tages hensyn til det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, eftersom Vestsaharas befolkning som »tredjepart« i associeringsaftalen i dette princip forstand kunne blive påvirket af gennemførelsen af denne aftale i tilfælde af, at Vestsaharas område blev medtaget under dens anvendelsesområde, hvilket indebar, at denne befolkning skulle give samtykke til en sådan gennemførelse. Da der ikke forelå et sådant samtykke, konkluderede Domstolen imidlertid, at den omstændighed, at Vestsaharas område blev anset for at være omfattet af associeringsaftalens anvendelsesområde, var i strid med princippet om traktaters relative virkning (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 100-107).
- 39 For det fjerde konstaterede Domstolen, at liberaliseringsaftalen skulle anses for en traktat, der er underordnet associeringsaftalen, og udledte heraf, at liberaliseringsaftalen ikke kunne forstås således, at den fandt anvendelse på Vestsaharas område, og at det derfor ikke var nødvendigt at indsætte en klausul, der udelukkede denne anvendelse. Ifølge Domstolen kunne den praksis, som Rådet og Europa-Kommissionen fulgte efter indgåelsen af associeringsaftalen, ikke rejse tvivl om denne analyse, eftersom det ville være ensbetydende med at antage, at Unionen påtænkte at gennemføre associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen på en måde, der var uforenelig med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, og dermed på en måde, der var uforenelig med princippet om opfyldelse af traktater i god tro (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 110-125).
- 40 I anden række traf Domstolen endelig afgørelse i sagen. I denne henseende fastslog Domstolen, at eftersom liberaliseringsaftalen i overensstemmelse med de relevante folkeretlige regler, der finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, skulle fortolkes således, at den ikke fandt anvendelse på Vestsaharas område, kunne sagsøgeren under alle omstændigheder, henset til de argumenter, denne havde fremført, ikke anses for at have kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af afgørelse 2012/497, og at det derfor ikke var nødvendigt at undersøge Rådets og Kommissionens øvrige formalitetsindsigelser (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 128-134).

2. Sag C-266/16

- 41 Ved afgørelse af 27. april 2016 anmodede High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige) Domstolen om en præjudiciel afgørelse, der i det væsentlige vedrørte spørgsmål om, hvorvidt de EU-retsakter vedrørende internationale aftaler, som Unionen og Kongeriget Marokko inden for rammerne af associeringsaftalen havde indgået på fiskeriområdet, var gyldige i lyset af artikel 3, stk. 5, TEU, under hensyn til den omstændighed, at de gjorde det muligt at udnytte naturressourcer, der hidrørte fra de farvande, som støder op til Vestsahara (dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 1, 41 og 54, herefter »dommen i sagen Western Sahara Campaign UK«).
- 42 Navnlig på grundlag af de konstateringer, der blev foretaget i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario (jf. præmis 36-39 ovenfor), fastslog Domstolen, at eftersom de omhandlede internationale aftaler ikke fandt anvendelse på Vestsaharas område og de farvande, der støder op

til dette område, havde gennemgangen af den forelæggende rets første spørgsmål intet frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden af de omhandlede EU-retsakter i lyset af artikel 3, stk. 5, TEU (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 85).

3. Kendelser i sagerne T-180/14, T-275/18 og T-376/18

- 43 Ved kendelser af 19. juli 2018, Front Polisario mod Rådet (T-180/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:496), af 30. november 2018, Front Polisario mod Rådet (T-275/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:869), og af 8. februar 2019, Front Polisario mod Rådet (T-376/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:77), afviste Retten de søgsmål, som sagsøgeren havde anlagt til prøvelse af Rådets retsakter om indgåelse eller ændring af forskellige internationale aftaler mellem Unionen og Kongeriget Marokko.
- 44 I de to første kendelser, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, støttede Retten sig navnlig på dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK for at fastslå, at sagsøgeren ikke havde søgsmålskompetence, idet de omtvistede aftaler ikke fandt anvendelse på Vestsahara eller de tilstødende farvande (kendelse af 19.7.2018, Front Polisario mod Rådet, T-180/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:496, præmis 69-71, og af 30.11.2018, Front Polisario mod Rådet, T-275/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:869, præmis 41 og 42).
- 45 I den tredje kendelse, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, var Retten af den opfattelse, at Rådets afgørelse af 16. april 2018 om bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko om ændring af fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Marokko og om indgåelse af en protokol til gennemførelse af nævnte aftale, i overensstemmelse med artikel 218, stk. 3 og 4, TEUF kun havde til formål at udpege Unionens forhandler eller chefen for Unionens forhandlingsdelegation og at give dem direktiver. Der var således tale om en retsakt, der kun skabte retsvirkninger i forholdet mellem Unionen og dens medlemsstater og mellem Unionens institutioner. Retten konkluderede, at denne afgørelse ikke havde indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og at sagsøgeren derfor ikke kunne anses for umiddelbart berørt af den nævnte afgørelse (kendelse af 8.2.2019, Front Polisario mod Rådet, T-376/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:77, præmis 28 og 29).

D. Den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale

- 46 Efter afsigelsen af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario bemyndigede Rådet ved afgørelse af 29. maj 2017 Kommissionen til at indlede forhandlinger på Unionens vegne med Kongeriget Marokko med henblik på at indgå en international aftale om ændring af protokol nr. 1 og nr. 4.
- 47 Inden for rammerne af den bemyndigelse til at indlede forhandlinger, der var tildelt Kommissionen, anmodede Rådet Kommissionen om dels at sikre, at de befolkninger, der var berørt af den påtænkte internationale aftale, blev inddraget på passende vis, dels at vurdere de potentielle følger af aftalen for den bæredygtige udvikling i Vestsahara, navnlig hvad angår fordelene for de lokale befolkninger og indvirkningen på udnyttelsen af naturressourcerne i de pågældende områder.
- 48 Kommissionen redegjorde for resultatet af de høringer og den analyse, som den havde foretaget vedrørende de spørgsmål, der er nævnt i præmis 47 ovenfor, i sin rapport af 11. juni 2018 om fordelene for Vestsaharas befolkning og om høringen af befolkningen om udvidelsen af toldpræferencerne for produkter med oprindelse i Vestsahara (herefter »rapporten af 11. juni

2018«). Denne rapport ledsagedes af et forslag om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (COM(2018) 481 final).

- 49 Den 25. oktober 2018 undertegnede Unionen og Kongeriget Marokko i Bruxelles aftalen i form af brevveksling om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 til Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (herefter »den omtvistede aftale«).
- 50 Den 28. januar 2019 vedtog Rådet afgørelse (EU) 2019/217 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2019, L 34, s. 1, herefter »den anfægtede afgørelse«).
- 51 I tredje til tiende betragtning til den anfægtede afgørelse har Rådet anført:
- »(3) Unionen foregriber ikke resultatet af den politiske proces vedrørende Vestsaharas endelige status, der finder sted under De Forenede Nationers tilsyn, og den har bekræftet sin tilslutning til tvistbilæggelsen i Vestsahara, som i øjeblikket er optaget af De Forenede Nationer på listen over ikke-selvstyrende områder, der i dag hovedsageligt administreres af Kongeriget Marokko. [...]
 - (4) Siden associeringsaftalens ikrafttræden er produkter fra Vestsahara med marokkansk oprindelsescertifikat blevet importeret i Unionen, idet de dermed har draget fordel af toldpræferencerne i henhold til de relevante bestemmelser i den pågældende aftale.
 - (5) Domstolen har imidlertid i sin dom i sag C-104/16 P [...] præciseret, at associeringsaftalen kun omfatter Kongeriget Marokko og ikke Vestsahara, der er et ikke-selvstyrende område.
 - (6) Det er vigtigt at sikre, at de handelsstrømmene, som er udviklet i årenes løb, ikke forstyrres, samtidig med at der etableres passende garantier for beskyttelsen af international ret, herunder menneskerettighederne og den bæredygtige udvikling i de pågældende områder. Rådet gav den 29. maj 2017 Kommissionen bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko med henblik på at etablere i overensstemmelse med Domstolens dom et retsgrundlag for at indrømme de toldpræferencer, som er fastsat i associeringsaftalen, til produkter med oprindelse i Vestsahara. En aftale mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at import af produkter med oprindelse i Vestsahara drager fordel af præferenceoprindelse, eftersom de marokkanske myndigheder er de eneste, der er i stand til at sikre, at reglerne for at indrømme sådanne præferencer overholdes.
 - (7) Kommissionen har vurderet de potentielle følger af sådan en aftale for den bæredygtige udvikling, navnlig hvad angår fordelene og ulemperne for de pågældende personer, som følger af de toldpræferencer, der er indrømmet produkter fra Vestsahara, samt virkningerne på udnyttelsen af naturressourcerne i de pågældende områder. [...]

- (8) [...] [Det] fremgår [...] af denne vurdering, at de fordele, der er for Vestsaharas økonomi som følge af, at de i associeringsaftalen fastsatte toldpræferencer indrømmes for produkter med oprindelse i Vestsahara, navnlig den betydelige økonomiske løftestangseffekt og dermed også en social udvikling, overordnet set overstiger de ulemper, der er nævnt i forbindelse med høringen, herunder den omfattende udnyttelse af naturressourcer [...].
- (9) Det er blevet vurderet, at udvidelsen af toldpræferencerne til produkter med oprindelse i Vestsahara overordnet set vil have en positiv virkning på de pågældende personer [...].
- (10) Henset til Domstolens betragtninger om samtykket har Kommissionen sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil truffet alle rimelige og mulige foranstaltninger i den nuværende situation for at inddrage de pågældende personer tilstrækkeligt med henblik på at sikre deres samtykke til aftalen. Der er blevet afholdt omfattende høringer, og de socioøkonomiske og politiske aktører, der deltog i høringerne, har for størstedelens vedkommende bakket op om, at associeringsaftalens toldpræferencer udvides til at omfatte Vestsahara. De, som har forkastet udvidelsen, har vurderet, at sådan en aftale vil stadfæste Marokkos position over for Vestsaharas territorium. Imidlertid er der intet i denne aftale, der giver grund til at antage, at den vil føre til anerkendelsen af Marokkos suverænitet over Vestsahara. Unionen fortsætter desuden med forøget styrke med at støtte den proces, der skal føre til en fredelig løsning af den tvistbilæggelsesprocedure, der er indledt og fortsat foregår under De Forenede Nationers tilsyn.«
- 52 Det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 1, at den omtvistede aftale aftalen godkendes på Unionens vegne. Denne aftale trådte i kraft den 19. juli 2019 (EUT 2019, L 197, s. 1).
- 53 Tredje til niende afsnit i den omtvistede aftale har følgende ordlyd:
- »Denne aftale er indgået uden at berøre Den Europæiske Unions og Kongeriget Marokkos respektive holdninger til Vestsaharas status.
- De to parter fastholder deres støtte til FN-processen og støtter generalsekretærens bestræbelser på at nå frem til en endelig politisk løsning i overensstemmelse med principperne og målene i De Forenede Nationers pagt og baseret på Sikkerhedsrådets resolutioner.
- Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko er blevet enige om at indsætte den følgende fælleserklæring på baggrund af associeringsaftalens protokol nr. 4:
- »Fælleserklæring om anvendelse af protokol nr. 1 og nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (»associeringsaftalen«)
1. Produkter med oprindelse i Vestsahara, som er underlagt Kongeriget Marokkos toldmyndigheders kontrol, drager fordel af de samme handelspræferencer, som Den Europæiske Union har indrømmet produkter, der er omfattet af associeringsaftalen.
 2. Protokol nr. 4 finder tilsvarende anvendelse med henblik på at definere oprindelsesstatus for de i stk. 1 nævnte produkter, herunder også vedrørende oprindelsesbeviser.
 3. Det påhviler toldmyndighederne i Den Europæiske Unions medlemsstater og i Kongeriget Marokko at sikre anvendelsen af protokol nr. 4 på disse produkter.«

Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko bekræfter deres forpligtelse til at anvende protokollerne i overensstemmelse med associeringsaftalens bestemmelser om respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder og menneskerettighederne.

Indsættelsen af en sådan fælleserklæring er baseret på det veletablerede, privilegerede partnerskab mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, således som det bl.a. er fastsat af den avancerede status, der blev indrømmet Kongeriget Marokko, såvel som de af parterne delte ambitioner om at uddybe og udvide dette partnerskab.

I partnerskabets ånd og så parterne kan vurdere virkningen af den foreliggende aftale, især på den bæredygtige udvikling, navnlig hvad angår fordelene for de pågældende personer og udnyttelsen af de pågældende områders naturressourcer, er Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko blevet enige om mindst én gang om året at udveksle informationer med hinanden inden for rammerne af associeringsudvalget.

De særlige regler for denne evaluering vil blive fastlagt senere med henblik på associeringsudvalgets vedtagelse, men senest to måneder efter denne aftales ikrafttræden.»

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 54 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 27. april 2019 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 55 Rådet har indgivet svarskrift den 1. august 2019.
- 56 Ved afgørelser truffet af formanden for Rettens Femte Afdeling henholdsvis den 10. og den 18. september 2019 har Den Franske Republik og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.
- 57 Den 1. oktober 2019 har sagsøgeren indleveret replik.
- 58 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger i henhold til artikel 27, stk. 5, i Rettens procesreglement er den refererende dommer ved afgørelse af 16. oktober 2019 blevet tilknyttet Rettens Niende Afdeling, hvortil denne sag følgelig er blevet henvist.
- 59 Den Franske Republik og Kommissionen har indgivet interventionsindlæg henholdsvis den 23. og den 29. oktober 2019.
- 60 Ved kendelse af 15. november 2019, Front Polisario mod Rådet (T-279/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:808), har formanden for Rettens Niende Afdeling givet Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.
- 61 Rådet har indgivet duplik den 5. december 2019.
- 62 Sagsøgeren har henholdsvis den 20. december 2019 og den 6. januar 2020 fremsat bemærkninger til interventionsindlæggene fra Den Franske Republik og Kommissionen.

- 63 Den 23. januar 2020 har Comader indgivet interventionsindlæg. Den 17. februar 2020 har sagsøgeren fremsat sine bemærkninger til dette indlæg.
- 64 Den 23. november 2020 har Retten efter forslag fra Niende Afdeling i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.
- 65 Den 9. december 2020 har Retten på grundlag af procesreglementets artikel 106, stk. 1, af egen drift besluttet at indlede retsforhandlingernes mundtlige del.
- 66 Ved to foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse af henholdsvis 17. og 18. december 2020 har Retten dels stillet parterne spørgsmål til skriftlig besvarelse og opfordret sagsøgeren og Kommissionen til at fremsende supplerende oplysninger, dels opfordret parterne til i retsmødet at præcisere deres holdning til visse principielle spørgsmål, der er relevante for den foreliggende tvist.
- 67 Rådet har indgivet skriftlige svar på Rettens spørgsmål den 24. januar 2021, mens sagsøgeren, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har indgivet deres skriftlige besvarelse af disse spørgsmål den 25. januar 2021. Sagsøgeren og Kommissionen har meddelt de ønskede oplysninger i forbindelse med disse besvarelser.
- 68 Retsmødet blev afholdt den 2. marts 2021. Retsforhandlingernes mundtlige del blev efter afholdelsen af dette retsmøde erklæret for afsluttet.
- 69 Den 19. april 2021 har Kommissionen fremsat sine bemærkninger til protokollatet fra retsmødet. Ved kendelse af 30. april 2021 har Retten genåbnet retsforhandlingernes mundtlige del med henblik på at tilføre sagens akter disse bemærkninger og opfordre sagsøgeren, Rådet, Den Franske Republik og Comader til at fremsætte deres bemærkninger hertil. Rådet og Den Franske Republik har fremsat deres bemærkninger den 12. maj 2021, mens sagsøgeren og Comader har fremsat deres bemærkninger den 17. maj 2021. Retsforhandlingernes mundtlige del blev afsluttet den 19. maj 2021, og sagen blev optaget til dom. Et ændret protokollat blev tilstillet parterne den 22. juni 2021.
- 70 Efter at dommer Barna Berka afgik ved døden den 1. august 2021 har de tre dommere, som har underskrevet denne dom, fortsat voteringen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 22 og artikel 24, stk. 1.
- 71 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 72 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 73 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

- 74 Kommissionen har uden formelt at nedlægge nogen påstande anført, at den støtter Rådets påstande.
- 75 Comader har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

- 76 Indledningsvis bemærkes, at den foreliggende tvist vedrører indgåelsen på Unionens vegne af en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, hvorved disse parter blev enige om på baggrund af protokol nr. 4 til associeringsaftalen at indsætte en fælles erklæring med titlen »Fælleserklæring om anvendelse af protokol nr. 1 og nr. 4 i 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« (herefter »den fælles erklæring vedrørende Vestsahara«), der omfatter produkter med oprindelse i Vestsahara, »som er underlagt [de marokkanske] toldmyndigheders kontrol«, og som drager fordel af de samme handelspræferencer, som indrømmes de marokkanske produkter, der eksporteres til Unionen i henhold til protokol nr. 1 (jf. præmis 53 ovenfor).
- 77 Med søgsmålet har sagsøgeren, der har erklæret, at denne handler »på vegne af den vestsahariske befolkning«, nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse i det væsentlige med den begrundelse, at Rådet ved denne afgørelse har tilsidesat de forpligtelser, der i henhold til EU-retten og folkeretten påhviler Unionen inden for rammerne af dennes forbindelser med Marokko, idet Rådet har godkendt de omtvistede aftaler uden denne befolknings samtykke til trods for, at denne aftale finder anvendelse på Vestsahara. Sagsøgeren har navnlig gjort gældende, at den omtvistede aftale er i strid med den praksis, som Domstolen har fastlagt i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, hvor en sådan territorial anvendelse blev udelukket.
- 78 Uden formelt at fremsætte en formalitetsindsigelse har Rådet, støttet af Den Franske Republik, Kommissionen og Comader, principalt gjort gældende, at det foreliggende søgsmål af to grunde ikke kan antages til realitetsbehandling, nemlig dels at sagsøgeren ikke har partsevne for Unionens retsinstanser, dels at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede afgørelse. I denne sammenhæng har de bl.a. rejst tvivl om rækkevidden af den rolle, som sagsøgeren har påberåbt sig i forhold til Vestsaharas befolkning, og om, i hvilket omfang denne rolle udelukkende kan tilskrives sagsøgeren. Endvidere har Comader rejst tvivl om gyldigheden af den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat. Subsidiært har Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader nedlagt påstand om, at sagsøgerens argumentation vedrørende realiteten forkastes. Navnlig har Rådet, støttet af Den Franske Republik, i det væsentlige gjort gældende, at det ved godkendelsen af den omtvistede aftale har handlet i overensstemmelse med Domstolens praksis. Kommissionen og Comader, der har tilsluttet sig denne argumentation, er under alle omstændigheder af den opfattelse, at denne retspraksis ikke er relevant for sagens behandling, navnlig som følge af, at den vedrører fortolkningen af de aftaler, som Unionen har indgået med Kongeriget Marokko, og ikke deres gyldighed. Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader er desuden af den opfattelse, at de folkeretlige principper, hvorpå sagsøgeren støtter sin argumentation, ikke kan gøres gældende.

A. Om formaliteten

1. Rådets første formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende partsevne

- 79 Til støtte for den første formalitetsindsigelse har Rådet gjort gældende, at sagsøgeren ikke er en juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, der har partsevne for Unionens retsinstanser. For det første har Rådet gjort gældende, at sagsøgeren ikke har retsevne i henhold til en medlemsstats nationale ret. For det andet har Rådet anført, at sagsøgeren ikke er et folkeretssubjekt. For det tredje har Rådet gjort gældende, at sagsøgeren ikke opfylder de kriterier, som Unionens retsinstanser har fastlagt, med henblik på at anerkende, at en enhed, der ikke er en juridisk person, har partsevne, og navnlig betingelsen om, at den pågældende enhed skal behandles af Unionen som et særskilt retssubjekt med rettigheder og forpligtelser.
- 80 Kommissionen, Den Franske Republik og Comader har i det væsentlige fremført de samme argumenter som Rådet. Comader har endvidere gjort gældende, at sagsøgeren, henset til dennes forbindelser til Den Demokratiske Arabiske Republik Sahara (DARS), som hverken er anerkendt af FN eller Unionen, ikke har den nødvendige uafhængighed til at handle som en ansvarlig enhed i retsforhold.
- 81 Til støtte for, at sagsøgeren har partsevne, har sagsøgeren gjort gældende, at denne er en national frihedsbevægelse, der direkte udleder sine rettigheder og pligter af folkeretten som følge af Vestsaharas særskilte og særlige status og Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse. Denne status bekræftes bl.a. af, at sagsøgeren har evne til at indgå aftaler og af den omstændighed, at FN's Generalforsamling har anerkendt sagsøgeren som den eneste repræsentant for dette folk. Som folkeretssubjekt opfylder sagsøgeren så meget desto mere de kriterier, der er fastlagt i retspraksis, med henblik på at efterprøve, om en enhed, der ikke er selvstændigt retssubjekt, kan anses for en juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 82 Indledningsvis skal det bemærkes, at det i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF gælder, at enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 2, kan 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.
- 83 Det fremgår endvidere af retspraksis, at selv om begrebet juridisk person, der er indeholdt i artikel 263, stk. 4, TEUF, i princippet indebærer, at der foreligger retsevne, hvilket skal efterprøves på grundlag af den nationale ret, i henhold til hvilken den pågældende juridiske person er blevet stiftet, falder dette begreb ikke nødvendigvis sammen med betydningen af de tilsvarende begreber i medlemsstaternes forskellige retssystemer (jf. i denne retning dom af 6.4.2017, Saremar mod Kommissionen, T-220/14, EU:T:2017:267, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). Det er således i retspraksis blevet anerkendt, at uafhængige enheder har partsevne for Unionens retsinstanser uafhængigt af, om der er tale om en juridisk person i henhold til national ret.
- 84 Dette er bl.a. tilfældet, når den omhandlede enhed dels har været tilstrækkelig repræsentativ i forhold til de personer, hvis rettigheder i henhold til EU-retten den hævder at forsvare, og har udøvet den selvstændighed og varetaget det ansvar, der er nødvendigt for at handle inden for rammerne af retsforhold, der er fastsat i EU-retten, dels er blevet anerkendt af institutionerne som forhandlingspartner under forhandlingerne om disse rettigheder (jf. i denne retning dom af

8.10.1974, Union syndicale – Service public européen m.fl. mod Rådet, 175/73, EU:C:1974:95, præmis 9-17, og af 8.10.1974, Syndicat général du personnel des organismes européens mod Kommissionen, 18/74, EU:C:1974:96, præmis 5-13).

- 85 Dette er endvidere tilfældet, når EU-institutionerne har behandlet denne enhed som et særskilt retssubjekt med selvstændige rettigheder og forpligtelser. Hensynet til sammenhæng og retfærdighed kræver nemlig, at det anerkendes, at en sådan enhed har partsevne, således at den kan anfægte de foranstaltninger, som institutionerne vedtager, og som medfører indgreb i deres rettigheder, eller de ugunstige afgørelser, som disse institutioner træffer over for dem (jf. i denne retning dom af 28.10.1982, Groupement des Agences de voyages mod Kommissionen, 135/81, EU:C:1982:371, præmis 9-11, af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 107-112, og af 15.6.2017, Al-Faqih m.fl. mod Kommissionen, C-19/16 P, EU:C:2017:466, præmis 40).
- 86 Det kan af de domme, der er nævnt ovenfor i præmis 84 og 85, udledes, at Domstolen har ønsket, at tilpasse sin praksis til meget forskellige omstændigheder ved at undgå at anlægge en al for formalistisk eller snæver tilgang til begrebet juridisk person (jf. i denne retning generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punkt 140). Dette begreb skal nemlig ikke fortolkes indskrænkende, således som Domstolen for nylig har bekræftet (dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 44). Følgelig udelukker denne retspraksis ikke, når der foreligger omstændigheder, som adskiller sig fra dem, der har været genstand for de nævnte domme, at en enhed kan anses for at have partsevne for Unionens retsinstanser uafhængigt af, om den anses for at have retsevne i henhold til national ret, navnlig hvis det er påkrævet af hensyn til at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 87 Endelig kan det af retspraksis udledes, at folkeretssubjekter såsom tredjelande er juridiske personer i EU-rettens forstand (jf. i denne retning kendelse af 10.9.2020, Cambodge og CRF mod Kommissionen, T-246/19, EU:T:2020:415, præmis 47, 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning og analogt kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 17.5.2018, Amerikas Forenede Stater mod Apple Sales International m.fl., C-12/18 P(I), ikke trykt i Sml., EU:C:2018:330, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis), hvilket Domstolen i øvrigt for nylig har bekræftet (jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 53).
- 88 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at sagsøgeren ikke har retsevne i henhold til en medlemsstats eller et tredjestats ret. Det fremgår navnlig af sagsøgerens forklaringer, at denne, henset til Vestsaharas status som ikke-selvstyrende område, alene ønsker at påberåbe sig folkeretten og ikke en national retsorden. Sagsøgerens status som juridisk person i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 263, stk. 4, TEUF, kan således ikke fastlægges i henhold til en sådan retsorden.
- 89 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har retsevne i henhold til folkeretten, er parterne derimod uenige navnlig med hensyn til, hvilken betydning sagsøgerens rolle i Vestsaharas selvbestemmelsesproces har for dette spørgsmål. Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har gjort gældende, at sagsøgeren i kraft af denne rolle alene repræsenterer befolkningen i dette område, og at FN's organer ikke har haft til hensigt at tildele sagsøgeren andre kompetencer på internationalt plan, således at sagsøgerens juridiske personlighed ikke tillægger denne handleevne uden for denne proces, eftersom sagsøgeren hverken er en stat eller en international organisation. Sagsøgeren har derimod gjort gældende, at

denne udleder sin status som international juridisk person direkte af det nævnte folks ret til selvbestemmelse og af den rolle, som de samme organer samt andre internationale organisationer, tredjestater og Unionen har tillagt denne.

- 90 Det skal derfor i lyset af den retspraksis vedrørende begrebet juridisk person, der er nævnt i præmis 83 og 87 ovenfor, undersøges, om de af sagsøgeren anførte elementer vedrørende den rolle, som denne har spillet inden for rammerne af Vestsaharas selvbestemmelsesproces, kan indebære, at sagsøgeren skal tillægges partsevne for Unionens retsinstanser.
- 91 I denne henseende skal det i første række fremhæves, at Domstolen i præmis 89 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, som sagsøgeren har henvist til i forbindelse med det foreliggende søgsmål, anførte, at det sædvaneretlige selvbestemmelsesprincip er en del af de folkeretlige retsregler, som finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og som Retten skal tage hensyn til. Nærmere bestemt bemærkede Domstolen i den nævnte doms præmis 105, at Den Internationale Domstol i sin rådgivende udtalelse om Vestsahara havde fremhævet, at befolkningen i dette område i henhold til almindelig folkeret har ret til selvbestemmelse, således som det fremgår af samme doms præmis 90 og 91. Domstolen præciserede endvidere, at FN's Generalforsamling for sin del i punkt 7 i sin resolution 34/37 angående spørgsmålet om Vestsahara havde anbefalet, at sagsøgeren »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« (jf. præmis 16 ovenfor).
- 92 Det fremgår således af disse betragtninger, at folkeretten giver Vestsaharas befolkning ret til selvbestemmelse, hvilket det tilkommer Unionens retsinstanser at tage hensyn til, og at sagsøgeren som repræsentant for den nævnte befolkning på grundlag af denne ret af FN's Generalforsamling er blevet tillagt en ret til »fuldt ud« at deltage i bestræbelserne på at finde en politisk løsning på spørgsmålet om områdets endelige status. Det skal øvrigt bemærkes, at denne ret er blevet bekræftet ved resolution 35/19 (jf. præmis 16 ovenfor), og at sagsøgeren har udøvet denne ret i forbindelse med FN-ledede forhandlinger, som Kongeriget Marokko og sagsøgeren siden 1988 har deltaget i (jf. præmis 17-19).
- 93 Inden for rammerne af den foreliggende formalitetsindsigelse har Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader imidlertid ikke bestridt sagsøgerens mulighed for at udøve den ret til at deltage i Vestsaharas selvbestemmelsesproces som repræsentant for befolkningen i dette område, som FN's organer har tillagt sagsøgeren.
- 94 Som sagsøgeren har anført, har denne i øvrigt påtaget sig en række forpligtelser i henhold til folkeretten i sin egenskab af repræsentant for befolkningen i Vestsahara. For det første deltager sagsøgeren i en fredsaftale, der er indgået med Den Islamiske Republik Mauretanien, i hvilken forbindelse sidstnævnte har opgivet ethvert territorialt krav på Vestsahara (jf. præmis 15 ovenfor). For det andet er sagsøgeren og Kongeriget Marokko nået til enighed om en række spørgsmål vedrørende anvendelsen af det af FN's generalsekretær fremsatte løsningsforslag, som Sikkerhedsrådet godkendte ved resolution 658 (1990). Det må imidlertid konstateres, således som sagsøgeren har gjort gældende i replikken, og som det fremgår af de skrivelser og resolutioner fra FN's organer, som denne har henvist til i denne henseende, at disse organer regelmæssigt erindrer Kongeriget Marokko og sagsøgeren om deres forpligtelser i henhold til folkeretten, og at de derfor er af den opfattelse, at bl.a. sagsøgeren er bundet af de forpligtelser, der er indgået i henhold til disse aftaler. For det tredje er sagsøgeren, således som denne ligeledes har anført, underlagt de krav, der følger af den humanitære folkeret, og som bl.a. er nedfældet i de

fire Genèvekonventioner af 12. august 1949 og tillægsprotokollen til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 vedrørende beskyttelsen af ofre i internationale væbnede konflikter (protokol I), undertegnet den 8. juni 1977, og som sagsøgeren tiltrådte den 23. juni 2015.

- 95 Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har endvidere ikke bestridt, at sagsøgeren, som denne har påberåbt sig, deltager i arbejdet i det særlige udvalg for afkolonisering vedrørende Vestsahara og i det fælles arbejde, der udføres af Den Økonomiske Kommission for Afrika (ECA), der er oprettet inden for rammerne af FN's Økonomiske og Sociale Råd, og Den afrikanske Unions specialiserede tekniske komité for finanser, monetære anliggender, økonomisk planlægning og integration.
- 96 Sagsøgeren er således internationalt anerkendt som repræsentant for Vestsaharas befolkning, også selv om det antages, således som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har anført, at denne anerkendelse indgår i den begrænsede ramme af en proces, der skal give dette område selvbestemmelse. Desuden indebærer sagsøgerens deltagelse i denne proces, at sagsøgeren råder over den selvstændighed og det ansvar, der er nødvendigt for at handle i denne forbindelse, hvilket i øvrigt bekræftes af organisationens vedtægter, som er tilført sagsakterne.
- 97 Det er korrekt, således som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader i det væsentlige har bekræftet, at karakteren og omfanget af sagsøgerens rettigheder og forpligtelser ikke svarer til karakteren og omfanget af staters eller internationale organisationers rettigheder og forpligtelser, hvilket sagsøgeren i øvrigt ikke har bestridt. Imidlertid må det konstateres, at sagsøgerens mulighed for som repræsentant for befolkningen i et ikke-selvstyrende område at forhandle og indgå internationale forpligtelser inden for rammerne af en proces, der skal give Vestsahara selvbestemmelse, og at deltage i de arbejder, som udføres af internationale organisationer vedrørende dette spørgsmål, udgør grundlæggende forudsætninger for at have retsevne (jf. i denne retning generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rådet mod Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punkt 146; jf. ligeledes i denne retning og analogt kendelse af 11.12.1973, Générale sucrière m.fl. mod Kommissionen, 41/73, 43/73-48/73, 50/73, 111/73, 113/73 og 114/73, EU:C:1973:151, præmis 3).
- 98 I anden række har sagsøgeren med føje gjort gældende, at institutionerne har noteret sig sagsøgerens rolle og dennes egenskab af repræsentant. Dels bemærkede Domstolen i præmis 105 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, at FN's Generalforsamling har anerkendt denne repræsentativitet (jf. præmis 91 ovenfor). Dels har sagsøgeren fremlagt oplysninger, der viser, at denne regelmæssigt har deltaget i udvekslinger med Kommissionen om spørgsmål, der vedrører situationen i Vestsahara. Det skal i øvrigt bemærkes, at selv om parterne er uenige om kvalificeringen af de udvekslinger mellem sagsøgeren og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (herefter »EU-Udenrigstjenesten«), der fandt sted før indgåelsen af den omtvistede aftale, er det ubestridt, at disse udvekslinger fandt sted den 5. februar 2018, og at de bl.a. vedrørte spørgsmålet om anvendelsen af associeringsaftalen på produkter fra Vestsahara. Kommissionen har i rapporten af 11. juni 2018 redegjort for sagsøgerens holdning til den påtænkte indgåelse af den omtvistede aftale, idet den udtrykkeligt har henvist til disse udvekslinger. Selv om sagsøgeren ikke deltog i forhandlingerne om den omtvistede aftale, kan organisationen således med føje gøre gældende, at den af EU-institutionerne anses for at være en legitim forhandlingspartner for så vidt angår spørgsmål, der kan vedrøre dette område, herunder for at give udtryk for sin holdning til indgåelsen af denne aftale.

- 99 I tredje række skal det erindres, at Domstolen i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario fastslog, at befolkningen i Vestsahara i lyset af de betragtninger, der er anført i samme doms præmis 105 (jf. præmis 91 ovenfor), skal anses for at være en »tredjepart« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning, der som sådan kan påvirkes af gennemførelsen af associeringsaftalen i tilfælde af, at Vestsaharas område medtages under den nævnte aftales anvendelsesområde, således at den nævnte gennemførelse under alle omstændigheder kræver, at der indhentes samtykke fra denne tredjepart.
- 100 Med det foreliggende søgsmål ønsker sagsøgeren imidlertid at forsvare befolkningen i Vestsaharas ret til selvbestemmelse i det væsentlige med den begrundelse, at den anfægtede afgørelse er uforenelig med denne ret, eftersom den indebærer, at der i strid med, hvad Domstolen har fastslået, indgås en aftale med Kongeriget Marokko, som skal finde anvendelse på dette område uden denne befolknings samtykke (jf. præmis 77 ovenfor). Det må følgelig fastslås, at kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse i denne særlige situation under alle omstændigheder indebærer, at sagsøgeren har mulighed for at anlægge sag ved Retten for at forsvare denne ret.
- 101 Henset til samtlige disse omstændigheder skal sagsøgeren kvalificeres som juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, der har partsevne ved Unionens retsinstanser til at anlægge det foreliggende søgsmål. Denne mulighed berører ikke sagsøgerens forpligtelse til at godtgøre, at organisationen opfylder de øvrige betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling, og navnlig at organisationen har søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede afgørelse.
- 102 De argumenter, som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har fremført, rejser ikke tvivl om denne konklusion.
- 103 For det første, for så vidt som det er ubestridt, at sagsøgeren af FN-organerne er blevet anerkendt som repræsentant for Vestsaharas befolkning i forbindelse med processen for selvbestemmelse i dette ikke-selvstyrende område, skal deres argumenter vedrørende den omstændighed, at organisationen ikke er den eneste repræsentant for Vestsaharas befolkning, og at dens repræsentativitet i forhold til denne befolkning er begrænset til denne proces, under alle omstændigheder forkastes. Det samme gælder argumenterne om, at FN's organer ikke udtrykkeligt har defineret organisationen som en national frihedsbevægelse, eller at sagsøgeren ikke har fået status som observatør i disse organer. Af de samme grunde må argumentet om, at organisationen højst har status som en »funktionel« eller »midlertidig« juridisk person, forkastes. Disse argumenter vedrører nemlig udelukkende grænserne for sagsøgerens rolle og repræsentativitet, men de rejser ikke tvivl om eksistensen heraf.
- 104 Hvad for det andet angår Comaders argument om, sagsøgeren ikke er uafhængig i forhold til DARS, skal det fastslås, at det var i sin egenskab af repræsentant for befolkningen i Vestsahara og ikke for at repræsentere DARS, at sagsøgeren blev indrømmet ret til at deltage i de FN-ledede forhandlinger om Vestsaharas endelige status, og at sagsøgeren indgik forpligtelser i forbindelse med denne proces. Under alle omstændigheder fremgår det, som sagsøgeren har anført, af hele artikel 31 i DARS' »forfatning«, som Comader delvis har henvist til til støtte for sit argument, at denne tekst giver sagsøgeren en selvstændig stilling som politisk organisation, der har til opgave at strukturere og fremme kampen for det nævnte områdes uafhængighed. De oplysninger, som Comader har fremlagt, gør det således ikke muligt at fastslå, at sagsøgerens forbindelser til DARS indebærer, at sagsøgeren ikke har den selvstændighed og det ansvar, der er nødvendigt for at handle i retlige relationer.

- 105 For det tredje kan der ikke rejses tvivl om sagsøgerens partsevne ved at henvise til den omstændighed, at der angiveligt mellem sagsøgeren og Unionen eller mellem sagsøgeren og medlemsstaterne ikke består nogen form for retsforhold, som medfører rettigheder og forpligtelser for sagsøgeren, og som udgør en form for »international anerkendelse« fra Unionens eller medlemsstaternes side.
- 106 I denne henseende skal der henvises til, at Unionen er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med Unionens forfatningsmæssige grundlag, som er EU- og EUF-traktaterne, og at der ved den sidstnævnte traktat er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Den Europæiske Unions Domstol skal kunne kontrollere lovligheden af institutionernes retsakter (jf. 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 281 og den deri nævnte retspraksis).
- 107 I det foreliggende tilfælde er der ved Retten anlagt et annulationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt, som Retten har kompetence til at træffe afgørelse om i medfør af artikel 256, stk. 1, TEUF og artikel 263 TEUF. Endvidere har sagsøgeren anført, at den anfægtede afgørelse umiddelbart og individuelt berører organisationen som repræsentant for Vestsaharas befolkning. Endelig er institutionerne forpligtet til at respektere denne befolknings ret til selvbestemmelse, som sagsøgeren ønsker at forsvare inden for rammerne af nærværende søgsmål. På det tidspunkt, hvor der skal tages stilling til, om sagsøgeren har partsevne, kan det følgelig ikke udelukkes, at der består et retsforhold mellem Unionen og sagsøgeren, som skal efterprøves i forbindelse med undersøgelsen af, om sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse. Denne analyse kan ikke drages i tvivl af Rådets henvisning til præmis 22 i kendelse af 3. april 2008, Landtag Schleswig-Holstein mod Kommissionen (T-236/06, EU:T:2008:91), der, som sagsøgeren har anført, er uden relevans i det foreliggende tilfælde. Denne præmis i den nævnte kendelse vedrører nemlig den omstændighed, at en indenstatslig enhed i en medlemsstat kvalificeres som juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 108 Under alle omstændigheder er det allerede blevet fastslået i præmis 98 ovenfor, at institutionerne havde noteret sig, at sagsøgeren optrådte som repræsentant, og at de behandlede denne som en legitim forhandlingspartner for så vidt angår spørgsmålet om Vestsahara. Den omstændighed, at sagsøgeren ikke er adressat for en EU-retsakt, er således ikke afgørende for vurderingen af, om organisationen har partsevne.
- 109 For det fjerde indebærer anerkendelsen af, at sagsøgeren kan optræde som part for Retten – i modsætning til, hvad Kommissionen i det væsentlige har gjort gældende – ikke, at Retten får karakter af en »kvasi-international« ret, for hvilken en part kan indbringe en international »tvist«, selv om parten ikke har status som juridisk person i henhold til en medlemsstats eller en tredjestats ret.
- 110 Dels vedrører den foreliggende tvist, som det allerede er blevet anført, nemlig et søgsmål om annulation af en EU-retsakt. Det vedrører ikke en international »tvist«, som sagsøgeren er part i.
- 111 Dels kan en international aftale eller retsakter fra en international organisation ikke gribe ind i det ved traktaterne fastsatte kompetencesystem og dermed i autonomien for Unionens retsorden, hvis overholdelse Den Europæiske Unions Domstol sikrer i medfør af den enekompetence, som den er tillagt ved artikel 19 TEU. Det skal endvidere bemærkes, at De Forenede Nationers pagt ikke foreskriver, at FN-medlemmer eller regionale organisationer, der består af visse af disse, såsom

Unionen, skal anvende en bestemt model for at sikre, at resolutioner fra FN-organerne overholdes i deres egen interne retsorden (jf. i denne retning og analogt 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 282 og 298).

- 112 I det foreliggende tilfælde er det derfor kun af betydning, at sagsøgeren opfylder de EU-retlige betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling, navnlig de betingelser, der følger af begrebet juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Anerkendelsen af sagsøgerens partsevne inden for rammerne af den foreliggende tvist indebærer således på ingen måde, at Retten får karakter af en »kvasi-international« ret, idet denne anerkendelse sker inden for de snævre rammer for udøvelsen af de beføjelser, som Retten er tillagt i henhold til EU-retten.
- 113 Hvad for det femte angår Kommissionens argument om, at Retten træder i stedet for de institutioner, der forvalter Unionens eksterne forbindelser og vedtager en »politisk« afgørelse ved at tillægge appellantens partsevne, skal det bemærkes, at udøvelsen af de kompetencer, som Unionens institutioner er tillagt på det internationale område, ikke af den grund kan unddrages domstolskontrol. Unionens retsinstanser kan i øvrigt ikke tillægge betragtninger vedrørende international politik og hensigtsmæssighed forrang for reglerne om antagelse til realitetsbehandling i artikel 263, stk. 4, TEUF, idet dette ville være en overskridelse af deres kompetencer (jf. i denne retning og analogt kendelse af 25.9.2019, Magnan mod Kommissionen, T-99/19, EU:T:2019:693, præmis 34 og 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 114 Det følger af det ovenstående, at Rådets formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende partsevne skal forkastes.

2. Hvorvidt den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat, er gyldig

- 115 Comader har udtrykt tvivl om gyldigheden af den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat. Comader er nemlig i tvivl om, hvorvidt denne fuldmagt gyldigt kan underskrives af sagsøgerens »politiske sekretær«, således som det er tilfældet i den foreliggende sag. Desuden er funktionen som »politisk sekretær« ikke nævnt i det uddrag af sagsøgerens vedtægter, som organisationen har fremlagt. Comader har anmodet Retten om at efterprøve lovligheden af denne fuldmagt. Comader har gjort gældende, at søgsmålet i modsat fald må afvises på grundlag af navnlig procesreglementets artikel 51, stk. 3.
- 116 Adspurgt herom som led i foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse den 17. december 2020 har sagsøgeren for det første anført, at organisationen ikke er en »privat juridisk person« som omhandlet i procesreglementets artikel 51, stk. 3. For det andet har organisationen gjort gældende, at alle de sager, som den har anlagt siden 2012, er blevet anlagt på grundlag af fuldmagter underskrevet af dens »politiske sekretær«, uden at der på noget tidspunkt er rejst tvivl om gyldigheden af disse fuldmagter. For det tredje er »sekretariat for den politiske organisation«, som ledes af den person, der har underskrevet fuldmagten, en del af »Front Polisarios grundlæggende strukturer« og er omhandlet i artikel 119-130 i organisationens vedtægter. For det fjerde er det ud fra den dokumentation, der er tilgængelig online, muligt fuldt ud at identificere den person, der har underskrevet fuldmagten, og vedkommendes funktioner. Det følger af alle disse omstændigheder, at der i overensstemmelse med retspraksis ikke er nogen tvivl om, at sagsøgeren har ønsket at anlægge det foreliggende søgsmål. Sagsøgeren har til støtte for disse argumenter fremlagt den fulde ordlyd af organisationens vedtægter, som blev godkendt ved dens fjortende kongres afholdt i perioden fra den 16. til den 23. december 2015, og de dokumenter, der er tilgængelige online, og som organisationen har henvist til.

- 117 Indledningsvis bemærkes, at det tilkommer Unionens retsinstanser af egen drift at efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, også selv om de er blevet rejst for første gang af en intervenient (jf. analogt dom af 14.4.2005, Sniace mod Kommissionen, T-88/01, EU:T:2005:128, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 118 I denne henseende bemærkes, at sagsøgeren ikke er en privat juridisk person, der er oprettet i henhold til lovgivningen i en medlemsstat eller i en tredjestat (jf. præmis 88 ovenfor).
- 119 Som det fremgår af præmis 91-114 ovenfor, har sagsøgeren i øvrigt partsevne ved Unionens retsinstanser som juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 120 Det bemærkes imidlertid, at bestemmelserne i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementet, navnlig bestemmelserne om private juridiske personer, såsom dette reglements artikel 51, stk. 3, og artikel 78, stk. 4, ikke er blevet udfærdiget med henblik at finde anvendelse i en situation, hvor et søgsmål anlægges af organisationer, der ikke har status som juridisk person stiftet i henhold til national ret. I denne situation skal de processuelle regler, der regulerer et annullationssøgsmåls antagelse til realitetsbehandling, anvendes på en sådan måde, at de i det omfang, det er nødvendigt, tilpasses til omstændighederne i det konkrete tilfælde (jf. i denne retning og analogt dom af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 114).
- 121 Endvidere og under alle omstændigheder bemærkes, at det af procesreglementets artikel 51, stk. 3, fremgår, at advokater har pligt til, når den part, som de repræsenterer, er en privat juridisk person, til justitskontoret at indlevere en fuldmagt udstedt af denne private juridiske person. Procesreglementet indebærer derimod ikke en forpligtelse for private juridiske personer til at føre bevis for, at advokatens fuldmagt er behørigt udstedt af en repræsentant, der er bemyndiget hertil.
- 122 For at et sådant søgsmål kan antages til realitetsbehandling, skal enhver enhed imidlertid ikke blot godtgøre, at den har partsevne, men også den omstændighed, at denne faktisk har truffet beslutningen om at anlægge sagen, og at de advokater, som hævder at repræsentere enheden, faktisk har fået fuldmagt hertil (jf. i denne retning dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komerbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 57).
- 123 I det foreliggende tilfælde er den fuldmagt, som sagsøgeren har givet advokaten, og som er fremlagt med henblik på at efterkomme procesreglementets artikel 51, stk. 3, udstedt i sagsøgerens navn og underskrevet den 12. april 2019 af A, der angives at være denne organisations »politiske sekretær«.
- 124 I denne henseende kan fastlæggelsen af de af sagsøgerens organer, der har beføjelse til at træffe beslutning om at anlægge sag, pr. definition ikke foretages i henhold til national ret, idet sagsøgeren ikke er underlagt en sådan ret. Der er desuden ikke vedtaget EU-lovgivning på området (jf. i denne retning dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komerbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, præmis 58). Det er således alene i lyset af denne organisations vedtægter, som er blevet tilført sagsakterne i forbindelse med organisationens besvarelse af Rettens spørgsmål af 25. januar 2021, at dette spørgsmål skal afgøres.
- 125 Det skal først bemærkes, at udtrykket »politisk sekretær«, således som det fremgår af sagsøgerens forklaringer og af de dokumenter, der er fremlagt til støtte herfor, og som ikke er blevet bestridt, skal forstås således, at det henviser til den person, der står i spidsen for det organ, der i

organisationens vedtægter benævnes »sekretariatet for den politiske organisation«. Det er desuden heller ikke bestridt, således som det i øvrigt udtrykkeligt fremgår af de nævnte dokumenter, at den person, som underskrev den fuldmagt, som sagsøgeren har givet advokaten, faktisk varetog funktioner som »politisk sekretær« for sagsøgeren på tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet.

- 126 Endvidere fremgår det af artikel 92, nr. 7), i sagsøgerens vedtægter, at det nationale sekretariat, som ifølge samme vedtægters artikel 76 er sagsøgerens »øverste organ i perioden mellem de to kongresser«, bl.a. har til opgave at »repræsentere Front Polisario over for politiske partier, regeringer, frihedsbevægelser og andre organisationer«. Det fremgår af samme vedtægters artikel 120, at »[s]ekretariatet for den politiske organisation varetager gennemførelsen af og opfølgningen på de afgørelser, der træffes, og de programmer, der iværksættes, af det nationale sekretariat og dets kontor i forbindelse med den politiske organisations art og funktioner«.
- 127 Det kan således udledes af disse artikler i sagsøgerens vedtægter, således som sagsøgeren bekræftede i retsmødet, at gennemførelsen af de beslutninger, som det nationale sekretariat træffer i forbindelse med forholdet til regeringer og andre organisationer, navnlig Unionen, kan henhøre under kompetenceområdet for sekretariatet for den politiske organisation, og at A i denne egenskab var beføjet til at underskrive fuldmagten til sagsøgerens advokat.
- 128 Comader har ganske vist i retsmødet gjort gældende, at det ikke fremgår af opregningen i artikel 122 og 131 i sagsøgerens vedtægter af de opgaver, der varetages af sekretariatet for den politiske organisation, at det indgår i rollen som »politisk sekretær« at fungere som repræsentant over for internationale organisationer, såsom Unionen, og domstole, såsom Retten, og at denne rolle snarere synes udelukkende at tilkomme det nationale sekretariat.
- 129 Det skal imidlertid først bemærkes, som allerede anført, at fastlæggelsen af, hvilket af sagsøgerens organer der har beføjelse til at træffe beslutning om at anlægge sag, ikke afhænger af regler i en national retsorden. Der skal desuden tages hensyn til denne organisations karakter, idet den ikke er stiftet i henhold til de retsregler, der sædvanligvis finder anvendelse på en privatretlig eller offentligretlig person, som er stiftet i henhold til et sådant retssystem (jf. i denne retning og analogt dom af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 121). Det bemærkes endvidere, at vedtægternes artikel 120 tillægger sekretariatet for den politiske organisation kompetence til at gennemføre og foretage opfølgning på det nationale sekretariats afgørelser og programmer, og det fremgår ikke af disse vedtægters artikel 122 og 131, at opregningen af dets opgaver, som fremgår heraf, er udtømmende.
- 130 Det må derfor udledes af disse betragtninger, at A, der er sagsøgerens »politiske sekretær«, i det foreliggende tilfælde havde beføjelse til at gennemføre den beslutning om at anlægge det foreliggende søgsmål, som blev truffet af sagsøgerens »øverste organ«, dvs. det nationale sekretariat.
- 131 Desuden bemærkes det, at sagsøgerens advokat, der er medlem af advokatsamfundet i en medlemsstat, og som sådan er underlagt en fagetisk kodeks, i sit svar på Rettens spørgsmål af 25. januar 2021 har oplyst, at sagsøgeren havde »til hensigt at anlægge [søgsmålet]«, og at denne »[va]r fast besluttet på at sikre, at Domstolens domme faktisk overholdes«, hvilket den pågældende bekræftede i retsmødet (jf. i denne retning og analogt dom af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 119).

- 132 Det følger af det ovenstående, at Comaders tvivl med hensyn til gyldigheden af den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat, skal forkastes.

3. Rådets anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence

- 133 I forbindelse med den anden formalitetsindsigelse har Rådet, støttet af Den Franske Republik, Kommissionen og Comader, gjort gældende, at sagsøgeren, som ikke er adressat for den anfægtede afgørelse, hverken er umiddelbart eller individuelt berørt heraf.
- 134 Sagsøgeren har gjort gældende, at organisationen er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsahara og derfor påvirker befolkningen i dette område.
- 135 Indledningsvis bemærkes det, at det af fast retspraksis fremgår, at en retsakt som den anfægtede afgørelse, hvorved en international aftale der er indgået af Unionen godkendes, kan gøres til gestand for søgsmål (jf. i denne retning dom af 9.8.1994, Frankrig mod Kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 14-17, og 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 285-289, samt dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 45-51). En afgørelse om indgåelse af en international aftale udgør nemlig en »retsakt« som omhandlet i artikel 263 TEUF, idet dette begreb omfatter enhver af institutionerne udstedt bestemmelse – uanset form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger (jf. i denne retning kendelse af 19.3.2019, Shindler m.fl. mod Rådet, C-755/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:221, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 136 Det bemærkes dernæst, at artikel 263 TEUF indeholder en klar sondring mellem EU-institutionernes og medlemsstaternes søgsmålsret på den ene side og fysiske og juridiske personers søgsmålsret på den anden. Selv om institutionerne og medlemsstaterne således i henhold til denne artikels stk. 2 har ret til ved et annullationssøgsmål at anfægte lovligheden af enhver »retsakt« som omhandlet i den nævnte artikel, uden at udøvelsen af denne ret er betinget af, at det godtgøres, at der foreligger søgsmålsinteresse eller søgsmålskompetence, bestemmer den pågældende artikels stk. 4, at fysiske og juridiske personer kan anlægge sag til prøvelse af retsakter, der er rettet til dem, eller som berører dem umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører dem umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger (jf. dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning kendelse af 19.3.2019, Shindler m.fl. mod Rådet, C-755/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:221, præmis 38 og 39).
- 137 I den foreliggende sag er hverken den anfægtede afgørelse eller den omtvistede aftale rettet til sagsøgeren.
- 138 I denne henseende skal det bemærkes, at de internationale aftaler, som Unionen indgår, indtager en særlig stilling i Unionens retsorden, eftersom EU-institutionerne i henhold til artikel 216, stk. 2, TEUF er bundet af sådanne aftaler, og at de følgelig har forrang for EU-retsakter, nærmere bestemt lovgivningsmæssige retsakter (jf. i denne retning dom af 18.3.2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, præmis 71 og 72 og den deri nævnte retspraksis). Endvidere skal det bemærkes, at de særlige regler for vedtagelse af den anfægtede afgørelse, der er baseret på artikel 218, stk. 6, litra a), nr. i), TEUF, kræver Europa-Parlamentets godkendelse og afspejler således eksternt den

fordeling af beføjelser mellem Parlamentet og Rådet, der finder anvendelse internt for så vidt angår vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter (jf. i denne retning dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 55).

- 139 Følgelig kan sagsøgerens søgsmål til prøvelse af den anfægtede afgørelse ikke underlægges mindre strenge formalitetsbetingelser end dem, der finder anvendelse på et søgsmål til prøvelse af lovgivningsmæssige retsakter, som ikke er berørt af lempelsen af disse betingelser i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, eftersom begrebet regelfastsættende retsakt som omhandlet i dette sætningsled netop udelukker sådanne retsakter (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 60 og 61, og af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 23, 24 og 28).
- 140 Det følger heraf, at det påhviler sagsøgeren at godtgøre, at organisationen er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, hvilket denne i øvrigt ikke har bestridt. Det skal først undersøges, om sagsøgeren er umiddelbart berørt.

a) Hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt

- 141 Rådet har gjort gældende, at sagsøgeren ikke opfylder de kriterier, der er fastsat i retspraksis med henblik på at afgøre, om en fysisk eller juridisk person er umiddelbart berørt af den anfægtede retsakt. Rådet har i denne forbindelse anført, at den anfægtede retsakt ikke er rettet til sagsøgeren, og at retsakten ikke har retsvirkninger for denne. Ifølge Rådet har den anfægtede afgørelse nemlig kun retsvirkninger i forhold til Unionen eller dens institutioner og ikke i forhold til tredjemand. Rådet er i øvrigt af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ikke har virkninger uden for traktaternes anvendelsesområde. Endvidere har Rådet anført, at hvis Retten henviser til den omtvistede aftales virkninger på et område uden for Unionen for at kunne afgøre, om sagsøgeren er umiddelbart berørt, vil dette give Retten anledning til at tage stilling til lovligheden af de rettigheder og forpligtelser for Kongeriget Marokko, der følger af den nævnte aftale, og som Kongeriget Marokko frivilligt og suverænt har indvilliget i, og Retten ville således overskride sine beføjelser. I duplikken har Rådet tilføjet, at hvis det antages, at den anfægtede afgørelse har virkninger uden for Unionens område, kan den omtvistede aftale kun påvirke de erhvervsdrivende, der er aktive i de berørte økonomiske sektorer.
- 142 Sagsøgeren har gjort gældende, at organisationen opfylder de to kriterier, som skal være opfyldt, for at betingelsen om at være umiddelbart berørt er opfyldt. Dels har sagsøgeren nemlig af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario udledt, at for så vidt som den anfægtede afgørelse vedrører indgåelsen af en aftale, hvis anvendelsesområde udtrykkeligt omfatter Vestsaharas område og dets naturressourcer, uden at befolkningen i dette område har givet sit samtykke hertil, berører den nævnte aftale umiddelbart denne befolkning som tredjepart i forhold til aftalen. Allerede af denne grund påvirker aftalen sagsøgerens retsstilling som den eneste repræsentant for denne befolkning. Dels har sagsøgeren anført, at da formålet med aftalen alene er at udvide det geografiske område, der er omfattet af toldpræferencerne, sker dens gennemførelse helt automatisk og kræver ikke vedtagelse af andre mellemkommende regler.
- 143 Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har i det væsentlige tilsluttet sig Rådets argumentation.

144 Indledningsvis bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt. For det første skal den anfægtede EU-foranstaltning have umiddelbar indvirkning på den pågældendes retsstilling. For det andet må retsakten ikke overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, idet gennemførelsen skal ske helt automatisk, udelukkende i medfør af EU-reglerne og uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 13.10.2011, Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis; kendelse af 6.3.2012, Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development mod Kommissionen, T-453/10, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:106, præmis 42).

145 Det skal derfor undersøges særskilt, om sagsøgeren opfylder hvert af disse to kriterier.

1) Hvorvidt sagsøgeren opfylder det første kriterium for at være umiddelbart berørt, hvorefter den anfægtede foranstaltning skal have umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling

146 Hvad angår opfyldelsen af det første kriterium for at være umiddelbart berørt fremgår det af Rådets, Den Franske Republiks, Kommissionens og Comaders argumenter, at deres anfægtelse af, at den anfægtede afgørelse har umiddelbart indvirkning på sagsøgerens retsstilling, i det væsentlige omfatter tre led. Det første er baseret på de retsvirkninger, som en afgørelse om indgåelse af en international aftale på Unionens vegne i almindelighed har. Det andet vedrører den anfægtede afgørelses specifikke retsvirkninger, henset til dens territoriale anvendelsesområde. Det tredje vedrører den omstændighed, at der ikke er sket en ændring sagsøgerens retsstilling, idet sagsøgeren kun i begrænset omfang har deltaget i Vestsaharas selvbestemmelsesproces.

i) Det første led af Rådets argument om de retsvirkninger, som en afgørelse om indgåelse af en international aftale på Unionens vegne i almindelighed har

147 For det første har Rådet, støttet af Den Franske Republik, i det væsentlige gjort gældende, at en afgørelse om indgåelse af en international aftale på Unionens vegne ikke har virkninger i forhold til tredjemand, og at de virkninger, som den omtvistede aftale hævdes at have for sagsøgeren, ikke kan påberåbes med henblik på at godtgøre, at sagsøgerens retsstilling er berørt af denne afgørelse. For det andet har Rådet, der i det væsentlige støttes af Den Franske Republik, Kommissionen og Comader, anført, at en afgørelse af denne art ikke kan have retsvirkninger andre steder end i Unionen.

148 Sagsøgeren har gjort gældende dels, at den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrører indgåelsen af den omtvistede aftale, er uadskillelig fra denne aftale, idet en sådan retsakt, der kan anfægtes, i modsat fald vil kunne undrages retsinstansernes legalitetskontrol, dels at den anfægtede afgørelse vedrører indgåelsen af en aftale, hvis anvendelsesområde udtrykkeligt omfatter Vestsaharas område og naturressourcer. Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at påvirkningen af Vestsaharas befolkning under alle omstændigheder følger af EU-retten, eftersom indførsel på Unionens område af varer fra Vestsahara med marokkanske oprindelsescertifikater er i strid med dette områdes særskilte og særlige status.

149 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at en afgørelse om indgåelse af en international aftale, der er baseret på artikel 218, stk. 6, TEUF, ikke må forveksles med afgørelser vedtaget på grundlag af denne artikels stk. 3 og 4, som vedrører gennemførelsen af internationale

forhandlinger og derfor i princippet kun har retsvirkninger i forholdet mellem Unionen og dens medlemsstater og mellem EU-institutionerne (jf. kendelse af 8.2.2019, Front Polisario mod Rådet, T-376/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:77, præmis 28 og 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 150 En afgørelse om indgåelse af en international aftale konkretiserer nemlig Unionens samtykke til at være bundet af denne aftale (jf. i denne retning udtalelse 2/00 (Cartagena-protokollen om forebyggelse af bioteknologiske risici) af 6.12.2001, EU:C:2001:664, præmis 5). Den er således en integrerende del af den nævnte aftale på samme måde som den retsakt, hvorved de øvrige parter i den omhandlede aftale selv har tiltrådt den (jf. i denne retning og analogt udtalelse 1/13 (Tredjestaters tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014, EU:C:2014:2303, præmis 39-41 og 65). Denne afgørelse har således retsvirkninger i forhold til disse parter, for så vidt som den formaliserer Unionens accept af de forpligtelser, som Unionen har påtaget sig over for disse parter inden for rammerne af den pågældende aftale.
- 151 Det følger imidlertid ligeledes af den sædvaneregul, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 29, at en international aftale som undtagelse til den generelle regel, hvorefter en sådan retsakt er bindende for hver enkelt part med hensyn til hele dens territorium, kan binde en stat i forhold til et andet område, hvis en sådan hensigt følger af denne traktat, eller hvis den er fastslået et andet sted. I denne sammenhæng kan en sådan aftale berøre en tredjepart i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med det almindelige folkeretlige princip om traktaters relative virkning, og denne tredjepart skal således give samtykke hertil (jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 94, 98, 103 og 106).
- 152 Henset til den uadskillelige karakter af en sådan international aftale og afgørelsen om indgåelse af denne på Unionens vegne er virkningerne af gennemførelsen af denne aftale for denne tredjeparts retsstilling følgelig relevante med henblik på at vurdere, om sidstnævnte eller dennes repræsentant er umiddelbart berørt af den nævnte afgørelse.
- 153 Det følger heraf, at det er med urette, at Rådet har anført, at den anfægtede afgørelse på grund af sin art kun har virkninger i forhold til Unionen og dens institutioner. Af de samme grunde må Den Franske Republiks argument om, at den anfægtede afgørelse ikke i sig selv har retsvirkninger over for sagsøgeren, eftersom den ikke er tilstrækkelig til, at den omtvistede aftale kan træde i kraft, idet en sådan ikrafttrædelse kræver en ratificering efter de gældende procedurer, forkastes. Som sagsøgeren har anført, hviler denne opfattelse nemlig på den forudsætning, at retsvirkningerne af den anfægtede afgørelse kan adskilles fra retsvirkningerne af den omtvistede aftale. Af de grunde, der er anført i præmis 149-152 ovenfor, kan denne forudsætning imidlertid ikke tiltrædes.
- 154 For det andet skal et annulationssøgsmål anlagt til prøvelse af en international aftale, således som Den Franske Republik har anført, forstås således, at det er rettet mod den afgørelse, hvorved aftalen er blevet indgået på Unionens vegne (jf. i denne retning dom af 9.8.1994, Frankrig mod Kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, præmis 15-17). Domstolen har ligeledes fastslået, at for så vidt som de internationale aftaler, som Unionen har indgået, ikke alene er bindende for Unionens institutioner, men også de tredjelande, der er parter i disse aftaler, skal en anmodning om præjudiciel afgørelse, der vedrører gyldigheden af en international aftale indgået af Unionen, forstås således, at den vedrører den retsakt, hvorved Unionen har indgået en sådan international aftale (jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 49 og 50 og den deri nævnte retspraksis).

- 155 Henset til den kompetence, der såvel i forbindelse med et annulationssøgsmål som i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse tilkommer Domstolen med henblik på at vurdere, om en international aftale indgået af Unionen er forenelig med traktaterne og med de folkeretlige regler, der er bindende for Unionen, er det imidlertid blevet fastslået, at Domstolens prøvelse af gyldigheden af en afgørelse om indgåelse af en international aftale i forbindelse med et præjudicielt spørgsmål kan vedrøre lovligheden af denne retsakt i lyset af selve indholdet af den pågældende internationale aftale (jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 48 og 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 156 Disse betragtninger finder anvendelse på den situation, hvor en juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF anlægger søgsmål til prøvelse af en afgørelse om indgåelse af en international aftale, såsom det foreliggende søgsmål, med hensyn til hvilket Retten i henhold til artikel 256, stk. 1, TEUF har kompetence til at træffe afgørelse.
- 157 Eftersom en sådan afgørelse udgør en anfægtelig retsakt, og fysiske og juridiske personer kan nedlægge påstand om annulation heraf, forudsat at betingelserne i artikel 263, stk. 4, TEUF er opfyldt, kan de inden for rammerne af deres søgsmål anmode Retten om at efterprøve lovligheden af denne afgørelse i forhold til selve indholdet af den aftale, der er godkendt ved denne afgørelse. Enhver anden fortolkning ville, som sagsøgeren i det væsentlige har anført, føre til, at den anfægtede afgørelse i vidt omfang unddrages en prøvelse af afgørelsens materielle lovlighed, hvilket ville være uforeneligt med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse.
- 158 Følgelig skal der ved undersøgelsen af, om en fysisk eller juridisk person er umiddelbart og individuelt berørt af en sådan afgørelse, i givet fald tages hensyn til den indvirkning, som den internationale aftale, der er indgået i henhold til denne afgørelse, har på vedkommendes retsstilling (jf. i denne retning og analogt kendelse af 24.6.2020, Price mod Rådet, T-231/20 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:280, præmis 39-43).
- 159 I modsat fald ville dette i praksis fratage fysiske og juridiske personer, der er umiddelbart og individuelt berørt af bestemmelserne i den pågældende internationale aftale, muligheden for at anmode Unionens retsinstanser om at efterprøve, om disse er forenelige med traktaterne og med de folkeretlige regler, der er bindende for Unionen i overensstemmelse hermed (jf. i denne retning dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis), og dermed efterprøve, om Unionen lovligt kunne give samtykke til at være bundet af disse bestemmelser.
- 160 I det foreliggende tilfælde er det blevet fastslået, at sagsøgeren, henset til dennes rolle som repræsentant for Vestsaharas befolkning, har partsevne til at optræde for Unionens retsinstanser med henblik på at forsvare de rettigheder, som denne befolkning har i henhold til de folkeretlige regler, der er bindende for Unionen. Som sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, skal denne følgelig med henblik på at godtgøre, at organisationen er umiddelbart og individuelt berørt, kunne påberåbe sig den indvirkning, som den omtvistede aftale har på disse rettigheder, idet den effektive domstolsbeskyttelse af disse rettigheder ellers ville blive berøvet en stor del af sin effektive virkning.
- 161 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelses virkninger er begrænset til Unionens område, skal der først sondres mellem virkningerne af en afgørelse om indgåelse af en international aftale, der er støttet på artikel 218, stk. 6, TEUF, såsom den anfægtede afgørelse, og virkningerne af en EU-foranstaltning, der er vedtaget internt. Hvad angår den sidstnævnte foranstaltning skal dens anvendelsesområde i overensstemmelse med de relevante

folkeretlige regler således i princippet begrænses til de områder, hvor Unionen fuldt ud udøver sin jurisdiktion (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Air Transport Association of America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 123 og 124 og den deri nævnte retspraksis).

- 162 En afgørelse som den anfægtede afgørelse, hvorved der indgås en bilateral aftale med Kongeriget Marokko, har derimod nødvendigvis virkninger i den internationale retsorden. Som det fremgår af præmis 150 ovenfor, har en sådan afgørelse nemlig til formål at skabe retsvirkninger inden for rammerne af forholdet mellem Unionen og dette tredjeland som et element, der udgør et udtryk for disse to folkeretssubjekters fælles vilje.
- 163 En international aftale, der er indgået af Unionen, kan i øvrigt have retsvirkninger på den anden kontraherende parts område eller, som anført i præmis 151 ovenfor, på et andet område, hvis en sådan hensigt fremgår af denne aftale eller er fastslået et andet sted. Følgelig kan disse virkninger påberåbes med henblik på at godtgøre, at en fysisk eller juridisk person er umiddelbart og individuelt berørt af afgørelsen om indgåelse af denne aftale, for så vidt som denne sidstnævnte er udtryk for Unionens samtykke til, at den nævnte aftale kan have sådanne virkninger.
- 164 Det kan i øvrigt af retspraksis udledes, at en analyse af de virkninger, som en aftale, såsom den omtvistede aftale, har på et andet område end Unionens område, og navnlig et område, der er forskelligt fra aftaleparternes område, henset til aftalens bestemmelser og den sammenhæng, hvori den er indgået, kan være relevant med henblik på at afgøre, om en sagsøger, der påberåber sig disse virkninger, er umiddelbart berørt af afgørelsen om indgåelse af den omhandlede aftale.
- 165 I præmis 81, 83 og 116 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario efterprøvede Domstolen således rigtigheden af det ræsonnement, på grundlag af hvilket Retten i præmis 103 i dom af 10. december 2015, *Front Polisario mod Rådet* (T-512/12, EU:T:2015:953), havde konkluderet, at liberaliseringsaftalen ligeledes fandt anvendelse på Vestsaharas område, med henblik på at afgøre, om denne konklusion kunne danne grundlag for en vurdering af sagsøgerens søgsmålskompetence. Domstolen konkluderede efter at have foretaget en analyse af associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen i lyset af de folkeretlige regler, at denne fortolkning hverken kunne begrundes i associeringsaftalens eller liberaliseringsaftalens ordlyd eller i omstændighederne i forbindelse med indgåelsen af disse to aftaler.
- 166 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren med henvisning til dommen i sagen Rådet mod Front Polisario imidlertid støttet sig på dels, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsaharas område, dels at Vestsaharas befolkning har status som tredjepart i forhold til denne aftale i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med traktaters relative virkning, med henblik på at gøre gældende, at organisationen er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse som repræsentant for denne befolkning.
- 167 Den omstændighed, som Rådet og Den Franske Republik har fremhævet, at aftalens virkninger og dens gennemførelse på den anden parts område, dvs. Kongeriget Marokko, i overensstemmelse med de relevante folkeretlige principper henhører under sidstnævntes enekompetence, kan ikke rejse tvivl om sagsøgerens ret til at påberåbe sig, at organisationen er umiddelbart berørt.
- 168 Dels er det nemlig i det foreliggende tilfælde hverken virkningerne af den omtvistede aftale eller dens gennemførelse på Kongeriget Marokkos område som omhandlet i associeringsaftalens artikel 94, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for, at organisationen er umiddelbart berørt, men de virkninger, som den ifølge sagsøgeren har på Vestsaharas område.

- 169 Dels giver analysen af, om sagsøgeren er umiddelbart berørt, henset til de virkninger, som den omtvistede aftale har på Vestsaharas område, under alle omstændigheder ikke Retten mulighed for at udtale sig om lovligheden af de rettigheder og forpligtelser, som påhviler et tredjeland – dvs. i det foreliggende tilfælde Kongeriget Marokko – og som følger af den omtvistede aftale. I overensstemmelse med retspraksis (jf. præmis 154 ovenfor) kan Retten i det foreliggende tilfælde nemlig ikke udtale sig om lovligheden af dette tredjelands samtykke til de rettigheder og forpligtelser, der følger af den nævnte aftale, men alene om lovligheden af Unionens samtykke hertil. I øvrigt kan præmis 90 og 94 i kendelse af 3. juli 2007, *Commune de Champagne m.fl. mod Rådet og Kommissionen* (T-212/02, EU:T:2007:194), som Rådet og Den Franske Republik har henvist til i denne forbindelse, ikke rejse tvivl om de betragtninger, der er anført i præmis 161-165 ovenfor, og som er støttet på Domstolens praksis fra perioden efter afsigelsen af denne kendelse.
- 170 Som sagsøgeren i det væsentlige har anført, kan virkningerne af den omtvistede aftale og dermed af den anfægtede afgørelse på Unionens område, for så vidt som denne aftale regulerer importen til Unionen af varer fra Vestsahara, under alle omstændigheder påberåbes med henblik på at godtgøre, at sagsøgeren er umiddelbart berørt.
- 171 Det følger af det ovenstående, at det, når henses til karakteren af en afgørelse om indgåelse af en international aftale og dens selvstændige retsvirkninger, ikke uden videre kan udelukkes, at den anfægtede afgørelse som følge af indholdet af den omtvistede aftale umiddelbart har indvirkning på sagsøgerens retsstilling. Det første led i Rådets argumentation må derfor forkastes.
- ii) Det andet led i Rådets argumentation om den anfægtede afgørelses specifikke retsvirkninger, henset til dens territoriale anvendelsesområde*
- 172 Rådet, støttet af Den Franske Republik, Kommissionen og Comader, har bestridt, at den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale har retsvirkninger på Vestsaharas område. Virkningerne af disse retsakter på dette område er således rent økonomiske og ikke juridiske. De skaber således ikke rettigheder eller forpligtelser over for befolkningen i dette område og kan ikke gøres gældende over for den. Navnlig har Rådet, Kommissionen og Comader i deres skriftlige svar på Rettens spørgsmål som led i foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse den 17. december 2020 og i retsmødet i det væsentlige anført, at den omtvistede aftale fandt anvendelse på varer med oprindelse på dette område og ikke på selve dette område.
- 173 Sagsøgeren har gjort gældende, at som følge af, at Vestsaharas område og dets naturressourcer udtrykkeligt indgår i den omtvistede aftales anvendelsesområde, berører denne aftale og dermed den anfægtede afgørelse Vestsaharas befolkning med hensyn til denne befolknings ret til selvbestemmelse. Desuden indebærer den omstændighed, at varer med oprindelse i Vestsahara indføres til Unionen med marokkanske oprindelsescertifikater, under alle omstændigheder, at indvirkningen på Vestsaharas befolkning følger af EU-retten.
- 174 Disse argumenter kræver en særskilt analyse af dels spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsahara, dels spørgsmålet om, hvorvidt denne anvendelse har indvirkning på befolkningen i dette område.

– *Anvendelsen af den omtvistede aftale på Vestsaharas område*

- 175 I denne henseende bemærkes i første række, således som det er anført i præmis 76 ovenfor, at formålet med den omtvistede aftale er ved indsættelsen af den fælles erklæring om Vestsahara efter protokol nr. 4 at udvide anvendelsesområdet for de toldpræferencer, der oprindeligt blev indrømmet til marokkanske varer inden for rammerne af associeringsaftalen, til at omfatte varer med oprindelse i Vestsahara, som eksporteres under de marokkanske toldmyndigheders kontrol på grundlag af udtrykkelige bestemmelser. Et sådant formål fremgår udtrykkeligt af denne erklærings punkt 1 og af dennes punkt 2 og 3, som bestemmer dels, at protokol nr. 4 finder »tilsvarende anvendelse« med henblik på definitionen af disse varers oprindelsesstatus, dels at medlemsstaternes og Kongeriget Marokkos toldmyndigheder skal sikre, at reglerne i protokol nr. 1 og protokol nr. 4 anvendes på disse varer (jf. præmis 53 ovenfor).
- 176 I anden række bemærkes, således som det kan udledes af retspraksis, at når Unionen inden for rammerne af en international aftale giver samtykke til toldpræferencer, der finder anvendelse på varer, som eksporteres til dens område, på grundlag af det geografiske område, hvor disse produkter har deres oprindelse, er det dette område, som er bestemmende for det territoriale anvendelsesområde for disse præferencer (jf. i denne retning dom af 5.7.1994, Anastasiou m.fl., C-432/92, EU:C:1994:277, præmis 37 og 66, og af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 64, samt dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 121 og 122).
- 177 Selv om Rådet og Kommissionen i det foreliggende tilfælde har anført, at de varer, som bestemmelserne i den fælles erklæring om Vestsahara finder anvendelse på, i praksis hidrører fra den del af dette område, der kontrolleres af Kongeriget Marokko, rejser denne præcisering ikke tvivl om den omstændighed, at disse bestemmelser kan finde anvendelse på alle varer fra Vestsahara, som eksporteres under de marokkanske toldmyndigheders kontrol.
- 178 Selv om toldpræferencerne, således som Rådet og Kommissionen har anført, finder anvendelse på varer med oprindelse i Vestsahara i forbindelse med, at disse importeres til Unionens område, fremgår det i øvrigt udtrykkeligt af den fælles erklæring om Vestsahara, at indrømmelsen af toldpræferencerne afhænger af, om reglerne i protokol nr. 4, herunder bestemmelserne om oprindelsesdokumentation, hvis anvendelse de marokkanske toldmyndigheder sikrer, er opfyldt.
- 179 Følgelig har den omtvistede aftale virkninger ikke blot på Unionens område, men også på de områder, hvor de marokkanske toldmyndigheder udøver deres beføjelser, herunder den del af Vestsahara, der kontrolleres af Kongeriget Marokko (jf. i denne retning og analogt dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 51).
- 180 I modsætning til, hvad Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har gjort gældende, har den omtvistede aftale desuden ikke udelukkende økonomiske virkninger på Vestsaharas område. Dels er det nemlig åbenbart, at de eksportører, der er etableret i Vestsahara, hvis varer kan være omfattet af de toldpræferencer, der er fastsat heri, er forpligtet til at overholde reglerne i protokol nr. 4 til associeringsaftalen i overensstemmelse med punkt 2 i den fælles erklæring om Vestsahara. Dels er den fuldstændige eller delvise afskaffelse af den told, som i forbindelse med indførsel til Unionen opkræves for de varer, som disse erhvervsdrivende eksporterer, udtømmende reguleret i protokol nr. 1 til associeringsaftalen, således at de fordele, som de kan drage heraf, har en tæt sammenhæng med anvendelsen af bestemmelserne heri. Det må derfor fastslås, at den omtvistede aftale har retsvirkninger i forhold til disse erhvervsdrivende.

- 181 I tredje række fremgår det klart af bestemmelserne i den omtvistede aftale, at Unionen og Kongeriget Marokko har tilkendegivet en fælles hensigt om at anvende den nævnte aftale på Vestsahara.
- 182 For det første kan disse parter erklæringer i tredje og fjerde afsnit i den omtvistede aftale kun forstås på denne måde. Som det således fremgår af tredje afsnit i denne aftale, er den »indgået uden at berøre Den Europæiske Unions og Kongeriget Marokkos respektive holdninger til Vestsaharas status«. Ligeledes fremgår det af fjerde afsnit heri, at »[d]e to parter fastholder deres støtte til FN-processen« på dette område og »støtter generalsekretærens bestræbelser på at nå frem til en endelig politisk løsning«.
- 183 For det andet indfører den omtvistede aftales ottende afsnit mellem parterne en mekanisme til gensidig udveksling af oplysninger for så vidt angår bl.a. »fordelene for de pågældende personer« og »udnyttelsen af de pågældende områders naturressourcer«. Henset til den definition af det område, der er berørt af den geografiske udvidelse af toldpræferencer, der er fastsat i den nævnte aftale, og som er begrænset til Vestsahara, vedrører disse to udtryk nødvendigvis dels fordelene for områdets befolkning, dels udnyttelsen af naturressourcerne i dette område. Denne opfølgningsmekanisme afspejler således de formål, som parterne i den omtvistede aftale efterstræber, om at fremme økonomisk udvikling af det pågældende område og bevare dets naturressourcer.
- 184 Denne fælles hensigt hos Unionen og Kongeriget Marokko bekræftes af femte og sjette betragtning til den anfægtede afgørelse, hvoraf det klart fremgår, at Rådet i betragtning af, at Domstolen har fastslået, »at associeringsaftalen kun omfatter Kongeriget Marokko og ikke Vestsahara«, har til hensigt »at sikre, at de handelsstrømmene, som er udviklet i årenes løb« mellem Vestsahara og Unionen »ikke forstyrres, samtidig med at der etableres passende garantier for beskyttelsen af international ret, herunder menneskerettighederne« på dette område »og den bæredygtige udvikling« heraf (jf. præmis 51 ovenfor). Det fremgår ligeledes af syvende og tiende betragtning til den anfægtede afgørelse, at Kommissionen med henblik på at fastsætte disse garantier dels foretog en vurdering af, hvilken indvirkning de toldpræferencer, som indrømmes varer fra Vestsahara, vil have på befolkningen i dette område og udnyttelsen af dets naturressourcer, dels »inddr[og]« »de pågældende personer« på dette område »med henblik på at sikre deres samtykke«.
- 185 Det følger heraf, at sagsøgeren med rette kan gøre gældende, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsaharas område, og at den omstændighed, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, som er udtryk for Unionens samtykke til en sådan anvendelse, følgelig kan støttes på denne forudsætning.
- 186 Denne analyse kan ikke drages i tvivl af Domstolens fortolkning af associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen i præmis 86-126 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario.
- 187 I dommen i sagen Rådet mod Front Polisario udelukkede Domstolen således ikke, at en bestemmelse i en aftale, der er indgået efter indgåelsen af associeringsaftalen, udtrykkeligt kan udvide aftalens anvendelsesområde til Vestsahara. Domstolen udelukkede alene, at det i mangel af en sådan udtrykkelig bestemmelse er muligt på grundlag af de anvendelige folkeretlige principper at fortolke dette anvendelsesområde, som i princippet for Kongeriget Marokkos vedkommende er begrænset til dets eget område, således, at det omfatter dette ikke-selvstyrende område (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 86, 87, 92 og 94-98).

- 188 I denne dom undersøgte Domstolen således ikke en tvist, der vedrørte en aftale mellem Unionen og Marokko, der var indgået efter indgåelsen af associeringsaftalen, og som indeholdt en udtrykkelig bestemmelse om, at denne aftales anvendelsesområde skulle udvides til Vestsahara, men derimod en tvist, der vedrørte en tilsvarende aftale uden en sådan udtrykkelig bestemmelse.
- 189 I det foreliggende tilfælde indebærer den omtvistede aftale, således som det netop er anført i præmis 175-184 ovenfor, at der i associeringsaftalen indsættes en fælles erklæring, der udtrykkeligt fastsætter en udvidelse af de toldpræferencer, som Unionen indrømmer Kongeriget Marokko i henhold til den nævnte aftale, til at omfatte varer med oprindelse i Vestsahara, og som udtrykker parternes klare og utvetydige hensigt om at indføre et retsgrundlag for en sådan udvidelse. Endvidere skal det bemærkes, at den omtvistede aftale i modsætning til den liberaliseringsaftale, som Domstolen undersøgte (jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 111-114), skal anses for at udgøre en undtagelse fra associeringsaftalens artikel 94 om aftalens territoriale anvendelsesområde for så vidt angår anvendelsesområdet for den ordning, der finder anvendelse ved indførsel til Unionen af landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter, fisk og fiskevarer, som er genstand for protokol nr. 1.
- 190 Det skal i øvrigt bemærkes, at selv om det bl.a. følger af Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra c), at bestemmelserne i en traktat skal fortolkes under hensyntagen til enhver folkeretlig retsregel, der finder anvendelse mellem parterne, kan dette krav ikke danne grundlag for en fortolkning af sådanne bestemmelser, der går imod deres ordlyd, når disses betydning er klar, og det i øvrigt er fastslået, at denne betydning svarer til den, som parterne i traktaten havde ønsket at give dem (jf. i denne retning og analogt dom af 13.7.2018, Confédération nationale du Crédit mutuel mod ECB, T-751/16, EU:T:2018:475, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 191 Navnlig må gennemførelsen af det fortolkningsprincip, der er nævnt i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra c), ikke være uforeneligt med det princip, der er fastsat i denne artikels stk. 1, hvorefter 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.
- 192 I det foreliggende tilfælde vil en fortolkning af bestemmelserne i den fælles erklæring om Vestsahara, hvorefter disse bestemmelser ikke finder anvendelse på Vestsaharas område, desuden bevirke, at denne fælles erklæring og dermed hele den omtvistede aftale mister sit indhold (jf. i denne retning og analogt dom af 23.11.2016, Kommissionen mod Stichting Greenpeace Nederland og PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, præmis 50). Som det fremgår af analysen i præmis 175-184 ovenfor, har denne aftale nemlig alene til formål gennem denne fælles erklæring at udvide de toldpræferencer, der inden for rammerne af associeringsaftalen oprindeligt blev indrømmet varer med marokkansk oprindelse, til at omfatte varer fra Vestsahara. En sådan fortolkning ville desuden være til hinder for enhver effektiv gennemførelse af den nævnte aftale, hvilket ikke er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet.
- 193 Som allerede anført i præmis 170 ovenfor er det under alle omstændigheder muligt, at sagsøgeren kan anses for at opfylde betingelsen om at være umiddelbart berørt, som følge af de virkninger, som den omtvistede aftale og den anfægtede afgørelse har på Unionens område, idet indrømmelsen af toldpræferencer for varer fra Vestsahara sker i forbindelse med deres indførsel til EU.

– *Hvorvidt den omtvistede aftale har indvirkning på Vestsaharas befolkning som tredjepart*

- 194 Indledningsvis bemærkes, således som Domstolen anførte i præmis 100 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, at i henhold til det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, som reglen i Wienerkonventionens artikel 34 er et særligt udtryk for, bør traktaterne hverken skabe forpligtelser eller rettigheder for tredjeparter uden deres samtykke. I den konkrete sag fandt Domstolen, således som Retten allerede har bemærket, i samme doms præmis 106, at Vestsaharas befolkning i henhold til dette princip skal anses for en »tredjepart«, der kan påvirkes af gennemførelsen af associeringsaftalen i tilfælde af, at Vestsaharas område medtages under den nævnte aftales anvendelsesområde. I samme præmis i den nævnte dom udledte Domstolen desuden heraf, at en sådan inddragelse under alle omstændigheder indebærer, at der skal indhentes samtykke fra denne tredjepart, såvel i det tilfælde, hvor en sådan gennemførelse kan skabe forpligtelser, som i det tilfælde, hvor den kan skabe rettigheder for denne tredjepart.
- 195 Disse betragtninger kan være relevante for enhver bestemmelse i associeringsaftalen eller i en senere aftale, der udtrykkeligt fastsætter, at den finder anvendelse på Vestsahara. Eftersom en eventuel gennemførelse af en sådan aftale på dette område kan påvirke dennes befolkning som tredjepart, gælder det samme så meget desto mere for dens udtrykkelige anvendelse på det nævnte område. Som det er blevet konkluderet i præmis 189 ovenfor, udgør den omtvistede aftale, der ligger efter associeringsaftalen, en undtagelse fra sidstnævnte aftales artikel 94, for så vidt som den udtrykkeligt udvider den ordning for indførsel af landbrugsprodukter til EU, der er fastsat i protokol nr. 1, til dette område.
- 196 Under alle omstændigheder kan det af retspraksis udledes, at indrømmelse af toldpræferencer for varer med oprindelse i Vestsahara i forbindelse med deres indførsel til Unionen på grundlag af certifikater, der er udstedt af Kongeriget Marokkos toldmyndigheder, kræver samtykke fra befolkningen i dette område (jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 197 Denne konklusion ændres ikke af Comaders argument om, at den omtvistede aftale under alle omstændigheder ikke kan gøres gældende over for Vestsaharas befolkning, således at sagsøgeren ikke kan anlægge sag ved Unionens retsinstanser.
- 198 I denne henseende bemærkes for det første, således som det fremgår af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, at spørgsmålet om, hvorvidt en international konvention berører en tredjepart i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning, er et spørgsmål, der går forud for spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte tredjepart har givet samtykke til den omhandlede konvention. Selv om det antages, således som Comader har anført, at den omstændighed, at den pågældende tredjepart ikke har givet samtykke til den nævnte konvention, medfører, at konventionen ikke kan gøres gældende i denne henseende, er denne omstændighed følgelig uden betydning for, om et søgsmål for Unionens retsinstanser kan antages til realitetsbehandling med henblik på at forsvare denne tredjeparts rettigheder, der er berørt af den omhandlede aftale. Spørgsmålet om, hvorvidt et søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, kan antages til realitetsbehandling, afgøres under alle omstændigheder udelukkende af de betingelser, der er fastsat i denne artikel, således som disse er fortolket i retspraksis. I denne henseende kan betingelserne for, hvornår en international aftale kan gøres gældende over for en tredjepart i den internationale retsorden, ikke tillægges betydning.

199 For det andet skal det bemærkes, at Comaders betragtninger om, at den omtvistede aftale angiveligt ikke kan gøres gældende over for Vestsaharas befolkning, ikke kan rejse tvivl om den omstændighed, at Domstolen har fastslået, at det er muligt, at denne befolkning kan påvirkes som tredjepart i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning, af en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, i det tilfælde, hvor aftalen gennemføres på dette område. Hvad angår udtalelsen fra en professor i folkeret, som Comader har henvist til, skal det i øvrigt bemærkes, at selv om Unionens retsinstanser i givet fald kan hente inspiration i retslitteraturen, når de undersøger et spørgsmål, der endnu ikke er blevet afgjort i EU-retten (jf. i denne retning dom af 12.7.1957, Algera m.fl. mod Den Fælles Forsamling, 7/56 og 3/57-7/57, EU:C:1957:7, s. 45), kan Retten til gengæld ikke støtte sig herpå for at rejse tvivl om Domstolens fortolkning af folkeretten.

200 Det følger af det ovenstående, at den omtvistede aftales territoriale anvendelsesområde omfatter Vestsaharas område, og at denne aftale derfor kan påvirke dette områdes befolkning og således kræver dennes samtykke. Det skal derfor efterprøves, om disse omstændigheder, henset til den rolle, som sagsøgeren spiller i forbindelse med områdets selvbestemmelsesproces som repræsentant for den nævnte befolkning, kan godtgøre, at organisationen er umiddelbart berørt.

iii) Det tredje led af Rådets argumentation om den manglende ændring af sagsøgerens retsstilling som følge af, at denne kun i begrænset omfang har deltaget i Vestsaharas selvbestemmelsesproces

201 Ifølge Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader indebærer den rolle, som sagsøgeren er blevet tildelt i forbindelse med Vestsaharas selvbestemmelsesproces, ikke, at den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale har direkte indvirkning på sagsøgerens retsstilling. Sagsøgerens repræsentationsbeføjelse er nemlig begrænset og ikke eksklusiv, og sagsøgeren er ikke en økonomisk aktør. Desuden foregriber den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale ikke resultatet af denne proces. Den anfægtede afgørelses virkninger i forhold til sagsøgeren er således højst indirekte og politisk.

202 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse alene på grund af den omstændighed, at den påvirker Vestsaharas befolkning som omhandlet i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, har direkte retsvirkninger for sagsøgerens situation som den eneste repræsentant for Vestsaharas befolkning. Sagsøgeren har endvidere som svar på Rådets argumenter anført, at den politiske selvbestemmelsesproces »åbenbart« omfatter økonomiske spørgsmål, der er knyttet til udnyttelsen af naturressourcerne, og at den omtvistede aftale under alle omstændigheder rejser et »territoriant« spørgsmål, således at tvisten fuldt ud henhører under rammerne for udøvelsen af sagsøgerens hverv.

203 I denne henseende skal der først henvises til den særlige situation i Vestsahara, således som den følger af udviklingen i den internationale kontekst, der er nævnt i præmis 2-19 ovenfor. Selv om selvbestemmelsesprocessen for dette ikke-selvstyrende område stadig er i gang, har dets administrerende myndighed som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, dvs. Kongeriget Spanien, nemlig siden den 26. februar 1976, betragtet sig som fritaget for enhver international forpligtelse i forhold til forvaltningen af dette område, hvilket FN's organer har taget til efterretning (jf. præmis 13 ovenfor). Parterne i denne proces, der gennemføres under ledelse af FN, er følgelig dels Kongeriget Marokko, som gør krav på at kunne udøve suveræne rettigheder på dette område, dels sagsøgeren som repræsentant for dette områdes befolkning. Som Kommissionen i det væsentlige har anført i sit interventionsindlæg, er der således tale om en »legitimitetskonflikt« mellem Kongeriget Marokko og sagsøgeren med hensyn til, hvem der repræsenterer området og dets befolkning. Navnlig findes der ikke, således som det fremgår af

drøftelserne mellem parterne i forbindelse med den foreliggende tvist, en aftale mellem Kongeriget Marokko og sagsøgeren om, hvem der har kompetence til at indgå en international aftale, der finder anvendelse på dette område.

- 204 Hvad dernæst angår spørgsmålet om, i hvilket omfang sagsøgeren kan repræsentere Vestsaharas befolkning, og hvilke konsekvenser dette kan have for spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren skal anses for at være umiddelbart berørt af en afgørelse om indgåelse af en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på dette område, skal det bemærkes, at Unionens retsinstanser hverken i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK eller i de kendelser, der er nævnt i præmis 43 ovenfor, har taget stilling hertil.
- 205 Rådet har til gengæld henvist til punkt 183-194 i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677). I denne henseende har generaladvokaten i punkt 185 og 186 i dette forslag til afgørelse anført, at FN efter generaladvokatens opfattelse kun har anerkendt sagsøgeren som repræsentant for Vestsaharas befolkning i den politiske proces, der har til formål at afgøre spørgsmålet om den stedlige befolknings selvbestemmelse. Generaladvokaten har imidlertid bemærket, at den tvist, der var genstand for sagerne T-512/12 og C-104/16 P, ikke var en del af denne politiske proces.
- 206 Det kan imidlertid af punkt 7 i resolution 34/37 udledes, at det snarere forholdt sig således, at FN's Generalforsamling var af den opfattelse, at det var nødvendigt, at sagsøgeren deltog i forhandlingerne med Kongeriget Marokko om Vestsaharas endelige status, fordi sagsøgeren var en legitim repræsentant for befolkningen i dette område (jf. præmis 16 og 91 ovenfor). FN-organernes anerkendelse af sagsøgeren som repræsentant for den nævnte befolkning går således logisk forud for anerkendelsen af sagsøgerens ret til at være part i selvbestemmelsesprocessen for dette område. Denne fortolkning bekræftes af ordlyden af punkt 10 i resolution 35/19 (jf. præmis 16 ovenfor).
- 207 Selv om det er korrekt, at den proces, som under FN's ledelse gennemføres i Vestsahara, ikke omfatter handelsmæssige eller toldmæssige aspekter, betyder sagsøgerens deltagelse i denne proces følgelig ikke, at organisationen ikke kan repræsentere Vestsaharas befolkning i forbindelse med en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko vedrørende sådanne områder, eftersom denne repræsentation er nødvendig for at beskytte Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at den omtvistede aftale, således som sagsøgeren med rette har anført, ikke alene rejser handelsmæssige eller toldmæssige spørgsmål, men også et specifikt territorielt spørgsmål, der vedrører sagsøgeren, for så vidt som denne aftale finder anvendelse på det område, med hensyn til hvilket denne befolkning har ret til selvbestemmelse.
- 208 Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er den eneste som kan repræsentere Vestsaharas befolkning, er det på dette trin tilstrækkeligt at bemærke, at det af sagsakterne ikke fremgår, at FN's organer, således som sagsøgeren i det væsentlige har anført, har rejst tvivl om den holdning, der kommer til udtryk i resolution 34/37 og 35/19, og har anerkendt, at andre organisationer end sagsøgeren har beføjelse til at repræsentere den omhandlede befolkning. I modsætning til, hvad Kommissionen og Comader har gjort gældende, er den omstændighed, at disse instanser, når de foretager opfølgning på selvbestemmelsesprocessen i overensstemmelse med deres mandat, har forbindelser og udvekslinger med andre organisationer end sagsøgeren, bl.a. fra civilsamfundet, og med de marokkanske myndigheder, ikke afgørende i denne henseende.

- 209 Spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Spanien på trods af dettes erklæring af 26. februar 1976 fortsat skal anses for administrerende myndighed som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, hvilket blev behandlet i punkt 187-192 i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677), er på samme måde ikke relevant i det foreliggende tilfælde. For det første kan det nemlig af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario udledes, at Domstolen fandt, at Vestsaharas befolkning i forhold til associeringsaftalen udgjorde en fra Kongeriget Spanien særskilt tredjepart, som var i stand til selv at udtrykke sit samtykke til gennemførelsen af denne aftale eller en efterfølgende aftale på dette område. For det andet kan de beføjelser, som Kongeriget Spanien eventuelt har bevaret, således som sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, under alle omstændigheder ikke gøres gældende over for sagsøgeren, for så vidt som organisationen er blevet anerkendt af FN som repræsentant for denne befolkning, således som det fremgår af præmis 207 ovenfor, og for så vidt som sagsøgerens deltagelse i selvbestemmelsesprocessen ikke udelukker, at denne kan afgive samtykke på vegne af denne befolkning til en aftale, der finder anvendelse på det nævnte område.
- 210 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at Unionens indgåelse af den omtvistede aftale med en af parterne i den igangværende selvbestemmelsesproces på Vestsaharas område – en part, som gør krav på suverænitet over Vestsahara, og som selv har indgået den nævnte aftale på dette grundlag – nødvendigvis afføder retsvirkninger for den anden part i denne proces, henset til den »legitimitetskonflikt«, som disse parter har med hensyn til dette område.
- 211 Det fremgår i øvrigt af begrundelsen for den omtvistede aftale og betragtningerne til den anfægtede afgørelse, at parterne selv, og navnlig Unionen, er bevidste om, at indgåelsen af denne aftale ikke er uden forbindelse med den igangværende selvbestemmelsesproces i Vestsahara.
- 212 Dette kommer til udtryk ved den omstændighed, at parterne i den omtvistede aftales tredje afsnit har sørget for at præcisere, at indgåelsen af denne aftale ikke berører deres respektive holdninger til Vestsaharas status, nemlig for så vidt angår Unionen at der er tale om et ikke-selvstyrende område, og for så vidt angår Kongeriget Marokko at der er tale om en del af dets område. Det samme gælder tilkendegivelsen i aftalens fjerde afsnit om, at parterne fastholder deres støtte til »FN-processen«. Det skal heraf udledes, at parterne var af den opfattelse, at indgåelsen af den omtvistede aftale indebar en risiko for, at aftalen ville blive opfattet som udtryk for en fælles holdning til dette områdes status, og at den ville skade den omhandlede selvbestemmelsesproces, og at det var nødvendigt at foretage disse præciseringer for at udelukke en sådan risiko.
- 213 Disse betænkeligheder afspejles ligeledes i tredje og tiende betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 51 ovenfor). Navnlig har Rådet i denne sidstnævnte betragtning besvaret bemærkninger fra de »socioøkonomiske og politiske aktører«, der deltog i Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens drøftelser, og som »forkaste[de] udvidelsen [af associeringsaftalens toldpræferencer til at omfatte Vestsahara]«, idet de »vurdere[de], at sådan en aftale vil[le] stadfæste Marokkos position over for Vestsaharas territorium«. I denne henseende har Rådet anført, at »der [...] i denne aftale [intet er], der giver grund til at antage, at den vil føre til anerkendelsen af Marokkos suverænitet over Vestsahara«, og at »Unionen [desuden] fortsætter [...] med forøget styrke med at støtte den proces, der skal føre til en fredelig løsning af den tvistbilæggelsesprocedure, der er indledt og fortsat foregår under De Forenede Nationers tilsyn«.
- 214 Selv om sagsøgeren ikke formelt blev opfordret til at deltage i de i præmis 213 ovenfor omhandlede udvekslinger, fandt udvekslingerne mellem sagsøgeren og EU-Udenrigstjenesten vedrørende den omtvistede aftale i øvrigt sted den 5. februar 2018, som det allerede er anført, og i rapporten af 11. juni 2018 redegjorde Kommissionen for sin holdning til den påtænkte indgåelse

af denne aftale ved udtrykkeligt at henvise til disse udvekslinger. Denne holdning var sammenfaldende med holdningen hos de »socioøkonomiske og politiske aktører«, der er nævnt i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse, i den forstand, at sagsøgeren modsatte sig indgåelsen af den omtvistede aftale. Selv om sagsøgeren ikke er part i denne aftale og ikke deltog i forhandlingerne med henblik på dens indgåelse, som kun involverede Unionens myndigheder og de marokkanske myndigheder, er sagsøgeren følgelig af institutionerne blevet anset for en legitim forhandlingspartner, der kunne tilkendegive sin holdning til den nævnte aftale (jf. præmis 98 ovenfor).

- 215 Heraf følger, at eftersom indgåelsen af den omtvistede aftale berører Vestsaharas befolkning og kræver dennes samtykke, har den anfægtede afgørelse umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling som repræsentant for denne befolkning. Eftersom denne aftale blev indgået med Kongeriget Marokko, berører den desuden umiddelbart sagsøgeren som part i selvbestemmelsesprocessen på dette område. For det første er det nemlig ubestridt, at sagsøgeren ikke har givet sit samtykke til indgåelsen af den omtvistede aftale. For det andet har sagsøgeren inden for rammerne af den foreliggende sag gjort gældende, at der ikke er indhentet et gyldigt samtykke fra befolkningen i Vestsahara, bl.a. som følge af den omstændighed, at sagsøgeren ikke selv har afgivet dette samtykke.
- 216 De argumenter, som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har fremført, rejser ikke tvivl om denne konklusion.
- 217 Dels er den omstændighed, at sagsøgeren ikke er en økonomisk aktør, uden betydning, idet organisationen ikke har påberåbt sig denne egenskab og ikke har argumenteret for, at denne er umiddelbart berørt som følge af, at de regler, der betinger indrømmelsen af toldpræferencer for varer fra Vestsahara, finder anvendelse på sagsøgeren, men som følge af selve aftalens territoriale anvendelsesområde. Hvad endvidere angår sammenligningen mellem den foreliggende sag og den sag, der gav anledning til dom af 20. september 2019, Venezuela mod Rådet (T-65/18, EU:T:2019:649, under appel), som Rådet og Kommissionen har påberåbt sig til støtte for deres argumentation, er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen ved dom af 22. juni 2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), ophævede den af Rådet påberåbte dom fra Retten med den begrundelse, at Retten havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke umiddelbart havde indvirkning på Den Bolivariiske Republik Venezuelas retsstilling, og ved på dette grundlag at tiltræde Rådets anden afvisningsgrund (dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 73). Rådet kan derfor ikke med rette henvise til den ovenfor nævnte dom fra Retten med henblik på at rejse tvivl om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt. Desuden vedrørte den omhandlede tvist mellem det ovennævnte tredjeland og Rådet ensidige retsakter, der udelukkende fandt anvendelse på Unionens område, og i hvilken forbindelse der ikke bestod krav om, at en tredjepart skulle give samtykke til disse retsakter, hvorfor denne sammenligning under alle omstændigheder ikke er relevant.
- 218 Dels betyder den omstændighed, at den omtvistede aftale og den anfægtede afgørelse ikke foregriber resultatet af selvbestemmelsesprocessen, ikke, at disse retsakter ikke kan ændre sagsøgerens retsstilling som repræsentant for en tredjepart i forhold til denne aftale og som part i denne proces. Det samme gør sig gældende for den »indirekte« »politiske« indvirkning på denne proces.
- 219 Det følger af det ovenstående, at de tre led i Rådets argumentation vedrørende det første kriterium for at være umiddelbart berørt skal forkastes, og at sagsøgeren opfylder dette kriterium.

2) Det andet kriterium for at være umiddelbart berørt, hvorefter gennemførelsen af den anfægtede foranstaltning skal have en rent automatisk karakter og udelukkende følge af EU-lovgivningen

- 220 Hvad angår det andet kriterium for at være umiddelbart berørt, hvorefter gennemførelsen af den anfægtede foranstaltning skal have en rent automatisk karakter og udelukkende følge af EU-lovgivningen, skal det bemærkes, at Rådet ikke har fremført nogen specifik argumentation vedrørende dette kriterium.
- 221 I denne henseende bemærkes, at den omtvistede aftale, således som sagsøgeren har gjort gældende, blot udgør en geografisk udvidelse af de toldpræferencer, der allerede er indrømmet Kongeriget Marokko, uden at mængden eller de varer, der er omfattet af disse præferencer, ændres. Gennemførelsen af denne aftale på Unionens område overlader derfor ikke nogen skønsmargen til de myndigheder, der skal anvende de nævnte toldpræferencer, eftersom den omstændighed, at en vare, som er omfattet af den omtvistede aftale, hidrører fra Vestsahara, indebærer, at de toldpræferencer, der er fastsat i denne aftale, skal anvendes på disse varer.
- 222 Som anført i præmis 215 ovenfor forholder det sig i øvrigt således, at eftersom sagsøgeren i sin egenskab af repræsentant for Vestsaharas befolkning ikke har givet samtykke til indgåelsen af den omtvistede aftale, som finder anvendelse på dette område, medfører den anfægtede afgørelse, hvorved denne aftale er blevet godkendt, umiddelbart en ændring af sagsøgerens retsstilling, uden at det er nødvendigt at træffe andre foranstaltninger.
- 223 Kommissionen har ganske vist bestridt, at sagsøgeren er umiddelbart berørt som følge af, at den omtvistede aftale har direkte virkning for enkeltpersoner. Det følger imidlertid af retspraksis (jf. præmis 144 ovenfor), at det med henblik på at afgøre, om det andet kriterium for at være umiddelbart berørt er opfyldt, er nødvendigt at tage stilling til, om gennemførelsen af den omtvistede aftales bestemmelser sker helt automatisk og udelukkende følger af EU-lovgivningen uden anvendelse af andre mellemkommende regler. Relevansen af dette spørgsmål kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at den direkte virkning af disse bestemmelser i øvrigt kan være afgørende for, om det er muligt for enkeltpersoner at påberåbe sig indholdet af disse bestemmelser.
- 224 Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse.

b) Hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt

- 225 Rådet har gjort gældende, at sagsøgerens deltagelse i forhandlingerne om Vestsaharas status ikke kan individualisere denne i forhold til den anfægtede afgørelse, og at den omtvistede aftale ikke påvirker sagsøgerens stilling inden for rammerne af disse forhandlinger. Rådet har i duplikken tilføjet, at selv hvis det antages, at sagsøgeren er ansvarlig for økonomiske spørgsmål vedrørende Vestsahara, følger det navnlig af præmis 69 i dom af 10. april 2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), at dette ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at sagsøgeren er individuelt berørt af den omtvistede aftale.
- 226 Kommissionen, Den Franske Republik og Comader har i det væsentlige fremført de samme argumenter som Rådet.
- 227 Sagsøgeren har gjort gældende, at denne er individuelt berørt, eftersom det af præmis 100-106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario fremgår, at befolkningen i Vestsahara, som sagsøgeren er repræsentant for, skal give samtykke til enhver international aftale, der finder

anvendelse på Saharas område. Henset til den rolle, som sagsøgeren spiller i forhold til denne befolkning, bl.a. ved at tilkendegive samtykke til at være bundet af traktater, har sagsøgeren således særlige egenskaber, der karakteriserer denne i forhold til enhver anden person, og sagsøgeren er således individuelt berørt af den anfægtede afgørelse. I replikken har sagsøgeren tilføjet, at Rådet ved at foretage de høringer, der er beskrevet i præmis 48 ovenfor, har forhindret sagsøgeren i at udøve sin ret til at give udtryk for Vestsaharas befolknings samtykke og har i det væsentlige gentaget den argumentation, der er fremført med henblik på at godtgøre, at organisationen er umiddelbart berørt af denne afgørelse.

- 228 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at andre personer end en beslutnings adressater kun kan gøre gældende, at de berøres individuelt, hvis denne beslutning 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 adressaten for en sådan beslutning (dom af 13.10.2011, *Deutsche Post og Tyskland mod Kommissionen*, C-463/10 P og C-475/10 P, EU:C:2011:656, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 229 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at sagsøgeren som repræsentant for befolkningen i et ikke-selvstyrende område, som har ret til selvbestemmelse, i henhold til folkeretten råder over egne beføjelser, der adskiller sig fra de beføjelser, som tilkommer parterne i den omtvistede aftale. Sagsøgeren kan således med føje med henblik på at godtgøre, at denne er individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, gøre gældende, at denne afgørelse forhindrer organisationen i at udøve disse kompetencer, således som den ønsker.
- 230 I forbindelse med undersøgelsen af, om sagsøgeren er umiddelbart berørt, blev det for det første konkluderet, at sagsøgerens deltagelse i den igangværende politiske proces i Vestsahara ikke indebærer, at sagsøgeren ikke kan repræsentere dette områdes befolkning i forbindelse med en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko på handels- og toldområdet, som finder anvendelse på Vestsahara, eftersom denne repræsentation er nødvendig for at sikre denne befolknings ret til selvbestemmelse. For det andet blev det ligeledes bemærket, at det ikke fremgik af sagsakterne, at FN's organer har anerkendt andre organisationer end dem, der er bemyndiget til at repræsentere den omhandlede befolkning. For det tredje rejser Unionens indgåelse af den omtvistede aftale med en af parterne i selvbestemmelsesprocessen i modsætning til, hvad Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har gjort gældende, spørgsmål, der ikke kan anses for at være helt uvedkommende for denne proces, og som derfor vedrører sagsøgeren som part heri (jf. præmis 206-215 ovenfor).
- 231 Under disse omstændigheder skal sagsøgeren anses for at være berørt af den anfægtede afgørelse på grund af egenskaber, som er særlige for sagsøgeren, og som individualiserer denne som repræsentant for Vestsaharas befolkning og som part i selvbestemmelsesprocessen på samme måde som adressaten for denne afgørelse. Sagsøgeren skal derfor have mulighed for at få Unionens retsinstanser til at prøve denne afgørelse med henblik på at undersøge, om Unionen lovligt har kunnet give samtykke til, at den omtvistede aftale finder anvendelse på dette område.
- 232 Disse betragtninger ændres ikke af de argumenter, som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har fremført.
- 233 Hvad for det første angår dom af 10. april 2003, *Kommissionen mod Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217), skal det bemærkes, at Domstolen i denne sag tog stilling til en appel iværksat af Kommissionen vedrørende en dom afsagt af Retten i en tvist, hvori De Nederlandske Antiller, der er et oversøisk territorium, som er tilknyttet Det Europæiske

Fællesskab ved en associeringsaftale, anfægtede beskyttelsesforanstaltninger over for indførsel af ris med oprindelse i de oversøiske lande og territorier (herefter »OLT«). Disse foranstaltninger var af generel rækkevidde, og på trods af, at de berørte sektoren for risforarbejdning på De Nederlandske Antiller, og at disse havde givet anledning til størstedelen af indførslerne af denne vare med oprindelse i OLT til Fællesskabet, vedrørte de ikke specifikt indførsel fra dette særlige oversøiske område, men fra alle OLT.

- 234 Det var på denne baggrund, at Domstolen fandt, at den almene interesse, som De Nederlandske Antiller kunne have i den økonomiske velfærd på dette område, og de anfægtede foranstaltningers indvirkning på sektoren for risforarbejdning, som var en virksomhedsaktivitet, der kunne udøves af en hvilken som helst erhvervsdrivende i et hvilket som helst OLT, ikke udgjorde omstændigheder, der kunne individualisere sagsøgerne (jf. i denne retning dom af 10.4.2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen, C-142/00 P, EU:C:2003:217, præmis 66-79).
- 235 Omstændighederne i den tvist, der gav anledning til dom af 10. april 2003, Kommissionen mod Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), kan derfor ikke sammenlignes med omstændighederne i den foreliggende sag. Dels vedrørte de foranstaltninger, der anfægtedes inden for rammerne af denne tvist, nemlig ikke specifikt sagsøgernes område. Dels indebar vedtagelsen af disse foranstaltninger under alle omstændigheder ikke, at der krævedes samtykke fra dette områdes befolkning.
- 236 For det andet er den af Kommissionen og Den Franske Republik anførte henvisning til retspraksis vedrørende betingelsen om, at sammenslutninger skal være individuelt berørt (jf. dom af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 3.4.2014, ADEAS mod Kommissionen, T-7/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:221, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis), ikke relevant i det foreliggende tilfælde. Spørgsmålet om, hvorvidt en sammenslutning, der repræsenterer private interesser hos en gruppe privatpersoner eller virksomheder, er individuelt berørt, kan nemlig ikke sammenlignes med spørgsmålet om, hvorvidt en organisation som sagsøgeren, der repræsenterer befolkningen i et ikke-selvstyrende område, er individuelt berørt.
- 237 For det tredje kan den omstændighed, at sagsøgeren ikke deltog i de forhandlinger, som Unionen førte med henblik på indgåelsen af den omtvistede aftale, ikke gøres gældende over for sagsøgeren, henset til sagsøgerens rolle og de omstændigheder, der er nævnt i præmis 230 ovenfor, som er tilstrækkelige til at individualisere sagsøgeren i forhold til den anfægtede afgørelse. I den foreliggende sag har sagsøgeren endvidere rejst tvivl om lovligheden af den anfægtede afgørelse netop som følge af, at sagsøgeren ikke fik mulighed for at deltage i indgåelsen af den nævnte aftale med henblik på at give udtryk for Vestsaharas befolknings samtykke hertil.
- 238 Det følger heraf, at sagsøgeren ikke alene er umiddelbart, men også individuelt berørt af den anfægtede afgørelse. Den af Rådet fremsatte formalitetsindsigelse vedrørende sagsøgerens manglende søgsmålskompetence skal derfor forkastes, og søgsmålets realitet skal herefter behandles.

B. Søgsmålets realitet

- 239 Sagsøgeren har påberåbt sig ti anbringender til støtte for søgsmålet. Det første anbringende vedrører Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, det andet tilsidesættelse af dets forpligtelse til at kontrollere overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og den humanitære folkeret, det tredje tilsidesættelse af forpligtelsen til at opfylde

Domstolens domme, det fjerde tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, der udgør principper og værdier, som er vejledende for Unionens optræden udadtil, det femte tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, det sjette fejlagtig anvendelse af proportionalitetsprincippet, det syvende tilsidesættelse af retten til selvbestemmelse, det ottende tilsidesættelse af princippet om traktaters relative virkning, det niende tilsidesættelse af den humanitære folkeret og det tiende tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler Unionen i henhold til retten om internationalt ansvar.

1. Det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse

- 240 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet som EU-organ ikke havde kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, eftersom denne afgørelse vedrørte indgåelsen af en international aftale, som fandt anvendelse på et område, hvorover et folk, som ikke er part i aftalen, udøver suverænitet, og i hvilken forbindelse hverken Unionen eller dens medkontrahent har beføjelser.
- 241 Rådet har gjort gældende, at sagsøgeren med dette anbringende reelt har anfægtet Unionens kompetence med henvisning til, at princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning er blevet tilsidesat, og har henvist til sit svar på det syvende og det ottende anbringende. Rådet har endvidere anført, at den har kompetence til at indgå internationale aftaler i medfør af artikel 218, stk. 6, TEUF.
- 242 Kommissionen har gjort gældende, at folkeretten ikke er til hinder for, at den administrerende myndighed for et ikke-selvstyrende område indgår en international aftale, der finder anvendelse på dette område. I det foreliggende tilfælde skal Kongeriget Marokko de facto anses for at være den administrerende myndighed for Vestsahara. Den Franske Republik har i det væsentlige argumenteret for et tilsvarende synspunkt. Comader har i det væsentlige støttet Rådets besvarelse af dette anbringende.
- 243 Indledningsvis skal det bemærkes, at i overensstemmelse med princippet om kompetencetildeling, der er fastsat i artikel 5, stk. 1 og 2, TEU, handler Unionen kun inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat i disse traktater. Hvad nærmere bestemt angår Unionens institutioner nævnes det specifikt i artikel 13, stk. 2, TEU, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse (dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 97 og 98).
- 244 Som det fremgår af den første henvisning i den anfægtede afgørelse, vedtog Rådet i det foreliggende tilfælde denne afgørelse på grundlag af artikel 207, stk. 4, første afsnit, TEUF, sammenholdt med artikel 218, stk. 6, andet afsnit, litra a), nr. i), TEUF.
- 245 Sagsøgeren har ikke bestridt, at Rådet har overholdt de procedurer og betingelser, der finder anvendelse på en retsakt vedtaget på grundlag af de bestemmelser i EUF-traktaten, der er nævnt i præmis 244 ovenfor. Inden for rammerne af dette anbringende har sagsøgeren reelt alene anfægtet Unionens kompetence til at indgå den omtvistede aftale med den begrundelse, at denne aftale finder anvendelse på et udenlandsk område, der henhører under Vestsaharas befolknings suverænitet. Sagsøgeren har i denne forbindelse navnlig henvist til det almindelige retsprincip, der er forankret i det latinske udtryk »nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet«.

- 246 I denne henseende kan det ganske vist bemærkes, at visse folkeretlige regler kan være til hinder for, at Unionen på grund af sin status som international organisation selv tilslutter sig en international konvention eller i det mindste kan opstille strenge rammer for en sådan tiltrædelse (jf. i denne retning udtalelse 2/91 (ILO-konvention nr. 170) af 19.3.1993, EU:C:1993:106, præmis 5, og dom af 20.11.2018, Kommissionen mod Rådet (Beskyttet havområde i Antarktis), C-626/15 og C-659/16, EU:C:2018:925, præmis 128-130). På samme måde har folkeretten i visse tilfælde været til hinder for, at traktater, der finder anvendelse på et ikke-selvstyrende område, indgås med en bestemt tredjestat som følge af de overtrædelser, som den nævnte stat har begået på dette område (Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 21.6.1971, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) (ICJ Reports 1971, s. 16, punkt 122-126).
- 247 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren imidlertid ikke påberåbt sig nogen folkeretlig regel, der kan begrænse Unionens beføjelse til at indgå en bilateral aftale som den omtvistede aftale som følge af dennes status som international organisation. Selv om sagsøgeren er af den opfattelse, at visse principper i folkeretlig sædvaneret er til hinder for, at Unionen indgår den nævnte aftale, har sagsøgeren i øvrigt ikke påberåbt sig nogen regel i EU-retten, der f.eks. følger af en resolution vedtaget af FN's Sikkerhedsråd eller er fastslået ved en dom fra Den Internationale Domstol, og som udtrykkeligt indebærer et forbud mod, at der med Kongeriget Marokko på nogen måde indgås en international aftale, som finder anvendelse på Vestsaharas område.
- 248 Det fremgår desuden af præmis 98 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, at Domstolen principielt ikke har udelukket, at Unionen, henset til de folkeretlige principper, der finder anvendelse på forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko inden for rammerne af associeringsaftalen, har ret til at indgå en aftale med dette tredjeland, der indgår i denne ramme, og som udtrykkeligt fastsætter, at den finder anvendelse på Vestsahara.
- 249 Af disse grunde skal det første anbringende forkastes.
- 250 Det skal herefter undersøges, om der er grundlag for det tredje anbringende.

2. Det tredje anbringende, der i det væsentlige vedrører Rådets tilsidesættelse af sin forpligtelse til at overholde de krav, der følger af retspraksis om princippet om selvbestemmelse og af princippet om traktaters relative virkning

- 251 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ved at indgå en aftale med Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsaharas område uden sagsøgerens samtykke, har tilsidesat den forpligtelse til at opfylde Domstolens domme, der følger af artikel 266 TEUF. Domstolen har nemlig fastslået, at det i henhold til princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning er retligt umuligt at anse dette område for at være omfattet af anvendelsesområdet for de aftaler, der er indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko. Sagsøgeren har heraf udledt, at en udtrykkelig anvendelse af sådanne aftaler på det nævnte område af de samme grunde så meget desto mere er udelukket. I øvrigt har sagsøgeren i stævningens første del, i de indledende betragtninger i replikken og i bemærkningerne til interventionsindlæggene navnlig anført, at indgåelsen af den omtvistede aftale er i strid med retspraksis, for så vidt som dette indebærer, at der ses bort fra Vestsaharas særskilte og særlige status og kravet om, at dette områdes befolkning skal give sit samtykke.

- 252 Rådet har gjort gældende, at det ved at indgå en aftale, der udtrykkeligt gør det muligt for associeringsaftalen at få virkninger på Vestsaharas område, efter at have opnået samtykke fra befolkningen i dette område, har efterkommet dommen i sagen Rådet mod Front Polisario.
- 253 I denne henseende har Rådet i de indledende betragtninger til svarskriftet, der har overskriften »Horisontale spørgsmål«, i det væsentlige gjort gældende, at institutionerne, henset til den særlige situation i Vestsahara, der gør det umuligt at høre befolkningen i dette område direkte eller gennem en institutionel repræsentant, har kunnet gøre brug af deres skønsmæssige til at foretage høringer på grundlag af et objektive kriterium, nemlig fordelene for befolkningen i dette område, og har i denne henseende overholdt de gældende folkeretlige principper. Rådet har desuden anført, at de folkeretlige bestemmelser og principper, der finder anvendelse på administrerende myndigheder, er relevante i den foreliggende sag, henset til den omstændighed, at Kongeriget Marokko »faktisk forvalter« dette område, og at sagsøgeren under alle omstændigheder hverken har retsevne eller administrative midler til at indgå en handelsaftale med Unionen. Endelig har Rådet gjort gældende, at sagsøgeren ikke opfylder de betingelser, der er opstillet i retspraksis for at påberåbe sig folkeretlige regler, og at domstolsprøvelsen af den anfægtede afgørelse i forhold til principperne i folkeretlig sædvaneret nødvendigvis er begrænset til, om der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn.
- 254 I den del af interventionsindlægget, der har overskriften »Indledende juridiske betragtninger«, har Kommissionen i det væsentlige fremført en argumentation, der svarer til Rådets, og som vedrører borgernes mulighed for at påberåbe sig principperne i den folkeretlige sædvaneret og den begrænsede domstolsprøvelse af EU-retsakter, der foretages under hensyn til disse principper. I forbindelse med det syvende og det ottende anbringende har Kommissionen desuden gjort gældende dels, at tilsidesættelsen af retten til selvbestemmelse ikke kan påberåbes over for en retsakt, der er udstedt af Rådet, dels at princippet om traktaters relative virkning ganske vist kan indebære, at en international aftale ikke kan gøres gældende over for en tredjepart, men derimod ikke kan rejse tvivl om dens gyldighed. Endelig har Kommissionen anført, at sagsøgeren har en fejlagtig opfattelse af, hvilke konsekvenser der skal drages af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK. I disse domme begrænsede Domstolen sig nemlig til på grundlag af de relevante folkeretlige principper at fortolke de aftaler, som finder anvendelse på Marokkos område, men den udtalte sig ikke om gyldigheden af disse aftaler.
- 255 Kommissionen har i afsnittet »Indledende bemærkninger om de »faktiske omstændigheder« i sit interventionsindlæg i det væsentlige foretaget den samme analyse som Rådet for så vidt angår den proces, der førte til indgåelsen af den omtvistede aftale. Den har desuden præciseret, at denne aftale ikke indebærer, at varer fra Vestsahara anses for at have marokkansk oprindelse, idet disse varer udtrykkeligt anses for varer, som har oprindelse i dette område. Kommissionen har desuden gjort gældende, at den forhandlingsproces, der gennemføres under ledelse af FN, ikke indebærer, at sagsøgeren alene er betroet at »tale på vegne« af Vestsaharas befolkning.
- 256 Den Franske Republik er i det væsentlige enig i Rådets og Kommissionens analyse.
- 257 Comader har i afsnittet »Betragtninger om de faktiske omstændigheder« i sit interventionsindlæg til dels tilsluttet sig Kommissionens og Rådets analyse af den høringsproces, der gik forud for indgåelsen af den omtvistede aftale. Comader har desuden anført, at de lokale folkevalgte, som deltog i denne høring, er de legitime repræsentanter for Vestsaharas befolkning og nyder demokratisk legitimitet. I øvrigt har Comader navnlig gjort gældende, at artikel 266 TEUF ikke

finder anvendelse i den foreliggende sag. Endelig har Comader anført, at princippet om traktaters relative virkning ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, og at den omtvistede aftale under alle omstændigheder ikke kan gøres gældende over for sagsøgeren.

- 258 Indledningsvis bemærkes, at Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader bl.a. har rejst tvivl om det retlige grundlag for dette anbringende, og at deres argumenter i sidste ende rejser spørgsmålet om, hvorvidt anbringendet er irrelevant. Dette spørgsmål skal derfor undersøges, inden der i givet fald tages stilling til, om det nævnte anbringende er begrundet.

a) De af Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader anførte argumenter, der i det væsentlige vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det tredje anbringende er relevant

- 259 De argumenter, som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har fremført, rejser tvivl om retsgrundlaget for dette anbringende på tre punkter. For det første har de hævdet, at artikel 266 TEUF ikke finder anvendelse. For det andet kan de domme, som sagsøgeren har henvist til, ikke med føje påberåbes med henblik på at anfægte gyldigheden af aftaler indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko. For det tredje kan sagsøgeren ikke påberåbe sig de principper i folkeretlig sædvaneret, som sagsøgeren i det foreliggende tilfælde hævder er blevet tilsidesat.
- 260 I første række bemærkes, at i henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF er den institution eller det organ, kontor eller agentur, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, eller hvis undladelse er erklæret i strid med traktaterne, forpligtet til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom afsagt af Den Europæiske Unions Domstol.
- 261 Det fremgår af fast retspraksis, at den forpligtelse, der er fastsat i artikel 266 TEUF, og som finder analog anvendelse på domme, der erklærer en EU-retsakt ugyldig, indebærer, at de pågældende institutioner ikke blot har pligt til at tage hensyn til konklusionen i dommen om annulatio eller ugyldighed, men også til de præmisser, der har ført til domskonklusionen, og som danner det fornødne grundlag for denne i den forstand, at de er nødvendige, når det skal afgøres, hvad konklusionen helt præcist går ud på. Det er nemlig disse præmisser, som dels fastslår, nøjagtig hvilken bestemmelse der anses for ulovlig, dels angiver grundene til den i konklusion fastslåede ulovlighed, og som den pågældende institution skal tage hensyn til, når den udsteder en anden retsakt i stedet for den, der er blevet annulleret eller erklæret ugyldig (jf. dom af 28.1.2016, CM Eurologistik og GLS, C-283/14 og C-284/14, EU:C:2016:57, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 262 Det følger imidlertid hverken af ordlyden af artikel 266 TEUF eller af den retspraksis, der er nævnt i præmis 261 ovenfor, at den forpligtelse, der er fastsat i denne artikel, omfatter præmisserne i en dom, hvorved der blev givet medhold i et annulatio ssøgs m å l til prøvelse af en EU-retsakt.
- 263 Som det fremgår af præmis 34 og 40 ovenfor, tog Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, efter at have ophævet dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), endeligt stilling til tvisten, idet den afviste sagsøgerens søgs m å l på grund af manglende søgs m å lskompetence.
- 264 Hvad angår dommen i sagen Western Sahara Campaign UK er det ud over den omstændighed, at denne dom ikke rejste tvivl om gyldigheden af de anfægtede EU-retsakter, som var genstand for de præjudicielle spørgsmål, der var forelagt Domstolen, tilstrækkeligt at bemærke, at den under alle omstændigheder vedrørte en afgørelse og internationale aftaler på fiskeriområdet, hvis materielle

anvendelsesområde adskiller sig fra anvendelsesområdet for den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale. Tilsvarende konstateringer kan foretages mutatis mutandis for så vidt angår kendelse af 19. juli 2018, Front Polisario mod Rådet (T-180/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:496), og af 30. november 2018, Front Polisario mod Rådet (T-275/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:869).

- 265 Som Comader i det væsentlige har anført, kan sagsøgeren i det foreliggende tilfælde følgelig ikke af artikel 266 TEUF udlede en forpligtelse for institutionerne til at gennemføre de afgørelser fra Unionens retsinstanser, der er nævnt i præmis 263 og 264 ovenfor. Det foreliggende anbringende skal således forkastes som irrelevant, for så vidt som det er baseret på bestemmelserne i denne artikel.
- 266 Når dette er sagt, skal det bemærkes, at det ifølge fast retspraksis ikke kræves, at en part udtrykkeligt påberåber sig de bestemmelser, hvorpå den baserer de påberåbte anbringender, forudsat at genstanden for denne parts påstand samt de væsentligste faktiske og retlige omstændigheder, som påstanden støttes på, er anført i stævningen med tilstrækkelig klarhed. Denne retspraksis finder anvendelse mutatis mutandis i tilfælde af fejl i angivelsen af de bestemmelser, hvorpå et søgsmåls anbringender er baseret (jf. dom af 23.11.2017, Aurora mod CPVO – SESVanderhave (M 02205), T-140/15, EU:T:2017:830, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 267 Som det fremgår af præmis 251 ovenfor, er den argumentation, der er fremført til støtte for nærværende anbringende, i det foreliggende tilfælde baseret på et klagepunkt, der i det væsentlige vedrører institutionernes tilsidesættelse af deres forpligtelse til at overholde Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af aftaler mellem Unionen og Kongeriget Marokko i lyset af de gældende folkeretlige regler. Adspurgt i retsmødet om retsgrundlaget for dette anbringende anførte sagsøgeren i denne forbindelse i det væsentlige, at for så vidt som det af begrundelsen for den anfægtede afgørelse fremgår, at denne afgørelse blev vedtaget for at efterkomme dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, kan sagsøgeren med føje påberåbe sig betragtningerne i den nævnte dom med henblik på at godtgøre, at den nævnte afgørelse ikke overholder disse betragtninger. Rådet og Kommissionen er i øvrigt også af denne opfattelse, hvilket bekræftes af de argumenter, som de har anført som svar på sagsøgerens argumenter.
- 268 I denne henseende bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at Unionen er et retsfællesskab, hvori institutionerne er undergivet kontrol med, om deres retsakter er forenelige med bl.a. traktaterne og generelle retsprincipper, og hvori fysiske og juridiske personer skal have adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 269 EU-institutionerne er navnlig forpligtet til at opfylde de forpligtelser, der følger af EU-retten, således som disse fortolkes ved en dom, der fastslår et traktatbrud, en præjudiciel dom eller en fast retspraksis på området (jf. i denne retning og analogt dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 31 og 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 270 Inden for rammerne af et annulationssøgsmål tilkommer det således Unionens retsinstanser, når de skal tage stilling til et anbringende med dette indhold, at efterprøve, om den anfægtede afgørelse er i overensstemmelse med Domstolens praksis i de tilfælde, hvor Unionens retsinstanser af gældende EU-ret eller af folkeretten har udledt krav, der er relevante for vurderingen af denne afgørelses lovlighed.

- 271 Dette er tilfældet i den foreliggende sag for de forpligtelser, der ifølge dommen i sagen Rådet mod Front Polisario navnlig følger af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning. Således som det fremgår af sjette og tiende betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 51 ovenfor), forhandlede og indgik institutionerne nemlig den omtvistede aftale med henblik på at drage konsekvenserne af denne dom, idet de fastsatte et udtrykkeligt retsgrundlag for anvendelsen af præferenceordningen i associeringsaftalen på varer med oprindelse i Vestsahara, hvortil var knyttet garantier for overholdelsen af folkeretten og de grundlæggende rettigheder, bl.a. for at tage hensyn til de »betragtninger om samtykket«, der er omhandlet i den nævnte doms præmis 106.
- 272 Det følger heraf, at nærværende anbringende, for så vidt som det i det væsentlige vedrører Rådets tilsidesættelse af dets forpligtelse til at efterkomme den fortolkning af associeringsaftalen i lyset af de gældende folkeretlige regler, som er fastslået i retspraksis, navnlig i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, ikke er irrelevant, selv om sagsøgeren fejlagtigt har henvist til artikel 266 TEUF.
- 273 I anden række er den omstændighed, at Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario fortolkede princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning i forbindelse med fortolkningen af associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen og ikke i forbindelse med kontrollen med disses gyldighed, ikke afgørende.
- 274 Som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i præmis 269 ovenfor, er institutionerne nemlig forpligtet til at overholde de EU-retlige regler, således som de fortolkes i retspraksis, uanset den sammenhæng, hvori denne retspraksis er fastlagt. Dette princip finder anvendelse på Domstolens fortolkning af folkeretlige regler, eftersom Unionen i overensstemmelse med fast retspraksis er forpligtet til at udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten som helhed (jf. dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis). Som nævnt har Unionens retsinstanser endvidere kompetence til at vurdere, om en international aftale indgået af Unionen er forenelig med traktaterne og med de folkeretlige regler, som i henhold til disse er bindende for Unionen (jf. præmis 155 og 156 ovenfor).
- 275 Desuden skal det bemærkes, således som det er nævnt i præmis 195 ovenfor, at de regler, som Domstolen har udledt af de folkeretlige principper, og som den fortolkede i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, var relevante med henblik på at afgøre, om associeringsaftalen lovligt kunne finde indirekte anvendelse på Vestsahara. De er derfor så meget desto mere relevante for undersøgelsen af, om det er muligt i denne aftale at indsætte en bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter en sådan territorial anvendelse. Lovligheden af den anfægtede afgørelse kan derfor undersøges i lyset af disse regler.
- 276 I tredje række hvad angår muligheden for at påberåbe sig folkeretlige principper som fortolket af Domstolen, navnlig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, skal det først bemærkes, at Unionens retsinstanser flere gange har fastslået, at Unionen har kompetence til at vurdere, om en afgørelse om indgåelse af en international aftale er forenelig med bl.a. de folkeretlige regler, eftersom Unionen skal udøve sine beføjelser under overholdelse af disse regler, som er bindende for den i henhold til traktaterne.
- 277 I denne henseende skal det erindres, at Unionens optræden på den internationale scene i henhold til artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21, stk. 1, TEU bygger på de værdier og principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse. Den bidrager navnlig til nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelsen af principperne i De Forenede Nationers pagt.

- 278 Det skal tilføjes, at den fælles handelspolitik i overensstemmelse med artikel 207, stk. 1, TEUF, og som det i øvrigt fremgår af 12. betragtning til den anfægtede afgørelse, gennemføres inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil, herunder dem, der er nævnt i præmis 277 ovenfor. Unionen er forpligtet til at integrere disse principper og disse mål i gennemførelsen af denne politik (jf. i denne retning udtalelse 2/15 (Frihandelsaftale med Singapore) af 16.5.2017, EU:C:2017:376, præmis 142-147).
- 279 Det skal dernæst bemærkes, at Domstolen i præmis 88 og 89 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario fastslog, at retten til selvbestemmelse udgjorde en erga omnes-rettighed og et af de grundlæggende folkeretlige principper, og at dette princip derfor var en del af de folkeretlige regler, der finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og som Unionens retsinstanser skal tage hensyn til. Desuden fastslog Domstolen i samme doms præmis 90-93 på grundlag af FN's Generalforsamlings resolutioner og den rådgivende udtalelse om Vestsahara, at Vestsaharas særskilte og særlige status skulle respekteres inden for rammerne af forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og at der skulle tages hensyn til dette krav ved fortolkningen af associeringsaftalen.
- 280 Efter i præmis 104 og 105 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario at have henvist til dels Den Internationale Domstols konstateringer i den rådgivende udtalelse om Vestsahara, navnlig konstateringen af, at befolkningen på dette område har ret til selvbestemmelse, dels FN's Generalforsamlings anbefaling vedrørende sagsøgerens deltagelse i bestræbelserne på at nå en løsning på dette områdes endelige status, udledte Domstolen endvidere i samme doms præmis 106, at den nævnte befolkning skulle anses for en tredjepart som omhandlet i princippet om traktaters relative virkning, og at gennemførelsen af associeringsaftalen på det nævnte område krævede samtykke fra denne befolkning.
- 281 Det følger heraf, at Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario på grundlag af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning fastslog, at der findes klare, præcise og ubetingede forpligtelser (jf. i denne retning og analogt dom af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 55), hvortil der med hensyn til Vestsahara skulle tages hensyn inden for rammerne af forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, nemlig dels en forpligtelse til at respektere Vestsaharas særskilte og særlige status, dels en forpligtelse til at sikre sig, at Vestsaharas befolkning havde givet samtykke til den eventuelle gennemførelse af associeringsaftalen på dette område. Som anført i præmis 275 ovenfor skal det heraf udledes, at disse forpligtelser så meget desto mere er relevante for vurderingen af lovligheden af de bestemmelser, der udtrykkeligt fastsætter, at denne aftale eller dens protokoller skal anvendes på dette område.
- 282 I det foreliggende tilfælde skal sagsøgeren derfor med henblik på at forsvare de rettigheder, som Vestsaharas befolkning har i medfør af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, have mulighed for at påberåbe sig tilsidesættelsen af disse klare, præcise og ubetingede forpligtelser over for den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne hævdede tilsidesættelse kan påvirke den nævnte befolkning som tredjepart til en aftale indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko (jf. i denne retning og analogt dom af 16.6.1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, præmis 51).
- 283 I modsætning til, hvad Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har anført, er muligheden for, at sagsøgeren kan påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, ikke i strid med Domstolens praksis vedrørende spørgsmålet om

muligheden for at påberåbe sig principperne i den folkeretlige sædvaneret, som bl.a. følger af dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864).

- 284 I denne henseende skal det erindres, at Domstolen i præmis 107 i dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864), fastslog, at de principper i folkeretlig sædvaneret, som var nævnt i samme doms præmis 103, kun kunne påberåbes af en borger med henblik på Domstolens prøvelse af en EU-retsakts gyldighed forudsat dels, at disse principper kunne rejse tvivl om Unionens kompetence til at vedtage den pågældende retsakt, dels at den pågældende retsakt kunne påvirke rettigheder, som tilkommer borgeren i henhold til EU-retten, eller skabe forpligtelser i henhold hertil. Det konkrete tilfælde omhandlede princippet, hvorefter enhver stat har fuldstændig og udelukkende højhedsret over sit luftrum, princippet, hvorefter ingen stat retsgyldigt kan underlægge nogen del af det åbne hav sin højhedsret og princippet om friheden til at flyve over det åbne hav.
- 285 Domstolen fastslog således, at for så vidt som disse principper var blevet påberåbt i hovedsagen med henblik på, at den skulle vurdere, om Unionen havde kompetence til at vedtage Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/101/EF af 19. november 2008 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på inddragelse af luftfartsaktiviteter i ordningen for handel med drivhusgasemissionskvoter i Fællesskabet (EUT 2009, L 8, s. 3), og for så vidt som dette direktiv kunne skabe forpligtelser over for sagsøgerne i hovedsagen, kunne det ikke udelukkes, at sidstnævnte kunne påberåbe sig de nævnte principper, selv om disse principper ikke syntes at kunne skabe forpligtelser mellem stater (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Air Transport Association of America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 108 og 109).
- 286 Det skal imidlertid bemærkes, at de omstændigheder, hvorunder Domstolen har angivet de betragtninger, der er anført i præmis 284 og 285 ovenfor, er forskellige fra omstændighederne i den foreliggende sag.
- 287 For det første fremgår det ikke af dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864), at der allerede inden afsigelsen af dommen af de principper i den folkeretlige sædvaneret, der er nævnt i samme doms præmis 103, var blevet udledt klare, præcise og ubetingede forpligtelser, der påhvilede Unionen over for virksomheder fra tredjelande, såsom sagsøgerne i hovedsagen. I forbindelse med de præjudicielle spørgsmål, der blev forelagt Domstolen i denne sag, blev Domstolen således i det væsentlige anmodet om at efterprøve gyldigheden af den anfægtede retsakt direkte i forhold til de nævnte principper, der er generelt formuleret.
- 288 For det andet var sagsøgerne i hovedsagen lufttransportvirksomheder og brancheorganisationer for sådanne virksomheder. Der var således tale om borgere, i forhold til hvilke de principper i den folkeretlige sædvaneret, som de påberåbte sig, i princippet ikke havde retlig karakter, eftersom disse principper, således som Domstolen bemærkede i præmis 109 i dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864), kun syntes at skabe forpligtelser mellem stater. Som sagsøgeren i det væsentlige har fremhævet i sine bemærkninger til Kommissionens interventionsindlæg og i retsmødet, kan sådanne borgeres situation ikke sammenlignes med sagsøgerens situation i den foreliggende sag, hvor sagsøgeren optræder som repræsentant for et retssubjekt, der er tredjepart i forhold til den aftale, som er indgået ved den anfægtede afgørelse, og som i medfør af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning har rettigheder, som denne kan påberåbe sig til prøvelse af denne afgørelse.

- 289 For det tredje var direktiv 2008/101, hvis gyldighed var blevet anfægtet af sagsøgerne i hovedsagen, en retsakt, der var vedtaget inden for rammerne af Unionens interne kompetencer, og dets anvendelsesområde skulle i princippet begrænses til Unionens område. Disse parter påberåbte sig imidlertid netop de principper i den folkeretlige sædvaneret, der er nævnt i præmis 103 i dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864), med henblik på i det væsentlige at gøre gældende, at Unionen havde tilsidesat sine beføjelser med den begrundelse, at dette direktiv kunne finde anvendelse på de dele af internationale flyvninger, der fandt sted uden for medlemsstaternes luftrum (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Air Transport Association of America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 121-130).
- 290 I det foreliggende tilfælde blev den anfægtede afgørelse derimod ikke vedtaget inden for rammerne af Unionens interne kompetencer, men inden for rammerne af dens optræden udadtil, der, således som det fremgår af ordlyden af bl.a. artikel 21 TEU, er baseret på respekt for principperne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten. Som fastslået i præmis 247 ovenfor, inden for rammerne af det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, udgør den omstændighed alene, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsahara, ikke i sig selv en tilsidesættelse fra Rådets side af en regel i folkeretten, der begrænser Unionens beføjelser til at indgå en sådan aftale.
- 291 Det følger af det ovenstående, at muligheden for at påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning i det foreliggende tilfælde ikke kan vurderes i lyset af de betragtninger, der fremgår af præmis 107-109 i dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864), for så vidt som disse betragtninger hvilede på en vurdering af de særlige omstændigheder i det konkrete tilfælde vedrørende karakteren af de påberåbte folkeretlige principper og af den anfægtede retsakt samt den retslige situation, som sagsøgerne i den konkrete sag befandt sig i, og som ikke kan sidestilles med de omstændigheder, der er kendetegnende for den foreliggende sag. Navnlig kan muligheden for at påberåbe sig de to ovennævnte principper i det foreliggende tilfælde ikke begrænses således, at disse principper kun kan påberåbes med henblik på at anfægte Unionens kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, dels eftersom sagsøgeren har påberåbt sig klare, præcise og ubetingede forpligtelser, der påhviler Unionen i forbindelse med vedtagelsen af denne afgørelse, dels eftersom denne mulighed har til formål at sikre overholdelsen af rettigheder, der tilkommer et retssubjekt, der er tredjepart i forhold til aftalen, og som kan påvirkes af tilsidesættelsen af disse forpligtelser.
- 292 Under alle omstændigheder har sagsøgeren, således som det er anført i præmis 267, 271 og 272 ovenfor, inden for rammerne af nærværende anbringende fremsat et klagepunkt, der i det væsentlige vedrører Rådets og Kommissionens tilsidesættelse af deres forpligtelse til at overholde Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af aftaler mellem Unionen og Kongeriget Marokko i lyset af de gældende folkeretlige regler og navnlig deres forpligtelse til at opfylde dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, til støtte for et søgsmål anlagt til prøvelse af en afgørelse, der er vedtaget for at drage konsekvenserne af denne dom. I denne sammenhæng kan sagsøgeren følgelig ikke nægtes retten til at anfægte lovligheden af den anfægtede afgørelse ved inden for rammerne af dette klagepunkt at påberåbe sig sådanne grundlæggende regler, når Unionen er bundet af disse regler, og denne afgørelse er blevet vedtaget for at efterkomme den fortolkning, som Domstolen har anlagt heraf (jf. i denne retning og analogt dom af 16.6.1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, præmis 48 og 51 og den deri nævnte retspraksis).

- 293 Endelig må det fastslås, at Kommissionens og Comaders argumentation vedrørende muligheden for specifikt at påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning må forkastes.
- 294 Hvad for det første angår Kommissionens argument om, at princippet om selvbestemmelse fastsætter en »kollektiv« ret, der indleder en proces, som i det væsentlige er af politisk karakter, hvis resultat ikke er defineret på forhånd, skal det bemærkes, at det ikke af præmis 88-106 i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), fremgår, at der skal tages hensyn til disse hævdede særtræk ved retten til selvbestemmelse med henblik på at kontrollere, om de klare, præcise og ubetingede forpligtelser, der er nævnt i præmis 281 ovenfor, er opfyldt.
- 295 Under alle omstændigheder er den omstændighed, at retten til selvbestemmelse er en kollektiv ret, uden betydning, eftersom det retssubjekt, som sagsøgeren repræsenterer, netop er indehaveren af denne rettighed. På samme måde hviler argumentet om, at retten til selvbestemmelse fører til iværksættelsen af en politisk proces, hvis udfald ikke er fastlagt på forhånd, i sidste ende på den fejlagtige forudsætning, at Vestsaharas befolkning ikke allerede har ret til selvbestemmelse, som følge af, at processen vedrørende områdets endelige status endnu ikke er afsluttet, og at den nævnte befolkning derfor ikke er i stand til fuldt ud at udøve denne ret. Som Domstolen fastslog i præmis 105 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, har FN's organer imidlertid anerkendt, at denne befolkning har denne ret, og det er netop på dette grundlag, at sagsøgeren deltager i denne proces. Den omstændighed, at udfaldet af denne proces endnu ikke er afgjort, kan følgelig ikke være til hinder for, at dette princip kan påberåbes.
- 296 Hvad for det andet angår muligheden for at påberåbe sig princippet om traktaters relative virkning, der er et almindeligt folkeretligt princip, som gælder for alle parter i en international konvention (jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 44), skal det bemærkes, at de betragtninger, der er anført i præmis 197-199 ovenfor, mutatis mutandis kan overføres på spørgsmålet om, hvorvidt dette princip kan påberåbes inden for rammerne af nærværende søgsmål. Som sagsøgeren i det væsentlige har anført, er det navnlig vigtigt at sondre mellem konsekvenserne af den manglende overholdelse af princippet om traktaters relative virkning i den internationale retsorden og konsekvenserne for Unionens retsorden af institutionernes tilsidesættelse af en forpligtelse, der følger af dette princip, henset til Unionens retsinstansers kompetence til at kontrollere overholdelsen af denne forpligtelse.
- 297 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren i forbindelse med nærværende anbringende med føje kan påberåbe sig dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og den heri anlagte fortolkning af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning til støtte for nærværende anbringende. Anbringendet skal derfor ikke anses for irrelevant.

b) Hvorvidt de argumenter, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for nærværende anbringende, er begrundede

- 298 Den argumentation, som sagsøgeren har fremført til støtte for nærværende anbringende, omfatter i det væsentlige tre led vedrørende for det første Unionens og Kongeriget Marokkos manglende mulighed for at indgå en aftale, der finder anvendelse på Vestsahara, for det andet tilsidesættelse af den særskilte og særlige status for dette område i strid med princippet om selvbestemmelse og for det tredje tilsidesættelse af kravet om, at dette områdes befolkning skal give samtykke som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale i den forstand, hvor udtrykket er anvendt i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning.

1) Det tredje anbringendes første led om, at Unionen og Kongeriget Marokko ikke har mulighed for at indgå en aftale, der finder anvendelse på Vestsahara

- 299 Med det tredje anbringendes første led har sagsøgeren gjort gældende, at det, som det fremgår af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, er retligt umuligt at anvende en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko på Vestsahara, navnlig på grund af tilsidesættelsen af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning. Den omtvistede aftale har i realiteten til formål at »fastholde« den de facto anvendelse af associeringsaftalen på den del af dette område, der kontrolleres af de marokkanske myndigheder, og som var blevet udelukket ved den første af disse domme.
- 300 I denne henseende udelukkede Domstolen, således som anført i præmis 187 ovenfor, i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario kun, at liberaliseringsaftalen kunne fortolkes således, at den indebar, at associeringsaftalens anvendelsesområde, som for så vidt angår Kongeriget Marokko var begrænset til dets eget område, var blevet udvidet til at omfatte Vestsaharas område, idet liberaliseringsaftalen ikke indeholdt en udtrykkelig bestemmelse herom.
- 301 Domstolen fastslog nemlig først, at Vestsahara, der er et ikke-selvstyrende område som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, i medfør af princippet om selvbestemmelse af FN's Generalforsamling og Den Internationale Domstol var blevet tildelt en særskilt og særlig status i forhold til andre stater, herunder Kongeriget Marokko. Hvad dernæst angår den regel, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 29, anførte Domstolen i det væsentlige, at en traktat ifølge denne regel kun er bindende for en stat i forhold til et andet område end dens eget, hvis en sådan hensigt følger af traktaten, eller hvis dette er fastslået et andet sted. Idet Domstolen bemærkede, at det af princippet om traktaters relative virkning fulgte, at gennemførelsen af associeringsaftalen i tilfælde af, at Vestsahara blev omfattet af anvendelsesområdet for denne aftale, ville kræve samtykke fra befolkningen i Vestsahara i dennes egenskab af tredjepart til denne aftale, fastslog den endelig, at det af dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), ikke fremgik, at Vestsaharas befolkning havde tilkendegivet et sådant samtykke. Domstolen konkluderede på denne baggrund, at disse tre folkeretlige regler var til hinder for, at dette ikke-selvstyrende område kunne anses for at henhøre under det territoriale anvendelsesområde for associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen i henhold til en stiltiende aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko (dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 92-116).
- 302 Domstolen fastslog endvidere, at den praksis, der fulgte efter indgåelsen af associeringsaftalen, ikke kunne begrunde, at denne aftale og liberaliseringsaftalen skulle fortolkes således, at de retligt fandt anvendelse på Vestsahara, eftersom Retten i strid med Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), ikke havde efterprøvet, om denne praksis var udtryk for en aftale mellem parterne, og at Unionens angivelige vilje til at gennemføre disse aftaler på en måde, der var uforenelig med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, ville være uforenelig med princippet om at opfylde traktaterne i god tro (jf. dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 122-125).
- 303 De afgørelser fra Unionens retsinstanser, der er nævnt i præmis 42 og 44 ovenfor, og som er truffet efter afsigelsen af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, anvendte et tilsvarende ræsonnement, idet de udtrykkeligt henviste til denne dom. De sager, der gav anledning til disse afgørelser, vedrørte nemlig aftaler mellem Unionen og Kongeriget Marokko, som ikke indeholdt udtrykkelige bestemmelser om udvidelse af deres territoriale anvendelsesområde til Vestsahara eller de tilstødende farvande (jf. i denne retning dommen i sagen Western Sahara Campaign UK,

præmis 62, 63, 71-73, 79 og 83, samt kendelse af 19.7.2018, Front Polisario mod Rådet, T-180/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:496, præmis 44-69, og af 30.11.2018, Front Polisario mod Rådet, T-275/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:869, præmis 27-41).

- 304 Inden for rammerne af denne retspraksis har Unionens retsinstanser derimod ikke udtalt sig om tvister vedrørende aftaler mellem Unionen og Kongeriget Marokko, der indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at Vestsahara er omfattet af denne aftales territoriale anvendelsesområde.
- 305 Som anført i præmis 301 ovenfor, og som Kommissionen og Den Franske Republik i øvrigt har fremhævet, fastslog Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, at den regel, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 29, ikke er til hinder for, at en traktat er bindende for en stat i forhold til et andet område end dens eget, hvis en sådan hensigt fremgår af denne traktat. I det foreliggende tilfælde fremgår en sådan hensigt imidlertid udtrykkeligt af ordlyden af den fælles erklæring om Vestsahara og bekræftes af sjette betragtning til den anfægtede afgørelse. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, kan den omtvistede aftale således ikke anses for at »bekræfte« en praksis, der er udelukket i henhold til retspraksis. For det første har Domstolen nemlig ikke fuldstændig udelukket muligheden for, at en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko lovligt kan finde anvendelse på Vestsahara. For det andet følger denne anvendelse i det foreliggende tilfælde ikke af en simpel »praksis«, men af den udtrykkelige ordlyd af selve den omtvistede aftale, som afspejler parternes, og navnlig Unionens, fælles vilje. Dette led må derfor forkastes.
- 306 Herefter er det hensigtsmæssigt at undersøge nærværende anbringendes tredje led.

2) Det tredje anbringendes tredje led om tilsidesættelse af kravet om, at Vestsaharas befolkning skal give samtykke til den omtvistede aftale som tredjepart i forhold til denne aftale i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning

- 307 Med det tredje anbringendes tredje led har sagsøgeren navnlig anfægtet gyldigheden af de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har gennemført, og relevansen af rapporten af 11. juni 2018, hvori der bl.a. henvises til disse. Disse høringer og denne rapport fokuserer således på fordelene ved den omtvistede aftale, mens det eneste relevante kriterium, som Domstolen har fastslået, er Vestsaharas befolknings samtykke til denne aftale. Ifølge sagsøgeren har disse høringer, med hensyn til hvilke institutionerne og Kongeriget Marokko efter sagsøgerens opfattelse ikke havde kompetence, desuden ikke kunnet have til formål eller til følge at opnå det nævnte samtykke med den begrundelse dels, at det nævnte samtykke ikke kan følge af en uformel høringsproces, dels at denne høringsproces vedrører enheder, der oprettet i henhold til marokkansk lov, og som ikke omfatter den del af Vestsaharas befolkning, der lever uden for det område, som kontrolleres af Kongeriget Marokko. Desuden ændrede Rådet i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse karakteren og rækkevidden af de nævnte høringer, idet det anså dem for et udtryk for samtykket fra »de pågældende personer«. Disse betragtninger fra Rådets side er ikke i overensstemmelse med dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, navnlig præmis 106.
- 308 Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader har i det væsentlige gjort gældende, at de foretagne høringer overholder de gældende folkeretlige principper, henset til den særlige situation i Vestsahara, som ikke gør det muligt at indhente befolkningens samtykke direkte eller udelukkende gennem sagsøgeren, og institutionernes vide skønsbeføjelse (jf. præmis 252-257 ovenfor).

309 Undersøgelsen af dette led indebærer, at det for det første skal undersøges, hvorledes princippet om traktaters relative virkning er blevet anvendt i det foreliggende tilfælde, for det andet, hvorledes institutionerne i det foreliggende tilfælde har haft til hensigt at tage hensyn til det, der i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse omtales som »Domstolens betragtninger om samtykket [i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario]«, og for det tredje, om den argumentation, der er nævnt i præmis 307 ovenfor, er begrundet.

i) Anvendelsen af princippet om traktaters relative virkning på den foreliggende sag

310 I første række skal det bemærkes, således som det fremgår af præmis 100-107 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, og i modsætning til, hvad Comader har gjort gældende, at princippet om traktaters relative virkning finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Navnlig har den hævdede omstændighed, at Kongeriget Marokko, henset til dets holdning til Vestsahara, ikke har haft til hensigt at tillægge dette områdes befolkning rettigheder eller forpligtelser, ingen betydning for, om dette princip finder anvendelse inden for rammerne af den fortolkning, som Unionens retsinstanser i henhold til folkeretten foretager af en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, der finder anvendelse på Vestsahara såsom den omtvistede aftale.

311 I anden række må det konstateres, at Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario hverken angav de kriterier, der gjorde det muligt at afgøre, om Vestsaharas befolkning havde givet samtykke til gennemførelsen af associeringsaftalen på dette område, eller den måde, hvorpå dette samtykke kunne udtrykkes, eftersom Domstolen blot konstaterede, at det af dom af 10. december 2015, Front Polisario mod Rådet (T-512/12, EU:T:2015:953), ikke fremgik, at denne befolkning havde tilkendegivet et sådant samtykke.

312 Det fremgår i øvrigt ikke, at FN's organer har taget stilling til spørgsmålet om Vestsaharas befolknings samtykke til en international aftale, der finder anvendelse på dette område. Det kan i denne forbindelse bemærkes, at der i den skrivelse af 29. januar 2002 fra den juridiske rådgiver, som er FN's vicegeneralsekretær for juridiske anliggender (herefter »skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver«), som Rådet har henvist til, ikke tages stilling til dette spørgsmål. For det første vedrører denne skrivelse nemlig spørgsmålet om lovligheden af privatretlige kontrakter, der er indgået mellem marokkanske offentlige organer og olieselskaber med henblik på efterforskning og vurdering af olieressourcer ud for Vestsaharas kyster, og for det andet fremgår det heraf alene, at det er nødvendigt at tage hensyn til denne befolknings interesser og vilje og ikke, hvorledes sådanne hensyn skal indgå.

313 I tredje række er det anført i præmis 194 ovenfor, at traktaterne i henhold til det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, som reglen i Wienerkonventionens artikel 34 er et særligt udtryk for, hverken må skade eller være til gavn for tredjemand uden disses samtykke.

314 Wienerkonventionens artikel 35 fastsætter i øvrigt følgende:

»En forpligtelse for en tredjestat opstår gennem en bestemmelse i en traktat, hvis deltagerne i traktaten har til hensigt gennem bestemmelsen at skabe forpligtelsen, og tredjestaten udtrykkeligt godkender denne forpligtelse skriftligt.«

315 Wienerkonventionens artikel 36, stk. 1, bestemmer endvidere:

»En rettighed for en tredjestat opstår gennem en bestemmelse i en traktat, hvis det er deltagernes hensigt med bestemmelsen at tilstå denne rettighed enten til tredjestaten eller til en gruppe af stater,

som den tilhører, eller til alle stater, og tredjestaten giver sit samtykke hertil. Medmindre traktaten bestemmer andet, forudsættes dens samtykke at foreligge, så længe det modsatte ikke er tilkendegivet.«

- 316 Det kan udledes af bestemmelserne i Wienerkonventionens artikel 35 og 36, som med hensyn til stater angiver de regler, der følger af det sædvaneretlige princip om traktaters relative virkning, at det alene kan antages, at Vestsaharas befolkning har givet samtykke til den omtvistede aftale i det tilfælde, hvor parterne til denne aftale har ønsket at tillægge denne befolkning en rettighed, medmindre andet er fastsat, og at dette samtykke til gengæld skal være udtrykkeligt med hensyn til de forpligtelser, som disse parter har til hensigt at pålægge denne befolkning.
- 317 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af Rådets og Kommissionens argument om, at kravet om samtykke ikke kan finde anvendelse på samme måde på en stat og på et ikke-selvstyrende område. Selv om Wienerkonventionens bestemmelser for det første udelukkende henviser til forholdet mellem stater, kan de principper, som den kodificerer, nemlig finde anvendelse på andre folkeretssubjekter (jf. i denne retning dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, præmis 100). For det andet må det konstateres, at en sådan sondring ikke fremgår af præmis 106 i den nævnte dom. I denne præmis fandt Domstolen nemlig ikke, at der bestod en indholdsmæssig forskel mellem kvalificeringen af Vestsaharas befolkning som »tredjepart« i den forstand, hvori udtrykket anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning, og kvalificeringen af en stat som »tredjestat« som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 34.
- 318 I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid bemærkes, at den omtvistede aftale ikke har til formål at tillægge Vestsaharas befolkning rettigheder som tredjepart i forhold til aftalen.
- 319 For det første er det Kongeriget Marokko, der som part i den omtvistede aftale er berettiget til de toldpræferencer, som Unionen indrømmer varer fra Vestsahara. Denne konstatering bekræftes af den omstændighed, at bestemmelserne i den fælles erklæring om Vestsahara – således som sagsøgeren har påpeget, og som Kommissionen har anført i begrundelsen for forslaget om indgåelse af den omtvistede aftale – hverken ændrer de mængder eller de varekategorier, der er omfattet af protokol nr. 1. Toldpræferencerne for varer med oprindelse i Vestsahara, der er under de marokkanske myndigheders kontrol, indrømmes således inden for de samlede mængder, der er fastsat i protokol nr. 1, for varer med marokkansk oprindelse og udelukkende for de varekategorier, der er omfattet af sidstnævnte protokol.
- 320 Kongeriget Marokko kan i øvrigt ikke anses for at udøve disse rettigheder på vegne af befolkningen i Vestsahara, eftersom det, henset til dets holdning til dette område, der er udtrykt i tredje afsnit i den omtvistede aftale, og således som Comader i det væsentlige har anført, ikke har til hensigt at indrømme denne befolkning sådanne rettigheder.
- 321 For det andet gælder, at selv om den omtvistede aftale kan skabe rettigheder i forhold til eksportører med hjemsted i Vestsahara, vedrører disse virkninger udelukkende privatpersoner og ikke en tredjepart i forhold til denne aftale, som ville kunne give samtykke hertil. Hvad desuden angår de fordele, som befolkningen på dette område kan drage af aftalen som helhed, er der under alle omstændigheder tale om rent socioøkonomiske og ikke retlige virkninger. Disse fordele, der i øvrigt er indirekte, kan derfor ikke sidestilles med rettigheder, der indrømmes en tredjepart i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i forbindelse med traktaternes relative virkning.

- 322 Den omtvistede aftale indebærer derimod en forpligtelse for den pågældende tredjepart, for så vidt som den tillægger en af aftalens parter en kompetence på den nævnte tredjeparts område, som denne tredjepart således ikke har ret til selv at udøve eller til i givet fald at delegeres udøvelsen heraf (jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, præmis 52). Det af Rådet anførte argument om, at det på dette trin ikke er i stand til at udøve disse kompetencer, henset til det pågældende område status som ikke-selvstyrende område og den situation, som er kendetegnende for dette område, kan hverken rejse tvivl om denne konstatering eller om nødvendigheden af, at denne tredjepart giver samtykke til denne forpligtelse.
- 323 Det følger heraf, at det princip, der er udtrykt i Wienerkonventionens artikel 36, stk. 1, hvorefter en tredjestats samtykke til en traktat kan forudsættes at foreligge, når der gennem denne traktat opstår en rettighed for denne tredjestat, medmindre andet er fastsat, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Tilkendegivelsen af dette samtykke skal derfor have udtrykkelig karakter.
- 324 Hvad i fjerde række angår indholdet og rækkevidden af begrebet samtykke, således som det er anvendt i Wienerkonventionens artikel 34-36, og som det er omhandlet i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, bemærkes, således som det fremgår af tredje afsnit i præamblen til denne konvention, at princippet om frivilligt samtykke i lighed med princippet om god tro og reglen om »pacta sunt servanda« udgør et »alment anerkendt« princip, der spiller en grundlæggende rolle på området for traktater.
- 325 I øvrigt skal det bemærkes, at når en folkeretlig regel kræver samtykke fra en part eller en tredjemand, indebærer denne regel for det første, at afgivelsen af dette samtykke er en betingelse for gyldigheden af den retsakt, for hvilken samtykket er påkrævet, for det andet, at gyldigheden af selve samtykket er afhængig af, at det er blevet givet »frit og på ægte vis«, og for det tredje, at den nævnte retsakt kan gøres gældende over for den part eller den tredjemand, der gyldigt har givet samtykke hertil (jf. i denne retning Den Internationale Domstols dom af 12.10.1984, Delimitation of the maritime boundary in the Gulf of Maine, ICJ Reports 1984, s. 246, præmis 127-130 og 138-140, og Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 25.2.2019, Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, ICJ Reports 2019, s. 95, punkt 160, 172 og 174; jf. ligeledes i denne retning og analogt dom af 23.1.2014, Manzi og Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 326 Det må derfor fastslås, at det samtykke, som Vestsaharas befolkning måtte afgive som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale som omhandlet i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, i princippet skal opfylde de samme krav og have de samme retsvirkninger som dem, der er nævnt i præmis 325 ovenfor.
- 327 Det er i lyset af disse betragtninger, at de konkrete tiltag, som Rådet og Kommissionen har iværksat for at efterkomme det krav, der er fastsat i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, skal undersøges.

ii) De høringer, som Rådet og Kommissionen gennemførte for at efterkomme den fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, der blev anlagt i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario

- 328 Indledningsvis skal det bemærkes, at Rådet i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse bekræftede, at »Kommissionen sammen med [EU-Udenrigstjenesten har] truffet alle rimelige og mulige foranstaltninger i den nuværende situation for at inddrage de pågældende personer

tilstrækkeligt med henblik på at sikre deres samtykke til aftalen«. Som det bekræftes af Rådets, Kommissionens og Den Franske Republiks forklaringer for Retten, var det inden for rammerne af disse høringer, at institutionerne ønskede at tage hensyn til de »betragtninger om samtykket«, der er nævnt i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario.

329 I denne henseende fremgår det for det første af Rådets forklaringer og af rapporten af 11. juni 2018, at Rådet i sin afgørelse af 29. maj 2017 om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko i henhold til artikel 218, stk. 2, TEUF havde knyttet to betingelser til bemyndigelsen, hvoraf den ene indebar, at Kommissionen skulle foretage en vurdering af »den omtvistede aftales potentielle konsekvenser for den bæredygtige udvikling i Vestsahara«, og den anden, at »de af aftalen berørte befolkninger [skulle deltage] på passende vis«.

330 For det andet anførte Kommissionen følgende i rapporten af 11. juni 2018, hvori den redegjorde for den vurdering og de høringer, som den havde foretaget efter anmodning fra Rådet:

»I mangel af ethvert, tænkeligt alternativ, der kan muliggøre den direkte høring af Vestsaharas befolkning, har [...] Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten følgelig afholdt høringer med en bred vifte af organisationer, der repræsenterer det saharaviske civilsamfund, parlamentarikere, økonomiske aktører og andre organisationer, heriblandt [sagsøgeren]. [...] Disse høringer var fokuseret på hovedformålet om at udveksle synspunkter og kommentarer på interessen, som udvidelsen af præferencebehandlingen, der er indrømmet marokkanske produkter, til produkter fra Vestsahara kunne have for befolkningerne i Vestsahara og områdets økonomi ved import til Den Europæiske Union.«

331 Kommissionen præciserede nærmere bestemt i rapporten af 11. juni 2018 følgende:

»[D]en af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten gennemførte høringsproces [har] haft tre dimensioner. Som forhandlingspartner har Marokkos regering for sit vedkommende, i henhold til og under overholdelse af sine egne, institutionelle regler, gennemført en omfattende høring af regionale, folkevalgte repræsentanter, og har deraf delt konklusionerne med Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten. Endvidere har disse to ligeledes ønsket at konsultere den bredest mulige vifte af politiske og socioøkonomiske organisationer eller civilsamfundsorganisationer i stand til at repræsentere Vestsaharas lokale og regionale interesser. Sluttelig har diskussioner med [sagsøgeren] også fundet sted, eftersom de er en af parterne i FN's fredsproces.«

332 For det tredje anførte Kommissionen i konklusionerne vedrørende resultaterne af »høringen« af »de omfattede befolkninger« i samme rapport anført følgende:

»Den af Europa-Kommissionens tjenestegrene og Udenrigstjenesten gennemførte høringsproces påviser, at størstedelen af de befolkninger, der for øjeblikket lever i Vestsahara, i høj grad går ind for udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara inden for rammerne af associeringsaftalen [...]. De af nationale, regionale og lokale organer udvalgte repræsentanter i Vestsahara har ligeledes udtrykt en positiv holdning hertil som følge af bevidstgørelses- og høringsprocessen gennemført af myndighederne inden for de marokkanske, institutionelle rammer. Et stort flertal af socioøkonomiske græsrodsorganisationer inden for civilsamfundet deler denne holdning.«

- 333 I de konklusioner, der er nævnt i præmis 331 ovenfor, anførte Kommissionen derimod, at »[sagsøgeren] forkaster ændringen, der skal udvide toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara inden for rammerne af associeringsaftalen [...], især fordi dækningen ved associeringsaftalen [...] af Vestsahara betragtes som en konsolidering af Marokkos suverænitet over området, og ikke fordi toldpræferencerne ville få negative følger for interessen i udvikling, som befolkningerne, der lever i området, har«.
- 334 Som Kommissionen har anført i sit interventionsindlæg, var den således af den opfattelse, at det dels på grund af, at det var umuligt direkte eller gennem en enkelt »legitim« repræsentant at høre Vestsaharas befolkning, dels af hensyn til at undgå »indblanding« i »legitimitetskonflikten mellem [Kongeriget] Marokko og sagsøgeren«, i hvilken forbindelse »ingen af [disse] parter alene kunne gøre krav på legitimitet«, påhvilede Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten at »gennemføre høringer, som var så »inddragende« som muligt« ved at udvide »grundlaget for høringen ud over de samtalepartnere, som den ene eller den anden af parterne havde henvist til, og dermed i størst mulige omfang udvide grundlaget til også at omfatte civilsamfundet«. Rådet godkendte denne tilgang i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse, idet det anførte, at denne institution og denne tjeneste havde »truffet alle rimelige og mulige foranstaltninger i den nuværende situation for at [sikre] de pågældende personer[s] samtykke til [den omtvistede aftale]«.
- 335 Der kan drages flere konklusioner af disse betragtninger.
- 336 Det kan for det første heraf udledes, at institutionerne ikke i praksis anså det for muligt direkte eller udelukkende gennem sagsøgeren at indhente samtykke fra Vestsaharas befolkning som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale på grund af områdets særlige situation, men derimod fandt, at høringen af »repræsentative organisationer« for »de pågældende personer« med henblik på at indhente deres samtykke til denne aftale i lyset af denne situation ikke desto mindre gav mulighed for i videst muligt omfang at efterkomme de krav, der kunne udledes af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario.
- 337 Dernæst kan det heraf udledes, at begrebet »de pågældende personer«, som institutionerne har henvist til, i det væsentlige omfatter de personer, der på nuværende tidspunkt befinder sig på Vestsaharas område, uanset om de tilhører befolkningen i dette område, hvilket ifølge rapporten af 11. juni 2018 imidlertid ikke udelukker, at der indhentes oplysninger om »holdningen hos den vestsahariske befolkning« ved at »inddrage [sagsøgeren] blandt de parter, som høres«. Dette begreb adskiller sig således fra begrebet »Vestsaharas befolkning«, dels for så vidt som det kan omfatte hele den lokalbefolkning, der påvirkes positivt eller negativt af anvendelsen af den omtvistede aftale på dette område, dels for så vidt som det ikke har det politiske indhold, som er kendetegnende for dette andet begreb, der bl.a. følger af den ret til selvbestemmelse, som den nævnte befolkning er tillagt.
- 338 Endelig er de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har foretaget, således som sagsøgeren har anført, i det væsentlige baseret på en tilgang, der er sammenlignelig med den, der kræves i henhold til artikel 11, stk. 3, TEU og artikel 2 i protokol nr. 2 til TEUF om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, hvorefter Kommissionen skal foretage omfattende høringer af de berørte parter, navnlig inden den foreslår en lovgivningsmæssig retsakt.
- 339 Det kan imidlertid fremhæves, at denne fremgangsmåde i princippet alene indebærer, at de forskellige berørte parters holdninger af konsekvens- og gennemsigtighedshensyn skal indhentes, og at der skal tages hensyn hertil, navnlig ved vedtagelsen af den foreslåede retsakt. Selv om en

hensyntagen til disse opfattelser kan have indflydelse på vedtagelsen af den nævnte retsakt, har den således ikke retsvirkninger, der kan sammenlignes med retsvirkningerne af tilkendegivelsen af en kontraherende parts eller en tredjeparts samtykke, som kræves for at vedtage en sådan retsakt.

- 340 Når Rådet i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse henviser til »de pågældende personers samtykke«, kan dette begreb følgelig ikke fortolkes således, at det har det retlige indhold, der er anført i præmis 325 ovenfor. Som det navnlig fremgår af konklusionerne i rapporten af 11. juni 2018, har de institutioner og organisationer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten anså for repræsentative for »de pågældende personer«, og som deltog i høringer foretaget såvel af Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten som af Kongeriget Marokko, alene givet udtryk for en generel positiv holdning til indgåelsen af den omtvistede aftale. Denne holdning kan derimod ikke i sig selv anses for at være en betingelse for gyldigheden af denne aftale og den anfægtede afgørelse eller anses for at være bindende for disse institutioner og disse organisationer eller for »de pågældende personer« på en sådan måde, at aftalen kan gøres gældende over for dem. Begrebet samtykke i den anfægtede afgørelse skal derfor i denne særlige sammenhæng forstås således, at det alene henviser til denne generelle positive holdning. Det er i forbindelse med undersøgelsen af, om det nærværende led er begrundet, at det skal undersøges, om den særlige betydning, som den anfægtede afgørelse tillægger begrebet samtykke, er forenelig med den fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, som Domstolen anlagde i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario.

iii) Spørgsmålet om, hvorvidt den særlige betydning af begrebet samtykke i den anfægtede afgørelse er forenelig med den fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, som Domstolen anlagde i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario

- 341 Det skal indledningsvis bemærkes, at de argumenter, som sagsøgeren har fremført til støtte for dette led i det tredje anbringende, rejser spørgsmålet om, hvorvidt Rådet, henset til den særlige situation i Vestsahara, kunne gøre brug af sin skønsmagt til at fortolke kravet om, at befolkningen i dette område skal give udtryk for sit samtykke til den omtvistede aftale, således, at det alene indebærer, at de »pågældende« personer i forbindelse med de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog, generelt havde en positiv holdning.
- 342 I denne henseende bemærkes i første række, at institutionerne i forbindelse med de eksterne forbindelser, og navnlig inden for den fælles handelspolitik har et vidt skøn som følge af kompleksiteten af bl.a. de økonomiske og politiske situationer, som de i denne sammenhæng skal undersøge (jf. dom af 27.9.2007, Ikea Wholesale, C-351/04, EU:C:2007:547, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis). Inden for rammerne af en associeringsaftale som den i denne sag omhandlede, der udgør en kompleks aftalesamling, som består af flere dele, og som er udtryk for parternes fælles vilje til at etablere nære forbindelser og i givet fald udbygge dem (jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 59-61), skal institutionerne kunne foretage den nødvendige afvejning mellem de forskellige berørte interesser i forholdet til det tredjeland, som er Unionens samarbejdspartner, og fastlægge den i denne henseende mest hensigtsmæssige strategi (jf. i denne retning og analogt kendelse af 25.9.2019, Magnan mod Kommissionen, T-99/19, EU:T:2019:693, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 343 I øvrigt har Domstolen fastslået, at når et princip i folkeretlig sædvaneret ikke har samme præcise karakter som en bestemmelse i en international aftale, må den retslige kontrol nødvendigvis begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt Unionens institutioner ved at vedtage den omhandlede

retsakt har foretaget et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til betingelserne for at anvende disse principper (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Air Transport Association of America m.fl.*, C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 110 og den deri nævnte retspraksis).

- 344 Når dette er sagt, har Domstolen fastslået, at retlig prøvelse af et åbenbart urigtigt skøn kræver, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Unionens retsinstanser at godtgøre, at retsакten blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsакten har til formål at regulere, tages i betragtning (dom af 7.9.2006, *Spanien mod Rådet*, C-310/04, EU:C:2006:521, præmis 122).
- 345 Endvidere har Domstolen ligeledes fastslået, at hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt betingelsen om, at en afgørelse om bemyndigelse til et forstærket samarbejde skal vedtages som en sidste udvej, er opfyldt, påhvilede det den at efterprøve, om Rådet, som er bedst egnet til at vurdere, om medlemsstaterne ville kunne nå frem til vedtagelsen af lovgivning for hele Unionen, omhyggeligt og upartisk havde undersøgt de relevante forhold i denne forbindelse, og om den konklusion, det var nået frem til, var tilstrækkeligt begrundet (jf. i denne retning dom af 16.4.2013, *Spanien mod Italien og Rådet*, C-274/11 og C-295/11, EU:C:2013:240, præmis 52-54).
- 346 De betragtninger fra Domstolen, der er nævnt i præmis 344 og 345 ovenfor, og som er fremsat i forbindelse med et søgsmål, der er anlagt til prøvelse af dels en lovgivningsmæssig retsakt, dels en afgørelse fra Rådet om bemyndigelse til et forstærket samarbejde truffet på grundlag af artikel 329, stk. 1, TEUF, dvs. retsakter, der indebærer en særlig vid skønsbeføjelse for deres ophavsmænd, kan *mutatis mutandis* overføres på et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om indgåelse af en international aftale (jf. i denne retning generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Rådet mod *Front Polisario*, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punkt 224-227).
- 347 Endvidere kan institutionernes skønsbeføjelse, herunder inden for rammerne af de eksterne forbindelser, begrænses af et retligt begreb, der indfører objektive kriterier, og som sikrer den grad af forudsigelighed, der kræves i EU-retten (jf. i denne retning dom af 16.7.2014, *National Iranian Oil Company mod Rådet*, T-578/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:678, præmis 123).
- 348 I den foreliggende sag har Domstolen, således som det fremgår af præmis 281 ovenfor, ved for det første af princippet om selvbestemmelse i forbindelse med forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko at udlede en forpligtelse til at respektere Vestsaharas særskilte og særlige status og for det andet af princippet om traktaters relative virkning at udlede et krav om, at dette områdes befolkning skal give samtykke til en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, som gennemføres i Vestsahara, fastslået, at der findes klare, præcise og ubetingede forpligtelser, som påhviler institutionerne i forhold til den tredjepart, der repræsenteres af sagsøgeren.
- 349 Den skønsmargen, som tilkommer Rådet med henblik på at indgå en aftale med Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsahara, er følgelig retligt afgrænset af de forpligtelser, der er nævnt i præmis 348 ovenfor. Hvad navnlig angår kravet om, at dette områdes befolkning skal give samtykke til en sådan aftale, tilkom det ganske vist Rådet at vurdere, om den aktuelle situation på dette område kunne begrunde en tilpasning af vilkårene for at tilkendegive dette samtykke, og om betingelserne for, at et sådant samtykke kunne anses for afgivet, var opfyldt. Rådet kunne imidlertid ikke uden at tilsidesætte dette krav beslutte, at det kunne afstå fra at indhente et sådant samtykke.

- 350 I anden række er der i præmis 203 ovenfor erindret om den særlige situation i Vestsahara, der er et ikke-selvstyrende område, med hensyn til hvilken den administrerende myndighed som omhandlet i FN-pagtens artikel 73 har givet afkald på at udøve enhver international forpligtelse, og som er genstand for en selvbestemmelsesproces, der stadig er i gang, idet parterne hertil, dvs. Kongeriget Marokko og sagsøgeren som repræsentant for dette områdes befolkning, ikke har været i stand til at nå en aftale, der kan afklare situationen for dette område, navnlig som følge af den »legitimitetskonflikt«, som består mellem dem.
- 351 Det kan i den foreliggende sag nærmere bestemt bemærkes, at der hidtil ikke er indgået nogen aftale mellem disse parter, hvorved den ene af dem har samtykket i, at den anden part udøver told- og handelskompetencer til gavn for dette område, navnlig inden for rammerne af en international aftale, der finder anvendelse herpå, såsom den omtvistede aftale.
- 352 I denne henseende skal det bemærkes, at Rådet i sjette betragtning til den anfægtede afgørelse har anført, at »[e]n aftale mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko er den eneste måde, hvorpå det kan sikres, at import af produkter med oprindelse i Vestsahara drager fordel af præferenceoprindelse, eftersom de marokkanske myndigheder er de eneste, der er i stand til at sikre, at reglerne for at indrømme sådanne præferencer overholdes«. Det må heraf udledes, at det var med henblik på at drage konsekvenserne af den særlige situation i Vestsahara, der er beskrevet i præmis 350 og 351 ovenfor, at Rådet besluttede at indgå den omtvistede aftale med Kongeriget Marokko, som efter dets opfattelse var den eneste part i selvbestemmelsesprocessen for dette område, der var i stand til at udøve de kompetencer, som kræves i henhold til denne aftale, hvilket i øvrigt bekræftes af de argumenter, som Rådet og Kommissionen inden for rammerne af nærværende søgsmål har anført om, at sagsøgeren ikke var i stand til at udøve sådanne kompetencer.
- 353 Som anført i præmis 336 ovenfor var institutionerne imidlertid ligeledes af den opfattelse, at Vestsaharas særlige situation i praksis ikke gjorde det muligt for dem at indhente samtykke fra dette områdes befolkning som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale, og at det tilkom dem at høre lokalbefolkningen i området med henblik på at indhente deres holdning til indgåelsen af denne aftale. Institutionerne var navnlig af den opfattelse, at det ikke var muligt at høre denne befolkning direkte eller gennem en enkelt repræsentant, nemlig sagsøgeren, og at det påhvilede dem at foretage så omfattende høringer som muligt for at undgå indblanding i legitimitetskonflikten mellem sidstnævnte og Kongeriget Marokko.
- 354 Når dette er sagt, må det konstateres, at de forskellige forhold vedrørende den særlige situation i Vestsahara, som Rådet og Kommissionen har gjort gældende som begrundelse for den i præmis 353 ovenfor omhandlede afgørelse, ikke kan lægges til grund.
- 355 Hvad for det første angår Rådets og Kommissionens argument om, at kravet om samtykke ikke kan finde anvendelse på samme måde på en stat som på et ikke-selvstyrende område, er det i præmis 317 ovenfor blevet fastslået, at de principper, der er kodificeret i Wienerkonventionen, kan finde anvendelse på andre folkeretssubjekter end stater, og at Domstolen under alle omstændigheder i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario ikke fastslog, at der bestod en indholdsmæssig forskel mellem kvalificeringen af Vestsaharas befolkning som »tredjepart« i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning, og kvalificeringen af en stat som »tredjestat« som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 34.

- 356 Hvad for det andet angår det princip, som Kommissionen har påberåbt sig, og som er fastsat i Wienerkonventionens artikel 36, stk. 1, andet punktum, og hvorefter der formodes at foreligge samtykke, når en aftale skaber fordele eller rettigheder for den berørte tredjepart, bemærkes, at det af de ovenfor i præmis 319-322 anførte grunde blev fastslået i præmis 323, at dette princip ikke finder anvendelse.
- 357 Hvad for det tredje angår Rådets og Kommissionens argument om vanskeligheden ved at identificere de personer, der udgør befolkningen i Vestsahara, skal det i lighed med, hvad sagsøgeren har anført, fastslås, at en sådan vanskelighed ikke i sig selv kan udgøre en hindring for, at denne befolkning kan give samtykke til den omtvistede aftale. Dels fremgår det nemlig hverken af dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), eller af de forskellige folkeretlige principper, der blev fortolket i denne dom, at denne befolknings samtykke nødvendigvis skal indhentes ved en direkte høring af de personer, som udgør denne befolkning. Sagsøgeren har i øvrigt ikke selv fremført en sådan opfattelse og har derimod i replikken gjort gældende, at institutionerne ikke har kompetence til at foretage denne form for høring. Dels er retten til selvbestemmelse, således som sagsøgeren med rette har anført, en kollektiv ret, og den nævnte befolkning er af FN's organer blevet tillagt denne rettighed, og dens eksistens er dermed blevet anerkendt uafhængigt af, hvilke personer der udgør denne gruppe og deres antal. Det kan i øvrigt af præmis 106 i den ovenfor nævnte dom udledes, at Domstolen implicit anså denne befolkning for et selvstændigt retssubjekt, der var i stand til at give udtryk for sit samtykke til en international aftale uafhængigt af, om det var muligt at identificere de personer, som udgør denne befolkning.
- 358 Hvad for det fjerde angår den af Rådet og Kommissionen påberåbte nødvendighed af ikke at blande sig i »legitimitetskonflikten« mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko vedrørende Vestsahara, er det tilstrækkeligt at bemærke, at dette argument er vanskeligt at forene med den omstændighed, at det, således som Rådet selv har anført, i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse udtrykkeligt præciseres, at der i ordlyden af den omtvistede aftale intet er, der giver grund til at antage, at den vil føre til anerkendelsen af Kongeriget Marokkos suverænitet over Vestsahara. Eftersom Unionen i overensstemmelse med folkeretten og Domstolens fortolkning heraf ikke kan anerkende Kongeriget Marokkos krav på dette område, kan institutionerne nemlig ikke henvise til risikoen for indblanding i tvisten mellem sagsøgeren og dette tredjeland vedrørende disse krav med henblik på at afholde sig fra at træffe passende foranstaltninger for at sikre sig denne befolknings samtykke.
- 359 For det femte og uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt Vestsaharas befolknings samtykke kun kan tilkendegives gennem sagsøgeren, er den omstændighed, som navnlig Rådet har gjort gældende, at Vestsahara på nuværende tidspunkt er et ikke-selvstyrende område, og at det således ikke er i stand til at tilkendegive sit samtykke på samme måde som en uafhængig stat, ikke afgørende.
- 360 Dels hviler denne argumentation i sidste ende på den urigtige forudsætning, der er nævnt i præmis 295 ovenfor, nemlig at Vestsaharas befolkning ikke allerede har ret til selvbestemmelse med den begrundelse, at processen vedrørende områdets endelige status på nuværende tidspunkt ikke er afsluttet, og at den nævnte befolkning ikke er i stand til at udøve denne rettighed. Som det blev fastslået i samme præmis, er denne forudsætning ikke forenelig med de konstateringer, som Domstolen har foretaget med hensyn til FN-organernes anerkendelse af den ret til selvbestemmelse, som tilkommer denne befolkning.

- 361 Dels betyder den angivelige omstændighed, at befolkningen i ikke-selvstyrende områder som Vestsahara ikke nødvendigvis er i stand til at indgå en traktat med henblik på tildeling af handelspræferencer eller at udøve de beføjelser, som en sådan traktat indebærer, ikke, at den ikke er i stand til på gyldig vis at tilkendegive et samtykke til en sådan traktat som tredjepart i forhold til denne. Navnlig kan det ikke udledes af princippet om traktaters relative virkning som fortolket af Domstolen, at en sådan tredjeparts samtykke nødvendigvis skal indhentes ved en traktat.
- 362 For det sjette synes den omstændighed, at institutionerne anser Kongeriget Marokko for den »de facto administrerende myndighed« i Vestsahara, ikke at være en omstændighed, der kan medføre, at det ikke er nødvendigt, at befolkningen i dette område giver sit samtykke til den omtvistede aftale. I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at Domstolen i præmis 72 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK fastslog, at Kongeriget Marokko kategorisk havde udelukket bl.a. at være administrerende myndighed for Vestsaharas område.
- 363 Det fremgår imidlertid ikke, at Kongeriget Marokkos standpunkt har ændret sig, for så vidt som denne tredjestat, således som Comader har påpeget, stadig er af den opfattelse, at »regionen Vestsahara er en del af det nationale område, inden for hvilket [Kongeriget Marokko] fuldt ud udøver sine suverænitetsbeføjelser, således som det er tilfældet for den resterende del af det nationale område«. Denne holdning, der i øvrigt er gengivet i tredje afsnit i den omtvistede aftale, er uforenelig med at anse Kongeriget Marokko som administrerende myndighed som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, der, som det fremgår af FN's Generalforsamlings resolution 2625 (XXV) (jf. præmis 5 ovenfor), og således som sagsøgeren har anført, indebærer, at et ikke-selvstyrende område har en særskilt og særlig status i forhold til området for den stat, som forestår administrationen heraf. Selv om det antages, at Kongeriget Marokko fungerer som en »de facto« administrerende myndighed i forhold til Vestsahara, kan denne omstændighed under alle omstændigheder ikke indebære, at det, henset til Vestsaharas befolknings ret til selvbestemmelse og anvendelsen af princippet om traktaters relative virkning, ikke er nødvendigt at indhente denne befolknings samtykke til den omtvistede aftale.
- 364 For det syvende skal det bemærkes, at sagsøgerens deltagelse i selvbestemmelsesprocessen, således som det blev fastslået i forbindelse med undersøgelsen af sagsøgerens søgsmålskompetence, ikke betyder, at denne ikke kan repræsentere denne befolkning i forbindelse med en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, og det fremgår ikke af sagsakterne, at FN's organer har anerkendt andre organisationer end dem, der er bemyndiget til at repræsentere den nævnte befolkning (jf. præmis 207 og 208 ovenfor). Det var derfor ikke umuligt at indhente denne befolknings samtykke gennem sagsøgeren. Rådets og Kommissionens argument om, at denne hypotese giver denne organisation en »vetoret« i forhold til anvendelsen af den omtvistede aftale på det nævnte område, kan ikke tiltrædes. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at det, som fastslået i præmis 349 ovenfor, ikke tilkom Rådet at beslutte, om det var muligt at undlade at indhente Vestsaharas befolknings samtykke med henblik på indgåelse af den omtvistede aftale. Følgelig kan den angivelige omstændighed, at sagsøgerens kompetence til at udtrykke dette samtykke giver denne en »vetoret«, ikke begrunde en sådan beslutning.
- 365 Det følger heraf, at de forhold vedrørende den særlige situation i Vestsahara, som Rådet og Kommissionen har påberåbt sig, ikke kan udelukke muligheden for, at Vestsaharas befolkning kan tilkendegive sit samtykke til aftalen som tredjepart hertil.

- 366 I tredje række havde de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog, således som det er fastslået i præmis 339 ovenfor, alene til formål at indhente oplysninger om »de pågældende personers« holdning til den omtvistede aftale og ikke at indhente Vestsaharas befolknings samtykke hertil. Som sagsøgeren med rette har gjort gældende, kan disse høringer følgelig ikke anses for at være i overensstemmelse med de krav, som Domstolen har udledt af princippet om traktaters relative virkning, som finder anvendelse på den nævnte befolkning i medfør af dens ret til selvbestemmelse.
- 367 Den af Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader anførte argumentation om, at de pågældende høringer overholder de relevante folkeretlige principper, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 368 I denne henseende har Rådet for det første gjort gældende, at den høring, som Unionen foretog, er i overensstemmelse med de relevante folkeretlige principper, eftersom den blev foretaget af repræsentative organer og med det formål at opnå samtykke. Rådet har navnlig udledt disse kriterier af Den Internationale Arbejdsorganisations (ILO) konvention nr. 169 vedrørende oprindelige folk og stammefolk, vedtaget i Genève den 27. juni 1989, og af De Forenede Nationers deklaration om oprindelige folks rettigheder, vedtaget af FN's Generalforsamling den 13. september 2007. Den omhandlede høring havde således til formål at sikre den størst mulige deltagelse af de organer og organisationer, der repræsenterer de berørte befolkninger. I denne forbindelse konsulterede Kongeriget Marokko navnlig de regionale folkevalgte, der var udpeget ved almindelige direkte valg i 2015, og hvoraf en stor del tilhørte lokale stammer. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten hørte en bred vifte af politiske og samfundspolitiske lokale organisationer og repræsentanter for civilsamfundet samt sagsøgeren.
- 369 For det andet har Rådet, støttet af Den Franske Republik og Kommissionen, anført, at institutionerne tog udgangspunkt i et objektivi kriterium, nemlig kriteriet om, hvorvidt de toldpræferencer, der følger af associeringsaftalen, ville udgøre en fordel for befolkningen i Vestsahara, og at dette kriterium er foreneligt med de principper, der kan udledes af skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver.
- 370 Hvad angår Rådets argumentation, der er nævnt i præmis 368 ovenfor, er det tilstrækkeligt at bemærke, således som sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, at de kriterier, som Rådet har udledt af denne konvention og af denne deklaration, nemlig at enhver høring skal omfatte de organer, der repræsenterer de berørte befolkninger, og skal have til formål at opnå deres samtykke, ikke svarer til de krav, som Domstolen har udledt af princippet om traktaters relative virkning i forbindelse med princippet om selvbestemmelse.
- 371 Dels skal det nemlig bemærkes, således som det allerede er blevet anført gentagne gange, at Rådet ikke har tillagt begrebet samtykke de retsvirkninger, som dette principielt har ifølge folkeretten, idet denne institution i det foreliggende tilfælde ikke har henvist til et samtykke fra et retssubjekt, der er tredjepart i forhold til den omtvistede aftale, som omhandlet i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, men til den generelt positive holdning hos lokalbefolkningen (jf. præmis 336-340 ovenfor).
- 372 Som sagsøgeren har fremhævet, har Kommissionen i rapporten af 11. juni 2018 i øvrigt ikke henvist til begrebet samtykke, men blot i konklusionen henvist til, at »størstedelen af de befolkninger, der for øjeblikket lever i Vestsahara, i høj grad går ind for udvidelsen af toldpræferencerne til produkter fra Vestsahara inden for rammerne af associeringsaftalen«. Sagsøgeren har ligeledes henvist til den »positive holdning«, som »[d]e af nationale, regionale og

lokale organer udvalgte repræsentanter i Vestsahara har [...] udtrykt [...] hertil som følge af bevidstgørelses- og høringsprocessen gennemført af myndighederne inden for de marokkanske, institutionelle rammer«, som deles af »[e]t stort flertal af socioøkonomiske græsrodsorganisationer inden for civilsamfundet«.

- 373 Dels, som anført i præmis 337 ovenfor, og som sagsøgeren flere gange har gjort gældende til støtte for sit søgsmål, navnlig i forbindelse med dette led, er begrebet »de pågældende personer«, som institutionerne har henvist til, ikke sammenfaldende med begrebet »Vestsaharas befolkning«, hvis indhold indebærer retten til selvbestemmelse. Følgelig kan institutionerne ikke gøre gældende, at disse to begreber er synonyme med henblik på at godtgøre, at de har opfyldt de krav, der er nødvendigt for at overholde denne ret.
- 374 Det fremgår navnlig ikke, at de parter, som Kommissionen ud over sagsøgeren hørte, kan anses for »repræsentative organer« for Vestsaharas befolkning.
- 375 Hvad for det første angår Kongeriget Marokkos høring af de lokale folkevalgte bemærkes, som Kommissionen har præciseret, at disse lokale og regionale myndigheder blevet udpeget i henhold til den marokkanske forfatningsorden, og at udøvelsen af deres beføjelser, som sagsøgeren har fremhævet, i det væsentlige er baseret på Kongeriget Marokkos krav om suverænitet over Vestsahara. Følgelig kan institutionerne under alle omstændigheder ikke hævde, at de høringer, som denne stat, der er part i den omtvistede aftale, gennemførte hos disse myndigheder, havde til formål at opnå en tredjeparts samtykke til denne aftale, men højst at inddrage de berørte lokale myndigheder og offentlige organer i den nævnte stat i indgåelsen af aftalen.
- 376 Den af Rådet anførte omstændighed, hvorefter disse folkevalgte har »vestsahariansk oprindelse«, er i denne henseende uden betydning, så meget desto mere som Kongeriget Marokko, således som Kommissionen har præciseret i rapporten af 11. juni 2018, og som sagsøgeren har anført, ikke sonderer på basis af etnicitet eller fællesskab mellem de befolkninger, der befinder sig på den del af Vestsahara, som det kontrollerer.
- 377 Hvad for det andet angår Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens høring af de forskellige ikke-statslige organisationer og økonomiske aktører, som der henvises til i rapporten af 11. juni 2018, har Kommissionen, adspurgte herom af Retten inden for rammerne af en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, anført, at EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen ved udvælgelsen af disse enheder i det væsentlige baserede sig på tre kriterier. Disse kriterier er for det første en enheds faktisk tilstedeværelse eller den regelmæssige udøvelse af aktiviteter i Vestsahara, for det andet arten af den udøvede aktivitet (socioøkonomiske aktiviteter og aktiviteter i relation til menneskerettigheder), og for det tredje betydningen og relevansen af den aktivitet, der udøves til gavn for Vestsaharas befolkning, og den anerkendelse, som enheden nyder inden for sit aktivitetsområde i Vestsahara eller på internationalt plan. Kommissionen har i sit skriftlige indlæg tilføjet, at flertallet af de konsulterede personer havde erklæret at have vestsahariansk oprindelse.
- 378 I denne henseende bemærkes, at disse udvælgelseskriterier ikke kan anses for at have til formål at udvælge »repræsentative organer« for Vestsaharas befolkning, men højst at opstille et udvalg af de enheder, der udøver aktiviteter på dette område – enten på det socioøkonomiske område eller på området for grundlæggende rettigheder – som kan være gavnlige for lokalbefolkningen. Kommissionens angivelse af, at flertallet af de konsulterede personer havde erklæret at have »vestsahariansk oprindelse«, er i denne forbindelse uden betydning. Det fremgår nemlig af denne

institutions forklaringer, at denne oprindelse ikke udgjorde et kriterium for udvælgelse af de nævnte enheder, og at disse personer under alle omstændigheder ikke udtalte sig som medlemmer af den nævnte befolkning, men som repræsentanter for de hørte enheder.

- 379 Endvidere skal det bemærkes, at disse enheder og organer højst er repræsentative for de forskellige socioøkonomiske interesser, som er særegne for civilsamfundet, men det fremgår hverken af rapporten af 11. juni 2018 eller af Rådets og Kommissionens skriftlige indlæg, at disse enheder eller organer selv anser sig for eller burde anses for at være organer, der repræsenterer Vestsaharas befolkning, og som er bemyndiget til at tilkendegive samtykke på denne befolknings vegne. Selv hvis det antages, at de i præmis 368 omhandlede kriterier finder anvendelse, fremgår det under alle omstændigheder heller ikke af sagsakterne, at de anser sig for eller burde anses for at være »repræsentative instanser« for »de pågældende personer«.
- 380 Det skal endvidere tilføjes, at sagsøgeren har bestridt, at de enheder og organer, som Kommissionen og EU-udenrigstjenesten foretog høring af, kan optræde som repræsentanter og har gjort gældende, at størstedelen af de organisationer, som Kommissionen har anført at have hørt i rapporten af 11. juni 2018, reelt ikke deltog i den nævnte høring (94 af de 112 organisationer, der er nævnt i bilaget til rapporten), og som i denne henseende til støtte for sit udsagn har henvist til præcise og konkrete oplysninger. Sagsøgeren har desuden anført, at de eneste enheder, som Kommissionen foretog høring af, for størstedelens vedkommende enten er marokkanske erhvervsdrivende eller organisationer, der er positivt indstillet over for Kongeriget Marokkos interesser. Rådet og Kommissionen har ikke bestridt det første af disse argumenter, og de præciseringer, som Kommissionen har foretaget med hensyn til de enheder, der faktisk blev hørt, synes at bekræfte det andet argument.
- 381 Hvad for det tredje angår sagsøgeren har denne anført, at det møde, der fandt sted den 5. februar 2018 i Bruxelles, mellem sagsøgerens repræsentant og EU-Udenrigstjenestens repræsentant, ikke som sådan var et led i de høringer, der er nævnt i præmis 377 ovenfor. Sagsøgeren har nemlig principielt bestridt disse høringer, i forhold til hvilke Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten efter sagsøgerens opfattelse ikke havde kompetence, og har præciseret, at dette møde var blevet arrangeret på sagsøgerens anmodning og udelukkende med det formål at genoptage dialogen med Kommissionen. Kommissionen har i rapporten af 11. juni 2018 anført, at der fandt »tekniske drøftelser« sted med sagsøgeren i denne egenskab af »samtalepartner for FN og deltager i FN's fredsproces for Vestsahara«.
- 382 Når dette er sagt, skal det for så vidt som der i rapporten af 11. juni 2018 ikke desto mindre blev taget hensyn til sagsøgerens opfattelse med hensyn til den omtvistede aftale og til opfattelsen hos de andre enheder, der er nævnt i denne rapport, under alle omstændigheder bemærkes, at Kommissionen ikke fandt, at sagsøgeren var et organ, der repræsenterede Vestsaharas befolkning, og som var bemyndiget til at tilkendegive samtykke på denne befolknings vegne, men højst en af de mange »berørte parter« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 11, stk. 3, TEU, som det tilkom Kommissionen i henhold til disse bestemmelser at høre.
- 383 Det kan derfor ikke lægges til grund, at de høringer, der henvises til i rapporten af 11. juni 2018, omfattede »repræsentative organer« for Vestsaharas befolkning, men højst, således som sagsøgeren i det væsentlige har anført, at høringerne omfattede »de berørte parter«, som institutionerne under alle omstændigheder kunne knytte til indgåelsen af den omtvistede aftale i overensstemmelse med traktaterne uafhængigt af de »betragtninger om samtykke« fra Domstolen, der er nævnt i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse.

- 384 Det følger således af præmis 371-383 ovenfor, at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog efter anmodning fra Rådet, ikke kan anses for at have gjort det muligt at indhente Vestsaharas befolknings samtykke til den omtvistede aftale i overensstemmelse med princippet om traktaters relative virkning som fortolket af Domstolen.
- 385 Hvad herefter angår den fortolkning af folkeretten, som Rådet har anlagt på grundlag af skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver, og som i denne henseende støttes af Kommissionen og Den Franske Republik (jf. præmis 369 ovenfor), skal det for det første bemærkes, at Unionen, således som det allerede er blevet nævnt i præmis 111 ovenfor, udgør en selvstændig retsorden. Det følger heraf, at institutionerne ikke kan unddrage sig forpligtelsen til at efterkomme Domstolens fortolkning af de folkeretlige regler, der finder anvendelse på en aftale, der vedrører et ikke-selvstyrende område, ved at erstatte denne fortolkning med andre kriterier, som er udledt af en skrivelse fra FN's juridiske rådgiver til Sikkerhedsrådet, og som desuden ikke er bindende.
- 386 I øvrigt udstedes udtalelser fra FN's juridiske rådgiver til organisationens organer inden for rammerne af de funktioner, der påhviler denne internationale organisations sekretariat i medfør af FN-pagts artikel 98. Deres rækkevidde svarer således ikke til rækkevidden af de rådgivende udtalelser, som i henhold til den nævnte pagts artikel 96 afgives af Den Internationale Domstol, der er De Forenede Nationers vigtigste dømmende organ i medfør af denne pagts artikel 92, idet disse udtalelser er bestemmende for, hvilken ret der finder anvendelse på det forelagte spørgsmål (jf. i denne retning rådgivende udtalelse af 25.2.2019, Legal consequences of the separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, ICJ Reports 2019, s. 95, punkt 137).
- 387 For det andet bemærkes, som anført i præmis 312 ovenfor, at skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver ikke vedrørte spørgsmålet om Vestsaharas befolknings samtykke til en international aftale, der finder anvendelse på dette område, men spørgsmålet om lovligheden af privatretlige aftaler indgået mellem offentlige marokkanske organer og olieselskaber med henblik på efterforskning og vurdering af olieressourcer ud for Vestsaharas kyster.
- 388 For det tredje skal det nævnes, at FN's juridiske rådgiver i sin skrivelse af 29. januar 2002 undersøgte Sikkerhedsrådets spørgsmål ved at drage analogier til spørgsmålet om, hvorvidt en administrerende myndigheds aktiviteter som omhandlet i FN-pagts artikel 73, der vedrører et ikke-selvstyrende områdes mineralressourcer, mere generelt er ulovlige i sig selv eller kun under visse betingelser. Som det allerede er anført i præmis 362 og 363 ovenfor, har Kongeriget Marokko ikke til hensigt at blive anset for at være administrerende myndighed for Vestsahara og kan ikke anses for at være en sådan, henset til Kongeriget Marokkos holdning til dette områdes status, som i øvrigt kommer til udtryk i præamblen til den omtvistede aftale.
- 389 For det fjerde fremgår det af afsnittet »Konklusioner« i skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver, at denne er af den opfattelse, at udnyttelsen af naturressourcerne i ikke-selvstyrende områder er i strid med de folkeretlige principper, der finder anvendelse på disse områder, hvis udnyttelsen sker i strid med interesserne og viljen hos befolkningerne i disse ikke-selvstyrende områder. Selv hvis det antages, at disse konklusioner kan overføres analogt til udvidelsen af de handelspræferencer, som Unionen indrømmer inden for rammerne af associeringsaftalen, må det således konstateres, at de ikke støtter Rådets, Kommissionens og Den Franske Republiks argument om, at institutionerne har handlet i overensstemmelse med de gældende folkeretlige principper. Det følger nemlig udtrykkeligt heraf, at de efterforsknings- og udvindingsaktiviteter, der finder sted i Vestsahara, ikke alene skal være i overensstemmelse med dette områdes befolknings interesser, men også med denne befolknings vilje, og at de i modsat fald er i strid med disse principper.

- 390 Rådet og Kommissionen kunne derfor under alle omstændigheder og uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt Vestsaharas befolkning havde afgivet samtykke, ikke lægge skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver til grund for at fastslå, at den omtvistede aftale var i overensstemmelse med de folkeretlige principper, der finder anvendelse på ikke-selvstyrende områder, eftersom den kunne anses for at være til gavn for den økonomiske udvikling i Vestsahara. Det er således med føje, at sagsøgeren har gjort gældende, at institutionerne ikke kunne erstatte det krav om samtykke, som Domstolen opstillede i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, med et kriterium om, hvorvidt den omtvistede aftale er til gavn for de berørte befolkninger.
- 391 Det følger af det ovenstående, at Rådet med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke tog tilstrækkeligt hensyn til alle de relevante oplysninger vedrørende situationen i Vestsahara og med urette fandt, at det rådede over en skønsmargen med hensyn til at fastslå, om det var nødvendigt at opfylde kravet om, at befolkningen i dette område som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale skulle give sit samtykke til anvendelsen af denne aftale på dette område i overensstemmelse med den af Domstolen anlagte fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, sammenholdt med princippet om selvbestemmelse. For det første var det navnlig med urette, at Rådet og Kommissionen fandt, at den aktuelle situation på dette område ikke gjorde det muligt at sikre, at der forelå et sådant samtykke, og navnlig at gøre dette gennem sagsøgeren. For det andet anlagde Rådet ved at fastslå, at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gennemførte, og som hverken havde til formål at indhente et sådant samtykke eller at henvende sig til den nævnte befolknings »repræsentative organer«, havde gjort det muligt at overholde princippet om traktaters relative virkning som fortolket af Domstolen i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, en fejlagtig forståelse af såvel rækkevidden af disse høringer som rækkevidden af det krav, der blev opstillet i denne præmis. For det tredje var det med urette, at Rådet fandt, at det kunne støtte sig på skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver med henblik på at erstatte dette krav med de kriterier, der ifølge Rådet var nævnt i denne skrivelse. Det følger heraf, at dette led af det tredje anbringende er begrundet og kan medføre annullation af den anfægtede afgørelse.
- 392 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge det tredje anbringendes andet led og de øvrige anbringender i stævningen.

C. Påstanden om opretholdelse af den anfægtede afgørelses tidsmæssige virkninger

- 393 I medfør af artikel 264, stk. 2, TEUF kan Retten, dersom den skønner det nødvendigt, angive, hvilke af en annulleret retsakts virkninger der skal betragtes som bestående.
- 394 I denne henseende fremgår det af retspraksis, at virkningerne af en anfægtet retsakt, såsom indgåelsen af en international aftale, kan opretholdes af retssikkerhedsmæssige grunde, når de umiddelbare virkninger af denne retsakts annullation vil kunne få alvorlige negative konsekvenser (jf. i denne retning dom af 28.4.2015, Kommissionen mod Rådet, C-28/12, EU:C:2015:282, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.9.2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 51).
- 395 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at annullationen af den anfægtede afgørelse med øjeblikkelig virkning kan have alvorlige konsekvenser for Unionens optræden udadtil og være til fare for retssikkerheden i forbindelse med de internationale forpligtelser, som den har indgået, og som er bindende for institutionerne og medlemsstaterne.

396 Under disse omstændigheder skal artikel 264, stk. 2, TEUF finde anvendelse ex officio, idet virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes i en periode, der ikke overskrider den frist, som er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i statuttens for Den Europæiske Unions Domstol, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, indtil afsigelsen af Domstolens dom vedrørende denne appel.

Sagsomkostninger

397 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

398 Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

399 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer Den Franske Republik og Kommissionen hver deres egne omkostninger.

400 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, kan Retten træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i stk. 1 og 2 nævnte hver skal bære deres egne omkostninger.

401 I den foreliggende sag bestemmes det, at Comader skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Niende Udvidede Afdeling):

- 1) Rådets afgørelse (EU) 2019/217 af 28. januar 2019 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om ændring af protokol nr. 1 og protokol nr. 4 i Euro-Middelhavsftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side annulleres.**
- 2) Virkningerne af afgørelse 2019/217 opretholdes i en periode, der ikke overskrider den frist, som er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, indtil afsigelsen af Domstolens dom vedrørende denne appel.**
- 3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario).**
- 4) Den Franske Republik, Europa-Kommissionen og Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) bærer hver deres egne omkostninger.**

Costeira

Gratsias

Kancheva

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. september 2021.

Underskrifter

Indhold

I.	Sagens baggrund	2
A.	Den internationale sammenhæng	2
B.	Associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen	6
C.	Tvister i forbindelse med associeringsaftalen	8
1.	Sagerne T-512/12 og C-104/16 P	8
2.	Sag C-266/16	9
3.	Kendelser i sagerne T-180/14, T-275/18 og T-376/18	10
D.	Den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale	10
II.	Retsforhandlinger og parternes påstande	13
III.	Retlige bemærkninger	15
A.	Om formaliteten	16
1.	Rådets første formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende partsevne	16
2.	Hvorvidt den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat, er gyldig	22
3.	Rådets anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence ..	25
a)	Hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt	26
1)	Hvorvidt sagsøgeren opfylder det første kriterium for at være umiddelbart berørt, hvorefter den anfægtede foranstaltning skal have umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling	27
i)	Det første led af Rådets argument om de retsvirkninger, som en afgørelse om indgåelse af en international aftale på Unionens vegne i almindelighed har	27
ii)	Det andet led i Rådets argumentation om den anfægtede afgørelses specifikke retsvirkninger, henset til dens territoriale anvendelsesområde ..	31
–	Anvendelsen af den omtvistede aftale på Vestsaharas område	32
–	Hvorvidt den omtvistede aftale har indvirkning på Vestsaharas befolkning som tredjepart	35
iii)	Det tredje led af Rådets argumentation om den manglende ændring af sagsøgerens retsstilling som følge af, at denne kun i begrænset omfang har deltaget i Vestsaharas selvbestemmelsesproces	36

2) Det andet kriterium for at være umiddelbart berørt, hvorefter gennemførelsen af den anfægtede foranstaltning skal have en rent automatisk karakter og udelukkende følge af EU-lovgivningen	40
b) Hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt	40
B. Søgsmålets realitet	42
1. Det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse	43
2. Det tredje anbringende, der i det væsentlige vedrører Rådets tilsidesættelse af sin forpligtelse til at overholde de krav, der følger af retspraksis om princippet om selvbestemmelse og af princippet om traktaters relative virkning	44
a) De af Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og Comader anførte argumenter, der i det væsentlige vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det tredje anbringende er relevant	46
b) Hvorvidt de argumenter, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for nærværende anbringende, er begrundede	52
1) Det tredje anbringendes første led om, at Unionen og Kongeriget Marokko ikke har mulighed for at indgå en aftale, der finder anvendelse på Vestsahara	53
2) Det tredje anbringendes tredje led om tilsidesættelse af kravet om, at Vestsaharas befolkning skal give samtykke til den omtvistede aftale som tredjepart i forhold til denne aftale i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning	54
i) Anvendelsen af princippet om traktaters relative virkning på den foreliggende sag	55
ii) De høringer, som Rådet og Kommissionen gennemførte for at efterkomme den fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, der blev anlagt i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario	57
iii) Spørgsmålet om, hvorvidt den særlige betydning af begrebet samtykke i den anfægtede afgørelse er forenelig med den fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, som Domstolen anlagde i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario	60
C. Påstanden om opretholdelse af den anfægtede afgørelses tidsmæssige virkninger	69
Sagsomkostninger	70