



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 – partnerskabsaftale om bæredygtigt fiskeri mellem Unionen og Marokko – gennemførelsesprotokol til partnerskabsaftalen – brevveksling, der ledsager partnerskabsaftale – afgørelse om indgåelse – forordning om fordeling af fiskerimuligheder mellem medlemsstaterne – 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 – skønsmæssig beføjelse – grænser – opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger«

I de forenede sager T-344/19 og T-356/19,

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 F. Naert, P. Plaza García og V. Piessevaux, som
befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget,

intervenient i sagerne T-344/19 og T-356/19,

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

intervenient i sagerne T-344/19 og T-356/19,

Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre, A. Bouquet og A. Stobiecka-Kuik, som
befuldmægtigede,

* Processprog: fransk.

intervenient i sagerne T-344/19 og T-356/19,

og

Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, Tanger (Marokko),

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, Casablanca (Marokko),

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre, Agadir (Marokko),

Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud, Dakhla (Vestsahara),

ved advokaterne G. Forwood, N. Colin og A. Hublet,

intervenienter i sag T-344/19

angående i sag T-344/19 et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets afgørelse (EU) 2019/441 af 4. marts 2019 om indgåelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (EUT 2019, L 77, s. 4), og i sag T-356/19 et søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets forordning (EU) 2019/440 af 29. november 2018 om fordeling af fiskerimuligheder i henhold til partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko og den tilhørende gennemførelsesprotokol (EUT 2019, L 77, s. 1),

har

RET TEN (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 3. 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 formynderkabsområderne, 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, og 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 proklamering« 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 fortsætte 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]pfordre [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]nmode[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 territorialt 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 Den 6. december 1995 vedtog FN's Generalforsamling resolution 50/33 med overskriften »Aktiviteter, der drives af udenlandske, økonomiske og andre interesser, som er til hinder for anvendelsen af erklæringen om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger i områder under koloniherrredømme«, hvori generalforsamlingen bl.a. »[b]ekræfte[de], at befolkninger i koloniserede lande og ikke-selvstyrende områder har ret til selvbestemmelse, uafhængighed og udnyttelse af områdernes naturressourcer samt ret til at råde over disse ressourcer på en måde, som bedst tjener deres interesser«, »[f]remhæve[de] værdien af udenlandske økonomiske investeringer, der foretages i samarbejde med befolkningerne i de ikke-selvstyrende områder og i overensstemmelse med deres ønsker, med henblik på at yde et værdifuldt bidrag til den socioøkonomiske udvikling i disse områder«, »[f]orklare[de] på ny, at den skadelige udnyttelse af og rovdrift på de koloniserede og ikke-selvstyrende områders havressourcer og andre naturressourcer, som foretages af udenlandske økonomiske interesser i strid med [FN's] relevante resolutioner, bringer disse områders integritet og velstand i fare«, og »[a]nmode[de] samtlige regeringer og samtlige [FN-organer] om at sikre, at den permanente suverænitet, som befolkningerne i koloniserede og ikke-selvstyrende områder har over deres naturressourcer, respekteres og beskyttes fuldt ud«.
- 20 På trods af de udvekslinger og drøftelser, 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 fiskeriaftalen af 2006

1. Associeringsaftalen

- 21 Den 26. februar 1996 blev 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 (EFT 2000, L 70, s. 2, herefter »associeringsaftalen«) undertegnet i Bruxelles, hvorefter den trådte i kraft den 1. marts 2000.
- 22 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.«
- 23 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.«
- 24 Inden for rammerne af associeringsaftalen og i henhold til denne aftales artikel 16 undertegnede Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko den 13. december 2010 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).

2. Fiskeriaftalen af 2006

- 25 Den 22. maj 2006 vedtog Rådet forordning (EF) nr. 764/2006 om indgåelse af en fiskeripartnerskabsaftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko (EUT 2006, L 141, s. 1). Denne forordnings artikel 1 fastsatte: »Fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko godkendes på Fællesskabets vegne.«
- 26 Som det fremgik af præamblen til og artikel 1 og 3 i fiskeripartnerskabsaftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko (herefter »fiskeriaftalen af 2006«), havde aftalen til formål at udbygge det samarbejde, der var etableret af Fællesskabet og Kongeriget Marokko særlig inden for rammerne af associeringsaftalen, ved i fiskerisektoren at indføre et partnerskab til fremme af ansvarligt fiskeri i de marokkanske fiskerizoner og effektivt gennemføre den nationale fiskeripolitik i Marokko. Med henblik herpå fastlagde denne aftale bl.a. bestemmelser om økonomisk, finansielt, teknisk og videnskabeligt samarbejde mellem parterne, om betingelserne for adgang for fartøjer, der fører en medlemsstats flag, til de marokkanske fiskerizoner samt om fiskeriovervågningsforanstaltninger i disse zoner.

- 27 Det fremgik af artikel 11 i fiskeriaftalen af 2006, at den for så vidt angår Kongeriget Marokko gælder »for Marokkos område og de farvande, der hører under marokkansk jurisdiktion«. Endvidere præciserede denne aftales artikel 2, litra a), at begrebet »marokkansk fiskerizone« i denne aftale, protokollen og bilaget hertil skulle forstås som »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion«.
- 28 I henhold til artikel 17 i fiskeriaftalen af 2006 trådte denne aftale i kraft den 28. februar 2007 (EUT 2007, L 78, s. 31).
- 29 Den protokol, der oprindeligt ledsagede fiskeriaftalen af 2006, blev erstattet af en anden protokol, som i 2013 blev efterfulgt af en ny protokol, undertegnet i Bruxelles den 18. november 2013, som blev godkendt på Unionens vegne ved Rådets afgørelse 2013/785/EU af 16. december 2013 om indgåelse på Den Europæiske Unions vegne af protokollen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om fastsættelse af de fiskerimuligheder og den finansielle modydelse, der er omhandlet i fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2013, L 349, s. 1), og som trådte i kraft den 15. juli 2014 (EUT 2014, L 228, s. 1, herefter »protokollen af 2013«).
- 30 I henhold til artikel 1 i protokollen af 2013 »bidrager [den] til at nå de generelle mål i associeringsaftalen og tager sigte på at sikre en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne på det økologiske, økonomiske og sociale plan«.

C. Tvister i forbindelse med associeringsaftalen

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

- 31 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«).
- 32 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).
- 33 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 Den Europæiske Union, 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).
- 34 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).

- 35 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 appellantens havde anlagt ved Retten.
- 36 I denne henseende tiltrådte Domstolen i første række det andet appelanbringende om, at Retten havde begået en retlig fejl i forbindelse med vurderingen af appellantens 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).
- 37 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).
- 38 For det andet fandt Domstolen, at der endvidere skulle tages hensyn til, at den sædvaneregulering, 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 sædvaneregulering 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).
- 39 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 principps forstand kunne blive påvirket af gennemførelsen af denne aftale i tilfælde af, at Vestsaharas område blev medtaget under dens anvendelsesområde, hvilket indebærer, 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).
- 40 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).

- 41 I anden række traf Domstolen endelig afgørelse i sagen. Navnlig 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

- 42 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 vedrørende gyldigheden af fiskeriaftalen af 2006, således som denne var blevet godkendt og gennemført ved forordning nr. 764/2006, ved afgørelse 2013/785 og ved Rådets forordning nr. 1270/2013 af 15. november 2013 om fordeling af fiskerimulighederne i henhold til protokollen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om fastsættelse af de fiskerimuligheder og den finansielle modydelse, der er omhandlet i fiskeripartnerskabsaftalen mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (EUT 2013, L 328, s. 40) (dom af 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, præmis 1, herefter »dommen i sagen Western Sahara Campaign UK«).
- 43 Med dette første præjudicielle spørgsmål ønskede den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den omstændighed, at udnyttelsen af ressourcer, der hidrører fra farvande, der støder op til Vestsaharas område, var tilladt i henhold til fiskeriaftalen af 2006 og protokollen af 2013, medførte, at forordning nr. 764/2006, afgørelse 2013/785 og forordning nr. 1270/2013 var ugyldige i medfør af artikel 3, stk. 5, TEU. Med det andet præjudicielle spørgsmål ønskede samme ret nærmere bestemt oplyst, om et retssubjekt, der har søgsmålskompetence i henhold til national ret, såsom sagsøgeren i den pågældende hovedsag, var berettiget til at anfægte gyldigheden af retsakter til indgåelse og gennemførelse af denne aftale og denne protokol med den begrundelse, at Unionen havde tilsidesat folkeretten (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 41, 54 og 86).
- 44 I denne henseende anførte Domstolen i præmis 59 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK for det første, at det af første afsnit af præamblen til fiskeriaftalen af 2006 fremgik, at denne var udtryk for et fælles ønske om at udbygge det snævre samarbejde mellem Unionen og Kongeriget Marokko som led i bl.a. associeringsaftalen, og at fiskeriaftalen af 2006 med henblik herpå indgik i en aftalesamling inden for rammerne af associeringsaftalen. Henset til, at der forelå en sådan aftalesamling, fandt Domstolen, at begrebet »Marokkos område« i artikel 11 i fiskeriaftalen af 2006 skulle forstås på samme måde som begrebet »Kongeriget Marokkos område« i associeringsaftalens artikel 94 (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 61).
- 45 Imidlertid bemærkede Domstolen, at begrebet »Kongeriget Marokkos område« skulle forstås som en henvisning til det geografiske område, hvorpå Kongeriget Marokko fuldt ud udøver den kompetence, som staterne er anerkendt i henhold til folkeretten, med udelukkelse af alle andre områder, såsom Vestsaharas område, og at det ville være i strid med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, som finder anvendelse i forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko, at medtage dette område i anvendelsesområdet for

associeringsaftalen. Domstolen konkluderede, at Vestsaharas område ikke var omfattet af begrebet »Marokkos område« som omhandlet i artikel 11 i fiskeriaftalen af 2006 (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 62-64).

- 46 For det andet bemærkede Domstolen, at det med henblik på fortolkningen af udtrykket »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion« af artikel 2, stk. 1, og artikel 55 og 56 i De Forenede Nationers havretskonvention, som blev undertegnet i Montego Bay den 10. december 1982 (herefter »havretskonventionen«), fremgik, at de farvande, som kyststaten har beføjelse til at udøve suverænitet eller jurisdiktion over, er begrænset til farvande, der støder op til dets territorium, og som henhører under statens søterritorium eller eksklusive økonomiske zone. Som følge heraf og i betragtning af, at Vestsaharas område ikke er en del af Kongeriget Marokkos område, fastslog Domstolen, at de farvande, der støder op til Vestsaharas område, ikke henhørte under den marokkanske fiskerizone som omhandlet i artikel 2, litra a), i fiskeriaftalen af 2006 (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 65-69).
- 47 For det tredje præciserede Domstolen, at det ville være i strid med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, hvis de farvande, der støder direkte op til Vestsaharas kyst, i medfør af udtrykket »farvande henhørende under Marokkos højhedsområde« skulle være omfattet af denne aftales anvendelsesområde (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 71).
- 48 Hvad for det fjerde angår udtrykket »farvande henhørende under Marokkos [...] jurisdiktion« i artikel 2, litra a), i fiskeriaftalen af 2006 bemærkede Domstolen, at Rådet og Kommissionen bl.a. havde anført, at Kongeriget Marokko kunne betragtes som en »de facto administrerende myndighed« eller en besættelsesmagt for Vestsaharas område, og at en sådan kvalificering kunne være relevant med henblik på at afgrænse anvendelsesområdet for fiskeriaftalen af 2006. Imidlertid anførte Domstolen, at der – uden at det var nødvendigt at undersøge, om en eventuel fælles hensigt hos parterne i fiskeriaftalen af 2006 til at give dette udtryk en bestemt betydning for at tage hensyn til disse omstændigheder var i overensstemmelse med de folkeretlige regler, som er bindende for Unionen – under alle omstændigheder ikke kunne fastslås en sådan fælles hensigt, da Kongeriget Marokko kategorisk havde afvist at være en besættelsesmagt eller en administrerende myndighed for Vestsaharas område (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 72).
- 49 Hvad for det femte angår det geografiske anvendelsesområde for protokollen af 2013 fastslog Domstolen, at udtrykket »marokkansk fiskerizone« anvendes i både fiskeriaftalen af 2006 og protokollen af 2013, som det fastsætter det geografiske anvendelsesområde for. Domstolen var af den opfattelse, at dette udtryk skulle forstås som en henvisning til de farvande, der henhører under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion, og at det derfor ikke omfattede de farvande, der støder op til Vestsaharas område (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 75-79).
- 50 For det sjette konstaterede Domstolen, at meddelelsen af de geografiske koordinater for basislinjen og fiskerizonen for Kongeriget Marokko, der er omhandlet i bestemmelserne i protokollen af 2013, først fandt sted den 16. juli 2014. Eftersom protokollen af 2013 trådte i kraft den 15. juli 2014, udledte Domstolen heraf, at disse geografiske koordinater ikke var en del af protokollens ordlyd, som aftalt mellem parterne. Under alle omstændigheder var Domstolen af den opfattelse, at selv hvis de nævnte geografiske koordinater var blevet meddelt inden ikrafttrædelsen af protokollen af 2013, kunne de på ingen måde have rejst tvivl om fortolkningen

af udtrykket »marokkansk fiskerizone« som omhandlet i dommens præmis 79 eller udvidet anvendelsesområdet for denne protokol til at omfatte de farvande, der støder op til Vestsaharas område (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 80-82).

- 51 Under disse omstændigheder besvarede Domstolen det første præjudicielle spørgsmål med, at da hverken fiskeriaftalen af 2006 eller protokollen af 2013 fandt anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område, havde gennemgangen heraf intet frembragt, der kunne rejse tvivl om gyldigheden af de retsakter, der vedrørte indgåelsen af disse aftaler, henset til artikel 3, stk. 5, TEU. På baggrund af denne besvarelse af det første spørgsmål fandt Domstolen, at det var uforholdsmæssigt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 85 og 87).

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

- 52 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.
- 53 I de to første kendelser, der er nævnt i præmis 52 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).
- 54 I den tredje kendelse, der er nævnt i præmis 52 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

- 55 Efter afsigelse af dommen i sagen Western Sahara Campaign UK bemyndigede Rådet ved afgørelse af 16. april 2018 Kommissionen til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko med henblik på at ændre fiskeriaftalen af 2006 og bl.a. at lade de farvande, der støder op til Vestsaharas område, være omfattet af denne aftales anvendelsesområde.

- 56 Den 24. juli 2018 blev der ved afslutningen af disse forhandlinger indgået en ny partnerskabsaftale på området for bæredygtigt fiskeri mellem Unionen og Kongeriget Marokko, en ny protokol om gennemførelse af denne aftale, herunder bilag og tillæg til protokollen, samt en brevveksling, der ledsagede den pågældende aftale.
- 57 Den 14. januar 2019 undertegnede Unionen og Kongeriget Marokko i Bruxelles partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko (herefter »fiskeriaftalen«), protokollen til dens gennemførelse (herefter »gennemførelsesprotokollen«) og den brevveksling, der ledsagede denne aftale (herefter »brevvekslingen«) (herefter samlet »den omtvistede aftale«).
- 58 Den 4. marts 2019 vedtog Rådet afgørelse (EU) 2019/441 om indgåelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (EUT 2019, L 77, s. 4, herefter »den anfægtede afgørelse«). Denne afgørelses artikel 1, stk. 1, bestemmer: »[Fiskeri]aftalen [...], [...] gennemførelsesprotokol[en] og [brevvekslingen] godkendes herved på Unionens vegne.«
- 59 I overensstemmelse med fiskeriaftalens artikel 17 trådte denne aftale, gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen i kraft den 18. juli 2019 (EUT 2019, L 195, s. 1).
- 60 I 3.-5. og 7.-12. betragtning til den anfægtede afgørelse har Rådet anført:
- »(3) I sin dom i sag C-266/16 som svar på en anmodning om præjudiciel afgørelse om gyldigheden og fortolkningen af aftalen og den tilhørende gennemførelsesprotokol fastslog Domstolen, at hverken aftalen eller gennemførelsesprotokollen finder anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område.
- (4) Unionen foregriber ikke resultatet af den af FN ledede politiske proces om Vestsaharas endelige status og har konsekvent bekræftet sin tilslutning til tvistbilæggelsen i Vestsahara, der for indeværende er opført på FN's liste over ikkeselvstyrende områder, og som nu i stort omfang administreres af Kongeriget Marokko. Den støtter fuldt ud de bestræbelser, som FN's generalsekretærs og dennes personlige udsending gør for at bistå parterne med at nå frem til en retfærdig, varig og gensidigt acceptabel politisk løsning, der kan muliggøre selvbestemmelse for Vestsaharas befolkning inden for rammerne af arrangementer, der er i overensstemmelse med målene og principperne i FN-pagten og i resolutionerne fra FN's Sikkerhedsråd [...].
- (5) Det bør være muligt for Unionens flåder at fortsætte det fiskeri, som de har udøvet siden aftalens ikrafttræden, og at aftalens anvendelsesområde fastlægges, så det omfatter de farvande, der støder op til Vestsaharas område. Videreførelsen af fiskeripartnerskabet er også afgørende for, at dette område fortsat kan drage fordel af den sektorstøtte, der er fastsat i aftalen, under overholdelse af EU-retten og international ret, herunder menneskerettighederne, og til gavn for den berørte befolkning.
- [...]
- (7) Formålet med fiskeriaftalen er at gøre det muligt for Unionen og Kongeriget Marokko at arbejde tættere sammen om at fremme en bæredygtig fiskeripolitik og ansvarlig udnyttelse af fiskeressourcerne i den af fiskeriaftalen omfattede fiskerizone og støtte Kongeriget Marokkos bestræbelser på at udvikle fiskerisektoren og en blå økonomi. Aftalen bidrager til at gennemføre Unionens mål, jf. artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union.

- (8) Kommissionen har vurderet de potentielle virkninger af fiskeriaftalen for den bæredygtige udvikling, navnlig med hensyn til fordelene for den berørte befolkning og udnyttelsen af naturressourcerne i de berørte områder.
- (9) I overensstemmelse med denne evaluering vurderes det, at fiskeriaftalen i høj grad bør komme den berørte befolkning til gode på grund af de socioøkonomiske fordele for denne befolkning, især hvad angår beskæftigelse og investeringer, og dens indvirkning på udviklingen af fiskerisektoren og fiskeforarbejdningssektoren.
- (10) Tilsvarende vurderes det, at fiskeriaftalen udgør den bedste garanti for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne i de farvande, der støder op til Vestsahara, idet fiskeriet vil finde sted i overensstemmelse med den bedste videnskabelige rådgivning og de bedste videnskabelige henstillinger på området og være underlagt passende overvågnings- og kontrolforanstaltninger.
- (11) Kommissionen har på grundlag af betragtningerne i Domstolens dom sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil truffet alle rimelige foranstaltninger, der i den aktuelle kontekst er mulige, for på passende vis at inddrage den berørte befolkning med henblik på at sikre sig dens godkendelse. Der har fundet omfattende høringer sted i Vestsahara og i Kongeriget Marokko, og de socioøkonomiske og politiske aktører, der deltog i høringerne, gik klart ind for indgåelse af fiskeriaftalen. Front Polisario og andre parter accepterede imidlertid ikke at deltage i høringsprocessen.
- (12) De, der ikke accepterede at deltage i processen, har forkastet anvendelsen af fiskeriaftalen og den tilhørende gennemførelsesprotokol på de farvande, der støder op til Vestsahara, idet de grundlæggende fandt, at disse akter ville stadfæste Kongeriget Marokkos stilling med hensyn til Vestsaharas område. Der er imidlertid intet i fiskeriaftalen eller den tilhørende gennemførelsesprotokol, der antyder, at den anerkender Kongeriget Marokkos suverænitet eller suveræne rettigheder over Vestsahara og de tilstødende farvande. Unionen viderefører desuden med forøget styrke sin støtte til den tvistbilæggelsesprocedure, der skal føre til en fredelig løsning, og som er indledt og videreført i FN-regi.«
- 61 I henhold til fiskeriaftalens artikel 1, litra h), forstås i denne aftale ved »fiskerizone« »det østlige centrale Atlanterhav mellem 35°47'18"N og 20°46'13"N, herunder farvandene ud for Vestsahara, hvorved alle forvaltningszonerne er omfattet«. Det præciseres endvidere, at »[d]enne definition [ikke] berører [...] eventuelle forhandlinger vedrørende afgrænsningen af kyststaters havområder, der støder op til fiskerizonen, og tredjelandes rettigheder generelt«.
- 62 Fiskeriaftalens artikel 6, stk. 1, fastsætter: »Med henblik på at sikre en retlig ramme for bæredygtigt fiskeri overholder EU-fartøjer, der fisker i fiskerizonen, marokkanske love og bestemmelser vedrørende fiskeri i denne zone, medmindre andet er fastsat i denne aftale. [...]«.
- 63 Fiskeriaftalens artikel 12, stk. 1-4, bestemmer:
- »1. Den finansielle modydelse er fastsat i protokollen.
2. Den i stk. 1 omhandlede finansielle modydelse omfatter:
- a) en finansiell kompensation, som Unionen betaler for EU-fartøjers adgang til fiskerizonen

b) afgifter betalt af EU-fartøjernes redere

c) sektorstøtte ydet af Unionen til gennemførelse af en politik for bæredygtigt fiskeri og havforvaltning underlagt årlig og flerårig programmering.

3. Unionens finansielle modydelse betales årligt i overensstemmelse med protokollen.

4. Parterne undersøger mulighederne for en retfærdig geografisk og social fordeling af de socioøkonomiske fordele ved denne aftale, navnlig hvad angår infrastruktur, grundlæggende sociale tjenester, virksomhedsetablering, erhvervsuddannelse samt udvikling og modernisering af fiskerisektoren for at sikre, at den gavner den lokale befolkning i et omfang, der står i forhold til fiskeriaktiviteterne.«

64 Fiskeriaftalens artikel 13, stk. 1, fastsætter: »Der nedsættes en blandet komité bestående af repræsentanter for parterne. Den er ansvarlig for at overvåge anvendelsen af denne aftale, og den kan vedtage ændringer til protokollen.«

65 Fiskeriaftalens artikel 14 bestemmer: »Denne aftale finder anvendelse i de områder, hvor dels traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, dels de love og andre forskrifter, der er omhandlet i denne aftales artikel 6, stk. 1, finder anvendelse.«

66 Fiskeriaftalens artikel 16 har følgende ordlyd: »[Gennemførelsesprotokollen] og brevvekslingen [...], udgør en integrerende del af denne aftale [...].«

67 Gennemførelsesprotokollens artikel 6, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Den finansielle kompensation, som er omhandlet i fiskeriaftalens artikel 12, stk. 2, litra a), og de afgifter, der er omhandlet i artikel 12, stk. 2, litra b), i fiskeriaftalen, er underlagt en retfærdig geografisk og social fordeling af socioøkonomiske fordele for at sikre, at de kommer den berørte befolkning til gode, i overensstemmelse med fiskeriaftalens artikel 12, stk. 4.

2. Kongeriget Marokkos myndigheder fremlægger senest tre måneder efter datoen for anvendelsen af denne protokol den i stk. 1 omhandlede metode til geografisk og social fordeling samt fordelingsnøglen for de tildelte beløb, som skal drøftes af Den Blandede Komité.«

68 Gennemførelsesprotokollens artikel 7, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Den sektorstøtte, der er omhandlet i fiskeriaftalens artikel 12, stk. 2, litra c), bidrager til at udvikle og gennemføre en sektorpolitik inden for rammerne af den nationale strategi for udvikling af fiskerisektoren.

2. Den Blandede Komité vedtager senest tre måneder efter datoen for anvendelsen af denne protokol et flerårigt sektorprogram samt detaljerede gennemførelsesbestemmelser herfor, navnlig:

a) de årlige og flerårige retningslinjer for, hvordan den del af sektorstøtten skal anvendes i overensstemmelse med fiskeriaftalens artikel 12, stk. 4

[...]«

69 I de tekniske fiskeridatablade nr. 3-6 i tillæg 2 til gennemførelsesprotokollen nævnes som den sydlige grænse for den tilsvarende forvaltningsområde parallel 20°46'13"N. I teknisk fiskeridatablad nr. 6, som vedrører pelagisk industrielt fiskeri med pelagisk eller semipelagisk trawl og med not, nævnes fartøjer uden fryseanlæg (trawlere og notfartøjer), der lander i havnen Dakhla.

70 Brevvekslingens andet afsnit har følgende ordlyd:

»Forhandlingerne mundede ud i, at Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko blev enige om følgende:

1. Hvad angår spørgsmålet om Vestsahara, bekræfter parterne deres støtte til processen inden for rammerne af De Forenede Nationer og til de bestræbelser, der udfoldes af generalsekretæren for at nå frem til en endelig politisk løsning i overensstemmelse med principperne og målene i De Forenede Nationers pagt og på grundlag af Sikkerhedsrådets resolutioner.
2. Fiskeriaftalen er indgået med forbehold af de respektive holdninger:
 - for Den Europæiske Union berører henvisningen i fiskeriaftalen til Marokkos lovgivning og regulativer ikke dens holdning, hvad angår status for det ikke-selvstyrende territorium Vestsahara, hvis tilstødende farvande er omfattet af fiskerizonen som fastsat i fiskeriaftalens artikel 1, litra h), og dets ret til selvbestemmelse
 - for Kongeriget Marokko, er Sahara-regionen en integrerende del af det nationale territorium, inden for hvilket Marokko fuldt ud udøver sin suverænitet som på resten af det nationale territorium. Marokko finder, at enhver løsning på denne regionale tvist bør findes på grundlag af dets autonomiinitiativ.«

E. Den anfægtede forordning

71 Den 29. november 2018 vedtog Rådet forordning (EU) 2019/440 om fordeling af fiskerimuligheder i henhold til partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko og den tilhørende gennemførelsesprotokol (EUT 2019, L 77, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«). I overensstemmelse med denne forordnings artikel 2 trådte forordningen i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, hvilket skete samtidig med offentliggørelsen af den anfægtede afgørelse den 20. marts 2019.

72 I den anfægtede forordnings artikel 1, stk. 1, fordeles fiskerimulighederne i henhold til gennemførelsesprotokollen således:

Fiskerikategori	Fartøjstype	Medlemsstat	Licenser eller kvoter
Ikkeindustrielt pelagisk fiskeri i den nordlige del af zonen	Notfartøjer < 150 GT	Spanien	22
Ikkeindustrielt fiskeri i den nordlige del af zonen	Langlinefartøjer med bundline < 40 GT	Spanien	25
		Portugal	7
	Langlinefartøjer med bundline ≥ 40 GT < 150 GT	Portugal	3

Ikkeindustrielt fiskeri i den sydlige del af zonen	Line og stang < 150 GT pr. fartøj Samlet ≤ 800 GT	Spanien	10
Demersalt fiskeri	Langlinefartøjer med bundline ≤ 150 GT	Spanien	7
		Portugal	4
	Trawlfartøjer ≤ 750 GT Samlet ≤ 3 000 GT	Spanien	5
		Italien	0
Tunfiskeri	Stangfartøjer	Spanien	23
		Frankrig	4
Industrielt pelagisk fiskeri	85 000 ton det første år 90 000 ton det andet år 100 000 ton det tredje år og det fjerde år Fordeling på fartøjer, der har tilladelse til at fiske: 10 fartøjer ≥ 3 000 GT og < 7 765 GT 4 fartøjer ≥ 150 og < 3 000 GT 4 fartøjer < 150 GT	Første år: 85 000 ton	
		Tyskland	6 871,2 t
		Litauen	21 986,3 t
		Letland	12 367,5 t
		Nederlandene	26 102,4 t
		Irland	3 099,3 t
		Polen	4 807,8 t
		Det Forenede Kongerige	4 807,8 t
		Spanien	496,2 t
		Portugal	1 652,2 t
		Frankrig	2 809,3 t
		Andet år: 90 000 ton	
		Tyskland	7 275,4 t
		Litauen	23 279,6 t
		Letland	13 095,0 t
		Nederlandene	27 637,9 t
		Irland	3 281,6 t
		Polen	5 090,6 t
		Det Forenede Kongerige	5 090,6 t
		Spanien	525,4 t
		Portugal	1 749,4 t
		Frankrig	2 974,5 t
		Tredje og fjerde år: 100 000 ton hvert år	
		Tyskland	8 083,8 t
		Litauen	25 866,3 t
		Letland	14 550,0 t
		Nederlandene	30 708,8 t
		Irland	3 646,3 t

		Polen	5 656,3 t
		Det Forenede Kongerige	5 656,3 t
		Spanien	583,8 t
		Portugal	1 943,8 t
		Frankrig	3 305,0 t

II. Retsforhandlinger og parternes påstande

- 73 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 10. og den 12. juni 2019 har sagsøgeren anlagt nærværende sager, der er registreret under sagsnr. T-344/19 og sagsnr. T-356/19.
- 74 Rådet har indleveret svarskrifter henholdsvis den 19. (sag T-344/19) og den 20. september 2019 (sag T-356/19).
- 75 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 de nærværende sager følgelig er blevet henvist.
- 76 Den 8. november 2019 har sagsøgeren indleveret replik i sag T-344/19. Sagsøgeren har ikke indgivet replik inden for den fastsatte frist i sag T-356/19.
- 77 Ved afgørelser af 13. november 2019 har formanden for Rettens Niende Afdeling imødekommet de anmodninger om intervention til støtte for Rådet, der er fremsat af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Kommissionen i de to sager.
- 78 Ved kendelse af 10. december 2019, Front Polisario mod Rådet (T-344/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:862), har formanden for Niende Afdeling imødekommet den anmodning om intervention til støtte for Rådet, der i sag T-344/19 er fremsat af de marokkanske havfiskerisammenslutninger, nemlig Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre og Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud (herefter samlet »havfiskerisammenslutningerne«).
- 79 Den 8. januar 2020 har Kommissionen indgivet interventionsindlæg. Kongeriget Spanien og Den Franske Republik har den 9. januar 2020 indgivet deres indlæg.
- 80 Den 9. januar 2020 har sagsøgeren indleveret duplik i sag T-344/19.
- 81 Den 4. marts 2020 har havfiskerisammenslutningerne indleveret interventionsindlæg i sag T-344/19.

- 82 Den 9. marts 2020 har sagsøgeren fremsat bemærkninger dels til Kongeriget Spaniens, Den Franske Republiks og Kommissionens interventionsindlæg i sag T-344/19, dels til Kongeriget Spaniens og Den Franske Republiks interventionsindlæg i sag T-356/19. Den 20. juni 2020 har sagsøgeren fremsat bemærkninger til havfiskerisammenslutningernes interventionsindlæg i sag T-344/19.
- 83 Der er ikke inden for den fastsatte frist fremsat anmodning om afholdelse af retsmøde i sag T-356/19. Den 22. september 2020 har sagsøgeren anmodet om afholdelse af retsmøde i sag T-344/19.
- 84 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.
- 85 Den 9. december 2020 har Retten på grundlag af procesreglementets artikel 106, stk. 1, af egen drift besluttet at indlede retsforhandlingernes mundtlige del. Retten har endvidere opfordret parterne til at tage stilling til sagernes forening med henblik på den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.
- 86 Ved to foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i sag T-344/19 af 18. december 2020 har Retten dels stillet parterne spørgsmål til skriftlig besvarelse og opfordret sagsøgeren, Rådet 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.
- 87 Den 25. januar 2021 har sagsøgeren, Rådet og Kommissionen indgivet skriftlige svar på Rettens spørgsmål og givet de ønskede oplysninger. Hovedparterne har indgivet bemærkninger vedrørende foreningen af sagerne den 25. januar 2021.
- 88 Ved afgørelse af 28. januar 2021 besluttede formanden for Rettens Niende Udvidede Afdeling at forene sagerne med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del og domsafsigelsen.
- 89 Den 25. februar 2021 har sagsøgeren på grundlag af procesreglementets artikel 85, stk. 3, anført yderligere beviser. Kommissionen har den 12. marts 2021 fremsat bemærkninger hertil, mens Rådet og havfiskerisammenslutningerne har fremsat bemærkninger den 15. marts 2021.
- 90 Retsmødet blev afholdt den 3. marts 2021. I retsmødet opfordrede Retten Kongeriget Spanien og Kommissionen til at fremlægge visse faktuelle præciseringer skriftligt.
- 91 Den 9. marts 2021 har Kommissionen fremsat en anmodning om, at Retten på grundlag af artikel 264, stk. 2, TEUF opretholder virkningerne af den anfægtede afgørelse i tilfælde af annulation heraf indtil en senere dato eller, i tilfælde af appel, indtil Domstolen træffer afgørelse herom.
- 92 Kongeriget Spanien og Kommissionen har efterkommet Rettens opfordringer til at fremkomme med faktuelle præciseringer henholdsvis den 10. og den 12. marts 2021. Sagsøgeren har på eget initiativ fremlagt nye oplysninger som svar på denne opfordring den 12. marts 2021. Kongeriget Spanien og Kommissionen har fremsat bemærkninger til disse oplysninger den 25. marts 2021, mens Rådet og havfiskerisammenslutningerne har fremsat deres bemærkninger hertil henholdsvis den 29. marts og den 2. april 2021. Endvidere har Kongeriget Spanien og Rådet henholdsvis den 25. og den 29. marts 2021 fremsat bemærkninger til Kommissionens anmodning

som omhandlet i præmis 91 ovenfor, mens sagsøgeren og Den Franske Republik har fremsat deres egne bemærkninger til denne anmodning den 2. april 2021. Retsforhandlingernes mundtlige del blev afsluttet den 9. april 2021, og sagerne blev optaget til dom.

- 93 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.
- 94 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- I sag T-344/19 annulleres den anfægtede afgørelse.
 - I sag T-356/19 annulleres den anfægtede forordning for det tilfælde, at Retten måtte finde, at denne forordning udgør en mellemkommende foranstaltning, der er til hinder for, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse.
 - Rådet og intervenienterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 95 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 96 Kongeriget Spanien har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Der træffes afgørelse om sagsomkostningerne.
- 97 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.
- 98 Kommissionen har anført, at den støtter Rådets påstande. Endvidere har Kommissionen i sag T-344/19 nedlagt påstand om, at virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes i det tilfælde, hvor denne afgørelse annulleres, indtil en senere dato, eller i tilfælde af appel indtil Domstolen har truffet afgørelse herom.
- 99 I sag T-344/19 har havfiskerisammenslutningerne nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

A. Søgsmålet i sag T-344/19

- 100 Med søgsmålet i sag T-344/19 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 har tilsidesat de forpligtelser, der i henhold til EU-retten og folkeretten påhviler Unionen inden for rammerne af dennes forbindelser med Kongeriget Marokko, idet Rådet har godkendt den omtvistede aftale uden denne befolknings samtykke. Sagsøgeren har således gjort gældende, at denne aftale finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, fastsætter bestemmelser om EU-fiskerfartøjers udnyttelse af Vestsaharas naturressourcer og fremmer denne tredjestats annekteringspolitik. Sagsøgeren har navnlig gjort gældende, at indgåelsen af den nævnte 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.
- 101 Uden formelt at fremsætte en formalitetsindsigelse har Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne, 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 Rådet, støttet af Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne 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 havfiskerisammenslutningerne rejst tvivl om gyldigheden af den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat. Subsidiært har Rådet, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne gjort gældende, at sagsøgerens argumentation vedrørende realiteten skal forkastes. Navnlig har Rådet, støttet af Kongeriget Spanien og Den Franske Republik, i det væsentlige anført, at det ved godkendelsen af fiskeriaftalen har handlet i overensstemmelse med Domstolens praksis. Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne, 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 havfiskerisammenslutningerne er desuden af den opfattelse, at de folkeretlige principper, hvorpå sagsøgeren støtter sin argumentation, ikke kan gøres gældende.
- 102 Indledningsvis bemærkes, at nærværende søgsmål vedrører annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den vedrører indgåelsen af fiskeriaftalen, gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen, idet de to sidstnævnte instrumenter er en integrerende del af fiskeriaftalen i overensstemmelse med dennes artikel 16.
- 103 Endvidere har Retten ved dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), truffet afgørelse i et af sagsøgeren anlagt søgsmål 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-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 2019, L 34, s. 1). Som det fremgår af præmisserne i sag T-279/19, var de anbringender og formalitetsindsigelser, som blev fremsat af Rådet – som var sagsøgt i sagen, og som bl.a. støttedes

af Den Franske Republik og Kommissionen – for en stor dels vedkommende støttet på det samme retsgrundlag og den samme argumentation som de anbringender og de indsigelser mod realitetsbehandling, der er gjort gældende i den foreliggende sag. Retten vil derfor undersøge disse anbringender og indsigelser i lyset af de betragtninger, der er anført i den nævnte dom.

1. Formaliteten vedrørende visse bilag til replikken

- 104 I duplikken har Rådet på grundlag af procesreglementets artikel 85 bestridt, at bilagene C.1 – C.3, C.5, C.6, C.8, C.9, C.12, C.14, C.15, C.17, C.21, C.22, C.24 – C.40 og C.42 – C.53 kan antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at den sene fremlæggelse af disse beviser ikke er begrundet. I denne henseende erindres om, at hovedparterne i henhold til procesreglementets artikel 85, stk. 2, i replikken og duplikken kan fremlægge eller anføre yderligere beviser til støtte for deres argumentation, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes. Disse bestemmelser skal imidlertid sammenholdes med det nævnte reglements artikel 92, stk. 7, som udtrykkeligt bestemmer, at adgangen til at føre modbevis og til at fremkomme med nye beviser bevares. Som det fremgår af fast retspraksis, er modbevis og adgangen til at fremkomme med nye beviser som følge af et modbevis fra modpartens side således ikke er omfattet af præklusionsreglen i den nævnte artikel 85, stk. 2 (jf. dom af 18.9.2017, Uganda Commercial Impex mod Rådet, T-107/15 og T-347/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:628, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 105 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at bemærke, således som det fremgår af de dele af replikken, der henviser dertil, at de beviser, der er indeholdt i de bilag, som Rådet har anfægtet, gør det muligt at besvare de argumenter, som Rådet i sit svarskrift har anført til støtte for dels, at de høringer, som Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) gennemførte med henblik på at opnå samtykke fra befolkningen i Vestsahara var gyldige, dels at sagsøgeren savnede partsevne og søgsmålskompetence. Præklusionsreglen i procesreglementets artikel 85, stk. 2, finder folgelig ikke anvendelse på disse beviser, hvorfor de kan antages til realitetsbehandling. Det følger heraf, at Rådets indsigelse mod, at disse beviser antages til realitetsbehandling, må forkastes.

2. Formaliteten vedrørende søgsmålet

- 106 Inden der foretages en undersøgelse af Rådets formalitetsindsigelser og den tvivl, som havfiskerisammenslutningerne har givet udtryk for, skal det bemærkes, at genstanden for det foreliggende søgsmål rejser andre formalitetsspørgsmål, som det tilkommer Retten at tage stilling til af egen drift. Disse spørgsmål vedrører dels den forudsætning, som sagsøgeren har lagt til grund for sin søgsmålskompetence, nemlig at den omtvistede aftales territoriale anvendelsesområde omfatter Vestsahara og de tilstødende farvande, dels rækkevidden af påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse.

a) Det territoriale anvendelsesområde for den omtvistede aftale

- 107 Det følger af de anbringender og argumenter, der er fremført i stævningen, at det foreliggende søgsmål er baseret på den forudsætning, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande. Hvad angår sagens formalitet har sagsøgeren navnlig

støttet sig på den angivelige omstændighed, at organisationen som repræsentant for Vestsaharas befolkning er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse som følge af denne territoriale anvendelse af den nævnte aftale.

- 108 Det skal derfor indledningsvis undersøges, om den forudsætning, som sagsøgeren har lagt til grund for sin søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede afgørelse, er korrekt.
- 109 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at det af ordlyden af fiskeriaftalens artikel 1, litra h), fremgår, at der i denne aftale ved fiskerizone forstås »det østlige centrale Atlanterhav mellem 35°47'18"N og 20°46'13"N, herunder farvandene ud for Vestsahara«, uden at dette påvirker tredjelandes rettigheder generelt, navnlig de kyststater, der støder op til den nævnte fiskerizone (jf. præmis 61 ovenfor).
- 110 Som anført i præmis 69 ovenfor nævnes i de tekniske fiskeridatablade nr. 3-6, der findes i tillæg 2 til gennemførelsesprotokollen, som den sydlige grænse for det forvaltningsområde, der er omfattet af disse datablade, parallel 20°46'13", og i det tekniske fiskeridatablad nr. 6 henvises til fartøjer, der lander i havnen Dakhla, som er beliggende i Vestsahara.
- 111 Det kan af ordlyden af disse bestemmelser udledes, at de geografiske koordinater, der er omhandlet heri, omfatter såvel farvande henhørende under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion som de farvande, der støder op til Vestsahara, hvilket også fremgår af de kort, der er gengivet i punkt 66 i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1) og punkt 66-69 i dette forslag til afgørelse. Kommissionen har i et skriftligt svar på et spørgsmål fra Retten bekræftet, at afgrænsningen af fiskerizonerne på disse kort i det væsentlige svarede til grænserne for de forvaltningsområder, der er omfattet af de i præmis 110 ovenfor nævnte tekniske datablade.
- 112 For det andet skal det bemærkes, at fiskeriaftalens artikel 12 dels fastsætter, at der skal betales en »finansiel modydelse«, som i henhold til denne artikels stk. 2 bl.a. omfatter »sektorstøtte ydet af Unionen«, dels pålægger aftalens parter i henhold til denne artikels stk. 4 at undersøge »mulighederne for en retfærdig geografisk og social fordeling af de socioøkonomiske fordele ved denne aftale« »for at sikre, at den gavner den lokale befolkning i et omfang, der står i forhold til fiskeritaktiviteterne« (jf. præmis 63 ovenfor).
- 113 De bestemmelser, der er nævnt i præmis 112 ovenfor, er navnlig præciseret i gennemførelsesprotokollens artikel 6 og 7. Det fremgår navnlig af denne protokols artikel 6, stk. 2, at Kongeriget Marokkos myndigheder fremlægger den metode til geografisk og social fordeling af de omhandlede socioøkonomiske fordele samt fordelingsnøglen for de tildelte beløb, som skal drøftes af Den Blandede Komité, der er nedsat i medfør af fiskeriaftalens artikel 13. I øvrigt bestemmer protokollens artikel 7, stk. 2, at denne komité senest tre måneder efter datoen for anvendelsen af protokollen vedtager et flerårigt sektorprogram samt detaljerede gennemførelsesbestemmelser herfor.
- 114 For det tredje finder fiskeriaftalen i henhold til fiskeriaftalens artikel 14 med overskriften »Anvendelsesområde« anvendelse i de områder, hvor dels EU-traktaten og EUF-traktaten, dels »de love og andre forskrifter, der er omhandlet i denne aftales artikel 6, stk. 1«, finder anvendelse, dvs. ifølge ordlyden af denne sidstnævnte artikel de marokkanske love og bestemmelser, der finder anvendelse på fiskeri (jf. præmis 62 og 65 ovenfor).

- 115 For det fjerde præciseres det i punkt 1 i andet afsnit i brevvekslingen, at »[h]vad angår spørgsmålet om Vestsahara« bekræfter Unionen og Kongeriget Marokko »deres støtte til processen inden for rammerne af De Forenede Nationer«. Det præciseres i punkt 2 i andet afsnit i brevvekslingen, at »[f]iskeriaftalen er indgået med forbehold af de respektive holdninger«, som indtages af »[Unionen] hvad angår status for det ikke-selvstyrende territorium Vestsahara« og af »Kongeriget Marokko [hvad angår] Sahara-regionen [som] en integrerende del af det nationale territorium, inden for hvilket Marokko fuldt ud udøver sin suverænitet« (jf. præmis 70 ovenfor).
- 116 For det femte fremgår det udtrykkeligt af tredje og femte betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 60 ovenfor), at den omtvistede aftale blev indgået efter afsigelsen af dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, hvorved »Domstolen [fastslog], at hverken [fiskeriaftalen af 2006] eller [protokollen af 2013] finder anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsaharas område«, med det formål at gøre det muligt for »Unionens flåder at fortsætte det fiskeri, som de har udøvet«, at sikre, at »aftalens anvendelsesområde fastlægges«, således at det omfatter de nævnte farvande, og gennem »[v]idereførelsen af fiskeripartnerskabet« at sikre, »at dette område fortsat kan drage fordel af den sektorstøtte, der er fastsat i aftalen, under overholdelse af EU-retten og international ret, herunder menneskerettighederne, og til gavn for den berørte befolkning«.
- 117 Det følger således udtrykkeligt af bestemmelserne i den omtvistede aftale i sin helhed og af betragtningerne til den anfægtede afgørelse, at formålet med denne aftale, således som det bekræftes af aftaleparternes hensigt, er at give Unionens fiskeriflåder mulighed for at udøve deres fiskeriaktiviteter inden for et område, der omfatter såvel de farvande, der henhører under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion, som de farvande, der støder op til Vestsahara. Det følger endvidere ligeledes heraf, at denne aftale finder anvendelse såvel på Kongeriget Marokkos område som på Vestsaharas område, i det mindste den del af dette område, der kontrolleres af dette tredjeland, hvor de marokkanske »love og bestemmelser« ifølge ordlyden af fiskeriaftalens artikel 6, stk. 1, »finder anvendelse«. Dette gælder navnlig for bestemmelserne om finansiel kompensation, som omfatter sektorstøtte, som kan gavne »befolkningerne« på dette område i et omfang, der står i forhold til fiskeriaktiviteterne i de tilstødende farvande.
- 118 Denne analyse ændres ikke af den fortolkning, som Domstolen foretog af anvendelsesområdet for dels associeringsaftalen og liberaliseringsaftalen i præmis 86-126 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, dels fiskeriaftalen af 2006 og protokollen af 2013 i præmis 59-82 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK (jf. præmis 36-40 og 44-51 ovenfor).
- 119 Det følger nemlig af præmis 86-126 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og af præmis 59-82 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, at en aftale, der er indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko inden for rammerne af den aftalesamling, som udgøres af associeringsaftalen, ikke kan fortolkes således, at dens territoriale anvendelsesområde, således som dette er defineret i den sidstnævnte aftales artikel 94, implicit omfatter Vestsaharas område (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 187). Det fremgår i øvrigt af præmis 73 og 79 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, at en fiskeriaftale mellem disse to parter og den i denne forbindelse indgåede gennemførelsesprotokol, som henviser til »den marokkanske fiskerizone«, der er defineret som en henvisning til de farvande, der henhører under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion, ikke kan fortolkes således, at de farvande, der støder op til Vestsahara, er omfattet af den nævnte marokkanske fiskerizone.

- 120 I dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK tog Domstolen derimod ikke stilling til, hvilke konsekvenser der bør drages af en bestemmelse i en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt fastsætter, at dens anvendelsesområde omfatter Vestsaharas område og de tilstødende farvande. Som Kommissionen og Den Franske Republik har anført, har Domstolen navnlig ikke principielt udelukket, at en udtrykkelig medtagelse af dette område og disse farvande under det nævnte anvendelsesområde ville være gyldig (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 187 og 188).
- 121 Det krav, der bl.a. følger af Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra c), hvorefter bestemmelserne i en traktat skal fortolkes under hensyntagen til enhver folkeretlig retsregel, der finder anvendelse mellem parterne, kan desuden 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. Ud over den omstændighed, at gennemførelsen af dette krav, skal være forenelig med det princip, der er fastsat i den nævnte konventions artikel 31, 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, må denne gennemførelse nemlig ikke indebære, at der sker en ændring af indholdet af de rettigheder og forpligtelser, som Unionen og Kongeriget Marokko gensidigt har samtykket i inden for rammerne af den omtvistede aftale (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 190-192).
- 122 For så vidt som den omtvistede aftale navnlig har til formål at skabe en retlig ramme for at medtage de farvande, der støder op til Vestsahara, i den fiskerizone, hvor EU-fartøjer må bedrive fiskeri, og – som en konsekvens heraf – for på Vestsaharas område at anvende den finansielle modydelse, som Unionen yder, i forhold til disse fartøjers aktiviteter, skal det nødvendigvis heraf konkluderes, at parterne med denne aftale har haft til hensigt at fravige associeringsaftalens artikel 94 for så vidt angår det territoriale anvendelsesområde for den retlige ordning, der finder anvendelse på disse aktiviteter og på denne modydelse. Denne artikel begrænser nemlig for så vidt angår Kongeriget Marokko anvendelsesområdet for associeringsaftalen til dets område (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 189).
- 123 Den forudsætning, som sagsøgeren har lagt til grund for sin søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede afgørelse, nemlig at den anfægtede afgørelse godkender en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, som udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsaharas område og de tilstødende farvande, er således korrekt.

b) Rækkevidden af annulationspåstanden

- 124 Retten bemærker, at sagsøgeren inden for rammerne af det foreliggende søgsmål med sine anbringender og argumenter har anfægtet lovligheden af den anfægtede afgørelse alene med den begrundelse, at den godkender anvendelsen af den omtvistede aftale på Vestsaharas område og de tilstødende farvande, hvilket sagsøgeren i det væsentlige har bekræftet i retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten herom. Med de nævnte anbringender og argumenter har sagsøgeren således ikke anfægtet lovligheden af anvendelsen af disse instrumenter på Kongeriget Marokkos område eller på de farvande, der henhører under dette tredjeland's højhedsområde eller jurisdiktion, og der er således ikke rejst tvivl om anvendelsen heraf inden for rammerne af den foreliggende tvist.

- 125 Det fremgår imidlertid af stævningens ordlyd, navnlig af dens indledning og konklusion, at sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse uden udtrykkeligt at begrænse rækkevidden af denne annullation til den godkendelse af den omtvistede aftales anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, som denne afgørelse indebar.
- 126 Adspurgt i retsmødet om rækkevidden af påstanden oplyste sagsøgeren, at dennes søgsmål principalt tilsigter at opnå annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den godkender anvendelsen af den omtvistede aftale på Vestsahara og de tilstødende farvande, og subsidiært, såfremt Retten måtte finde, at denne territoriale anvendelse ikke kan udskilles fra den nævnte aftale, annullation af den anfægtede afgørelse i sin helhed.
- 127 I denne henseende bemærkes, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvist, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt. I denne henseende har Domstolen gentagne gange fastslået, at dette krav ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at det materielle indhold heraf ændres. Besvarelsen af spørgsmålet, om bestemmelserne i en EU-retsakt kan udskilles, afhænger således af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre denne retsakts ånd eller materielle indhold (jf. dom af 9.11.2017, *SolarWorld mod Rådet*, C-204/16 P, EU:C:2017:838, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 128 Som det fremgår af præmis 109-117 ovenfor, gav Rådet på Unionens vegne ved den anfægtede afgørelse udtryk for sidstnævntes samtykke til at indgå en aftale med Kongeriget Marokko, hvis bestemmelser finder anvendelse uden forskel på dels dette tredjelandets område og de farvande, der henhører under dets højhedsområde eller jurisdiktion, dels Vestsahara og de tilstødende farvande. Det skal navnlig bemærkes, at selv om fiskeriaftalen udtrykkeligt medtager de sidstnævnte farvande i fiskerizonen, indebærer definitionen af dette område samt af de forvaltningsområder, der er omhandlet i de tekniske datablade i tillæg 2 til gennemførelsesprotokollen, ikke en afgrænsning af fiskeriaktiviteter afhængigt af, om de finder sted i disse farvande eller i de marokkanske farvande. På samme måde indfører bestemmelserne i denne aftale og i gennemførelsesprotokollen vedrørende den finansielle modydelse, bl.a. til sektorstøtte, ingen sondring mellem den del af modydelsen, der udbetales til aktiviteter på Marokkos område, og den del, der udbetales til aktiviteter, som finder sted på det ovenfor nævnte ikke-selvstyrende område.
- 129 Det må derfor heraf udledes, at det samtykke, der ved den anfægtede afgørelse er givet på Unionens vegne til, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, ikke kan adskilles fra det samtykke, der ved denne afgørelse er givet til den nævnte aftale i sin helhed. En annullation af denne afgørelse ville således kun i det omfang, den godkender anvendelsen af den nævnte aftale på dette ikke-selvstyrende område og på de nævnte farvande, ændre denne retsakts ånd og materielle indhold.
- 130 Det skal i øvrigt bemærkes, at sagsøgeren i princippet ikke har adgang til at ændre stævningens oprindelige genstand ved at erstatte de i stævningen nedlagte påstande med påstande, der fremsættes for første gang i retsmødet (jf. i denne retning og analogt dom af 27.1.2000, *Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen*, C-104/89 og C-37/90, EU:C:2000:38, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.4.2005, *Holcim (Deutschland) mod Kommissionen*, T-28/03, EU:T:2005:139, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis). I det foreliggende tilfælde skal det imidlertid bemærkes, at det kun er den påstand, som sagsøgeren subsidiært har nedlagt i retsmødet – nemlig om annullation af den anfægtede afgørelse i sin helhed – der svarer til det ordlyden af de i stævningen anførte påstande.

- 131 Den principale påstand, som sagsøgeren fremsatte i retsmødet, nemlig om delvis annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som det ved denne afgørelse godkendes, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, skal derfor afvises fra realitetsbehandling. Der skal derfor alene foretages en prøvelse af den påstand, som sagsøgeren har nedlagt i stævningen og fremsat subsidiært i retsmødet, nemlig om annullation af den anfægtede afgørelse i sin helhed.

c) Rådets første formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende partsevne

- 132 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.
- 133 Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har i det væsentlige fremført de samme argumenter som Rådet. Havfiskerisammenslutningerne 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.
- 134 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.
- 135 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.
- 136 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. 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 (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

- 137 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. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).
- 138 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. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 Det skal tilføjes, at denne retspraksis, når der foreligger omstændigheder, som adskiller sig fra dem, der har været genstand for de domme, der er nævnt i præmis 137 og 138 ovenfor, ikke udelukker, 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, idet en indskrænkende fortolkning af begrebet juridisk person ikke kan tiltrædes (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).
- 140 Endelig kan det desuden af retspraksis udledes, at folkeretssubjekter såsom tredjelande er juridiske personer i EU-rettens forstand (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 141 I det foreliggende tilfælde er parterne, således som det også var tilfældet i den sag, der gav anledning til dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), enige om, at sagsøgeren ikke har retsevne i henhold til national ret, mens de er uenige om, hvorvidt sagsøgeren har retsevne i henhold til folkeretten, navnlig med hensyn til, hvilken betydning dette har for sagsøgerens rolle i Vestsaharas selvbestemmelsesproces og for de eventuelle begrænsninger, der måtte kendetegne sagsøgerens mulighed for at repræsentere dette områdes befolkning (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 88 og 89).
- 142 Det skal derfor i lyset af den retspraksis om begrebet juridisk person, der er nævnt i præmis 136-140 ovenfor, undersøges, om sagsøgerens rolle og mulighed for at optræde som repræsentant kan indebære, at sagsøgeren skal tillægges partsevne for Unionens retsinstanser (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 90).
- 143 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«.

- 144 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, 18 og 20 ovenfor) (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 92).
- 145 Inden for rammerne af den foreliggende formalitetsindsigelse har Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 93).
- 146 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, navnlig i medfør af fredsaftalen indgået med Den Islamiske Republik Mauretanien (jf. præmis 15 ovenfor), de aftaler, som Kongeriget Marokko og sagsøgeren er nået til enighed om, vedrørende en række spørgsmål om anvendelsen af det af FN's generalsekretær fremsatte løsningsforslag, samt de fire Genèvekonventioner af 12. august 1949 og tillægsprotokollen til Genèvekonventionerne af 12. august 1949 om beskyttelse af ofre i internationale væbnede konflikter (protokol I), undertegnet den 8. juni 1977, som sagsøgeren tiltrådte den 23. juni 2015 (jf. i denne retning dom af dags dato Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 94).
- 147 Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har endvidere ikke bestridt, at sagsøgeren, således som denne har påberåbt sig, deltager i arbejdet i det særlige udvalg, der har til opgave at undersøge situationen for så vidt angår erklæringen om indrømmelse af uafhængighed til kolonier og kolonibefolkninger, som FN's Generalforsamling har vedtaget 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 (jf. i denne retning dom af dags dato Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 95).
- 148 Sagsøgeren er således internationalt anerkendt som repræsentant for Vestsaharas befolkning, også selv om det antages, således som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne 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. Den omstændighed, at sagsøgerens rettigheder og forpligtelser, således som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har gjort gældende, ikke svarer til staters eller internationale

organisationers rettigheder og forpligtelser – hvilket i øvrigt ikke er blevet anfægtet – er i denne henseende ikke afgørende (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 96 og 97).

- 149 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. Desuden foreslog EU-Udenrigstjenesten i forbindelse med de høringer, der er nævnt i 11. betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 60 ovenfor), sagsøgeren at deltage i en udveksling af synspunkter vedrørende den omtvistede aftale, således som det fremgår af Kommissionens evalueringsrapport om fordelene for Vestsaharas befolkning ved indgåelsen af aftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Unionen og Kongeriget Marokko og den tilhørende protokol samt om høring af denne befolkning, som var vedlagt forslaget til Rådets afgørelse af 8. oktober 2018 om undertegnelse på Unionens vegne af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen (SWD(2018) 433 final, herefter »rapporten af 8. oktober 2018«). Sagsøgeren kan således med føje gøre gældende, at organisationen 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 den omtvistede aftale (jf. i denne retning dom af dags dato Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 98).
- 150 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 143 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 (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 99).
- 151 Desuden støttede Domstolen sig i præmis 63 og 64 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK på betragtningerne i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, navnlig betragtningerne i denne doms præmis 105 og 106, for at konkludere, at anvendelsesområdet for fiskeriaftalen af 2006 ikke kunne fortolkes således, at det omfattede Vestsaharas område, idet princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning ellers ville blive tilsidesat. På grundlag af bestemmelserne i havretskonventionen udledte Domstolen tilsvarende af denne konklusion i samme doms præmis 69-73, at det ville være i strid med de samme principper at antage, at de farvande, der støder op til dette ikke-selvstyrende område, henhører under Kongeriget Marokkos højhedsområde eller jurisdiktion som omhandlet i den nævnte fiskeriaftale.
- 152 Med det foreliggende søgsmål har sagsøgeren imidlertid ønsket at forsvare den ret til selvbestemmelse, der tilkommer befolkningen i Vestsahara, 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 100 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 100).

- 153 Henset til samtlige disse omstændigheder skal sagsøgeren kvalificeres som juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, der har partsevne for Unionens retsinstanser til at anlægge det foreliggende søgsmål, uden at dette berører sagsøgerens forpligtelse til at godtgøre, at organisationen opfylder de øvrige betingelser for at antage en sag til realitetsbehandling, og navnlig at organisationen har søgsmålskompetence (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 101).
- 154 De argumenter, som Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har fremført, rejser ikke tvivl om denne konklusion.
- 155 For det første er den hævdede omstændighed, at sagsøgeren ikke er den eneste repræsentant for Vestsaharas befolkning, og at dennes repræsentativitet er begrænset til processen med selvbestemmelse, under alle omstændigheder ikke afgørende for så vidt angår de omstændigheder, der er nævnt i præmis 143-149 ovenfor. Det samme gælder den omstændighed, at FN's organer ikke udtrykkeligt har defineret sagsøgeren som en national frihedsbevægelse, eller at sagsøgeren ikke har fået status som observatør samt argumentet om, at organisationen højst har status som en »funktionel« eller »midlertidig« juridisk person (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 103).
- 156 Hvad for det andet angår havfiskerisammenslutningernes argument om, at sagsøgeren angiveligt ikke er uafhængig i forhold til DARS som følge af den omstændighed, at sagsøgeren deltager i selvbestemmelsesprocessen som selvstændig, politisk organisation og ikke for at repræsentere DARS, og at den tekst, som havfiskerisammenslutningerne har henvist til til støtte for deres argument tillægger sagsøgeren en sådan selvstændighed, må dette argument også forkastes (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 104).
- 157 Hvad for det tredje angår argumentet om, at der 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, er det tilstrækkeligt at bemærke, at der i det foreliggende tilfælde ved Retten er anlagt et annulationssøgsmål til prøvelse af en EU-retsakt, som Retten har kompetence til at træffe afgørelse om, at sagsøgeren har gjort gældende, at denne er umiddelbart og individuelt berørt som repræsentant for Vestsaharas befolkning, og at sagsøgeren med det foreliggende søgsmål ønsker at forsvare denne befolknings ret til selvbestemmelse, som institutionerne er forpligtet til at respektere. Følgelig kan det på dette tidspunkt ikke udelukkes, at der består et retsforhold mellem Unionen og sagsøgeren, hvilket skal efterprøves i forbindelse med undersøgelsen af, om sagsøgeren er umiddelbart og individuelt berørt. For så vidt som institutionerne havde noteret sig, at sagsøgeren optrådte som repræsentant, og at de behandlede denne som en legitim forhandlingspartner med hensyn til spørgsmålet om Vestsahara, er den omstændighed, at sagsøgeren ikke er adressat for en EU-retsakt, der har retsvirkninger, under alle omstændigheder ikke afgørende (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 105-108 og den deri nævnte retspraksis).

- 158 For det fjerde indebærer anerkendelsen af sagsøgerens partsevne til at optræde for Retten – i modsætning, hvad Kommissionen har anført – på ingen måde, at Retten får karakter af en »kvasi-international« ret. Den foreliggende tvist vedrører nemlig ikke en international »tvist«, som sagsøgeren er part i, men et søgsmål om annullation af en EU-retsakt. For så vidt som det alene tilkommer Retten at efterprøve, om sagsøgeren opfylder de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der gælder i EU-retten, og navnlig de betingelser, der følger af begrebet juridisk person, kan sagsøgerens søgsmål dernæst kun fremmes til realitetsbehandling inden for de snævre rammer for udøvelsen af de beføjelser, som Retten er tillagt i henhold til EU-retten. Endelig bemærkes, at eftersom udøvelsen af de kompetencer, som Unionens institutioner er tillagt på det internationale område, ikke af den grund kan unddrages domstolskontrol, har anerkendelsen af, at sagsøgeren har partsevne, ikke den konsekvens, at Retten træder i stedet for de institutioner, der forvalter Unionens eksterne forbindelser og vedtager en »politisk« afgørelse. I øvrigt kan Retten ikke tillægge betragtninger vedrørende international politik og hensigtsmæssighed forrang for reglerne om antagelse til realitetsbehandling i artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 109-113 og den deri nævnte retspraksis).
- 159 Det følger af det ovenstående, at Rådets formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende partsevne skal forkastes.

d) Hvorvidt den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat, er gyldig

- 160 Havfiskerisammenslutningerne har udtrykt tvivl om gyldigheden af den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat. De er nemlig i tvivl om, hvorvidt denne fuldmagt gyldigt kan underskrives af sagsøgerens »politiske sekretær«, således som det er tilfældet i den foreliggende sag. De har anmodet Retten om at efterprøve lovligheden af denne fuldmagt. De har gjort gældende, at søgsmålet i modsat fald må afvises på grundlag af navnlig procesreglementets artikel 51, stk. 3.
- 161 Adspurgt herom som led i foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse den 18. 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.
- 162 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det dokument af 20. maj 2019, som sagsøgeren har fremlagt i denne sag, og som havfiskerisammenslutningerne har henvist til, i lighed med den fuldmagt, som sagsøgeren fremlagde inden for rammerne af den sag, som gav anledning til dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), fremstår som en fuldmagt udstedt til sagsøgerens advokat med henblik på at anlægge et annullationssøgsmål på sagsøgerens vegne og underskrevet af A, der er anført som denne organisations »politisk sekretær«. I øvrigt har

havfiskerisammenslutningerne udtrykt den samme tvivl om gyldigheden af denne fuldmagt som Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), der intervenerede i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, og sagsøgeren har i den foreliggende sag fremsat de samme bemærkninger, som sagsøgeren fremsatte i den pågældende sag (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 115, 116 og 123).

- 163 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at uafhængigt af de betingelser, der er fastsat i procesreglementets artikel 51, stk. 3, skal enhver enhed 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 dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 120-122 og den deri nævnte retspraksis).
- 164 I det foreliggende tilfælde følger det af præmis 143-159 ovenfor, at sagsøgeren har partsevne for Unionens retsinstanser. Det skal ikke desto mindre kontrolleres, at der ikke er tvivl om, at sagsøgeren faktisk har besluttet at anlægge søgsmålet, idet dette spørgsmål under alle omstændigheder kan efterprøves ex officio af Retten (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 117 og 119).
- 165 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 fremgår i øvrigt udtrykkeligt 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, hvilket ikke er blevet bestridt (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 125).
- 166 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« (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 126).
- 167 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 127).
- 168 Det skal tilføjes, at selv om det af opregningen i artikel 122 og 131 i sagsøgerens vedtægter af de opgaver, der varetages af sekretariatet for den politiske organisation ikke fremgår, at det i rollen som »politisk sekretær« indgår at fungere som repræsentant over for internationale organisationer, såsom Unionen, eller domstole, såsom Retten, tillægger vedtægternes artikel 120 dette organ 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 er udtømmende (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 128 og 129 og den deri nævnte retspraksis).

- 169 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. 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« (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 130 og 131 og den deri nævnte retspraksis).
- 170 Det følger af det ovenstående, at havfiskerisammenslutningernes tvivl med hensyn til gyldigheden af den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat, skal forkastes.

e) Rådets anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence

- 171 I forbindelse med den anden formalitetsindsigelse har Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne gjort gældende, at sagsøgeren, som ikke er adressat for den anfægtede afgørelse, hverken er umiddelbart eller individuelt berørt heraf.
- 172 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 de farvande, der støder op til dette område, og derfor påvirker befolkningen i dette område.
- 173 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. 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, idet denne artikels stk. 4 bestemmer, 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 (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 135 og 136 og den deri nævnte retspraksis).
- 174 I den foreliggende sag er hverken den anfægtede afgørelse eller den omtvistede aftale rettet til sagsøgeren. Henset til den særlige stilling, som internationale aftaler indtager i Unionens retsorden, og til retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse, dvs. artikel 218, stk. 6, litra a), nr. i), TEUF, hvorefter vedtagelsen af en sådan afgørelse kræver Europa-Parlamentets godkendelse, 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. Det påhviler således sagsøgeren at godtgøre, at organisationen er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, hvilket denne i øvrigt ikke har bestridt (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 137-140 og den deri nævnte retspraksis).

- 175 Den omhandlede formalitetsindsigelse skal behandles ved først at undersøge, om sagsøgeren er umiddelbart berørt.

1) Hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt

- 176 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. Hvad angår det første af disse kriterier har Rådet 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 endvidere af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ikke har virkninger uden for traktaternes anvendelsesområde. Desuden 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 indvilget i, og Retten ville således overskride sine beføjelser. Hvad angår det andet af disse kriterier har Rådet bekræftet, at denne aftale og brevvekslingen ikke i sig selv skaber retsvirkninger i forhold til tredjemand, idet aftalen gennemføres ved gennemførelsesprotokollen, der selv kræver yderligere gennemførelsesforanstaltninger. 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.
- 177 Sagsøgeren har gjort gældende, at organisationen er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse. Sagsøgeren har anført, 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 Vestsahara, de tilstødende farvande og områdets 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 den anfægtede forordning, som blev vedtaget før den anfægtede afgørelse, og som blot tager udgangspunkt i de fiskerimuligheder, der er fastsat i gennemførelsesprotokollens artikel 3, stk. 1, ikke kan anses for en foreløbig foranstaltning, der er til hinder for, at sagsøgeren er umiddelbart berørt.
- 178 Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har i det væsentlige fremført de samme argumenter som Rådet.
- 179 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 dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 144 og den deri nævnte retspraksis).
- 180 Det skal derfor undersøges særskilt, om sagsøgeren opfylder hvert af disse to kriterier.

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

181 Hvad angår opfyldelsen af det første kriterium for at være umiddelbart berørt fremgår det af Rådets, Kongeriget Spaniens, Den Franske Republiks, Kommissionens og havfiskerisammenslutningernes 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 146).

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

182 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 og Kommissionen, anført, at en afgørelse af denne art ikke kan have retsvirkninger andre steder end i Unionen.

183 Sagsøgeren har gjort gældende, 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 unddrages retsinstansernes legalitetskontrol. Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at det under alle omstændigheder er ubestridt, at det territoriale anvendelsesområde for den omtvistede aftale, som blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, omfatter Vestsaharas befolknings område, de tilstødende farvande og disse områders naturressourcer. Ifølge sagsøgeren rejser Rådets henvisning til Kongeriget Marokkos frie og suveræne samtykke tvivl om, hvorvidt Unionens retsinstanser har kompetence til at kontrollere den anfægtede afgørelse.

184 For det første skal det 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 artikel 218, stk. 3 og 4, TEUF, som vedrører gennemførelsen af internationale forhandlinger og derfor i princippet kun har retsvirkninger i forholdet mellem Unionen og dens medlemsstater og mellem EU-institutionerne. Denne afgørelse konkretiserer derimod Unionens samtykke til at være bundet af denne aftale. Den er således en integrerende del af den nævnte aftale og har retsvirkninger i forhold til disse andre parter, for så vidt som den formaliserer Unionens accept af de forpligtelser, som Unionen har påtaget sig over for disse parter (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 149 og 150 og den deri nævnte retspraksis).

185 Selv om den internationale aftale, der er indgået ved en sådan afgørelse, er bindende for parterne med hensyn til et andet område end deres område på de betingelser, der er fastsat i folkeretten, kan denne aftale endvidere påvirke en tredjepart i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med det almindelige folkeretlige princip om traktaters relative virkning. Virkningerne af gennemførelsen af denne aftale for denne tredjeparts retsstilling er følgelig relevante med

henblik på at vurdere, om sidstnævnte er umiddelbart berørt af afgørelsen om indgåelse af den nævnte aftale, som er indgået på Unionens vegne (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 151 og 152 og den deri nævnte retspraksis).

- 186 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 i sig selv er tilstrækkelig til, at den omtvistede aftale kan træde i kraft, forkastes (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis).
- 187 For det andet skal det bemærkes, at en international aftale, som Unionen har indgået, ikke alene er bindende for Unionens institutioner, men også de tredjelande, der er parter i disse aftaler. Dette er grunden til, således som Den Franske Republik har anført, at et annulationssøgsmål anlagt til prøvelse af en international aftale, skal forstås således, at det er rettet mod den afgørelse, hvorved aftalen er blevet indgået på Unionens vegne. Domstolen har ligeledes fastslået, at en anmodning om præjudiciel afgørelse, der vedrører gyldigheden af en international aftale indgået af Unionen, skal forstås således, at den vedrører den retsakt, hvorved Unionen har indgået en sådan international aftale (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 154 og den deri nævnte retspraksis).
- 188 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. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 155 og den deri nævnte retspraksis).
- 189 Disse betragtninger finder anvendelse på den situation, hvor en juridisk person som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF ved Retten anlægger et annulationssøgsmål til prøvelse af en sådan afgørelse, såsom det foreliggende søgsmål. 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 (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 156 og 157 og den deri nævnte retspraksis).
- 190 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. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 158 og den deri nævnte retspraksis).
- 191 I det foreliggende tilfælde er det blevet fastslået, at sagsøgeren, henset til dennes rolle som repræsentant for Vestsaharas befolkning, har partsevne og kan anlægge sag til prøvelse af den anfægtede afgørelse med henblik på at forsvare de rettigheder, som denne befolkning har i henhold til de folkeretlige regler, der er bindende for Unionen (jf. præmis 152 ovenfor). 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 160 og den deri nævnte retspraksis).

- 192 Hvad for det tredje angår spørgsmålet om den anfægtede afgørelses territoriale anvendelsesområde skal det bemærkes, at en sådan afgørelse har til formål at skabe retsvirkninger inden for rammerne af forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko som et element, der udgør et udtryk for disse to folkeretssubjekters fælles vilje, og at den derfor nødvendigvis har virkninger i den internationale retsorden. Som det således kan udledes af retspraksis, kan virkningerne af denne aftale på en anden parts område eller på en tredjeparts område desuden være relevante med henblik på at godtgøre, at en fysisk eller juridisk person er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne sidstnævnte er udtryk for Unionens samtykke til, at aftalen har sådanne virkninger (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 161-165 og den deri nævnte retspraksis).
- 193 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren med henvisning til dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK imidlertid støttet sig på, at den omtvistede aftale finder anvendelse på Vestsaharas område og de tilstødende farvande, og at dette områdes 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 166).
- 194 Den omstændighed, som Rådet og Den Franske Republik har fremhævet, at aftalens virkninger og dens gennemførelse på Kongeriget Marokkos område henhører under Kongeriget Marokkos enekompetence, er ikke relevant.
- 195 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren nemlig ikke påberåbt sig virkningerne af den omtvistede aftale på Marokkos område eller på de farvande, hvorover Kongeriget Marokko udøver sin suverænitet eller jurisdiktion som omhandlet i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK (jf. præmis 44-50 ovenfor), men de virkninger, som denne aftale har på en tredjeparts område og de farvande, der støder op hertil. I overensstemmelse med retspraksis kan Retten i øvrigt ikke udtale sig om lovligheden af Kongeriget Marokkos samtykke til de rettigheder og forpligtelser, der følger af den nævnte aftale, men alene om lovligheden af Unionens samtykke hertil (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 168 og 169 og den deri nævnte retspraksis).
- 196 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.
- *Det andet led i Rådets argumentation om den omtvistede aftales specifikke retsvirkninger, henset til denne aftales territoriale anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande*
- 197 Rådet, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har i det væsentlige bestridt, at den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale har retsvirkninger i forhold til sagsøgeren som følge af anvendelsen af denne aftale på Vestsaharas område og de tilstødende farvande. Dels indebærer

fiskeriaftalen, at protokollen hertil skal gennemføres og yderligere foranstaltninger vedtages, for at den kan have retsvirkninger over for tredjeparter. Dels er virkningerne af disse retsakter på dette område 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.

- 198 Sagsøgeren har gjort gældende, at som følge af, at Vestsaharas område, de tilstødende farvande og disse områders naturressourcer udtrykkeligt indgår i den omtvistede aftales anvendelsesområde, berører denne aftale og dermed den anfægtede afgørelse dette områdes befolkning med hensyn til denne befolknings ret til selvbestemmelse. Endvidere har sagsøgeren anført, at gennemførelsesforanstaltningerne til denne aftale ikke er relevante, eftersom den nævnte inddragelse under alle omstændigheder er i strid med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning og har retsvirkninger for den nævnte befolkning, hvilket umiddelbart berører sagsøgeren som repræsentant for denne befolkning.
- 199 I denne henseende bemærkes først, således som det er blevet fastslået i præmis 109-123 ovenfor, at den forudsætning, som sagsøgeren har baseret sin søgsmålskompetence på, nemlig at den anfægtede afgørelse godkender en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsaharas område og de tilstødende farvande, er korrekt.
- 200 Det skal derfor alene efterprøves, om den anfægtede afgørelse som følge af anvendelsen af den omtvistede aftale på Vestsaharas område og de tilstødende farvande kan anses for at berøre befolkningen i dette område.
- 201 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at Domstolen, således som det er anført i præmis 150 ovenfor, i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario fastslog, at Vestsaharas befolkning i henhold til princippet om traktaters relative virkning skal anses for en »tredjepart«, der kan påvirkes af gennemførelsen af associeringsaftalen i tilfælde af, at Vestsaharas område medtages under den nævnte aftales anvendelsesområde. For det andet udledte Domstolen i samme præmis heraf, at en sådan inddragelse under alle omstændigheder indebar, at der skulle 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. For det tredje henviste Domstolen i præmis 63 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK bl.a. til præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario for at fastslå, at fiskeriaftalen af 2006 ikke kunne finde anvendelse på Vestsaharas område, idet princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning ellers ville blive tilsidesat. For det fjerde udledte Domstolen i præmis 69 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK af fortolkningen af begrebet »farvande henhørende under [Marokkos] højhedsområde eller jurisdiktion« som omhandlet i den nævnte fiskeriaftale i lyset af havretskonventionen, at henset til den omstændighed, at Vestsaharas område ikke var en del af Kongeriget Marokkos område, således som det blev anført i samme doms præmis 62-64, var de farvande, der støder op til Vestsaharas område, ikke omfattet af den fiskerizone, der er fastlagt i samme aftale.
- 202 Det kan således af retspraksis udledes, at betragtningerne i præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario er relevante i forhold til bestemmelserne i den omtvistede aftale, der, idet de indgår i det samme aftalekompleks som associeringsaftalen, udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsaharas område og de farvande, der støder op hertil. Den omtvistede aftales territoriale anvendelsesområde kan derfor påvirke dette områdes befolkning og kræver således dennes samtykke (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 194 og 195).

- 203 Denne analyse kan ikke drages i tvivl af de argumenter, der er fremført af Rådet, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne.
- 204 Hvad for det første angår argumenterne om, at gennemførelsesforanstaltninger er nødvendige for, at den omtvistede aftale kan have retsvirkninger i forhold til tredjeparter, bemærkes, således som det er anført i præmis 125 og 131 ovenfor, at sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede afgørelse i sin helhed. Denne afgørelse vedrører imidlertid indgåelsen af såvel fiskeriaftalen som gennemførelsesprotokollen og brevvekslingen, idet de to sidstnævnte instrumenter i øvrigt udgør en integrerende del af den nævnte aftale (jf. præmis 102 ovenfor). Følgelig er den omstændighed, som Rådet har påberåbt sig, at gennemførelsesprotokollen er en forudsætning for, at fiskeriaftalen kan have retsvirkninger over for tredjemand, således ikke relevant.
- 205 Som sagsøgeren har fremhævet, er den omstændighed, at fiskeriaftalen indebærer, at Vestsahara og de farvande, der støder op hertil, er omfattet af denne aftales og gennemførelsesprotokollens territoriale anvendelsesområde, endvidere alene en konsekvens af de bestemmelser i den nævnte aftale og den nævnte protokol, der vedrører dette anvendelsesområde, sammenholdt med brevvekslingen (jf. præmis 109-117 ovenfor).
- 206 For at Unionen og Kongeriget Marokko faktisk kan udøve de gensidige rettigheder og forpligtelser, som de har indgået ved fiskeriaftalen og gennemførelsesprotokollen, skal der ganske vist vedtages forskellige gennemførelsesforanstaltninger, der vedrører såvel tildeling af fiskerirettigheder til EU-fartøjer som udbetaling i forskellige former af den finansielle modydelse, der er omhandlet i aftalens artikel 12, og anvendelse af denne modydelse bl.a. til sektorstøtte.
- 207 Det skal imidlertid bemærkes, at selve den omstændighed, at den omtvistede aftale indfører en retlig ordening for fiskerirettigheder og finansiell kompensation, der finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, i det foreliggende tilfælde påvirker befolkningen i det nævnte område som tredjepart i forhold til denne aftale i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i forbindelse med princippet om traktaters relative virkning og uafhængigt af dens faktiske gennemførelse. På samme måde påvirkes denne befolkning alene af den omstændighed, at denne aftale tillægger Unionen og Kongeriget Marokko gensidige rettigheder og forpligtelser, som er forbundet med denne retlige ordening, og som vedrører det nævnte område og de nævnte farvande.
- 208 Endvidere fremgår det under alle omstændigheder navnlig af ordlyden af fiskeriaftalens artikel 1, litra h), at medtagelsen af Vestsahara og de tilstødende farvande i denne aftales og gennemførelsesprotokolls anvendelsesområde er ubetinget. Inddragelsen af de nævnte farvande i det fiskeriområde, der er defineret i denne aftale, er nemlig ikke underlagt nogen særlig begrænsning.
- 209 Endelig er det korrekt, således som det fremgår af kapitel II i bilaget til gennemførelsesprotokollen og de tekniske fiskeridatablade i tillæg 2 til denne protokol, at Unionen og Kongeriget Marokko har opdelt fiskerizonen i forvaltningsområder, der er underlagt særlige begrænsninger. Det nævnte kapitel overlader det således til Kongeriget Marokko at fastsætte de nøjagtige koordinater for disse forvaltningsområder og alle de zoner, hvori der gælder et forbud mod fiskeri, idet de ovennævnte tekniske fiskeridatablade alene fastsætter de maksimale ydre grænser for de nævnte forvaltningsområder.

- 210 I øvrigt er det kun de fiskerikategorier, der er omfattet af de tekniske fiskeridatablade nr. 3-6, der er berørt af forvaltningsområder, hvis grænser omfatter de farvande, der støder op til Vestsahara (jf. præmis 110 ovenfor).
- 211 Det følger imidlertid af de bestemmelser, der er nævnt i præmis 208 og 209 ovenfor, at den skønsmargen, som Kongeriget Marokko har, vedrører den nøjagtige afgrænsning af forvaltningsområderne og de områder, hvori der eventuelt skal gælde et forbud mod fiskeri, men ikke selve fiskerizonen. Den omstændighed alene, at disse bestemmelser giver Kongeriget Marokko mulighed for at afgøre, om forvaltningsområderne for de ovenfor nævnte fiskerikategorier omfatter de farvande, der støder op til Vestsahara, påvirker imidlertid befolkningen i dette område.
- 212 Som generaladvokat Wathelet har anført i punkt 69 i forslaget til afgørelse Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1), går grænsen mellem Vestsahara og Kongeriget Marokko i øvrigt ved 27°42'N (Pointe Stafford). Henset til koordinaterne for de ydre grænser for de forvaltningsområder, der er omhandlet i de tekniske fiskeridatablade nr. 4 og 6, må det heraf udledes dels, at størstedelen af det område mellem de ydre grænser for det forvaltningsområde, der er omhandlet i det første af disse fiskeridatablade, svarer til de farvande, der støder op til Vestsahara, dels at området inden for de ydre grænser af det forvaltningsområde, der er omhandlet i det anden af disse fiskeridatablade, udelukkende udgøres af disse farvande. Disse ydre grænser er i øvrigt defineret inden for rammerne af de instrumenter, der er godkendt ved den anfægtede afgørelse, og er således ikke afhængige af senere gennemførelsesforanstaltninger.
- 213 I medfør af princippet om forholdsmæssig fordeling af de fordele, der følger af de fiskeriaktiviteter, som er omhandlet i fiskeriaftalens artikel 12, stk. 4, har parterne ligeledes forpligtet sig til at sikre, at de berørte befolkninger, herunder Vestsaharas befolkning, forholdsmæssigt kan nyde godt af disse fordele i forhold til de fiskeriaktiviteter, der udføres i det i aftalen afgrænsede område, som omfatter de farvande, der støder op til dette område, uden at fastsætte undtagelser til dette princip.
- 214 Som det fremgår af de forklaringer og forhold, som sagsøgeren har påberåbt sig, findes der i de farvande, der støder op til Vestsahara, meget store fiskeressourcer. I øvrigt har Kommissionen i rapporten af 8. oktober 2018 anført, at dette område i 2012 leverede 78% af den samlede fiskerifangst i de marokkanske farvande og i de farvande, der støder op til det pågældende område. Det fremgår ligeledes af denne rapport, at 66% af beløbet for sektorstøtten for perioden 2014-2018 blev udbetalt til den del af Vestsahara, der kontrolleres af Kongeriget Marokko. Det kan således heraf udledes, at i henhold til det princip, der er nævnt i præmis 213 ovenfor, kan den andel af den samlede fiskerifangst i den fiskerizone, der er defineret i den omtvistede aftale, og som udgøres af de fangster, der foretages i de farvande, som støder op til Vestsahara, begrunde, at en betydelig del af sektorstøtten udbetales til fiskerisektoren i dette ikke-selvstyrende område.
- 215 Som det bl.a. fremgår af fiskeriaftalens artikel 12, stk. 4, og af gennemførelsesprotokollens artikel 6, stk. 2, og artikel 7, stk. 2, påhviler det parterne i den omtvistede aftale i fællesskab at undersøge, om der sker en retfærdig geografisk og social fordeling af den finansielle modydelse og navnlig af sektorstøtten. Det fremgår nærmere bestemt af den nævnte protokols artikel 4 og 6-8 samt af punkt E i kapitel I i bilaget hertil, at de udbetalinger, der modsvarer denne finansielle modydelse, udbetales til Kongeriget Marokko, således som sagsøgeren har anført, og at Kongeriget Marokko har ansvaret for anvendelsen af dette beløb under tilsyn af Den Blandede Komité, der er nedsat i henhold til fiskeriaftalens artikel 13.

- 216 Som sagsøgeren med rette har gjort gældende, følger påvirkningen af Vestsaharas befolkning og forpligtelsen til at anmode om dennes samtykke alene af bestemmelserne i den omtvistede aftale og i gennemførelsesprotokollen, uden at det er nødvendigt at iværksætte yderligere gennemførelsesforanstaltninger. Navnlig skal det fremhæves, at FN's Generalforsamling, således som det fremgår af dette organs resolution 50/33 (jf. præmis 19 ovenfor), og som sagsøgeren har anført, gentagne gange har erindret om, at befolkninger i ikke-selvstyrende områder har ret til at udnytte naturressourcerne i deres områder og til at råde over disse ressourcer, herunder deres havressourcer, på den måde, der bedst tjener deres interesser, og at det er nødvendigt at sikre, at de permanente rettigheder, som befolkningerne i disse områder har til disse ressourcer, respekteres og beskyttes fuldt ud. I øvrigt har generaladvokat Wathelet i punkt 130-134, 145 og 146 i forslag til afgørelse Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1) anført, at denne ret var relevant i forbindelse med en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko om udnyttelse af fiskeressourcerne i Vestsahara, og at tilsidesættelsen af Vestsaharas befolknings ret til frit at råde over sådanne naturressourcer udgjorde en krænkelse af denne befolknings ret til selvbestemmelse.
- 217 Hvad for det andet angår argumentet om, at den omtvistede aftale kun har rent økonomiske og ikke retlige virkninger på Vestsaharas område, er det tilstrækkeligt at bemærke, at fiskeriaftalen og gennemførelsesprotokollen, sammenholdt med brevvekslingen, alene som følge af, at de finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, af de ovenfor i præmis 201-216 anførte grunde har retsvirkninger i forhold til dette områdes befolkning som tredjepart i forhold til aftalen i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i forbindelse med traktaternes relative virkning. Det bemærkes endvidere, at bestemmelserne i disse instrumenter og deres bilag indeholder præcise og ubetingede regler for så vidt angår afgrænsningen af fiskerizonen og forvaltningsområderne samt for så vidt angår de forpligtelser og begrænsninger, der skal overholdes i forbindelse med fiskeriaktiviteter, og som finder anvendelse på de farvande, der støder op til det nævnte område. Det samme gælder for bestemmelserne i disse instrumenter vedrørende størrelsen af den finansielle kompensation, sammensætningen heraf og den retfærdige geografiske og sociale fordeling af de socioøkonomiske fordele ved den omtvistede aftale, som definerer den retlige ramme, inden for hvilken en del af denne finansielle kompensation udbetales til økonomiske aktiviteter på det pågældende område. Disse bestemmelser kan således skabe retsvirkninger for de operatører, der modtager finansiering i forbindelse med denne kompensation, navnlig i form af sektorstøtte, herunder dem, der udøver deres aktiviteter på dette område (jf. i denne retning og analogt kendelse af 10.12.2019, Front Polisario mod Rådet, T-344/19, ikke trykt Sml., EU:T:2019:862, præmis 24-35).
- 218 Hvad for det tredje angår den angivelige omstændighed, at den omtvistede aftale ikke skaber rettigheder eller forpligtelser i forhold til Vestsaharas befolkning, er det på dette tidspunkt tilstrækkeligt at bemærke, at uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt parterne i denne aftale har haft til hensigt at indrømme denne befolkning rettigheder, er den nævnte aftale udtryk for parternes – dvs. Unionen og Kongeriget Marokko – vilje til at vedtage og gennemføre en retlig ordning for udnyttelse af fiskeressourcerne i de farvande, der støder op til dette område, og for fordeling af den finansielle modydelse bl.a. til gavn for aktiviteter på det nævnte område. De regler, der er indført ved denne retlige ordning, herunder bl.a. de regler, som vedrører de beføjelser, der tilkommer aftaleparterne og deres offentlige myndigheder, med hensyn til aftalens gennemførelse, påtvinges således denne tredjepart i forhold til den omhandlede aftale, for så vidt som disse regler finder anvendelse på det nævnte område. Disse regler er navnlig til hinder for, at denne befolkning frit kan bestemme de nærmere vilkår for, hvorledes denne udnyttelse skal ske,

og hvorledes de fordele, der følger heraf, skal fordeles. Den omtvistede aftale har således den virkning, at der skabes forpligtelser for denne befolkning (jf. i denne retning og analogt dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 322 og den deri nævnte retspraksis).

- 219 Hvad for det fjerde angår argumentet om, at den omtvistede aftale under alle omstændigheder ikke kan gøres gældende over for Vestsaharas befolkning, er det tilstrækkeligt at bemærke, at spørgsmålet om, hvorvidt et annulationssøgsmål kan antages til realitetsbehandling, udelukkende afgøres på grundlag af de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, således som disse er fortolket i retspraksis. Hvad angår udtalelsen fra en professor i folkeret, som havfiskerisammenslutningerne har henvist til, skal det endvidere bemærkes, at Retten ikke kan støtte sig på en sådan udtalelse for at rejse tvivl om Domstolens fortolkning af folkeretten (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 198 og 199 og den deri nævnte retspraksis).
- 220 For det femte drages konstateringen af, at Vestsaharas befolkning er berørt af de bestemmelser i den omtvistede aftale, der finder anvendelse på de farvande, som støder op til dette ikke-selvstyrende område, og at det er nødvendigt at anmode om denne befolknings samtykke, ikke i tvivl af de indledende betragtninger, som Kommissionen har anført i sit interventionsindlæg, hvorefter det »nærmere« retsforhold mellem et ikke-selvstyrende område og de farvande, der befinder sig ud for dets kyster, ikke er »klart« reguleret i folkeretten, navnlig havretskonventionen.
- 221 Det skal først bemærkes, at havretskonventionen, som sagsøgeren med føje har anført, betragtes som udtryk for gældende international havretlig sædvaneret, således som det bl.a. fremgår af Den Internationale Domstols retspraksis (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 94).
- 222 I denne henseende fremgår følgende udtrykkeligt af afsnit 1, litra a), i resolution III i slutakten fra FN's tredje Havretskonference af 30. april 1982, som Kommissionen har henvist til, for så vidt angår et ikke-selvstyrende område: »[P]rovisions concerning rights and interests under the Convention shall be implemented for the benefit of the people of the territory with a view to promoting their well-being and development«. Det må derfor heraf udledes, at hver gang bestemmelserne i havretskonventionen henviser til rettigheder eller interesser for de stater, der er parter i konventionen, finder de analog anvendelse på de rettigheder, der tilkommer befolkningerne i ikke-selvstyrende områder, og på disse befolkningers interesser og skal gennemføres af disse befolkninger eller i det mindste til deres fordel. Hvad angår resolutionens afsnit 1, litra b), som Kommissionen ligeledes har henvist til, bemærkes, at dette afsnit, således som sagsøgeren har anført i sine bemærkninger til denne institutions interventionsindlæg, ikke finder anvendelse på Vestsahara, for så vidt som det omhandler et »tilfælde«, »[w]here a dispute exists between States over the sovereignty of a [non autonomous] territory«. Den uenighed, der består mellem Kongeriget Marokko og sagsøgeren vedrørende dette område, kan imidlertid ikke, henset til sidstnævntes status, anses for at henhøre under en »dispute [...] between States«.
- 223 Hvad angår de rettigheder, der er knyttet til udnyttelsen af naturressourcerne i de farvande, der støder op til disse ikke-selvstyrende områder, skal resolution III i slutakten fra FN's tredje Havretskonference imidlertid fortolkes i lyset af princippet om permanente suveræne rettigheder til disse ressourcer og princippet om selvbestemmelse, som det udspringer af (jf. præmis 216

ovenfor), således at disse rettigheder ikke kan udøves til gavn for disse befolkninger af en tredjepart, f.eks. en administrerende myndighed, uden at de sættes i stand til at give udtryk for deres vilje i denne henseende.

- 224 Det skal navnlig bemærkes, således som Domstolen anførte i præmis 6-9 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, at havretskonventionen bl.a. definerer kyststatens rettigheder til søterritoriet og den eksklusive økonomiske zone. I denne henseende bestemmer denne konventions artikel 2, stk. 1, at en kyststats suverænitet, ud over dens landterritorium og indre farvande, omfatter et tilstødende havbælte, benævnt »søterritoriet«. Denne konventions artikel 2, stk. 3, bestemmer, at suveræniteten over søterritoriet udøves på de betingelser, der er fastsat i denne konvention og andre folkeretlige regler. Konventionens artikel 55 fastsætter endvidere, at »[d]en eksklusive økonomiske zone er et område beliggende ud over og stødende op til søterritoriet, der er undergivet den i dette kapitel fastsatte særlige retlige ordning, i henhold til hvilken kyststatens rettigheder og jurisdiktion og andre staters rettigheder og friheder er fastlagt ved denne konventions relevante bestemmelser«. Denne konventions artikel 56, stk. 1, litra a), bestemmer bl.a., at [i] den eksklusive økonomiske zone har kyststaten suveræne rettigheder for så vidt angår efterforskning og udnyttelse, bevarelse og forvaltning af havbundens, undergrundens og den overliggende vandmasses naturlige ressourcer, såvel levende som ikke-levende«.
- 225 Det følger således af det ovenstående, at ikke-selvstyrende områder kan indrømmes rettigheder, navnlig for så vidt angår udnyttelsen af naturressourcerne, til det havområde, der støder op til dette territorium, og som i havretskonventionen benævnes som søterritoriet, og til det havområde, der ligger uden for dette første område, inden for rammerne af de rettigheder, som kyststater indrømmes i denne konvention i forhold til den eksklusive økonomiske zone, og uden at dette berører afgrænsningen af kyststaternes havområder og deres rettigheder.
- 226 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at fiskeriaftalens artikel 1, litra h), i fiskerizonen medtager »farvandene ud for Vestsahara«, uden at præcisere, om sidstnævnte begreb alene svarer til definitionen af søterritoriet som omhandlet i havretskonventionen, eller om det omfatter havområdet uden for dette territorium, inden for rammerne af de rettigheder, som kyststater i henhold til denne konvention har til den eksklusive økonomiske zone. For så vidt som samme artikel præciserer, at definitionen af fiskeriområdet ikke berører eventuelle forhandlinger vedrørende afgrænsningen af kyststaters havområder, der støder op til fiskerizonen, og tredjelandes rettigheder generelt, må det under alle omstændigheder lægges til grund, at Vestsaharas befolkning kan indrømmes rettigheder til udnyttelse af naturressourcerne i de farvande, der støder op til dette område, i fiskeriaftalens forstand.
- 227 Som sagsøgeren har anført, og som det fremgår af Den Internationale Domstols praksis og Den Faste Voldgiftsrets (PCA) praksis, reguleres havrettigheder endvidere af princippet i den folkeretlige sædvaneret, hvorefter »landjorden dominerer over havet som følge af projiceringen af kyster eller kystlinjer«, dvs. nærmere bestemt, at havrettighederne er afledt af kyststatens suverænitet i forhold til landjorden, og at havterritoriet er uadskilleligt fra og afhængigt af landjorden (jf. i denne retning Den Faste Voldgiftsret, dom af 23.10.1909, *Grisbådarna Case* (Norge, Sverige), *Reports of International Arbitral Award*, bind XI, s. 159; Den Internationale Domstols dom af 8.10.2007, *Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea* (Nicaragua mod Honduras), dom, ICJ Reports 2007, s. 659, præmis 126, og af 3.2.2009, *Maritime Delimitation in the Black Sea* (Rumænien mod Ukraine), dom, ICJ Reports 2009, s. 61, præmis 77).

- 228 Som det fremgår af sagsøgerens forklaringer, har De Forenede Nationers Generalforsamling stiltiende anvendt dette princip på ikke-selvstyrende områder, bl.a. når den i resolution 50/33 erklærer, at »den skadelige udnyttelse af og rovdrift på de [...] ikke-selvstyrende områders havressourcer« »bringer disse områders integritet og velstand i fare« og »[a]nmoder samtlige regeringer og samtlige [FN-organer] om at sikre, at den permanente suverænitet, som befolkningerne i [disse] områder har over deres naturressourcer, respekteres og beskyttes fuldt ud« (jf. præmis 19 ovenfor). FN's Generalforsamling har således hævdet, at de naturressourcer, der er uadskillelige fra og afhængige af den landjord, som de nævnte ikke-selvstyrende områder består af, henhører under den permanente suverænitet, som tilkommer disse områders befolkninger.
- 229 I øvrigt kan anvendelsen af dette princip på ikke-selvstyrende områder, således som sagsøgeren har anført, også udledes af Unionens internationale praksis, hvilket illustreres ved Euro-Middelhavs-interimsassocieringsaftalen om handel og samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab på den ene side og Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation PLO til fordel for Vestbredden og Gaza-stribens Palæstinensiske Myndighed på den anden side, undertegnet i Bruxelles den 24. februar 1997 (EFT 1997, L 187, s. 3). Artikel 1, litra m), i protokol nr. 3 til denne aftale, som vedrører definitionen af begrebet »produkter med oprindelsesstatus« og metoderne for administrativt samarbejde, bestemmer nemlig, at der ved parternes »territorier« også skal forstås søterritorier.
- 230 Endelig bemærkes, at Domstolen i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK indirekte anvendte disse principper på Vestsahara og de tilstødende farvande.
- 231 Domstolen fastslog nemlig dels, at de farvande, som kyststaten har beføjelse til at udøve suverænitet eller jurisdiktion over i henhold til havretskonventionen, er begrænset til farvande, der støder op til dets territorium, og som henhører under statens søterritorium eller eksklusive økonomiske zone, dels at de farvande, der støder op til Vestsaharas område, henset til den omstændighed, at Vestsaharas område ikke udgør en del af Kongeriget Marokkos område, ikke henhører under den marokkanske fiskerizone (dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, præmis 68 og 69).
- 232 Det kan således heraf udledes, at Domstolen har fastslået, at rettighederne til de farvande, der støder op til Vestsahara, skal følge rettighederne til den landjord, der udgør dette ikke-selvstyrende område, og navnlig rettighederne for dette områdes befolkning.
- 233 Det følger således af det ovenstående, at de rettigheder for kyststater, der er fastsat i havretskonventionen, og navnlig de rettigheder, der vedrører udnyttelse af naturressourcerne, herunder fiskeressourcerne, i de områder, der er defineret i denne konvention, i modsætning til, hvad Kommissionen har anført, kan udøves til fordel for befolkningerne i ikke-selvstyrende områder, der som Vestsahara har en kystlinje, uden at dette berører de tilstødende kyststaters rettigheder.
- 234 For så vidt som den omtvistede aftale ikke kun finder anvendelse på de farvande, der støder op til Vestsahara, men ligeledes på selve Vestsaharas område, påvirkes dens befolkning under alle omstændigheder af den territoriale anvendelse af denne aftale, uafhængigt af forholdet mellem dette område og de tilstødende farvande.

235 Det følger af det ovenstående, at den omtvistede aftales territoriale anvendelsesområde omfatter Vestsaharas område og de tilstødende farvande, og at denne aftale derfor kan påvirke dette områdes befolkning og således kræver dennes samtykke.

– 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

236 Ifølge Rådet, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne 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 politiske.

237 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 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.

238 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 2-20 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 (dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 203).

239 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 og de tilstødende farvande, 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 52 ovenfor, har taget stilling til dette spørgsmål (jf. i denne retning og analogt dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 204).

240 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), hvori generaladvokaten anførte, 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, og at den omhandlede tvist ikke var en del af denne politiske proces (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 205).

- 241 Imidlertid kan det af punkt 7 i resolution 34/37 og punkt 10 i resolution 35/19 (jf. præmis 16 ovenfor) udledes, at FN-organernes anerkendelse af sagsøgeren som repræsentant for Vestsaharas befolkning således går logisk forud for anerkendelsen af sagsøgerens ret til at være part i selvbestemmelsesprocessen for dette område, og at det netop var på grund af denne repræsentativitet, at disse organer var af den opfattelse, at denne befolkning havde denne ret. Selv om det er korrekt, at denne proces ikke omfatter forvaltningen af områdets fiskeressourcer og fordelingen af de fordele, der følger heraf, betyder sagsøgerens deltagelse i denne proces følgelig ikke, at organisationen ikke kan repræsentere det nævnte folk i forbindelse med en fiskeriaftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, eftersom denne finder anvendelse på det nævnte område og de tilstødende farvande og derfor berører den omhandlede befolkning (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 206 og 207).
- 242 Som det i øvrigt fremgår af FN's Generalforsamlings resolutioner vedrørende dette spørgsmål og af generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:1) (jf. præmis 216 ovenfor), er den ret, der tilkommer befolkninger i ikke-selvstyrende områder, navnlig Vestsaharas befolkning, til frit at råde over sine naturressourcer, en integreret del af deres selvbestemmelsesret.
- 243 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 havfiskerisammenslutningerne 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. Det forhold, at Kongeriget Spanien på trods af dets erklæring af 26. februar 1976 eventuelt fortsat skal anses for administrerende myndighed som omhandlet i FN-pagtens artikel 73, er under alle omstændigheder desuden ikke til hinder for, at sagsøgeren tilkendegiver samtykke på vegne af dette områdes befolkning (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 208 og 209).
- 244 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 suveræniteten over Vestsahara og de tilstødende farvande, og som, således som det fremgår af brevvekslingen (jf. præmis 70 ovenfor) 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 210).
- 245 Det fremgår i øvrigt af begrundelsen for brevvekslingen 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.

- 246 Dette kommer til udtryk ved den omstændighed, at det af punkt 1 i andet afsnit i brevvekslingen fremgår, at parterne »fastholder deres støtte til FN-processen« og at det i punkt 2 præciseres, at indgåelsen af fiskeriaftalen ikke berører deres respektive holdninger til Vestsaharas status og de farvande, der støder op til dette område, 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 nationale område. Unionen præciserede endvidere, at selv om de farvande, der støder op til dette område, er omfattet fiskerizonen som fastsat i fiskeriaftalens artikel 1, litra h), »berører henvisningen i fiskeriaftalen til Marokkos lovgivning og regulativer ikke dens holdning«. Kongeriget Marokko præciserede ligeledes, at »enhver løsning på denne regionale tvist bør findes på grundlag af dets autonomiinitiativ«.
- 247 Det skal således 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 Vestsaharas status, og at denne ville skade den omhandlede selvbestemmelsesproces, og at det var nødvendigt at foretage disse præciseringer for at udelukke en sådan risiko (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 212).
- 248 Disse betænkeligheder afspejles ligeledes i 4. og 12. betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 60 ovenfor). Navnlig anførte Rådet i denne sidstnævnte betragtning en bemærkning, som var henvendt til sagsøgeren og »[dem], der ikke accepterede at deltage i [hørings]processen«, og som havde forkastet »anvendelsen af fiskeriaftalen og den tilhørende gennemførelsesprotokol på de farvande, der støder op til Vestsahara«, idet de »grundlæggende fandt, at disse akter ville stadfæste Kongeriget Marokkos stilling med hensyn til Vestsaharas område«. Rådet anførte i denne forbindelse, at »[der] imidlertid intet [er] i fiskeriaftalen eller den tilhørende gennemførelsesprotokol, der antyder, at den anerkender Kongeriget Marokkos suverænitet eller suveræne rettigheder over Vestsahara og de tilstødende farvande«, og at »Unionen [...] desuden med forøget styrke [viderefører] sin støtte til den tvistbilæggelsesprocedure, der skal føre til en fredelig løsning, og som er indledt og videreført i FN-regi«.
- 249 Selv om sagsøgeren, som Rådet har anført i 11. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke indvilgede i at deltage i de i præmis 248 ovenfor nævnte høringer, fremgår det i øvrigt af rapporten af 8. oktober 2018, at »der blev sendt en mødeinvitation til [sagsøgeren] med henblik på at indhente [dennes] holdning til spørgsmålet om udvidelsen af [den omtvistede aftale] til de farvande, der støder op til Vestsahara«. 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. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 214).
- 250 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, og 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 215).

- 251 Den omstændighed, at sagsøgeren ikke er en økonomisk aktør, er 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 fremgår af den omtvistede aftale, finder anvendelse på sagsøgeren, men som følge af selve aftalens territoriale anvendelsesområde. Hvad nærmere bestemt 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), som Rådet og Kommissionen har påberåbt sig til støtte for deres argumentation, skal det ud over den omstændighed, at Domstolen ved dom af 22. juni 2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), ophævede Rettens dom, som Rådet har henvist til, bemærkes, at den tvist, som var genstand for denne sag mellem dette tredjeland og Rådet, vedrørte ensidige retsakter, der udelukkende fandt anvendelse på Unionens område, og at der ikke bestod et krav om, at en tredjepart skulle give samtykke til disse retsakter. Denne sammenligning er således under alle omstændigheder ikke relevant (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 217).
- 252 Den af Rådet anførte omstændighed om, at den omtvistede aftale og den anfægtede afgørelse ikke foregriber resultatet af selvbestemmelsesprocessen, indebærer i øvrigt 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 218).
- 253 Det følger af det ovenstående, at de tre led i Rådets, Kongeriget Spaniens, Den Franske Republiks, Kommissionens og havfiskerisammenslutningernes argumentation vedrørende det første kriterium for at være umiddelbart berørt skal forkastes, og at sagsøgeren opfylder dette kriterium.
- ii) 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*
- 254 Som anført i præmis 176 ovenfor, har Rådet gjort gældende, at den omtvistede aftale kræver gennemførelsesforanstaltninger for at have retsvirkninger over for tredjeparter, mens sagsøgeren har gjort gældende, at organisationen er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse alene som følge af den omstændighed, at den anfægtede afgørelse indebærer indgåelse af en aftale, der finder anvendelse på Vestsaharas område og de tilstødende farvande, uden at gennemførelsesforanstaltninger er nødvendige.
- 255 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at ifølge den retspraksis, der er nævnt i præmis 179 ovenfor, kræver det andet kriterium for at være umiddelbart berørt, at den anfægtede foranstaltning ikke overlader et skøn til adressaterne, henset til den automatiske gennemførelse heraf, der alene følger af EU-reglerne, uden anvendelse af andre mellemkommende regler.
- 256 I den foreliggende sag er det i forbindelse med undersøgelsen af det første kriterium for at være umiddelbart berørt i præmis 204-216 ovenfor blevet fastslået, at påvirkningen af Vestsaharas befolkning og forpligtelsen til at anmode om denne befolknings samtykke alene følger af bestemmelserne i fiskeriaftalen og gennemførelsesprotokollen, sammenholdt med brevvekslingen, hvilke instrumenter alle tre blev godkendt ved den anfægtede afgørelse, uden at det var nødvendigt at anvende yderligere gennemførelsesforanstaltninger. Som sagsøgeren har gjort gældende, kan den anfægtede forordning i sag T-356/19 navnlig ikke være til hinder for, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne forordning er

en teknisk foranstaltning, der vedrører et enkelt aspekt af gennemførelsesprotokollen, nemlig fordelingen mellem medlemsstaterne af de fiskerimuligheder, der tildeles i henhold til den nævnte protokol.

- 257 Det følger i øvrigt af fast retspraksis, at det andet kriterium for at være umiddelbart berørt, er opfyldt, når adressaternes mulighed for at undlade at efterkomme EU-retsakten er rent teoretisk, idet der ikke er nogen tvivl om, at de vil drage konsekvenser, der er i overensstemmelse med denne retsakt (jf. dom af 4.12.2019, PGNiG Supply & Trading mod Kommissionen, C-117/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:1042, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 258 For så vidt som den omtvistede aftale i det foreliggende tilfælde netop blev indgået med det formål at give EU-fartøjer mulighed for at genoptage deres fiskeriaktiviteter i de farvande, der støder op til Vestsahara, og således at befolkningerne i dette område kunne modtage den tilsvarende finansielle modydelse, må det konstateres, at det forekommer rent teoretisk, at EU-myndighederne og Kongeriget Marokkos myndigheder ikke skulle have vilje til at opfylde de forpligtelser, der følger heraf.
- 259 Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse.

2) Hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt

- 260 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.
- 261 Kommissionen, Den Franske Republik, Kongeriget Spanien og havfiskerisammenslutningerne har i det væsentlige fremført den samme argumentation.
- 262 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 11. betragtning til den anfægtede afgørelse, 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.
- 263 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 (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 228 og den deri nævnte retspraksis).

- 264 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 229).
- 265 I forbindelse med undersøgelsen af, om sagsøgeren er umiddelbart berørt, blev det imidlertid konkluderet, at for så vidt som indgåelsen af den omtvistede aftale påvirkede Vestsaharas befolkning og indebar, at denne befolknings samtykke skulle indhentes, havde den anfægtede afgørelse imidlertid direkte indvirkning på sagsøgerens retsstilling som repræsentant for denne befolkning og som part i selvbestemmelsesprocessen på dette område (jf. præmis 241-250 ovenfor). Sagsøgeren skal derfor anses for at være berørt af den anfægtede afgørelse på grund af egenskaber, som er særlige for sagsøgeren, og som individualiserer denne på samme måde som adressaten for denne afgørelse (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 230 og 231).
- 266 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), og som Rådet, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har henvist til, 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 233-235).
- 267 Den 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), som Kommissionen og Den Franske Republik har henvist til, er heller ikke relevant, eftersom spørgsmålet om, hvorvidt en sammenslutning, der repræsenterer sine medlemmers private interesser, er individuelt berørt, ikke kan sammenlignes med spørgsmålet om, hvorvidt en enhed som sagsøgeren, der repræsenterer befolkningen i et ikke-selvstyrende område, er individuelt berørt. Henset til sagsøgerens rolle og til de omstændigheder, der er nævnt i præmis 241-250 ovenfor, som er tilstrækkelige til at individualisere sagsøgeren i forhold til den anfægtede afgørelse, kan den omstændighed, at sagsøgeren ikke deltog i forhandlingerne med henblik på indgåelse af den omtvistede aftale, ikke gøres gældende over for sagsøgeren (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 236 og 237).
- 268 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.

3. Søgsmålets realitet

269 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat 11 anbringender. 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 fiskeripolitikken, det ottende tilsidesættelse af retten til selvbestemmelse, det niende tilsidesættelse af princippet om traktaters relative virkning, det tiende tilsidesættelse af den humanitære folkeret og det ellefte tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler Unionen i henhold til retten om internationalt ansvar.

a) Det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse

270 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 suveræniteten, og i hvilken forbindelse hverken Unionen eller dens medkontrahent har beføjelser.

271 Rådet har gjort gældende, at sagsøgeren med dette anbringende reelt har anfægtet Unionens kompetence med henvisning til, at retten til selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning er blevet tilsidesat, og har henvist til sit svar på det ottende og niende anbringende. Rådet har endvidere anført, at den har kompetence til at indgå internationale aftaler i medfør af artikel 218, stk. 6, TEUF.

272 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. Havfiskerisammenslutningerne har i det væsentlige støttet Rådets besvarelse af dette anbringende.

273 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at det i det foreliggende tilfælde ikke fremgår af de oplysninger, som sagsøgeren har påberåbt sig, eller af sagsakterne, at indgåelsen af den omtvistede aftale skulle være udelukket på grund af Unionens status som international organisation eller en folkeretlig regel, der udtrykkeligt forbyder en sådan indgåelse, som bl.a. følger af en resolution fra Sikkerhedsrådet eller af en dom fra Den Internationale Domstol. Det skal i øvrigt bemærkes, således som det fremgår af præmis 98 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og af præmis 70-72 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, at Domstolen principielt ikke udelukkede, at Unionen og Kongeriget Marokko kan indgå en international aftale, der finder anvendelse på Vestsaharas område eller de farvande, der støder op hertil (jf. i denne retning og analogt dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 247 og 248 og den deri nævnte retspraksis).

274 Af disse grunde skal det første anbringende forkastes.

275 Det skal herefter undersøges, om søgsmålet skal tages til følge for så vidt angår det tredje anbringende.

b) 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

276 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ved at indgå en aftale med Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsaharas område og de tilstødende farvande 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 og på de nævnte farvande 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 at denne aftale er blevet indgået, uden at dette områdes befolkning har givet samtykke til den nævnte aftale.

277 Rådet har gjort gældende, at det ved at indgå en aftale, der udtrykkeligt medtager de farvande, der støder op til Vestsaharas område, i sit anvendelsesområde, efter at have opnået samtykke fra befolkningen i dette område, har efterkommet dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK.

278 Nærmere bestemt har Rådet i de indledende betragtninger til svarskriftet, der har overskriften »Horisontale spørgsmål«, for det første gjort gældende, at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog, og som havde til formål at sikre den størst mulige deltagelse af de organer og organisationer, der repræsenterer de berørte befolkninger, uden at foregribe resultatet af selvbestemmelsesprocessen, gjorde det muligt at opnå disses samtykke i overensstemmelse med dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og under overholdelse af de relevante folkeretlige principper. For det andet har Rådet gjort gældende, at den aktuelle situation i Vestsahara ikke gjorde det muligt at høre den berørte befolkning direkte eller gennem en institutionel repræsentant for befolkningen i dette område. For det tredje har institutionerne kunnet gøre brug af deres skønsmæssige til at foretage høringer på grundlag af et objektivi kriterium, nemlig fordelene for befolkningen i dette område, og har i denne henseende overholdt de gældende folkeretlige principper. For det fjerde har Rådet i duplikken anført, at kun Kongeriget Marokko, som »de facto« er den administrerende myndighed for Vestsaharas område, har retsevne og administrative og toldmæssige ressourcer til at indgå en fiskeriaftale med Unionen. For det femte opfylder sagsøgeren ikke de betingelser, der er opstillet i retspraksis for at påberåbe sig folkeretlige regler.

279 Kommissionen har i det væsentlige foretaget den samme analyse som Rådet for så vidt angår den proces, der førte til indgåelsen af den omtvistede aftale, muligheden for at påberåbe sig folkeretlige principper og den retslige prøvelse af afgørelserne om indgåelse af disse aftaler. Kommissionen har inden for rammerne af det ottende og det niende anbringende ligeledes specifikt rejst tvivl om, hvorvidt det er muligt at gøre princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning gældende. Kommissionen har i punkt 1.2 i sine indledende betragtninger tilføjet, at den omtvistede aftale er i overensstemmelse med de folkeretlige principper, der er

fastsat i FN-pagtens artikel 73 og i resolution III i slutakten fra FN's tredje Havretskonference. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at Kongeriget Marokko og Unionen kan forvalte ressourcerne i de farvande, der støder op til Vestsahara, inden for rammerne af en international aftale, eftersom denne forvaltning tager hensyn til interesserne hos dette områdes befolkning, og at sagsøgerens opfattelse skaber et retligt tomrum med hensyn til forvaltningen af disse farvande. Desuden anvender havretskonventionen ikke begrebet samtykke. 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, hvori der alene er foretaget en fortolkning af de aftaler, som finder anvendelse på Kongeriget Marokkos område og de farvande der hører under Marokkos suverænitet eller jurisdiktion, på grundlag af de relevante folkeretlige principper, idet disse domme ikke vedrører gyldigheden af disse aftaler.

- 280 Kongeriget Spanien og Den Franske Republik har i det væsentlige fremført en argumentation, der svarer til Rådets og Kommissionens argumentation for så vidt angår anvendelsen af folkeretlige principper, domstolsprøvelsen af den anfægtede afgørelse og gyldigheden af de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog.
- 281 Havfiskerisammenslutningerne har til dels tilsluttet sig Rådets analyse af den høringsproces, der gik forud for indgåelsen af den omtvistede aftale. Havfiskerisammenslutningerne har desuden anført, at de lokale folkevalgte, som deltog i denne høring, er de legitime repræsentanter for Vestsaharas befolkning og nyder demokratisk legitimitet. Hvad særligt angår det tredje anbringende har havfiskerisammenslutningerne i øvrigt navnlig gjort gældende, at artikel 266 TEUF ikke finder anvendelse i den foreliggende sag. Endelig har havfiskerisammenslutningerne i forbindelse med det niende anbringende anført, at princippet om traktaters relative virkning ikke finder anvendelse, og at den omtvistede aftale under alle omstændigheder ikke kan gøres gældende over for sagsøgeren.
- 282 Det skal indledningsvis bemærkes, at en del af Rådets, Den Franske Republiks, Kommissionens og havfiskerisammenslutningernes argumentation i sidste ende rejser spørgsmålet om, hvorvidt dette anbringende er irrelevant. Dette spørgsmål skal derfor undersøges, inden der i givet fald tages stilling til, om det nævnte anbringende er begrundet.

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

- 283 De argumenter, som Rådet og intervenienterne 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.
- 284 Hvad i første række angår spørgsmålet, om artikel 266 TEUF finder anvendelse, skal det bemærkes, at Retten i dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), fastslog, at sagsøgeren inden for rammerne af sit tredje anbringende, der var støttet på det samme retsgrundlag som det foreliggende anbringende, ikke af artikel 266 TEUF kunne udlede en forpligtelse for institutionerne til at opfylde dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK eller de kendelser fra Retten, der er nævnt i

præmis 52 ovenfor, navnlig som følge af, at ingen af disse afgørelser fra Unionens retsinstanser havde ført til annullation af en EU-retsakt eller fastslået, at en sådan retsakt var ugyldig. Retten konkluderede på denne baggrund, at dette anbringende, for så vidt som det var støttet på bestemmelserne i denne artikel, var irrelevant (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 262-265 og den deri nævnte retspraksis).

- 285 For så vidt som den argumentation, der var fremført til støtte for dette anbringende, var baseret på et klagepunkt, der i det væsentlige vedrørte institutionernes tilsidesættelse af deres forpligtelse til at efterleve Domstolens praksis vedrørende de folkeretlige regler, der fandt anvendelse på den i denne sag omhandlede aftale, fastslog Retten imidlertid, at sagsøgeren med føje kunne påberåbe sig denne tilsidesættelse, eftersom Unionens retsinstanser i forbindelse med et annullationssøgsmål har kompetence til at efterprøve, om den anfægtede retsakt er i overensstemmelse med Domstolens praksis, og at den afgørelse, der var anfægtet i den pågældende sag, netop var blevet truffet med henblik på at drage konsekvenserne af denne retspraksis og nærmere bestemt af dommen i sagen Rådet mod Front Polisario. Retten fastslog derfor, at det tredje anbringende til trods for den fejlagtige henvisning til artikel 266 TEUF ikke var irrelevant, for så vidt som i det væsentlig vedrørte det ovenfor nævnte klagepunkt (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 267-272).
- 286 For så vidt som sagsøgeren i forbindelse med det foreliggende anbringende har henvist til gennemførelsen af de samme afgørelser fra Unionens retsinstanser, som dem, der blev påberåbt i forbindelse med den sag, der gav anledning til dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), skal dette anbringende forkastes, for så vidt som det er støttet på artikel 266 TEUF, af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 284 ovenfor.
- 287 Det skal derimod bemærkes, således som det fremgår af præmis 276 ovenfor, at sagsøgeren i forbindelse med det foreliggende anbringende i det væsentlige har gjort gældende, at institutionerne har tilsidesat den forpligtelse til at overholde Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af aftalerne mellem Unionen og Kongeriget Marokko i lyset af de gældende folkeretlige regler, som blev fastslået i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK. Som det fremgår af tredje og femte betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 116 ovenfor), blev den omtvistede aftale forhandlet og indgået af institutionerne med henblik på at drage konsekvenserne af den anden af disse domme, som havde udelukket anvendelsen af fiskeriaftalen af 2006 og protokollen af 2013 på Vestsaharas område og de tilstødende farvande med den begrundelse, at denne aftale var i strid med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning som fortolket i den første af disse domme. Det følger heraf, at dette anbringende af tilsvarende grunde som dem, der er anført i præmis 267-272 i dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), ikke er irrelevant, for så vidt som det vedrører denne tilsidesættelse.
- 288 I anden række skal de argumenter, som Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne har baseret på den omstændighed, at Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK fortolkede princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning i forbindelse med fortolkningen af de aftaler, der var genstand for disse sager, og ikke i forbindelse med kontrollen med disses gyldighed, ikke tages til følge. Dels er institutionerne nemlig forpligtet til ikke blot at efterleve den fortolkning af de EU-retlige regler, som Domstolen fastlægger, men også fortolkningen af folkeretlige regler, der er bindende for Unionen, og Unionens retsinstanser har kompetence til at vurdere, om en aftale, der er indgået på Unionens vegne, er forenelig med denne fortolkning. Dels indebærer de folkeretlige regler, som Domstolen fortolkede i det konkrete tilfælde, og som var relevante for at tage stilling til

den implicitte anvendelse af en sådan aftale indgået med Kongeriget Marokko på Vestsahara, så meget desto mere, at disse regler er relevante for vurderingen af, om en bestemmelse i en aftale mellem de samme parter, der udtrykkeligt fastsætter en sådan territorial anvendelse, er lovlig (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 273-275).

- 289 Hvad i tredje række angår muligheden for at påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning erindres om, at Retten i forbindelse med en aftale på det handelspolitiske område, som blev indgået på Unionens vegne for at efterkomme den fortolkning af disse principper, som Domstolen havde anlagt i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, fastslog, at Domstolen i denne dom af fortolkningen af associeringsaftalen i lyset af de nævnte principper havde udledt klare, præcise og ubetingede forpligtelser, som skulle være opfyldt 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 (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 281 og den deri nævnte retspraksis).
- 290 Retten udledte af denne konstatering, at sagsøgeren for at forsvare de rettigheder, som Vestsaharas befolkning havde i medfør af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, skulle have mulighed for at påberåbe sig en tilsidesættelse af disse klare, præcise og ubetingede forpligtelser over for den afgørelse, der blev anfægtet i den sag, som gav anledning til dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), for så vidt som en sådan angivelig tilsidesættelse kunne påvirke den nævnte befolkning som tredjepart i forhold til en aftale indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko. Endvidere var Retten af den opfattelse, at den retspraksis, som vedrørte muligheden for at påberåbe sig principper i folkeretlig sædvaneret, der er nævnt i præmis 107-109 i dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864)*, ikke var til hinder for denne konklusion. Retten fastslog nemlig, at de betragtninger, der fremgik af disse præmisser, 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 kunne sidestilles med de omstændigheder, der var kendetegnende for sag T-279/19 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 282-291 og den deri nævnte retspraksis).
- 291 Retten fandt ligeledes, at den konklusion, der er nævnt i præmis 290 ovenfor, ikke blev draget i tvivl af Kommissionens og Comaders argumenter om muligheden for specifikt at påberåbe sig dels princippet om selvbestemmelse, dels princippet om traktaters relative virkning. Hvad for det første angår princippet om selvbestemmelse fandt Retten nemlig, at den omstændighed, at den ved dette princip fastsatte ret, var en kollektiv rettighed, og den omstændighed, at den ville indlede en proces, hvis udfald ikke var fastlagt, under alle omstændigheder var uden betydning i det konkrete tilfælde, idet det retssubjekt, som sagsøgeren repræsenterede, netop var indehaver af denne rettighed og faktisk var til stede, uafhængigt af udfaldet af den igangværende proces. Hvad for det andet angår princippet om traktaters relative virkning fandt Retten i det væsentlige, at den omstændighed, at aftalen om toldpræferencer eventuelt ikke kunne gøres gældende over for Vestsaharas befolkning ikke var til hinder for, at sagsøgeren kunne påberåbe sig dette princip for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 293-296 og den deri nævnte retspraksis).

- 292 De betragtninger, der er anført i præmis 289-291 ovenfor, finder anvendelse på muligheden for at påberåbe sig princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning over for den anfægtede afgørelse, eftersom disse principper finder anvendelse inden for rammerne af en fiskeriaftale indgået mellem Unionen og Kongeriget Marokko, således som Domstolen fastslog i præmis 63-72 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK.
- 293 Under alle omstændigheder har sagsøgeren inden for rammerne af nærværende anbringende fremsat 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 og navnlig deres forpligtelse til at opfylde dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, 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. analogt dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 292 og den deri nævnte retspraksis).
- 294 Sagsøgeren kan således i forbindelse med nærværende anbringende med føje påberåbe sig dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK samt 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.

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

- 295 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 og de tilstødende farvande, 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.

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

- 296 Med det 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 og de tilstødende farvande, navnlig på grund af tilsidesættelsen af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning. Hvad nærmere bestemt angår dommen i sagen Western Sahara Campaign UK har sagsøgeren anført, at Domstolen i denne doms præmis 72 udelukkede en sådan aftale med den begrundelse, at Kongeriget Marokko under alle omstændigheder kategorisk havde nægtet at anse sig for andet end den stat, der udøver suveræne rettigheder over dette område. Den omtvistede aftale har i realiteten til formål at »fastfryse« den de facto anvendelse af

fiskeriaftalen af 2006 og de tilknyttede protokoller på den del af det pågældende område, der kontrolleres af dette tredjeland og de tilstødende farvande, som blev udelukket ved den ovenfor nævnte dom.

- 297 Rådet har, støttet af Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne, gjort gældende, at de domme, der er nævnt i præmis 296 ovenfor, ikke har udelukket, at aftaler mellem Unionen og Kongeriget Marokko på Vestsahara kan anvendes på Vestsahara.
- 298 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at Unionens retsinstanser i sin praksis vedrørende aftaler, der inden for rammerne af associeringsaftalen er indgået på Unionens vegne med Kongeriget Marokko, ikke har 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. Inden for rammerne af denne retspraksis har Domstolen og Retten således alene fastslået, at de gældende folkeretlige regler var til hinder for, at dette ikke-selvstyrende område implicit kunne anses for at henhøre under det territoriale anvendelsesområde for en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, selv om dette anvendelsesområde for så vidt angår dette tredjeland var udtrykkeligt begrænset til dets område eller til de farvande, der henhører under dets højhedsområde eller jurisdiktion (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 300-304 og den deri nævnte retspraksis).
- 299 Som anført i præmis 301 og 305 i dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet (sag T-279/19), fastslog Domstolen i øvrigt i præmis 94-98 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.
- 300 Det må derfor konkluderes, at den omtvistede aftale i modsætning til, hvad sagsøgeren har hævdet, ikke kan anses for at »bekræfte« en praksis, der er udelukket i henhold til retspraksis. For det første har Domstolen nemlig ikke fuldstændigt udelukket, at en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko lovligt kan finde anvendelse på Vestsahara eller de tilstødende farvande. 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 305 og den deri nævnte retspraksis).
- 301 Disse betragtninger drages i det foreliggende tilfælde ikke i tvivl af præmis 72 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK (jf. præmis 48 ovenfor). I denne præmis i den nævnte dom forkastede Domstolen således alene Rådets og Kommissionens argument om, at de farvande, der støder op til Vestsahara, kunne anses for at henhøre under Kongeriget Marokkos jurisdiktion som en »de facto« administrerende myndighed eller besættelsesmagt i dette område, eftersom Kongeriget Marokko »kategorisk« havde afvist, at det kunne kvalificeres som sådan. I samme præmis udelukkede Domstolen derimod ikke muligheden for, at disse farvande kunne indgå i en fiskeriaftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, som udtrykkeligt adskiller dem fra de farvande, der henhører under dette tredjelandets højhedsområde eller jurisdiktion.
- 302 Det tredje anbringendes første led må derfor forkastes.
- 303 Der skal herefter foretages en analyse af dette anbringendes tredje led.

ii) 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

304 Med det tredje anbringendes tredje led har sagsøgeren såvel i stævningen som i replikken anfægtet gyldigheden af de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har gennemført, og relevansen af rapporten af 8. oktober 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. 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 navnlig som følge af den omstændighed, at det nævnte samtykke ikke kan følge af en uformel høringsproces, og 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 11. betragtning til den anfægtede afgørelse karakteren og rækkevidden af de nævnte høringer, idet det anså dem for et udtryk for et samtykke fra »de pågældende personer«. Disse betragtninger fra Rådets side er ikke i overensstemmelse med dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, navnlig præmis 106 i den første af disse domme.

305 Rådet, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne 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, og institutionernes vide skønsebeføjelse (jf. præmis 277-281 ovenfor).

306 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 11. betragtning til den anfægtede afgørelse omtales som »betragtningerne i Domstolens [dom i sagen Western Sahara Campaign UK]«, og for det tredje, om den argumentation, der er nævnt i præmis 304 ovenfor, er begrundet.

– Anvendelsen af princippet om traktaters relative virkning på den foreliggende sag

307 Indledningsvis skal det bemærkes, således som det fremgår af præmis 100-107 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og af præmis 63, 69, 71 og 72 i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, og i modsætning til, hvad havfiskerisammenslutningerne 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 og de tilstødende farvande såsom den omtvistede aftale (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 310).

- 308 Anvendelsen i det foreliggende tilfælde af princippet om traktaters relative virkning drages heller ikke i tvivl af Kommissionens indledende betragtninger om, at forholdet mellem et ikke-selvstyrende område og de farvande, der støder op hertil, angiveligt ikke er løst i folkeretten, navnlig betragtningerne om den manglende henvisning til begrebet samtykke i havretskonventionen og især i resolution III i slutakten fra FN's tredje Havretskonference.
- 309 Det er nemlig tilstrækkeligt at bemærke, således som det er blevet fastslået i præmis 233 ovenfor, at det følger af en analyse af de sædvaneretlige principper, der er fastsat i havretskonventionen og af denne konventions bestemmelser, således som disse bl.a. fortolkes af Domstolen (jf. præmis 221-232 ovenfor), at kyststatens rettigheder, der er fastsat i havretskonventionen, og navnlig rettighederne til udnyttelse af fiskeriressourcerne i de områder, der er defineret i denne konvention, kan udøves til fordel for befolkningerne i de ikke-selvstyrende områder, der som Vestsahara har en kystlinje. I det tilfælde, hvor den pågældende befolknings rettigheder udøves til fordel for dem af tredjelande, skal den nævnte befolkning imidlertid i overensstemmelse med princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning give udtryk for sit samtykke til, at disse rettigheder udøves af disse tredjelande. Under alle omstændigheder finder den omtvistede aftale, således som det allerede gentagne gange er fastslået i denne dom, ikke kun anvendelse på de farvande, der støder op til det nævnte område, men også på den landjord, der udgør dette område.
- 310 Eftersom Domstolen ikke har angivet, og FN's organer ikke har taget stilling til, hvilke kriterier der gælder for, hvorledes Vestsaharas befolkning kan afgive sit samtykke, skal det dernæst bemærkes, at traktaterne i henhold til det generelle folkeretlige princip om traktaters relative virkning, som reglen i Wienerkonventionens artikel 34 udgør et særligt udtryk for, hverken må være til skade eller gavn for tredjemand uden deres samtykke (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 311-313).
- 311 I denne henseende kan det af bestemmelserne i Wienerkonventionens artikel 35 og 36 udledes, at Vestsaharas befolkning alene kan antages at have givet samtykke til den omtvistede aftale, såfremt parterne til denne aftale har ønsket at tillægge denne befolkning en rettighed, og så længe der ikke foreligger oplysninger om det modsatte, og at dette samtykke til gengæld skal være udtrykkeligt med hensyn til de forpligtelser, som disse parter har til hensigt at pålægge denne befolkning. Ud over at de principper, der er kodificeret i Wienerkonventionen med hensyn til de konventionelle forbindelser mellem stater, kan finde anvendelse på andre folkeretssubjekter, fremgår det nemlig ikke af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario, at der er en indholdsmæssig forskel mellem begrebet »tredjepart«, som Domstolen anvender for den omhandlede befolkning, og begrebet »tredjestat« som omhandlet i denne konvention (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 314-317 og den deri nævnte retspraksis).
- 312 Uafhængigt af den omstændighed, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde nægtede at deltage i de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog før indgåelsen af den omtvistede aftale, skal det bemærkes, at denne aftale ikke tillægger Vestsaharas befolkning rettigheder som tredjepart til den nævnte aftale, og at denne befolknings samtykke ikke kan antages at foreligge i overensstemmelse med det princip, der er udtrykt i Wienerkonventionens artikel 36, stk. 1 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 318 og 323).
- 313 For det første er det nemlig Unionen og medlemsstaterne, som drager fordel af de fiskerirettigheder, der tildeles i henhold til fiskeriaftalen i de farvande, der støder op til Vestsahara. I øvrigt er det i overensstemmelse med den nævnte aftales artikel 6, stk. 1, de

marokkanske myndigheder, som inden for rammerne af de nationale love og forskrifter, varetager forvaltningen af fiskeriaktiviteterne i disse farvande, navnlig i forbindelse med fastlæggelsen af de forvaltningsområder, der finder anvendelse på disse farvande.

- 314 For det andet udbetales de forskellige bestanddele af den finansielle modydelse som nævnt i præmis 215 ovenfor til de marokkanske myndigheder, således som det fremgår af gennemførelsesprotokollens artikel 4, stk. 4, og artikel 8, stk. 3, samt punkt E i kapitel I i bilaget til denne protokol. I henhold til gennemførelsesprotokollens artikel 4, stk. 2, og artikel 6-8 uddeles denne modydelse desuden af Kongeriget Marokkos myndigheder under tilsyn af Den Blandede Komité, der er nedsat ved fiskeriaftalens artikel 13, og som er sammensat af repræsentanter for dette tredjeland og Unionen, og i overensstemmelse med princippet om retfærdig geografisk og social fordeling, der er nævnt i samme aftales artikel 12, stk. 4.
- 315 Som det fremgår af brevvekslingen (jf. præmis 70 ovenfor), udøver Kongeriget Marokko imidlertid disse beføjelser på grundlag af sit standpunkt om, 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«.
- 316 I denne henseende kan det bl.a. bemærkes, at det ikke fremgår af bestemmelserne i fiskeriaftalen, gennemførelsesprotokollen eller bilagene og tillæggene hertil, at princippet om retfærdig geografisk og social fordeling af den finansielle modydelse gennemføres på en anden måde i Vestsaharas område end i Marokkos område som omhandlet i associeringsaftalens artikel 94.
- 317 Kongeriget Marokko påtager sig således ikke det ansvar og de beføjelser, der påhviler det i henhold til den omtvistede aftale, for så vidt angår Vestsaharas område og de tilstødende farvande, med henblik på at udøve de rettigheder, der tilkommer befolkningen i dette område, til gavn for denne befolkning. Som det fremgår af den holdning, som havfiskerisammenslutningerne har givet udtryk for i brevvekslingen, og som de i øvrigt erindrer om (jf. præmis 307 ovenfor), har Kongeriget Marokko ikke til hensigt at tildele Vestsaharas befolkning rettigheder med hensyn til udnyttelsen af fiskeressourcerne i disse farvande og fordelingen af de fordele, der følger heraf. De rettigheder, som denne aftale eventuelt kan skabe for erhvervsdrivende, der er etableret på det nævnte område, vedrører desuden privatpersoner og ikke en tredjepart, der skal give samtykke hertil. Hvad angår de fordele for befolkningen i dette område, som kan følge heraf, er der tale om rent socioøkonomiske virkninger, som ydermere er indirekte, og som ikke kan sidestilles med rettigheder (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 320 og 321).
- 318 For så vidt som den omtvistede aftale tildeler en af parterne en kompetence på en tredjeparts område, som den således ikke har ret til selv at udøve, eller i givet fald uddelegere udøvelsen heraf, pålægger denne aftale, således som sagsøgeren har fremhævet, derimod den pågældende tredjepart en forpligtelse, uafhængigt af den omstændighed, som Rådet har gjort gældende, at denne tredjepart ikke på dette tidspunkt er i stand til selv eller gennem sin repræsentant at påtage sig disse kompetencer. Tredjepartens samtykke til den omtvistede aftale skal således være udtrykkeligt (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 322 og 323).
- 319 Hvad endelig 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 udgør et »alment anerkendt« princip, der spiller en grundlæggende rolle på området for traktater. Endvidere skal det bemærkes, at når en folkeretlig regel gør brug af princippet om frit samtykke, indebærer denne regel for det første, at den omstændighed, at en part eller tredjemand afgiver samtykket, er en betingelse for gyldigheden af den retsakt, for hvilken samtykket er påkrævet, for det andet, at gyldigheden af den nævnte samtykke 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 dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 324 og 325 og den deri nævnte retspraksis).

320 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, skal derfor i princippet opfylde de samme krav og have de samme retsvirkninger som dem, der er nævnt i præmis 319 ovenfor (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 326).

321 Det er i lyset af disse betragtninger, at de konkrete tiltag, som Rådet og Kommissionen har iværksat for at efterkomme det krav, som Domstolen har udledt af princippet om traktaters relative virkning, herefter skal undersøges.

– *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 og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK*

322 For det første skal det bemærkes, at Rådet i 11. betragtning til den anfægtede afgørelse anførte, at »Kommissionen [...] sammen med [EU-Udenrigstjenesten] [havde] truffet alle rimelige foranstaltninger, der i den aktuelle kontekst [var] mulige, for på passende vis at inddrage den berørte befolkning med henblik på at sikre sig dens godkendelse«. Endvidere præciserede Rådet i denne betragtning, at »[d]er har fundet omfattende høringer sted i Vestsahara og i Kongeriget Marokko, og de socioøkonomiske og politiske aktører, der [havde deltaget] i høringerne, gik klart ind for indgåelse af [den omtvistede aftale]«, men at »[sagsøgeren] og andre parter [...] imidlertid [havde accepteret] ikke at deltage i høringsprocessen«. Som det kan udledes af disse oplysninger, var det denne »høringsproces«, der ifølge Rådet gjorde det muligt at overholde de »betragtninger«, der blev fremsat i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK, navnlig i præmis 106 i den første af disse domme.

323 For det andet har Rådet, således som det fremgår af svarskriftet og de dokumenter, der er fremlagt til støtte herfor, knyttet forhandlingsdirektiver til sin afgørelse af 16. april 2018 om bemyndigelse til at indlede forhandlinger med Kongeriget Marokko om ændring af fiskeripartnerskabsaftalen og indgåelsen af en protokol om gennemførelse af den nævnte aftale. Det fremgik bl.a. af disse direktiver, at »Kommissionen [havde vurderet] de potentielle følger af [den omtvistede aftale], navnlig for så vidt angår fordelene for den berørte befolkning og udnyttelsen af naturressourcer i de berørte områder«, og at denne institution »[burde] sikre, at den af aftalen berørte befolkning har været tilstrækkeligt inddraget på det tidspunkt, hvor der stilles forslag om at undertegne og indgå protokollen, i overensstemmelse med Domstolens domme«.

324 For det tredje anførte Kommissionen i rapporten af 8. oktober 2018 for så vidt angår det andet af de forhandlingsdirektiver, der er nævnt i præmis 323 ovenfor følgende:

»I mangel af ethvert, tænkeligt alternativ, der kan muliggøre den direkte høring af Vestsaharas befolkning, har [...] Kommissionens tjenestegrene og [EU-]Udenrigstjenesten følgelig afholdt høringer med en bred vifte af organisationer, der repræsenterer det saharaviske civilsamfund, parlamentarikere, økonomiske aktører og andre organisationer [...].

[D]isse høringer var fokuseret på hovedformålet om at udveksle synspunkter og kommentarer på interessen, som [indgåelsen af den omtvistede aftale] kunne have for befolkningerne i Vestsahara og områdets økonomi [...].

[Sagsøgeren] er af EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen blevet inviteret til at deltage i konsultationer i Bruxelles, men har ikke svaret bekræftende på invitationen [...]. De civilsamfundsorganisationer, der udtalte sig imod udvidelsen af [den omtvistede aftale] til de farvande, der støder op til Vestsahara, er ligeledes blevet inviteret til Bruxelles, men ingen af dem har accepteret invitationen.

I øvrigt har de marokkanske myndigheder foretaget deres egne høringer af de nationale, regionale og faglige organer, der er berørt af den [omtvistede aftale].«

325 I rapporten af 8. oktober 2018 anførte Kommissionen desuden følgende:

»Formålet med denne trepartstilgang var, at høringen skulle være så inkluderende, grundig og troværdig som muligt i en yderst kompleks politisk og juridisk kontekst.

Fra begyndelsen blev det præciseret, at høringsprocessen ikke havde til formål at fastlægge den endelige politiske og forfatningsmæssige status for Vestsaharas område, men at undersøge, om de af aftalen omfattede befolkninger forholdt sig positivt til, at [fiskeriaftalen af 2006] blev udvidet til at omfatte de farvande, der støder op til Vestsahara.«

326 For det fjerde foretog Kommissionen i rapporten af 8. oktober 2018 en sammenfatning af disse høringer, idet den konkluderede, at »den første del af [disse høringer], nemlig de høringer, som blev gennemført af de marokkanske myndigheder, har gjort det muligt at fastslå, at der hersker bred enighed om at støtte det nye partnerskab om bæredygtig fiskeri, herunder udvidelsen af dette partnerskab til de farvande, der støder op til Vestsaharas område«, og at »hvad angår resultaterne af EU-Udenrigstjenestens og [Kommissionens] høringer har der ligeledes kunnet konstateres en meget stærk tilslutning til udvidelsen af [den omtvistede aftale] til at omfatte de farvande, der støder op til Vestsahara«. Kommissionen anførte endvidere, at »[sagsøgeren] og flere andre aktører, der støtter sagsøgerens holdning, har nægtet at deltage i høringsprocessen uden at fremføre argumenter mod [den omtvistede aftale]«, idet Kommissionen var af den opfattelse, at »[denne] nægtelse synes at have sammenhæng med politiske forbehold, [som vedrører] spørgsmålet om Vestsaharas endelige status«.

327 Som Kommissionen har anført i sit interventionsindlæg, var EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen således af den opfattelse, at »[de] i medfør af princippet om politisk neutralitet og princippet om ikke-indblanding burde foretage høringer, der var så »inkluderende« som muligt, uden at vælge side« i »legitimitetskonflikten mellem [Kongeriget] Marokko og sagsøgeren«. For så vidt som »[b]egge parter i FN-processen (Kongeriget Marokko og [sagsøgeren]) påberåbte sig at være den eneste part, som kunne repræsentere de af aftalen berørte befolkningsgrupper«, var

de af den opfattelse, at »Unionen nødvendigvis ville komme til at vælge side i den politiske tvist, hvis den gav udtryk for at støtte [en af parternes] opfattelse«, og at »en anerkendelse af [sagsøgeren] som eneste forhandlingspart ville være i strid med Unionens generelle tilgang, som indebar, at Unionen ikke på noget tidspunkt ha[vde] anerkendt den omhandlede organisation på anden måde end som en af »parterne« i FN-processen«. Med udgangspunkt i princippet om, at »ingen af disse [parter] alene kunne gøre krav på legitimitet«, valgte Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten således den løsning, der bestod i 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 det civilsamfund, der er berørt af aftalerne, og repræsentanterne herfor«.

- 328 I denne forbindelse kan det af disse betragtninger udledes, at institutionerne var af den opfattelse, at det i praksis ikke var 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 at høringen af »de pågældende personer« med henblik på at indhente deres »samtykke« til denne aftale i lyset af denne situation derimod 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 336).
- 329 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 ikke udelukker, at der indhentes oplysninger om »holdningen hos den vestsahariske befolkning, der er på flugt«, hvilket ifølge Kommissionen kan ske 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 337).
- 330 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. Som det fremgår af de forskellige uddrag af de forslag til indgåelse af fiskeriaftaler på Unionens vegne, som sagsøgeren har fremlagt, er dette i øvrigt en fremgangsmåde, som Unionen systematisk har anvendt i forbindelse med sådanne forslag (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 338).
- 331 En sådan fremgangsmåde indebærer imidlertid i princippet alene, at de forskellige berørte parters holdninger skal indhentes, og at der skal tages hensyn hertil, navnlig ved vedtagelsen af den påtænkte retsakt, uden at en sådan hensyntagen har retsvirkninger, der kan sammenlignes med retsvirkningerne af tilkendegivelsen af en tredjeparts samtykke, som kræves for at kunne vedtage en sådan retsakt. Følgelig kan udtrykket »de pågældende personers samtykke«, der er anvendt i 11. betragtning til den anfægtede afgørelse, ikke fortolkes således, at det har det samme retlige indhold som begrebet samtykke som anført i præmis 319 ovenfor. Som det fremgår af konklusionerne i rapporten af 8. oktober 2018, skal begrebet samtykke i den anfægtede afgørelse i

denne særlige sammenhæng navnlig forstås således, at det alene henviser til denne generelle positive holdning, som er blevet tilkendegivet af de institutioner og organisationer, som ifølge Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten repræsenterer de nævnte befolkninger, og som er blevet hørt både af dem og af Kongeriget Marokko. Denne holdning kan imidlertid ikke i sig selv anses for at være en betingelse for gyldigheden af den omtvistede aftale og den anfægtede afgørelse eller anses for at være bindende for disse organisationer eller for »de pågældende personer« på en sådan måde, at aftalen kan gøres gældende over for dem (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 339 og 340).

- 332 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, således som dette er defineret i præmis 331 ovenfor, er forenelig med den fortolkning af princippet om traktaters relative virkning, som Domstolen har anlagt.

– *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 og i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK*

- 333 Nærværende led i det tredje anbringende vedrører i det væsentlige spørgsmålet om, hvorvidt Rådet, henset til den særlige situation i Vestsahara, kunne gøre brug af sin skønsbeføjelse til at fortolke kravet om, at befolkningen i dette område skulle give udtryk for sit samtykke til den omtvistede aftale, således, at det alene indebar, at de »pågældende personer« generelt havde en positiv holdning.
- 334 I denne henseende bemærkes i første række, at selv om institutionerne ifølge retspraksis har et vidt skøn inden for områder, der indebærer komplekse vurderinger, navnlig inden for det politiske og økonomiske område, såsom forbindelserne udadtil og fiskeripolitikken, kræver retlig prøvelse af et åbenbart urigtigt skøn, at de EU-institutioner, der er ophavsmænd til den relevante retsakt, er i stand til for Unionens retsinstanser at godtgøre, at retsakten blev vedtaget ved en egentlig udøvelse af deres skønsbeføjelse, hvilket forudsætter, at alle relevante forhold og omstændigheder angående den situation, som retsakten har til formål at regulere, tages i betragtning. Endvidere kan institutionernes skønsbeføjelse, herunder inden for rammerne af sådanne områder, begrænses af et retligt begreb, der indfører objektive kriterier (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 342-347 og den deri nævnte retspraksis).
- 335 I det foreliggende tilfælde er den skønsmargen, som tilkommer Rådet med henblik på at indgå en aftale med Kongeriget Marokko, der udtrykkeligt finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, retligt afgrænset af de klare, præcise og ubetingede forpligtelser, som Domstolen har udledt af princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning med hensyn til sådanne aftaler. 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 herfra (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 348 og 349).

- 336 I anden række er der i præmis 238 ovenfor erindret om den særlige situation i Vestsahara og navnlig »legitimitetskonflikten« mellem de to parter i selvbestemmelsesprocessen, dvs. Kongeriget Marokko og sagsøgeren. Navnlig skal det bemærkes, at der hidtil ikke er indgået nogen aftale mellem disse parter, hvorved den ene af dem har samtykket i, at den anden part til gavn for dette ikke-selvstyrende område udøver de kompetencer, der kræves i henhold til en international aftale med Unionen, som finder anvendelse herpå, navnlig med hensyn til fiskeressourcerne i de farvande, der støder op hertil (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 350 og 351).
- 337 I denne henseende var Rådet af den opfattelse, således som det fremgår af femte og tiende betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. præmis 60 ovenfor), at den eneste måde dels at gøre det muligt for Unionens flåder at fortsætte fiskeriaktiviteter i de farvande, der støder op til Vestsahara, dels at gøre muligt for dette område og dets befolkning fortsat at kunne drage fordel af den sektorstøtte, der er fastsat i aftalen, og at sikre en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne i disse farvande, var at indgå en ny fiskeriaftale med Kongeriget Marokko. Som det således kan udledes af Rådets og Kommissionens argumenter, er disse af den opfattelse, at dette tredjeland i modsætning til, hvad sagsøgeren har anført, er i stand til at udøve de kompetencer, som kræves i henhold til denne aftale (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 352).
- 338 Som det fremgår af præmis 328 ovenfor, var institutionerne imidlertid ligeledes af den opfattelse, at Vestsaharas særlige situation i praksis ikke gjorde det muligt direkte eller gennem sagsøgeren at indhente samtykke fra dette områdes befolkning som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale, og at det tilkom dem at foretage så omfattende høringer af lokalbefolkningen som muligt for at undgå indblanding i legitimitetskonflikten mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 353).
- 339 De forskellige forhold vedrørende den særlige situation i Vestsahara, som Rådet og Kommissionen har gjort gældende som begrundelse for den i præmis 338 ovenfor omhandlede afgørelse, kan imidlertid ikke lægges til grund.
- 340 Hvad for det første angår Rådets og Kommissionens argument om, at kravet om samtykke ikke kan finde anvendelse på samme måde på en stat eller et ikke-selvstyrende område, skal dette argument forkastes af de grunde, der allerede er blevet anført i præmis 311 ovenfor.
- 341 For det andet skal havfiskerisammenslutningernes argument om, at de berørte befolkninger indirekte har givet samtykke til de rettigheder, som er fastsat i den omtvistede aftale, idet de drager fordel af den finansielle modydelse, som gennem flere år rent faktisk er blevet ydet i forhold til Vestsahara, under alle omstændigheder forkastes af de grunde, der er redegjort for i præmis 312-317 ovenfor.
- 342 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 retten til selvbestemmelse er en kollektiv ret, og at den nævnte befolkning af FN's organer er blevet tillagt denne rettighed, og dens eksistens er dermed blevet anerkendt uafhængigt af, hvilke personer der udgør denne gruppe og deres antal. Det kan endvidere af præmis 106 i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario 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. Følgelig kan det af princippet om selvbestemmelse og princippet om

traktaters relative virkning, således som disse fortolkes af Domstolen, ikke udledes, at denne befolknings samtykke nødvendigvis skal indhentes gennem en direkte høring af de personer, som udgør denne befolkning. Den vanskelighed, som institutionerne har påberåbt sig, kan således ikke i sig selv udgøre en hindring for afgivelsen af dette samtykke (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 357).

- 343 Hvad for det fjerde angår den af Rådet, Kommissionen og Den Franske Republik påberåbte nødvendighed af ikke at blande sig i »legitimitetskonflikten« mellem sagsøgeren og Kongeriget Marokko vedrørende Vestsahara er det tilstrækkeligt at bemærke, at eftersom Unionen i overensstemmelse med folkeretten og Domstolens fortolkning heraf ikke kan anerkende Kongeriget Marokkos krav på dette område, kan institutionerne 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 358).
- 344 For det femte kan Rådets argument om, 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 tiltrædes. Dels hviler denne argumentation nemlig i sidste ende på den urigtige forudsætning, hvorefter Vestsaharas befolkning ikke allerede har ret til selvbestemmelse med den begrundelse, at processen vedrørende områdets endelige status på nuværende tidspunkt ikke er afsluttet, hvilket ikke er foreneligt med de konstateringer, som Domstolen i dommen i sagen Rådet mod Front Polisario har foretaget med hensyn til FN-organernes anerkendelse af denne ret til selvbestemmelse. Dels kan det, hvad angår den angivelige omstændighed, at sagsøgeren og den befolkning, som sagsøgeren repræsenterer, ikke er i stand til at indgå en traktat på fiskeriområdet eller at udøve de beføjelser, som en sådan traktat indebærer, ikke af princippet om traktaters relative virkning, således som dette fortolkes af Domstolen, udledes, at et samtykke fra den omhandlede befolkning som tredjepart i forhold til den omtvistede aftale nødvendigvis selv skal indhentes ved hjælp af en traktat (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 295 og 359-361).
- 345 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. Da Kongeriget Marokko således har udelukket, at det udøver sådanne beføjelser, og da det gør krav på suveræne rettigheder over det nævnte område, er dets holdning nemlig uforenelig med rollen som administrerende myndighed. Under alle omstændigheder, og selv hvis det antages, at Kongeriget Marokko »de facto« spiller en sådan rolle i forhold til det omhandlede område, kan denne omstændighed ikke indebære, at det, henset til princippet om selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning, ikke er nødvendigt at indhente denne befolknings samtykke til den omtvistede aftale (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 362 og 363).
- 346 For det syvende blev det i forbindelse med undersøgelsen af sagsøgerens søgsmålskompetence fastslået dels, at sagsøgerens deltagelse i selvbestemmelsesprocessen i Vestsahara ikke betyder, at denne ikke kan repræsentere denne befolkning i forbindelse med en aftale mellem Unionen og Kongeriget Marokko, dels at det ikke af sagsakterne fremgår, at FN's organer har anerkendt andre organisationer end dem, der er bemyndiget til at repræsentere den nævnte befolkning (jf. præmis 241 og 243 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 og de tilstødende farvande, kan ikke tiltrædes. Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at det, som fastslået i præmis 335 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« i denne henseende, ikke begrunde en sådan beslutning (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 364).

- 347 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.
- 348 I tredje række havde de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog, således som det er fastslået i præmis 331 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 selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 366).
- 349 Den argumentation, som Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne, har anført, hvorefter de pågældende høringer overholder de relevante folkeretlige principper, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.
- 350 I denne henseende har Rådet gjort gældende, at den høring, som Unionen foretog, er i overensstemmelse med de relevante folkeretlige principper, eftersom den blev foretaget af organer, der repræsenterer den berørte befolkning, 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.
- 351 Rådet har endvidere gjort gældende, at institutionerne tog udgangspunkt i et objektivt kriterium, nemlig kriteriet om, hvorvidt fiskeriaftalen 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.
- 352 Hvad angår Rådets argumentation, der er nævnt i præmis 350 ovenfor, er det tilstrækkeligt at bemærke, 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 selvbestemmelse og princippet om traktaters relative virkning (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 370).

- 353 Det skal 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 Rådet 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 328-331 ovenfor). Som sagsøgeren har fremhævet, har Kommissionen i rapporten af 8. oktober 2018 i øvrigt ikke henvist til begrebet samtykke. Kommissionen henviste således alene til den »støtte«, som de enheder, der var blevet hørt af de marokkanske myndigheder, havde givet udtryk for med hensyn til indgåelsen af den omtvistede aftale, og til den »meget stærke støtte« fra Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens »samtalepartnere« med hensyn til at »lade de farvande, der støder op til Vestsahara, være omfattet« (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 371 og 372).
- 354 Det skal endvidere bemærkes, således som sagsøgeren har anført, at begrebet »de pågældende personer«, hvortil institutionerne har henvist, ikke er sammenfaldende med begrebet »Vestsaharas befolkning«, hvis indhold antyder en ret til selvbestemmelse (jf. præmis 329 ovenfor). Navnlig skal det for det første bemærkes, at de høringer, som Kongeriget Marokko, der er part i den omtvistede aftale, gennemførte hos de lokale og regionale myndigheder, ikke kunne have til formål at opnå en tredjeparts samtykke til denne aftale, men højst at inddrage de berørte lokale myndigheder og offentlige organer, der henhører under denne stat, i indgåelsen af aftalen. For det andet skal det bemærkes, at de enheder og organer, som Kommissionen foretog høring af, højst er repræsentative for de forskellige socioøkonomiske interesser, som er særegne for civilsamfundet, og at disse enheder og organer ikke selv anser sig for at være og heller ikke bør anses for at være organer, der repræsenterer Vestsaharas befolkning, og som er bemyndiget til at tilkendegive samtykke på denne befolknings vegne, hvilket i øvrigt bekræftes af de udvælgelseskriterier, som Kommissionen har anført i sit skriftlige svar af 25. januar 2021 på de spørgsmål, som Retten har stillet som led i en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 373-379).
- 355 Hvad endvidere angår sagsøgerens argumenter vedrørende forbindelserne mellem de enheder og organer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten foretog høring af, og de marokkanske myndigheder fremgår det af de præciseringer, som Kommissionen har givet i sit skriftlige svar af 25. januar 2021 vedrørende de nævnte enheders og organers stilling og aktiviteter, at et flertal af disse enten er statslige marokkanske organer, der udøver deres virksomhed under disse myndigheders tilsyn, eller uafhængige marokkanske myndigheder, og at en væsentlig del af disse offentlige organer har en national kompetence.
- 356 Som Kommissionen selv anførte i rapporten af 8. oktober 2018, nægtede sagsøgeren og de sammenslutninger, der deler sagsøgerens synspunkter, at deltage i de høringer, som Kommissionen havde organiseret.
- 357 Det skal imidlertid bemærkes, at det er ubestridt, at sagsøgeren, som denne har anført i replikken, gav udtryk for sin modstand mod indgåelsen af den omtvistede aftale. I en skrivelse af 7. juni 2018 til EU-Udenrigstjenesten anførte sagsøgeren bl.a. i det væsentlige, at denne henset til de principper, som Domstolen efter sagsøgerens opfattelse havde fastslået, nemlig navnlig princippet om Vestsaharas særskilte og særlige karakter og princippet om denne befolknings samtykke som eneste kriterium, ikke kunne acceptere, at disse udvekslinger fandt sted med henblik på »eventuelt at lade Vestsahara være omfattet af de aftaler, der forhandles mellem [Unionen] og Kongeriget Marokko«, og inden for rammerne af et projekt, som nævnte »de sydlige

provinser«, og i hvilken forbindelse der blev taget hensyn til »lokalbefolkningens« synspunkter gennem EU-Udenrigstjenesten og de marokkanske institutioner. Selv om sagsøgeren ikke accepterede at deltage i de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten havde organiseret, påhvilede det følgelig Kommissionen og Rådet at tage behørigt hensyn til sagsøgerens holdning så meget desto mere som sagsøgeren til forskel fra de øvrige hørte enheder med rette kunne anses for et »organ«, der var »repræsentativt« for den omhandlede befolkning.

- 358 Det skal endvidere bemærkes, således som sagsøgeren i det væsentlige har anført, at Kommissionen i rapporten af 8. oktober 2018 ikke tog hensyn til den offentlige erklæring af 28. november 2018 fra 95 »ikke-statslige organisationer i det vestsaharianske civilsamfund« (The Saharawi civil society NGOs), som er vedlagt stævningen, og hvorved disse organisationer anmodede Rådet og Parlamentet om ikke at vedtage den omtvistede aftale, der ifølge disse organisationers udlægning, har til formål at »plyndre« Vestsaharas befolknings fiskeressourcer og »ulovligt at lade Vestsahara være omfattet af aftalens territoriale anvendelsesområde«.
- 359 Det må således konstateres, at disse høringer og de resultater, der drages heraf i rapporten af 8. oktober 2018, snarere afspejler opfattelsen hos de marokkanske offentlige institutioner og organer end opfattelsen hos de organer, der henhører under civilsamfundet i Vestsahara. Desuden er der i rapporten af 8. oktober 2018 ikke taget hensyn til sagsøgerens synspunkt, selv om denne netop havde angivet grundene til sin modstand mod indgåelsen af den omtvistede aftale.
- 360 Under alle omstændigheder omfattede disse høringer, således som sagsøgeren har gjort gældende, ikke »repræsentative organer« for Vestsaharas befolkning, men højst »de berørte parter«, som institutionerne i øvrigt kunne knytte til indgåelsen af den omtvistede aftale i overensstemmelse med traktaterne uafhængigt af de »betragtninger« fra Domstolen, der er nævnt i 11. betragtning til den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 383).
- 361 Det følger således af præmis 353-360 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 384).
- 362 Hvad herefter angår den fortolkning af folkeretten, som Rådet har anlagt på grundlag af skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver, der i denne henseende støttes af Kommissionen og Den Franske Republik, skal det for det første bemærkes, at institutionerne ikke kan unddrage sig forpligtelsen til at efterkomme Domstolens fortolkning af de folkeretlige regler, der finder anvendelse, ved at erstatte denne fortolkning med andre kriterier, som er udledt af denne skrivelse, som i øvrigt ikke har samme rækkevidde som de udtalelser, der afgives af Den Internationale Domstol, for det andet, at denne skrivelse vedrørte spørgsmålet om lovligheden af privatretlige kontrakter, der er indgået mellem marokkanske offentlige organer og olieselskaber, og ikke spørgsmålet om lovligheden af internationale aftaler, der er indgået af Kongeriget Marokko, for det tredje, at denne skrivelse var baseret på analogier til spørgsmålet om, hvorvidt en administrerende myndigheds aktiviteter, der vedrører et ikke-selvstyrende områdes mineralressourcer, er lovlige, selv om det omhandlede tredjeland i det foreliggende tilfælde ikke kunne anses for at være en sådan myndighed, og for det fjerde, at det udtrykkeligt følger af denne skrivelser konklusioner, at de folkeretlige principper, der finder anvendelse, ikke kun kræver, at

udnyttelsen af naturressourcerne i et sådant område sker i overensstemmelse med interesserne hos Vestsaharas befolkning, men også i overensstemmelse med denne befolknings vilje (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 385-389).

- 363 Rådet og Kommissionen kan derfor under alle omstændigheder ikke påberåbe sig skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver som begrundelse for, at de foretagne høringer er i overensstemmelse med de folkeretlige principper, der finder anvendelse. Det er derfor 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 (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 390).
- 364 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 fandt, at den aktuelle situation på dette område ikke gjorde det muligt at sikre, at der forelå et sådant samtykke fra den nævnte befolkning, og navnlig at gøre dette gennem sagsøgeren. For det andet anlagde Rådet ved at fastslå, at de høringer, som Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gennemførte, havde gjort det muligt at overholde princippet om traktaters relative virkning som fortolket af Domstolen navnlig 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 erstatte dette krav med de kriterier, der angiveligt er fastsat i skrivelsen af 29. januar 2002 fra FN's juridiske rådgiver. Det følger heraf, at dette led af det tredje anbringende er begrundet og kan medføre annulation af den anfægtede afgørelse (jf. i denne retning dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 391).
- 365 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at den anfægtede afgørelse skal annulleres, uden at det er nødvendigt at tage stilling til formaliteten vedrørende de nye beviser, som sagsøgeren har fremlagt, og de omstændigheder, som sagsøgeren på eget initiativ fremlagde efter retsmødet (jf. præmis 89 og 92 ovenfor), og uden at det er nødvendigt at undersøge det tredje anbringendes andet led og de øvrige anbringender i stævningen.

4. Påstanden om opretholdelse af den anfægtede afgørelses tidsmæssige virkninger

- 366 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.
- 367 I denne henseende fremgår det af retspraksis, at virkningerne af en anfægtet retsakt, såsom afgørelsen om indgåelsen af en international aftale, kan opretholdes – herunder af egen drift – af retssikkerhedsmæssige grunde, når de umiddelbare virkninger af denne retsakts annulation vil kunne få alvorlige negative konsekvenser (jf. dom af dags dato, Front Polisario mod Rådet, sag T-279/19, præmis 394 og 396 og den deri nævnte retspraksis).

- 368 I det foreliggende tilfælde er det tilstrækkeligt at bemærke, 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. Sagsøgerens bemærkninger vedrørende Kommissionens anmodning om, at Retten anvender artikel 264, stk. 2, TEUF, kan ikke rejse tvivl om denne konstatering.
- 369 Under disse omstændigheder skal artikel 264, stk. 2, TEUF finde anvendelse, idet virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes i en periode, der ikke overskrider den frist, som er omhandlet i artikel 56, stk. 1, i statuttet for Den Europæiske Unions Domstol, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, indtil afsigelsen af Domstolens dom vedrørende denne appel.

B. Søgsmålet i sag T-356/19

- 370 Indledningsvis bemærkes, som anført i præmis 177 ovenfor, at sagsøgeren i sag T-344/19 til støtte for, at denne er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse, har gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke kan anses for en foreløbig foranstaltning, der kan være til hinder for, at sagsøgeren er umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse.
- 371 I den foreliggende sag har sagsøgeren imidlertid anført, at denne subsidiært har anlagt dette søgsmål, såfremt Retten måtte finde, at den anfægtede forordning udgør en sådan foreløbig foranstaltning.
- 372 Adspurgt i retsmødet, hvorledes det ville påvirke den foreliggende sag, at sagsøgeren blev anset for at være umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse i sag T-344/19, såfremt Retten måtte fastslå, at den anfægtede forordning ikke er til hinder herfor, har sagsøgeren anført, at konsekvensen efter dennes opfattelse ville være, at sagsøgeren ikke ville have mulighed for at anlægge nærværende sag, og at søgsmålet under alle omstændigheder ville miste sin genstand. Når dette er sagt, skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har nedlagt påstand om, at Retten fastslår, at sagen er blevet uden genstand.
- 373 Det bemærkes i øvrigt, at selv om en annullation af den anfægtede afgørelse ved denne dom vil kunne hindre den korrekte gennemførelse af den anfægtede forordning (jf. i denne retning og analogt dom af 4.9.2018, Kommissionen mod Rådet (Aftale med Kazakhstan), C-244/17, EU:C:2018:662, præmis 51), kan dette ikke i sig selv indebære, at denne forordning er ugyldig. I øvrigt er retsgrundlaget for denne forordning, hvis vedtagelse ligger forud for vedtagelsen af den nævnte afgørelse, ikke selve denne afgørelse, men gennemførelsesprotokollen, og navnlig bestemmelserne i sidstnævntes artikel 3 vedrørende de fiskerimuligheder, der tildeles fartøjer, der fører en medlemsstats flag, som den har til formål at gennemføre (jf. præmis 71 og 72 ovenfor). Følgelig bevarer sagsøgerens påstand om annullation af denne forordning sin genstand, og der skal træffes afgørelse herom.
- 374 Uden formelt at fremsætte en formalitetsindsigelse har Rådet gjort gældende, at det foreliggende søgsmål af to grunde ikke kan antages til realitetsbehandling, nemlig dels at sagsøgeren ikke har partsevne, dels at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence i forhold til den anfægtede retsakt.
- 375 Rådets anden formalitetsindsigelse skal undersøges.

- 376 Rådet er af den opfattelse, at sagsøgeren hverken er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede forordning. Dels har Rådet gjort gældende, at forordningen kun har retsvirkninger i forhold til medlemsstaterne og ikke i forhold til andre personer. Under alle omstændigheder udøver sagsøgeren ingen virksomhed inden for den pågældende økonomiske sektor og har heller ikke påberåbt sig at udøve en sådan virksomhed. Den nævnte forordning har kun indirekte og politisk indvirkning på sagsøgerens situation. Dels har Rådet anført, at denne retsakt kræver, at medlemsstaterne vedtager foreløbige foranstaltninger, og at medlemsstaterne har mulighed for ikke at anvende alle de fiskerimuligheder, de er tildelt. Rådet har desuden gjort gældende, at den anfægtede forordning ikke berører sagsøgeren på grund af en faktisk situation, der adskiller sagsøgeren fra andre, eller egenskaber, som er særlige for denne, f.eks. på grund af sagsøgerens deltagelse i forhandlingerne om Vestsaharas status, som ikke har noget at gøre med genstanden for den foreliggende tvist.
- 377 Sagsøgeren har gjort gældende, at denne er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede forordning. Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt, har sagsøgeren gjort gældende, at eftersom denne forordning har til formål mellem medlemsstaterne at fordele fiskerimuligheder, der direkte vedrører Vestsaharas befolknings udnyttelse af fiskeressourcerne, berører den denne befolkning og har således umiddelbart indvirkning på sagsøgerens egen retsstilling som enerepræsentant for denne befolkning. Desuden har gennemførelsen af den nævnte forordning en rent automatisk karakter. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt, har denne anført, at det, således som det fremgår af Domstolens praksis, kun er den nævnte befolkning, der kan give samtykke til en international aftale, der finder anvendelse på dets område og naturressourcer. Ifølge sagsøgeren indebærer dette, at den omhandlede befolkning har ret til at modsætte sig, at fiskerimuligheder med hensyn til deres fiskeressourcer fordeles uden dennes samtykke. Henset til sagsøgerens rolle i forbindelse med tilkendegivelse af samtykket har sagsøgeren egenskaber, som er særlige for denne, og som adskiller sagsøgeren fra alle andre, hvilket indebærer, at den anfægtede forordning berører sagsøgeren individuelt.
- 378 Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Kommissionen har i det væsentlige støttet de af Rådet anførte argumenter. Kommissionen har imidlertid anført, at den anfægtede forordning ifølge Kommissionens opfattelse i lyset af dens begrænsede virkninger end ikke har indirekte eller politisk indvirkning på sagsøgerens situation. Kongeriget Spanien har for sit vedkommende fremhævet, at sagsøgeren ikke er blevet frataget sin ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, som denne i givet fald kan udøve med hensyn til gennemførelsesakterne til den nævnte forordning.
- 379 Indledningsvis skal det fremhæves, at betingelserne for, at en sag anlagt af en fysisk eller juridisk person til prøvelse af den anfægtede forordning kan antages til realitetsbehandling, skal fastlægges under hensyntagen til denne retsakts særlige karakter og ikke i forhold til karakteren af den afgørelse, der er blevet anfægtet i sag T-344/19.
- 380 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at til forskel fra en afgørelse om indgåelse af en international aftale, såsom den anfægtede afgørelse i sag T-344/19, er den anfægtede forordning, som blev vedtaget for at gennemføre den omtvistede aftale i Unionen, ikke et element, som udgør et udtryk for en fælles vilje hos folkeretssubjekter, men en almen gyldig retsakt, der er vedtaget inden for rammerne af Unionens interne kompetencer, og som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat i overensstemmelse med definitionen af »forordning« i artikel 288, stk. 2, TEUF.

- 381 Den omstændighed, at den anfægtede forordning indebærer, at de fiskerimuligheder, der er fastsat i gennemførelsesprotokollens artikel 3, fordeles mellem medlemsstater, betyder nemlig, at forordningen finder anvendelse på situationer, der fastlægges objektivt, og som får retsvirkning med hensyn til de påtænkte kategorier af personer på generel og abstrakt vis (jf. i denne retning og analogt dom af 10.3.2020, IFSUA mod Rådet, T-251/18, EU:T:2020:89, præmis 35).
- 382 Den anfægtede forordning er imidlertid baseret på artikel 43, stk. 3, TEUF, som hverken henviser til den almindelige lovgivningsprocedure eller til den særlige lovgivningsprocedure og i øvrigt fastsætter, at Rådet vedtager foranstaltninger uden at nævne Parlamentets deltagelse. En sådan forordning kan derfor ikke udgøre en lovgivningsmæssig retsakt (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 58-62). En sådan retsakt, der er almengyldig, og som ikke er en lovgivningsmæssig retsakt, må derfor anses for at udgøre en regelfastsættende retsakt, hvilket indebærer, at det eneste, der i overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF skal kontrolleres, er, om denne retsakt umiddelbart berører sagsøgeren, og at den ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger (jf. i denne retning dom 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 22 og 28, og af 10.3.2020, IFSUA mod Rådet, T-251/18, EU:T:2020:89, præmis 32-36 og den deri nævnte retspraksis).
- 383 I denne henseende skal betingelsen om at være umiddelbart berørt, således som det er anført i præmis 179 ovenfor, undersøges på grundlag af to kriterier, nemlig for det første, at den anfægtede EU-foranstaltning skal have umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling, og for det andet, at den ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, idet gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler.
- 384 Hvad angår det første af disse kriterier bemærkes, at den anfægtede forordning alene har til formål at fordele de fiskerimuligheder, der er fastsat i gennemførelsesprotokollens artikel 3, mellem medlemsstaterne.
- 385 Den anfægtede forordning kan således ikke i sig selv påvirke fastlæggelsen af disse fiskerimuligheder og endnu mindre fastlæggelsen af den fiskerizone, der er omfattet af fiskeriaftalen som helhed, eller fastlæggelsen af de forvaltningsområder, der inden for den nævnte fiskerizone er oprettet for forskellige fiskerikategorier.
- 386 En sådan retsakt, der er vedtaget i forbindelse med udøvelsen af Unionens interne kompetencer, vedrører i øvrigt kun forholdet mellem Unionen og dens medlemsstater og ikke forholdet mellem Unionen og Kongeriget Marokko eller dennes forbindelser med Vestsaharas befolkning. Selv om fastlæggelsen af fiskerimulighederne for fartøjer, der fører medlemsstaternes flag i den fiskerizone, der er fastsat i fiskeriaftalen, indebærer en udveksling af gensidige rettigheder og forpligtelser mellem parterne i denne aftale, udgør fordelingen af disse muligheder mellem medlemsstaterne nemlig et rent internt spørgsmål i Unionen, som ikke henhører under det ovennævnte tredjelandets kompetence og heller ikke i sig selv kan påvirke den nævnte befolkning.
- 387 Som sagsøgeren har anført, kan de fiskerimuligheder, der er fordelt mellem medlemsstaterne ved den anfægtede forordning, ganske vist vedrøre udnyttelsen af fiskeressourcerne i de farvande, der støder op til Vestsahara, i det mindste dem, som vedrører fiskekategorierne 3-6, der er omfattet af de tilsvarende fiskeridatablade.

- 388 Denne udnyttelse af fiskeressourcerne i Vestsahara følger imidlertid ikke i sig selv af den fordeling af fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne, der er foretaget ved den anfægtede forordning, men af den fastlæggelse af fiskerizonen og grænserne for forvaltningsområderne inden for denne zone, der er foretaget ved den omtvistede aftale, idet denne fastlæggelse omfatter de farvande, der støder op til dette område.
- 389 Selv om sagsøgeren med rette har gjort gældende dels, at udnyttelsen af Vestsaharas fiskeressourcer påvirker befolkningen i dette område, dels at denne udnyttelse i sig selv berører sagsøgeren som en legitim repræsentant for denne befolkning, kan det følgelig ikke heraf udledes, at den anfægtede forordning af denne grund har en direkte indvirkning på sagsøgerens retsstilling. Det første kriterium om at være umiddelbart berørt er således ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde.
- 390 Hvad endvidere angår det andet kriterium er det ganske vist korrekt, at den anfægtede forordning i sig selv ikke kræver – i modsætning til, hvad Rådet har anført – at der vedtages mellemkommende foranstaltninger, idet fordelingen af fiskerimulighederne mellem medlemsstaterne sker helt automatisk, hvilket følger direkte af denne forordnings artikel 1, stk. 1.
- 391 Det må imidlertid fastslås, at de andre foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre den omtvistede aftale, herunder gennemførelsesprotokollen, indebærer, at den anfægtede forordnings indvirkning på udnyttelsen af de fiskeressourcer, der er omfattet af aftalen, under alle omstændigheder kun kan have en meget indirekte indvirkning.
- 392 Som Rådet har præciseret, er retten for et fartøj, der fører en berørt medlemsstats flag, til at udnytte de fiskeressourcer, der er omfattet af den omtvistede aftale, endvidere underlagt en godkendelsesprocedure, der er reguleret i artikel 10 og 11 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2403 af 12. december 2017 om en bæredygtig forvaltning af de eksterne fiskerflåder og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1006/2008 (EUT 2017, L 347, s. 81), og som kræver, at medlemsstaterne, Kommissionen og Kongeriget Marokko vedtager foranstaltninger. Som Rådet ligeledes har anført, fremgår det i øvrigt af samme forordnings artikel 12, at medlemsstaterne kan undlade at anvende alle de fiskerimuligheder, som de er blevet tildelt.
- 393 Under alle omstændigheder er sagsøgeren, således som det er blevet fastslået i præmis 259 ovenfor, umiddelbart berørt af den anfægtede afgørelse i sag T-344/19, for så vidt som den indebærer, at den omtvistede aftale indgås, og at denne aftale finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande, uafhængigt af de foranstaltninger, som Unionen har vedtaget til gennemførelse heraf. En foranstaltning til gennemførelse af denne aftale, såsom den anfægtede forordning, spiller således ingen rolle for den anvendelse af den nævnte aftale på de farvande, der støder op til det pågældende område og dermed på dens fiskeressourcer, som automatisk og uden vedtagelse af mellemkommende regler følger af denne aftales bestemmelser.
- 394 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren ikke er umiddelbart berørt af den anfægtede forordning. Følgelig kan dette søgsmål ikke antages til realitetsbehandling og skal afvises.

Sagsomkostninger

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

- 396 Da Rådet har tabt sag T-344/19, bør det pålægges dette at betale sagsomkostningerne i nævnte sag i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.
- 397 Da sagsøgeren har tabt sag T-356/19, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i nævnte sag i overensstemmelse med Rådets påstand herom.
- 398 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Kommissionen hver deres egne omkostninger.
- 399 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.
- 400 I det foreliggende tilfælde bestemmes det, at havfiskerisammenslutningerne bærer deres egne omkostninger i sag T-344/19.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Niende Udvidede Afdeling):

- 1) Rådets afgørelse (EU) 2019/441 af 4. marts 2019 om indgåelse af partnerskabsaftalen om bæredygtigt fiskeri mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko, den tilhørende gennemførelsesprotokol og den brevveksling, der ledsager aftalen, annulleres.**
- 2) Virkningerne af afgørelse 2019/441 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 frifindes i sag T-356/19.**
- 4) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra og Rio de oro (Front Polisario) i sag T-344/19.**
- 5) Front Polisario bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger i sag T-356/19.**
- 6) Kongeriget Spanien, Den Franske Republik og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**
- 7) Chambre des pêches maritimes de la Méditerranée, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Nord, Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Centre og Chambre des pêches maritimes de l'Atlantique Sud bærer hver deres egne omkostninger i sag T-344/19.**

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 fiskeriaftalen af 2006	7
1.	Associeringsaftalen	7
2.	Fiskeriaftalen af 2006	7
C.	Twister i forbindelse med associeringsaftalen	8
1.	Sagerne T-512/12 og C-104/16 P	8
2.	Sag C-266/16	10
3.	Kendelser i sagerne T-180/14, T-275/18 og T-376/18	12
D.	Den anfægtede afgørelse og den omtvistede aftale	12
E.	Den anfægtede forordning	16
II.	Retsforhandlinger og parternes påstande	18
III.	Retlige bemærkninger	21
A.	Søgsmålet i sag T-344/19	21
1.	Formaliteten vedrørende visse bilag til replikken	22
2.	Formaliteten vedrørende søgsmålet	22
a)	Det territoriale anvendelsesområde for den omtvistede aftale	22
b)	Rækkevidden af annullationspåstanden	25
c)	Rådets første formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende partsevne	27
d)	Hvorvidt den fuldmagt, som sagsøgeren har givet sin advokat, er gyldig	32
e)	Rådets anden formalitetsindsigelse om sagsøgerens manglende søgsmålskompetence	34
1)	Hvorvidt sagsøgeren er umiddelbart berørt	35
i)	Hvorvidt sagsøgeren opfylder det første kriterium for at være umiddelbart berørt, hvorefter den anfægtede foranstaltning skal have umiddelbar indvirkning på sagsøgerens retsstilling	36

– Det første led af Rådets argument om de retsvirkninger, som en afgørelse om indgåelse af en international aftale på Unionens vegne i almindelighed har	36
– Det andet led i Rådets argumentation om den omtvistede aftales specifikke retsvirkninger, henset til denne aftales territoriale anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande	38
– 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	46
ii) 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	49
2) Hvorvidt sagsøgeren er individuelt berørt	50
3. Søgsmålets realitet	52
a) Det første anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse	52
b) 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	53
1) De af Rådet, Den Franske Republik, Kommissionen og havfiskerisammenslutningerne anførte argumenter, der i det væsentlige vedrører spørgsmålet om, hvorvidt det tredje anbringende er relevant	54
2) Hvorvidt de argumenter, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for nærværende anbringende, er begrundede	57
i) Det tredje anbringendes første led om, at Unionen og Kongeriget Marokko ikke har mulighed for at indgå en aftale, der finder anvendelse på Vestsahara og de tilstødende farvande	57
ii) 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	59
– Anvendelsen af princippet om traktaters relative virkning på den foreliggende sag	59
– 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 og dommen i sagen Western Sahara Campaign UK	62
– 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 og i dommen i sagen Western Sahara Campaign UK	65
4. Påstanden om opretholdelse af den anfægtede afgørelses tidsmæssige virkninger	71
B. Søgsmålet i sag T-356/19	72
Sagsomkostninger	75