



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (osmo vijeće)

10. prosinca 2015.*

„Vanjski odnosi – Sporazum u obliku razmjene pisama između Unije i Maroka – Uzajamna liberalizacija u području poljoprivrednih proizvoda, prerađenih poljoprivrednih proizvoda, ribe i proizvoda ribarstva – Primjena sporazuma na Zapadnu Saharu – Front Polisario – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Izravni i osobni utjecaj – Dopuštenost – Usklađenost s međunarodnim pravom – Obveza obrazlaganja – Pravo na obranu“

U predmetu T-512/12,

Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), koji su zastupali C.-E. Hafiz i G. Devers, a zatim G. Devers, *avocats*,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju S. Kyriakopoulou, Á. de Elera-San Miguel Hurtado, A. Westerhof Löfflerová i N. Rouam, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire

Europska komisija, koju su zastupali F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta i D. Stefanov, a zatim F. Castillo de la Torre i E. Paasivirta, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Vijeća 2012/497/EU od 8. ožujka 2012. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o uzajamnoj liberalizaciji mjera za poljoprivredne proizvode, prerađene poljoprivredne proizvode, ribu i proizvode ribarstva, zamjeni protokola 1, 2 i 3 i njihovih priloga i izmjeni Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane (SL L 241, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 118., str. 249.),

OPĆI SUD (osmo vijeće),

u sastavu: D. Gratsias (izvjestitelj), predsjednik, M. Kancheva i C. Wetter, suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 16. lipnja 2015.,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

Međunarodni status Zapadne Sahare

- 1 Zapadna Sahara područje je na sjeverozapadu Afrike koje graniči s Marokom na sjeveru, Alžiirom na sjeveroistoku te Mauritanijom na istoku i jugu, dok na zapadnoj obali ima izlaz na Atlantski ocean. Nakon konferencije u Berlinu (Njemačka) održane 1884. godine kolonizirala ju je Kraljevina Španjolska, a od Drugog svjetskog rata bila je španjolska provincija. Nakon proglašenja nezavisnosti 1956. Kraljevina Maroko zatražila je „oslobađanje“ Zapadne Sahare, smatrajući da joj to područje pripada.
- 2 Opća skupština Organizacije ujedinjenih naroda (UN) donijela je 14. prosinca 1960. Rezoluciju 1514 (XV) o davanju nezavisnosti zemljama i narodima pod kolonijalnom upravom.
- 3 Nakon što je Kraljevina Španjolska dostavila informacije u skladu s člankom 73. točkom (e) Povelje Ujedinjenih naroda, UN je 1963. stavio Zapadnu Saharu na svoj popis nesamoupravnih područja. Na njemu se nalazi do danas.
- 4 Opća skupština UN-a donijela je 20. prosinca 1966. Rezoluciju 2229 (XXI) o pitanju područja Ifni i španjolske Sahare, u kojoj ponovno ističe „neotuđivo pravo naroda [...] španjolske Sahare na samoodređenje“. Od Kraljevine Španjolske kao administrativne vlasti zatražila je da „što prije i u skladu s težnjama autohtonog stanovništva španjolske Sahare te nakon savjetovanja s vladama Maroka i Mauritanije i svim ostalim zainteresiranim stranama utvrdi načine organizacije referenduma koji će se održati pod pokroviteljstvom [UN-a] kako bi se autohtonom narodu tog područja omogućilo da slobodno iskoristi svoje pravo na samoodređenje“.
- 5 Tužitelj, Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), utemeljen je 10. svibnja 1973. U skladu s člankom 1. njegova statuta, donesenog na trinaestom kongresu održanom u prosincu 2011., tužitelj je „nacionalni oslobodilački pokret koji je plod dugotrajnog otpora naroda Sahrawi protiv različitih oblika strane okupacije“.
- 6 Dana 20. kolovoza 1974. Kraljevina Španjolska obavijestila je UN da predlaže da se u Zapadnoj Sahari održi referendum pod pokroviteljstvom UN-a.
- 7 Svojom Rezolucijom 3292 (XXIX) o pitanju španjolske Sahare donesenom 13. prosinca 1974. Opća skupština UN-a odlučila je od Međunarodnog suda zatražiti savjetodavno mišljenje o tome je li Zapadna Sahara (Rio de Oro i Sakiet el Hamra) u trenutku kada ju je kolonizirala Kraljevina Španjolska bila ničija zemlja (*terra nullius*). Ako je odgovor na prvo pitanje negativan, također je od Međunarodnog suda zatražila da se izjasni o pitanjima pravnih veza Zapadne Sahare s Kraljevinom Marokom i mauritanijskim entitetom. Nadalje, Opća skupština UN-a pozvala je Kraljevinu Španjolsku, za koju je smatrala da ima upravnu vlast, da odgodi provođenje referenduma koji je namjeravala organizirati u Zapadnoj Sahari dok se Opća skupština ne izjasni o politici koju valja primijeniti kako bi se ubrzao postupak njezine dekolonizacije. Također je od posebnog odbora zaduženog za ispitivanje situacije u pogledu primjene rezolucije UN-a iz točke 2. ove presude zatražila da „prati situaciju na području, uključujući slanje misije na njega“.

- 8 Međunarodni sud donio je 16. listopada 1975. traženo savjetodavno mišljenje (Zapadna Sahara, savjetodavno mišljenje, Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12.). Prema tom mišljenju, Zapadna Sahara (Rio de Oro i Sakiet el Hamra) u trenutku kada ju je kolonizirala Kraljevina Španjolska nije bila ničija zemlja (*terra nullius*). Osim toga, Međunarodni sud u svojem je mišljenju također naveo da Zapadna Sahara ima pravne veze s Kraljevinom Marokom i mauritanijskim entitetom, ali da iz materijala i informacija koji su mu dostavljeni ne može utvrditi vezu u smislu suverenosti između Zapadne Sahare, s jedne strane, te Kraljevine Maroka ili mauritanijskog entiteta, s druge strane. Nadalje, u točki 162. mišljenja također je naveo da nije utvrdio postojanje pravnih veza koje bi izmijenile primjenu Rezolucije 1514 (VX) Opće skupštine UN-a od 14. prosinca 1960. o davanju nezavisnosti zemljama i narodima pod kolonijalnom upravom (vidjeti točku 2. ove presude) u smislu dekolonizacije Zapadne Sahare te posebice primjenu načela samoodređenja zahvaljujući slobodnom i stvarnom izrazu volje stanovništava područja.
- 9 Tijekom jeseni 1975. stanje u Zapadnoj Sahari pogoršalo se. U govoru održanom isti dan kad je objavljeno prethodno navedeno mišljenje Međunarodnog suda kralj Maroka, koji je smatrao da su „svi“ priznali da Zapadna Sahara pripada Maroku i da je Marokancima preostalo samo da „okupiraju svoj teritorij“, pozvao je na organiziranje „mirne povorke“ prema Zapadnoj Sahari u kojoj je sudjelovalo 350 000 osoba.
- 10 Vijeće sigurnosti UN-a (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti) pozvalo je predmetne i zainteresirane strane na suzdržanost i umjerenost te je izrazilo svoju zabrinutost zbog teškog stanja u regiji donošenjem triju rezolucija o Zapadnoj Sahari, odnosno rezolucija 377 (1975.) od 22. listopada 1975., 379 (1975.) od 2. studenoga 1975. te 380 (1975.) od 6. studenoga 1975. U posljednjoj rezoluciji izrazilo je žaljenje zbog održavanja povorke koju je najavio marokanski kralj te je od Kraljevine Maroka zatražilo da bez odgađanja povuče sudionike navedene povorke s područja Zapadne Sahare.
- 11 Dana 14. studenoga 1975. Kraljevina Španjolska, Kraljevina Maroko i Islamska Republika Mauritanija potpisale su u Madridu (Španjolska) Deklaraciju o načelima o Zapadnoj Sahari (sporazumi iz Madrida). U toj je deklaraciji Kraljevina Španjolska ponovno utvrdila svoju odluku o dekolonizaciji Zapadne Sahare. Osim toga, dogovoreno je da će ovlasti i odgovornosti Kraljevine Španjolske kao nositeljice upravne vlasti u Zapadnoj Sahari biti prenesene na privremenu trostranu upravu.
- 12 Dana 26. veljače 1976. Kraljevina Španjolska obavijestila je Glavno tajništvo UN-a da od tog datuma prestaje njezina prisutnost na području Zapadne Sahare te da se smatra oslobođenom od svakog oblika odgovornosti međunarodne naravi u odnosu na njezinu upravu. U međuvremenu, u Zapadnoj Sahari izbio je oružani sukob između Kraljevine Maroka, Islamske Republike Mauritanije i Fronta Polisario.
- 13 Kraljevina Maroko i Islamska Republika Mauritanija potpisale su 14. travnja 1976. konvenciju o svojoj granici, u kojoj su među sobom podijelile područje Zapadne Sahare. Međutim, u skladu s mirovnim sporazumom koji su u kolovozu 1979. potpisali Front Polisario i Islamska Republika Mauritanija, Islamska Republika Mauritanija povukla se s područja Zapadne Sahare. Nakon povlačenja Maroko je svoju okupaciju proširio na područje koje je napustila Mauritanija.
- 14 U svojoj Rezoluciji 34/37 od 21. studenoga 1979. o pitanju Zapadne Sahare Opća skupština UN-a ponovno je utvrdila „neotuđivo pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje i neovisnost“ te je pozdravila mirovni sporazum sklopljen između Islamske Republike Mauritanije i Fronta Polisario (t. 13. ove presude). Osim toga, izrazila je žaljenje zbog „pogoršanja situacije do kojeg je došlo zbog činjenice da Maroko i dalje okupira Zapadnu Saharu te da je proširio svoju okupaciju na područje koje je napustila Mauritanija“. Zatražila je od Kraljevine Maroka da se pridruži postupku uspostave mira te je u tom pogledu predložila da Front Polisario, „predstavnik naroda Zapadne Sahare, u potpunosti sudjeluje u pronalasku pravednog, održivog i konačnog političkog rješenja za pitanje Zapadne Sahare“.

- 15 Nastavio se oružani sukob između Fronta Polisario i Kraljevine Maroka. Međutim, 30. kolovoza 1988. obje su strane u načelu pristale na prijedloge dogovora koje je, među ostalima, iznio glavni tajnik UN-a. Taj se plan temeljio na prekidu vatre između sukobljenih strana i njime je predviđeno prijelazno razdoblje koje je trebalo omogućiti organiziranje referenduma o samoodređenju pod nadzorom UN-a. Svojom Rezolucijom 690 (1991.) od 29. travnja 1991. o stanju u Zapadnoj Sahari Vijeće sigurnosti pod svojom je ovlasti utemeljilo misiju Ujedinjenih naroda za organiziranje referenduma u Zapadnoj Sahari (MINURSO). Nakon pokretanja misije MINURSO, prekid vatre dogovoren između Kraljevine Maroka i Fronta Polisario općenito se poštovao, no referendum još nije organiziran, iako i dalje traju naponi u tom smislu i pregovori između dviju zainteresiranih strana.
- 16 Trenutačno se najveći dio područja Zapadne Sahare nalazi pod nadzorom Kraljevine Maroka, dok Front Polisario nadzire manji i izrazito slabo naseljeni istočni dio područja. Područje pod nadzorom Fronta Polisario odijeljeno je od područja pod nadzorom Kraljevine Maroka pješčanim zidom koji je izgradila Kraljevina Maroko te koji je pod nadzorom marokanske vojske. Velik broj izbjeglica iz Zapadne Sahare živi u kampovima kojima upravlja Front Polisario, koji se nalaze na alžirskom državnom području, u blizini Zapadne Sahare.

Pobijana odluka i okolnosti u kojima je donesena

- 17 Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroka, s druge strane (SL 2000., L 70, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 4.; u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju s Marokom) sklopljen je 26. veljače 1996. u Bruxellesu.
- 18 Na temelju članka 1. Sporazuma njime se ugovara pridruživanje Europske zajednice i Europske zajednice za ugljen i čelik (u Sporazumu o pridruživanju s Marokom zajednički se nazivaju Zajednicom) i njezinih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane. Sporazum o pridruživanju s Marokom podijeljen je na osam glava, koje se odnose na slobodno kretanje roba, pravo poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga, na „plaćanja, kapital, tržišno natjecanje i ostale gospodarske odredbe“, na gospodarsku, društvenu i kulturnu suradnju, na financijsku suradnju te, naposljetku, na institucionalne, opće i završne odredbe. Sporazum o pridruživanju s Marokom također sadržava sedam priloga; u prvih šest nabrojani su proizvodi na koje se odnose određene odredbe članka 10., 11. i 12. (koji se nalaze u glavi o slobodnom kretanju roba), dok se sedmi prilog odnosi na pravo intelektualnog, industrijskog i trgovačkog vlasništva. Osim toga, Sporazumu o pridruživanju s Marokom također je priloženo pet protokola o dogovorima koji se primjenjuju na uvoz u Zajednicu poljoprivrednih proizvoda podrijetlom iz Maroka, dogovorima koji se primjenjuju na uvoz u Zajednicu proizvodâ ribarstva podrijetlom iz Maroka, dogovorima koji se primjenjuju na uvoz u Maroko poljoprivrednih proizvoda podrijetlom iz Zajednice, o definiciji pojma „proizvodi s podrijetlom“ i o metodama administrativne suradnje te, naposljetku, o uzajamnoj upravnoj pomoći u carinskim pitanjima. Protokoli 1, 4 i 5 sadržavaju vlastite priloge koji su, u slučaju protokola 4 o definiciji pojma „proizvodi s podrijetlom“, izrazito opsežni.
- 19 Sporazum o pridruživanju s Marokom, protokoli koji su mu priloženi te izjave i razmjena pisama priloženi konačnom aktu odobreni su u ime Europske zajednice i Europske zajednice za ugljen i čelik Odlukom 2000/204/EZ, EZUČ Vijeća i Komisije od 24. siječnja 2000. o sklapanju Sporazuma o pridruživanju s Marokom (SL L 70, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 3.).
- 20 Na temelju Odluke 2012/497/EU Vijeća od 8. ožujka 2012. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o uzajamnoj liberalizaciji mjera za poljoprivredne proizvode, prerađene poljoprivredne proizvode, ribu i proizvode ribarstva, zamjeni protokola 1, 2 i 3 i njihovih priloga te izmjeni Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane (SL L 241,

str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 118., str. 249.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka), Vijeće Europske unije odobrilo je u ime Europske unije sporazum u obliku razmjene pisama između Unije i Kraljevine Maroka o uzajamnoj liberalizaciji mjera, zamjeni protokola 1, 2 i 3 i njihovih priloga te izmjeni Sporazuma o pridruživanju s Marokom.

- 21 U tekstu sporazuma odobrenog pobijanom odlukom, koji je objavljen u *Službenom listu Europske unije*, obrisan je članak 10. Sporazuma o pridruživanju s Marokom, koji čini dio njegove glave II. o slobodnom kretanju roba, i izmijenjeni su članci 7., 15., 17. i 18. iste glave kao i naslov poglavlja II., koje je također obuhvaćeno tom glavom. Osim toga, sporazum odobren pobijanom odlukom zamjenjuje tekst protokola 1 do 3 Sporazuma o pridruživanju s Marokom.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 22 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. studenoga 2012. tužitelj je podnio predmetnu tužbu. Kao odgovor na zahtjev za otklanjanje nedostataka tužitelj je, među ostalim, 2. i 31. siječnja 2013. podnio dokaz da je mandat dodijeljen njegovu odvjetniku dala osoba ovlaštena za djelovanje u ime Fronta Polisario kao i statute Fronta Polisario.
- 23 Dana 16. travnja 2013., nakon što je Vijeće podnijelo odgovor na tužbu, Opći sud zatražio je od tužitelja, u okviru mjere upravljanja postupkom, da odgovori na određena pitanja. U tim je okolnostima, među ostalim, od tužitelja zatražio da uz podnošenje dokaza navede predstavlja li pravnu osobu u skladu s pravom međunarodno priznate države. Nadalje, zatražio je od njega da podnese očitovanja o argumentaciji koju je Vijeće koristilo u svojem odgovoru na tužbu, a prema kojoj tužbu valja odbaciti kao nedopuštenu.
- 24 Tužitelj je odgovorio na pitanja Općeg suda podneskom koji je tajništvu Općeg suda dostavljen 26. rujna 2013.
- 25 Rješenjem predsjednika osmog vijeća Općeg suda od 6. studenoga 2013. Europskoj komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevima Vijeća. Europska komisija predala je intervencijski podnesak 17. prosinca 2013. Vijeće i tužitelj predali su svoja očitovanja na taj podnesak 24. siječnja 2014. odnosno 20. veljače 2014.
- 26 Na temelju prijedloga suca izvjestitelja Opći sud (osmo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka. U okviru mjera upravljanja postupkom pozvao je Vijeće i Komisiju da odgovore na jedno pitanje. Navedena tijela to su učinila u zadanom roku.
- 27 Tužitelj je aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 2. lipnja 2015. zatražio dopuštenje da u spis doda tri dokumenta koja nisu prethodno dostavljena, a koja je smatrao bitnima za ishod postupka. Odlukom od 12. lipnja 2015. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odlučio je prihvatiti taj zahtjev i priložene dokumente dodati u spis predmeta.
- 28 Tuženici i intervenijent iznijeli su očitovanja o predmetnim dokumentima tijekom rasprave. U tom je smislu Vijeće istaknulo da su dokumenti dostavljeni prekasno te da u svakom slučaju ne sadržavaju nijedan novi element za raspravu. S druge strane, Komisija je izrazila svoje sumnje u njihovu relevantnost za ishod spora.
- 29 Tužitelj zahtijeva poništenje pobijane odluke te „posljedično, svih provedbenih akata“.
- 30 Međutim, tijekom rasprave zastupnik tužitelja naveo je da je upućivanje na „sve provedbene akte“ posljedica pogreške u pisanju te da zahtjeve tužitelja valja shvatiti na način da se njima zahtijeva poništenje samo pobijane odluke. Ta je izjava službeno zabilježena u zapisniku s rasprave.

- 31 Nadalje, tužitelj u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak Komisije zahtijeva, među ostalim, da Opći sud naloži snošenje troškova Vijeću i Komisiji.
- 32 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao nedopuštenu;
 - ako Opći sud tužbu ocijeni dopuštenom, da je odbije kao neutemeljenu;
 - tužitelju naloži snošenje troškova.
- 33 Komisija podupire zahtjev Vijeća za odbijanje tužbe kao nedopuštene ili, u protivnome, kao neutemeljene i, među ostalim, zahtijeva od Općeg suda da tužitelju naloži snošenje troškova.

Dopuštenost

Stranačka sposobnost Fronta Polisario

- 34 U skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 35 Člankom 44. stavkom 5. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991., koji se primjenjivao u trenutku podnošenja tužbe, predviđeno je sljedeće:
- „Ako je tužitelj pravna osoba privatnog prava on tužbi prilaže:
- a) osnivački akt ili noviji izvadak iz sudskog registra, ili noviji izvadak iz registra udruga, ili bilo koji drugi dokaz njenog pravnog postojanja;
 - b) dokaz da je odvjetnika na zastupanje uredno ovlastila za to ovlaštena osoba.“
- 36 Nadalje, u skladu s člankom 44. stavkom 6. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991., ako tužba nije u skladu s pretpostavkama iz stavaka 3. do 5. ovog članka, tajnik tužitelju određuje razuman rok za uređenje tužbe ili podnošenje prethodno navedenih dokumenata.
- 37 Tužitelj u tužbi navodi da je „subjekt međunarodnog prava s međunarodnom pravnom osobnošću priznatom nacionalnim pokretima za oslobođenje u okviru međunarodnog prava“. Nadalje, pozivajući se na različite tekstove priložene tužbi, ističe da su ga „kao predstavnika naroda Sahrawi [...] u pregovorima priznala tijela UN-a, Europske unije te [Kraljevine] Maroka.“ Dodaje da su Vijeće sigurnosti i Opća skupština UN-a priznali valjanost mirovnog sporazuma potpisanog s Mauritanijom u kolovozu 1979. (vidjeti t. 13. ove presude). Naposljetku, poziva se na činjenicu da je Europski parlament u dvama rezolucijama zatražio od njega i Kraljevine Maroka da u cijelosti surađuju s Međunarodnim odborom Crvenog križa i UN-om.
- 38 Tužitelj svojoj tužbi nije priložio dokumente propisane člankom 44. stavkom 5. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. Nakon što je tajnik odredio rok za uređivanje tužbe, tužitelj je dostavio izvadak iz svojeg osnivačkog akta, ovlaštenje odvjetnika koje je dala za to ovlaštena osoba, odnosno glavni tajnik tužitelja, kao i dokaz o njegovu izboru. Međutim, nije dostavio dodatne dokumente kojima dokazuje da ima pravnu osobnost.

39 U tim je okolnostima Opći sud donio mjeru upravljanja postupkom iz točke 23. ove presude.

40 U svojem odgovoru na pitanja Općeg suda tužitelj je izjavio sljedeće:

„Front Polisario nije pravna osoba u skladu s pravom bilo koje države, neovisno o tome je li međunarodno priznata. Jednako kao i strana država i sama Europska unija, Front Polisario ne može temeljiti svoje pravno postojanje na domaćem pravu neke države.“

41 Osim toga, potvrdio je da je „subjekt međunarodnog javnog prava“ i dodao je sljedeće:

„Front Polisario ni na koji način nije obvezan dostaviti dokaze o svojem osnivanju u skladu s domaćim pravom neke međunarodno priznate države. Budući da je izraz suvereniteta naroda Sahrawi, njegovo postojanje ne može ovisiti o pravnom poretku bivše kolonijalne sile, odnosno Kraljevine Španjolske, koja nije ispunila nijednu međunarodnu dužnost već četrdeset godina, a još manje o pravnom poretku okupatora, Maroka, koji nameće svoj pravni poredak nezakonitom primjenom oružane sile [...]“

42 Vijeće ističe da tužitelj „nije dokazao svoju pravnu sposobnost da podnese predmetnu tužbu“. Kako tvrdi Vijeće, čini se da tužitelj poistovjećuje svoje svojstvo predstavnika naroda Zapadne Sahare s postojanjem punopravne pravne osobnosti u pogledu međunarodnog prava, koja je svojstvena suverenim državama. Vijeće osporava tvrdnju da se ta dva načela mogu izjednačiti te da se tužitelja može smatrati državom.

43 Vijeće dodaje da, čak i pod pretpostavkom da je tužitelj priznat kao nacionalni oslobodilački pokret te da na temelju te činjenice raspolaže pravnom osobnošću, to ne podrazumijeva stranačku sposobnost djelovanja pred sudovima Unije. Kako tvrdi Vijeće, činjenica da je UN priznao tužitelja kao predstavnika naroda Zapadne Sahare u najboljem ga slučaju ovlašćuje da sudjeluje u pregovorima o statusu Zapadne Sahare koje vodi UN te da, zajedno s Kraljevinom Marokom, u tu svrhu bude njegov sugovornik. Međutim, tim priznanjem nije mu dodijeljen *locus standi* pred sudovima izvan konteksta UN-a koji nisu nadležni za rješavanje međunarodnog spora između tužitelja i Kraljevine Maroka.

44 Komisija izjavljuje da ne osporava „činjenicu da Font Polisario uživa status predstavnika naroda Sahrawi koji mu je priznala Opća skupština UN-a“.

45 Međutim, dodaje sljedeće:

„Pravna osobnost Fronta Polisario je dvojben. Kao predstavnik naroda Sahrawi smatra se da u najboljem slučaju ima funkcionalnu i prijelaznu pravnu osobnost.“

46 Što se tiče argumenata stranaka, prvo valja navesti da u ovom predmetu nije riječ o utvrđivanju činjenice može li se Front Polisario smatrati „nacionalnim oslobodilačkim pokretom“ niti o tome je li ta kvalifikacija, pod pretpostavkom da je točna, dostatna da na temelju nje ima pravnu osobnost. Pitanje koje Opći sud treba riješiti jest ima li Front Polisario stranačku sposobnost kako bi od njega na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a zatražio poništenje pobijane odluke.

47 Nadalje, valja istaknuti da iz teksta članka 263. četvrtog stavka UFEU-a proizlazi da samo fizičke osobe i subjekti s pravnom osobnošću mogu pokrenuti tužbe za poništenje na temelju navedene odredbe. U svojoj presudi od 27. studenoga 1984., *Bensider i dr./Komisija* (50/84, Zb, EU:C:1984:365, t. 9.), Sud Europske unije odbacio je kao nedopuštenu tužbu koju je podnijelo trgovačko društvo koje u trenutku podnošenja tužbe još nije imalo pravnu osobnost.

48 Međutim, u svojoj presudi od 28. listopada 1982., *Groupement des Agences de voyages/Komisija* (135/81, Zb., EU:C:1982:371, t. 10.), Sud je istaknuo da se pojam „pravne osobe“, kako je naveden u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, ne podudara nužno s pojmovima iz različitih pravnih poredaka država članica. Tako je u predmetu koji je doveo do te presude Sud priznao dopuštenost tužbe koju

je „ad hoc udruženje deset putničkih agencija okupljenih u svrhu sudjelovanja na javnom natječaju“ podnijelo protiv odluke Komisije da isključi to udruženje iz natječaja. Sud je u tom pogledu istaknuo da je Komisija sama priznala dopuštenost ponude koju je podnijelo predmetno udruženje te da ju je odbacila nakon provođenja usporednog ocjenjivanja svih ponuditelja. Prema tome, kako tvrdi Sud, Komisija nije mogla osporiti stranačku sposobnost subjekta kojemu je dopustila da sudjeluje u javnom natječaju te kojemu je uputila negativnu odluku nakon usporednog ocjenjivanja svih ponuditelja (prethodno navedena presuda *Groupement des Agences de voyages/Komisija*, EU:C:1982:371, t. 9. do 12.).

- 49 Isto tako, u svojim presudama od 8. listopada 1974., *Union syndicale – Service public européen i dr./Vijeće* (175/73, Zb., EU:C:1974:95, t. 9. do 17.) te *Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija* (18/74, Zb., EU:C:1974:96, t. 5. do 13.), Sud je nabrojio nekoliko elemenata, odnosno, prvo, činjenicu da dužnosnici Unije uživaju pravo udruživanja i mogu, među ostalim, biti članovi sindikalnih ili stručnih udruga, drugo, činjenicu da su tužitelji u dvama navedenim predmetima bili sindikati koji su okupljali velik broj dužnosnika i drugih članova osoblja institucija Unije, treće, činjenicu da su njihovi osnivački akti i unutarnja struktura takvi da im je zajamčena autonomija potrebna za djelovanje u pravnim pitanjima u svojstvu odgovornih subjekata te, četvrto, činjenicu da ih je Komisija priznala kao sugovornike tijekom pregovora, kako bi zaključio da im se ne može zanijekati stranačka sposobnost pred sudovima Unije podnošenjem tužbe za poništenje u skladu s uvjetima članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 50 Naposljetku, također valja podsjetiti da je Sud u svojoj presudi od 18. siječnja 2007., *PKK i KNK/Vijeće* (C-229/05 P, Zb., EU:C:2007:32, t. 109. do 112.), priznao dopuštenost tužbe za poništenje koju je pokrenulo tijelo na koje su se primjenjivale mjere ograničavanja u okviru borbe protiv terorizma, pri čemu se nije zapitao ima li to tijelo pravnu osobnost. Pozivajući se na sudsku praksu prema kojoj je Europska unija unija koja se temelji na pravu, Sud je istaknuo da, ako je zakonodavac Unije ocijenio da predmetni subjekt postoji u dovoljnoj mjeri da bude predmet mjera ograničavanja, dosljednost i pravda zahtijevaju da mu se prizna sposobnost osporavanja te odluke. Bilo koji drugi zaključak doveo bi do toga da je moguće uvrstiti neku organizaciju na predmetni popis bez mogućnosti pokretanja tužbe protiv tog uvrštenja.
- 51 Međutim, iako je iz prethodno navedene sudske prakse vidljivo da sudovi Unije mogu priznati stranačku sposobnost pred sobom subjektu koji nema pravnu sposobnost kao što je ona koju daje pravo neke države članice ili treće zemlje ili koji čak nema pravnu sposobnost u pogledu tog prava, valja istaknuti da je Sud u svojem rješenju od 14. studenoga 1963., *Lassalle/Parlament* (15/63, Zb., EU:C:1963:47, str. 97., 100.), istaknuo da elementi koji čine temelj stranačke sposobnosti pred sudovima Unije obuhvaćaju, među ostalim, autonomiju i odgovornost, makar i ograničene, te je odbacio zahtjev za intervenciju koji je podnio odbor osoblja Parlamenta koji, prema Sudu, nije ispunjavao te kriterije. Navedeno se također odražava u sudskoj praksi navedenoj u točki 49. ove presude jer se time objašnjava tvrdnja Suda prema kojoj osnivački akti i unutarnja struktura sindikata koji su pokrenuli tužbu u relevantnim predmetima jamče autonomiju potrebnu za djelovanje u pravnim odnosima u svojstvu odgovornih subjekata.
- 52 U pogledu te sudske prakse valja zaključiti da se u određenim slučajevima subjekt koji nema pravnu osobnost u skladu s pravom neke države članice ili treće zemlje ipak može smatrati „pravnom osobom“ u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a te da mu se može dopustiti da podnese tužbu za poništenje na temelju te odredbe (vidjeti u tom smislu presude *Groupement des Agences de voyages/Komisija*, t. 48. *supra*, EU:C:1982:371, t. 9. do 12. te *PKK i KNK/Vijeće*, t. 50. *supra*, EU:C:2007:32, t. 109. do 112.). To je, među ostalim, slučaj kada se Unija i njezine institucije svojim aktima ili postupcima odnose prema predmetnom subjektu kao prema posebnoj osobi koja može imati određena prava ili može podlijevati obvezama ili ograničenjima.

- 53 Međutim, to podrazumijeva da predmetni subjekt ima osnivačke akte i unutarnju strukturu koji mu jamče autonomiju potrebnu za djelovanje u svojstvu odgovornog subjekta u pravnim odnosima (vidjeti u tom smislu rješenje Lassalle/Parlament, t. 51. *supra*, EU:C:1963:47, str. 100.; presude Union syndicale – Service public européen i dr./Vijeće, t. 49. *supra*, EU:C:1974:95, t. 9. do 17. te Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija, t. 49. *supra*, EU:C:1974:96, t. 5. do 13.).
- 54 U ovom predmetu valja utvrditi da su, što se tiče Fronta Polisario, ispunjene pretpostavke navedene u točki 53. ove presude. Front Polisario ima vlastite osnivačke akte, čiju je presliku priložio, kao i utvrđenu unutarnju strukturu te, među ostalim, ima glavnog tajnika koji je dao nalog zastupniku u svrhu podnošenja ove tužbe. Koliko je vidljivo, ta mu struktura omogućuje da u pravnim odnosima djeluje kao odgovoran subjekt, tim više što je, kako je vidljivo iz različitih tekstova na koje se poziva, sudjelovao u pregovorima pod pokroviteljstvom UN-a te je čak potpisao mirovni sporazum s međunarodno priznatom državom, odnosno Islamskom Republikom Mauritanijom.
- 55 Što se tiče razmatranja iz točke 52. ove presude, točno je da Front Polisario nije bio predmet akata Europske unije ili neke njezine institucije istovjetnih onima iz predmeta koji su doveli do presuda Groupement des Agences de voyages/Komisija, t. 48. *supra* (EU:C:1982:371) te PKK i KNK/Vijeće, t. 50. *supra* (EU:C:2007:32). Dvije rezolucije Parlamenta na koje se poziva Front Polisario (vidjeti t. 37. ove presude) drukčije su naravi i ne proizvode, barem što se njega tiče, obvezujuće pravne učinke.
- 56 Međutim, istina je da je, kako proizlazi iz podataka navedenih u točkama 1. do 16. ove presude, Zapadna Sahara područje čiji je međunarodni status trenutačno neodređen. Svojataju ga Kraljevina Maroko i tužitelj, a UN već godinama radi na mirnom rješenju tog spora. Kako proizlazi iz pismenâ Vijeća i Komisije, i Europska unija i njezine države članice suzdržavaju se od intervencije i zauzimanja strana u tom sporu te će, ako do toga dođe, prihvatiti svako rješenje doneseno sukladno međunarodnom pravu, pod pokroviteljstvom UN-a. U tom pogledu Komisija dodaje da podržava napore koje je glavni tajnik UN-a uložio radi pronalaženja pravednog, održivog i uzajamno prihvatljivog političkog rješenja koje omogućuje samoodređenje naroda Zapadne Sahare. Osim toga, dodaje da „Zapadna Sahara u međuvremenu ostaje nesamoupravno područje kojim *de facto* upravlja Kraljevina Maroko“.
- 57 Prvo, valja utvrditi da je tužitelj jedna od strana u sporu koji se odnosi na sudbinu tog nesamoupravnog područja te je, kao strana u tom sporu, poimence naveden u tekstovima koji se odnose na spor, uključujući rezolucije Parlamenta iz točke 37. ove presude.
- 58 Drugo, također valja utvrditi da se Front Polisario u ovom trenutku ne može službeno konstituirati kao pravna osoba u skladu s pravom Zapadne Sahare jer to pravo još ne postoji. Iako je točno da, kako ističe Komisija, Kraljevina Maroko *de facto* upravlja gotovo cijelim područjem Zapadne Sahare, riječ je o činjeničnoj situaciji koju Front Polisario ne prihvaća te koja je uzrok spora između njega i Kraljevine Maroka koji UN nastoji riješiti. Moguće je da se Front Polisario konstituirao kao pravna osoba sukladno pravu treće zemlje, ali od njega se to ne može zahtijevati.
- 59 Naposljetku, valja podsjetiti da i sami Vijeće i Komisija priznaju da međunarodni status i pravni položaj Zapadne Sahare pokazuju osobitosti navedene u točki 58. ove presude te da smatraju da konačni status tog područja, a prema tome i u njemu primjenjivo pravo, moraju biti utvrđeni u okviru mirovnog procesa pod vodstvom UN-a. Upravo UN smatra Front Polisario ključnim sudionikom u takvom procesu.
- 60 Uzimajući u obzir te izrazito specifične okolnosti, valja zaključiti da se Front Polisario mora smatrati „pravnom osobom“ u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a te da može podnijeti tužbu za poništenje pred sudom Unije iako ne raspolaže pravnom osobnošću u skladu s pravom neke države članice ili treće zemlje. Kako je prethodno utvrđeno, on može imati takvu osobnost samo u skladu s pravom Zapadne Sahare koja u ovom trenutku još nije država koju su priznale Europska unija i njezine države članice te koja nema vlastito pravo.

Izravni i osobni utjecaj pobijane odluke na Front Polisario

- 61 Tužitelj ističe da pobijana odluka osobno utječe na njega „zbog pravnih svojstava koja su specifična za njega jer je legitimni predstavnik naroda Sahrawi, što su priznali i UN i Unija“. Dodaje da „on jedini može predstavljati narod koji živi“ na području Zapadne Sahare.
- 62 Dodaje da pobijana odluka „izravno proizvodi učinke na pravni položaj naroda Sahrawi jer državama članicama ne ostavlja diskrecijsko pravo u pogledu primjene“ sporazuma na koji se odnosi. Kako tvrdi tužitelj, u okviru provedbe tog sporazuma od država članica se ne zahtijeva da donesu provedbene mjere, a svaka država članica, Kraljevina Maroko i svako poduzeće mogu se pozivati na izravni učinak pobijane odluke.
- 63 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava izravni i osobni utjecaj pobijane odluke na tužitelja.
- 64 Što se tiče izravnog utjecaja, Vijeće ističe da je teško razumjeti na koji način pobijana odluka, koja se odnosi na sklapanje međunarodnog sporazuma između Europske unije i Kraljevine Maroka, može izravno proizvoditi učinke na pravni položaj tužitelja. Kako tvrdi Vijeće, ta odluka, prema svojoj naravi, ne može proizvoditi pravne učinke prema trećim osobama jer se njome samo odobrava međunarodni sporazum u ime Unije. Njezini pravni učinci nastaju samo u odnosu na Europsku uniju i njezine institucije, a ne u odnosu na treće osobe.
- 65 Što se tiče osobnog utjecaja na tužitelja, Vijeće ističe da se pobijanom odlukom želi sklopiti sporazum između Kraljevine Maroka i Unije te da se osobno odnosi samo na ta dva subjekta.
- 66 Dodaje da postojanje spora s Kraljevinom Marokom nije povezano s pobijanom odlukom te da na njega ni na koji način ne utječe sporazum sklopljen temeljem te odluke.
- 67 Valja podsjetiti da su člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a predviđena dva slučaja u kojima se fizičkoj ili pravnoj osobi priznaje procesna legitimacija za podnošenje tužbe protiv akta koji joj nije upućen. S jedne strane, takva tužba može se podnijeti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na nju. S druge strane, takva osoba može podnijeti tužbu protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se on izravno odnosi na nju (presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, Zb., EU:C:2013:852, t. 19. te od 27. veljače 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-133/12 P, Zb., EU:C:2014:105, t. 31.).
- 68 Prema sudskoj praksi, pojam „regulatornog akta“ u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a treba tumačiti tako da uključuje sve opće akte osim zakonodavnih (presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, Zb., EU:C:2013:625, t. 60. i 61.).
- 69 Prema UFEU-u, razlika između zakonodavnog i regulatornog akta počiva na kriteriju postupka, ovisno o tome je li riječ o zakonodavnom postupku ili to nije slučaj, koji je doveo do njegova donošenja (rješenje od 6. rujna 2011., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, T-18/10, Zb., EU:T:2011:419, t. 65.).
- 70 U tom pogledu valja podsjetiti da je člankom 289. stavkom 3. UFEU-a utvrđeno da su pravni akti doneseni zakonodavnim postupkom zakonodavni akti. Postoji razlika između redovnog zakonodavnog postupka koji je, kako je navedeno u članku 289. stavku 1. drugoj rečenici UFEU-a, definiran u članku 294. UFEU-a, te posebnih zakonodavnih postupaka. U tom je pogledu u članku 289. stavku 2. UFEU-a navedeno da u posebnim slučajevima predviđenima Ugovorima donošenje, među ostalim, odluke Vijeća uz sudjelovanje Parlamenta predstavlja poseban zakonodavni postupak.

- 71 U ovom je slučaju pobijana odluka, kako proizlazi iz njezine preambule, donesena nakon postupka utvrđenog u članku 218. stavku 6. točki (a) UFEU-a, kojim je predviđeno da Vijeće na prijedlog pregovarača, u ovom slučaju Komisije, donosi odluku o sklapanju sporazuma uz prethodnu suglasnost Parlamenta. Taj postupak ispunjava kriterije utvrđene u članku 289. stavku 2. UFEU-a i, prema tome, predstavlja poseban zakonodavni postupak.
- 72 Iz navedenoga proizlazi da je pobijana odluka zakonodavni akt te da, posljedično, ne predstavlja regulatorni akt. Stoga se u ovom predmetu primjenjuje prva od dviju pretpostavki iz točke 67. ove presude. Prema tome, uzimajući u obzir činjenicu da tužitelj nije osoba kojoj je upućena pobijana odluka, kako bi ova tužba bila dopuštena, valja pokazati da navedena odluka ima izravan i osobni utjecaj na tužitelja.
- 73 Kako bismo ispitali to pitanje, valja utvrditi primjenjuje li se sporazum čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom na područje Zapadne Sahare jer pobijani akt može imati izravni i osobni utjecaj na tužitelja zbog činjenice da on predstavlja stranu koja sudjeluje u postupku rješavanja sudbine predmetnog područja (vidjeti t. 57. ove presude) te zbog njegove tvrdnje da je legitimni predstavnik naroda Sahrawi (vidjeti t. 61. ove presude).
- 74 U tom pogledu Vijeće i Komisija ističu da se Sporazum o pridruživanju s Marokom, u skladu s njegovim člankom 94., primjenjuje na državno područje Kraljevine Maroka. Kako tvrdi Vijeće, budući da tim člankom nije definirano državno područje Kraljevine Maroka, Sporazumom o pridruživanju s Marokom ne prejudicira se pravni status Zapadne Sahare te on ne podrazumijeva službeno priznanje prava koje Kraljevina Maroko svojata u pogledu tog područja. Nijednom odredbom pobijane odluke ili sporazuma odobrenog njome nije predviđeno da područje primjene sporazuma obuhvaća Zapadnu Saharu.
- 75 Komisija u tom pogledu podsjeća na odredbe Deklaracije o načelima međunarodnoga prava u vezi s prijateljskim odnosima i suradnjom između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda odobrenom Rezolucijom Opće skupštine UN-a 2625 (XXV) od 24. listopada 1970., prema kojoj „područje kolonije ili drugog nesamoupravnog područja na temelju [Povelje Ujedinjenih naroda] ima odvojen i različit status od državnog područja države koja njime upravlja“ te prema kojoj „taj posebni i različiti status na temelju navedene Povelje postoji sve dok narod kolonije ili nesamoupravnog područja ne iskoristi svoje pravo na samoodređenje u skladu s Poveljom [Ujedinjenih naroda] te posebice njezinom svrhom i načelima“. Kako tvrdi Komisija, iz navedenoga proizlazi da nesamoupravno područje ne pripada državi koja njime upravlja, nego posjeduje poseban status prema međunarodnom pravu. Međunarodni sporazumi koje je sklopila država koja upravlja nesamoupravnim područjem ne primjenjuju se na to područje, osim na temelju izričitog proširenja. Komisija time ističe da se u ovom predmetu, s obzirom na nepostojanje takvog proširenja, Sporazum o pridruživanju s Marokom primjenjuje samo na proizvode koji potječu iz Kraljevine Maroka, odnosno države koja, prema međunarodnom pravu, ne obuhvaća Zapadnu Saharu.
- 76 Front Polisario odgovara da Kraljevina Maroko ne upravlja Zapadnom Saharom na temelju članka 73. Povelje Ujedinjenih naroda, nego ju je okupirala primjenom vojne sile. UN smatra da je Kraljevina Španjolska i dalje država koja upravlja Zapadnom Saharom. U smislu međunarodnog humanitarnog prava Kraljevina Maroko okupacijska je sila.
- 77 Front Polisario dodaje da Kraljevina Maroko primjenjuje na Zapadnu Saharu sporazume potpisane s Unijom, uključujući Sporazum o pridruživanju s Marokom. Riječ je o dobro poznatoj činjenici s kojom su upoznati i Vijeće i Komisija. Front Polisario poziva se na nekoliko elemenata u potporu toj tvrdnji.

- 78 Kao prvo, poziva se na odgovor koji je Catherine Ashton, visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i potpredsjednica Komisije, dala u ime Komisije na pisana pitanja koja su postavili zastupnici Parlamenta pod brojevima E-001004/11, P-001023/11 i E-002315/11 (SL 2011., C 286 E, str. 1.).
- 79 Kao drugo, ističe da je, kako je vidljivo iz brojnih dokumenata dostupnih na internetskoj stranici Glavne uprave Komisije za zdravlje i sigurnost hrane, nakon sklapanja Sporazuma o pridruživanju s Marokom Ured za hranu i veterinarstvo, koji čini dio te glavne uprave, u nekoliko navrata posjetio Zapadnu Saharu kako bi provjerio poštuju li marokanske vlasti zdravstvene norme Unije.
- 80 Kao treće, valja istaknuti da popis marokanskih izvoznika koji su dobili odobrenje na temelju Sporazuma o pridruživanju s Marokom, a koji je objavljen na internetskoj stranici Komisije, sadržava ukupno 140 poduzetnika s poslovnim nastanom u Zapadnoj Sahari.
- 81 U okviru mjere upravljanja postupkom Vijeće je pozvano iznijeti svoja očitovanja o prethodno navedenim tvrdnjama Fronta Polisario te je istaknulo da u cijelosti podupire napore UN-a u svrhu pronalaska stabilnog i održivog rješenja za pitanje Zapadne Sahare te da nijedna institucija Unije nije ni *de facto* ni *de iure* priznala marokanski suverenitet na području Zapadne Sahare.
- 82 Međutim, kako tvrdi Vijeće, institucije Unije ne mogu zanemariti stvarno stanje stvari, odnosno činjenicu da je Kraljevina Maroko sila koja *de facto* upravlja Zapadnom Saharom. Kad je riječ o području Zapadne Sahare, to dakle znači da se Unija treba obratiti marokanskim vlastima, koje jedine mogu primijeniti odredbe sporazuma na tom području, sukladno interesima i pravima naroda Saharavi. Ta činjenica ne podrazumijeva nikakvo *de facto* ili *de iure* priznavanje suvereniteta Kraljevine Maroka na području Zapadne Sahare.
- 83 Što se tiče Komisije, ona je, među ostalim, u okviru istih okolnosti istaknula da zajednički odgovor na pisana pitanja zastupnika Parlamenta pod brojevima E-1004/11, P-1023/11 i E-2315/11 pokazuje da izvoz Zapadne Sahare uživa „*de facto*“ (a ne pravno) trgovinske povlastice i podsjeća na obveze Kraljevine Maroka kao „sile koja *de facto* [upravlja]“ nesamoupravnim područjem. Kako tvrdi Komisija, navedeno ne podrazumijeva nikakvo priznavanje aneksije Zapadne Sahare Kraljevini Maroku ni marokanskog suvereniteta na tom području.
- 84 Što se tiče dokumenata navedenih u točki 79. ove presude, Komisija je istaknula da je riječ o tehničkim izvješćima njezina Ureda za hranu i veterinarstvo. Dodala je da je provođenje takvih sanitarnih inspekcija nužno za svaki proizvod namijenjen uvozu u Uniju, neovisno o tome je li obuhvaćen sporazumom o pridruživanju. U suprotnome nijedan proizvod s predmetnog područja ne bi mogao biti izvezen u Europsku uniju, što bi bilo štetno za lokalno stanovništvo. Činjenica da se u tim izvješćima marokanska tijela vlasti nazivaju „nadležnim tijelom“ samo odražava status Kraljevine Maroka kao sile koja *de facto* upravlja Zapadnom Saharom i ne implicira nikakvo priznavanje njezina suvereniteta.
- 85 Kako tvrdi Komisija, osim ako ne namjerava isključiti svaki oblik izvoza iz Zapadne Sahare, Front Polisario ne može ozbiljno tvrditi da treba biti isključivi sugovornik Ureda za hranu i veterinarstvo u području javnog zdravlja Zapadne Sahare. Front Polisario nema nikakvu stvarnu vlast na predmetnom području i ne može osigurati da izvoz poštuje pravila o javnom zdravlju.
- 86 Naposljetku, Komisija je u biti potvrdila da se na popisu izvoznika koji su dobili odobrenje iz točke 80. ove presude nalaze i poduzetnici s poslovnim nastanom u Zapadnoj Sahari. Međutim, navela je da upućivanja na regije na navedenom popisu odgovaraju, „zbog praktičnosti“, definiciji koju je dala Kraljevina Maroko, no da to ne predstavlja nikakav znak priznanja aneksije.

- 87 Osim toga, tijekom rasprave u okviru odgovora na pitanje Općeg suda i Vijeće i Komisija naveli su da se sporazum na koji se odnosi pobijana odluka *de facto* primjenjuje na područje Zapadne Sahare. Ta je izjava službeno zabilježena u zapisniku s rasprave.
- 88 Valja napomenuti da pitanje postavljeno u točki 73. ove presude u konačnici zahtijeva tumačenje sporazuma čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom.
- 89 U tom pogledu najprije valja podsjetiti da, što se tiče Unije, u skladu s člancima 217. i 218. UFEU-a, sporazum koji Vijeće sklopi s trećom zemljom predstavlja akt institucije Unije u smislu članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a; nadalje, da u trenutku kad takav sporazum stupi na snagu, njegove odredbe postaju sastavnim dijelom pravnog poretka Unije te, naposljetku, da su u okviru tog pravnog poretka sudovi Unije nadležni za tumačenje tog sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 25. veljače 2010., Brita, C-386/08, Zb., EU:C:2010:91, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 90 Usto, budući da je sklopljen između dvaju subjekata međunarodnog javnog prava, sporazum na koji se odnosi pobijana odluka uređen je međunarodnim pravom te, što se tiče njegova tumačenja, pravom međunarodnih ugovora (vidjeti u tom smislu presudu Brita, t. 89. *supra*, EU:C:2010:91, t. 39.).
- 91 Pravo međunarodnih ugovora u biti je kodificirano Bečkom konvencijom o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331.) (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija).
- 92 Pravila iz Bečke konvencije primjenjuju se na sporazum sklopljen između države i međunarodne organizacije, kao što je sporazum na koji se odnosi pobijana odluka, pod uvjetom da su ta pravila odraz općeg međunarodnog običajnog prava (vidjeti u tom smislu presudu Brita, t. 89. *supra*, EU:C:2010:91, t. 41.). Prema tome, sporazum na koji se odnosi pobijana odluka valja tumačiti u skladu s tim pravilima.
- 93 Nadalje, Sud Europske unije već je presudio da, iako Bečka konvencija ne obvezuje ni Europsku uniju ni sve njezine države članice, niz njezinih odredaba odražava pravila međunarodnog običajnog prava, koja kao takva obvezuju institucije Unije i čine sastavni dio njezina pravnog poretka (vidjeti presudu Brita, t. 89. *supra*, EU:C:2010:91, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 94 Sukladno članku 31. Bečke konvencije, ugovor se mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora. U tom pogledu, zajedno s kontekstom valja uzeti u obzir i sva relevantna pravila međunarodnog prava koja se primjenjuju na odnose između strana.
- 95 U presudi Brita, t. 89. *supra* (EU:C:2010:91, t. 44. do 53.), Sud Europske unije presudio je da se sporazum o pridruživanju između Europske unije i države Izrael koji se, prema njegovim odredbama, primjenjuje „na državno područje države Izrael“, mora tumačiti na način da se ne primjenjuje na proizvode koji potječu sa Zapadne obale, područja koje se nalazi izvan državnog područja države Izrael, kako je međunarodno priznato, ali u kojemu se nalaze izraelska naselja pod nadzorom države Izrael.
- 96 Međutim, Sud Europske unije došao je do tog zaključka uzimajući u obzir, s jedne strane, načelo općeg međunarodnog prava koje se odnosi na relativni učinak sporazuma prema kojemu sporazumi ne smiju niti štetiti niti koristiti trećim državama (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), koje je, kako smatra Sud Europske unije, posebno izraženo u članku 34. Bečke konvencije, na temelju kojeg ne stvara ni obveze ni prava za treću državu bez njezina pristanka (presuda Brita, t. 89. *supra*, EU:C:2010:91, t. 44.), te, s druge strane, činjenicu da je Unija također sklopila sporazum o pridruživanju s Palestinskom oslobodilačkom organizacijom (PLO) koja je djelovala za račun Palestinske samouprave na Zapadnoj obali i u pojasu Gaze, pri čemu se taj sporazum, sukladno njegovim odredbama, među ostalim primjenjuje na područje Zapadne obale (presuda Brita, t. 89. *supra*, EU:C:2010:91, t. 46. i 47.).

- 97 Okolnosti su ovog predmeta drukčije, u smislu da Europska unija u ovom slučaju nije sklopila sporazum o pridruživanju koji se odnosi na proizvode koji potječu iz Zapadne Sahare, ni s Frontom Polisario ni s nekom drugom državom ili subjektom.
- 98 Stoga sporazum čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom valja tumačiti u skladu s člankom 31. Bečke konvencije (vidjeti t. 94. ove presude).
- 99 U skladu s tim člankom valja voditi računa, među ostalim, o kontekstu u kojemu se pojavljuje međunarodni sporazum, kao što je onaj na koji se odnosi pobijana odluka. Svi elementi navedeni u točkama 77. do 87. ove presude dio su konteksta i pokazuju da su institucije Unije bile svjesne činjenice da marokanske vlasti primjenjuju odredbe Sporazuma o pridruživanju s Marokom i na dio Zapadne Sahare koji je pod nadzorom Kraljevine Maroka te da se nisu suprotstavile toj primjeni. Upravo suprotno, Komisija je u određenoj mjeri surađivala s marokanskim vlastima u svrhu te primjene i priznala je njezine rezultate uvrstivši poduzetnike s poslovnim nastanom u Zapadnoj Sahari na popis poduzetnikâ naveden u točki 74. ove presude.
- 100 Također valja podsjetiti da postoji razlika između načina na koji Europska unija i Kraljevina Maroko shvaćaju međunarodni status Zapadne Sahare. Iako su Vijeće i Komisija u dovoljnoj mjeri i točno prikazali stajalište Europske unije (vidjeti t. 74. i 75. ove presude), neosporno je da Kraljevina Maroko ima posve drukčije viđenje stvari. Ona smatra da je Zapadna Sahara sastavni dio njezina državnog područja.
- 101 Tako su, u članku 94. Sporazuma o pridruživanju s Marokom marokanske vlasti mogle shvatiti kao da upućivanje na državno područje Kraljevine Maroko obuhvaća i Zapadnu Saharu ili barem njezin najveći dio, koji je pod nadzorom Kraljevine Maroka. Iako su, kako je navedeno, institucije Europske unije bile svjesne tog stajališta Kraljevine Maroka, Sporazum o pridruživanju s Marokom ne sadržava nijednu odredbu o tumačenju ili bilo kakvu drugu odredbu koja bi dovela do isključivanja područja Zapadne Sahare iz njegova područja primjene.
- 102 Također valja uzeti u obzir činjenicu da je sporazum na koji se odnosi pobijana odluka sklopljen dvanaest godina nakon odobrenja Sporazuma o pridruživanju s Marokom, iako se sporazum primjenjivao tijekom cijelog navedenog razdoblja. Ako su se institucije Europske unije željele suprotstaviti primjeni sporazuma o pridruživanju, kako je izmijenjen pobijanom odlukom, na Zapadnu Saharu, mogle su ustrajati u uključivanju odredbe kojom se takva primjena isključuje u tekst sporazuma odobrenog tom odlukom. Njihov propust u tom smislu pokazuje da barem prešutno prihvaćaju tumačenje Sporazuma o pridruživanju s Marokom i sporazuma odobrenog pobijanom odlukom prema kojem se ti sporazumi također primjenjuju na dio Zapadne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroka.
- 103 U tim okolnostima valja zaključiti da se sporazum čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom, koji je stavljen u svoj kontekst kako je prethodno definirano, također primjenjuje na područje Zapadne Sahare, odnosno na njegov najveći dio, koji je pod nadzorom Kraljevine Maroka.
- 104 Odgovor na pitanje o tome ima li pobijana odluka izravni i osobni utjecaj na Front Polisario valja dati uzimajući u obzir navedeni zaključak.
- 105 Kad je riječ o izravnom utjecaju, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da uvjet prema kojemu se akt koji je predmet tužbe mora „izravno odnositi“ na fizičku ili pravnu osobu zahtijeva postojanje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno osporavana mjera, kao prvo, mora izravno proizvoditi učinke na pravnu situaciju pojedinca i, kao drugo, njome se ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 10. rujna 2009., Komisija/Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane/Komisija, C-445/07 P i C-455/07 P, Zb., EU:C:2009:529, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

- 106 U tom pogledu valja istaknuti da činjenica na koju se poziva Vijeće (vidjeti t. 63. ove presude), a prema kojoj se pobijana odluka odnosi na sklapanje međunarodnog sporazuma između Europske unije i Kraljevine Maroka, ne sprečava nastanak pravnih učinaka prema trećim osobama.
- 107 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, mora se smatrati da odredba sporazuma sklopljenog između Europske unije i njezinih država članica te trećih zemalja ima izravni učinak ako s obzirom na svoju formulaciju te cilj i narav tog sporazuma sadržava jasnu i preciznu obvezu koja u svojoj provedbi ili učincima nije podređena intervenciji naknadno donesenog akta (vidjeti presudu od 8. ožujka 2011., *Lesoočrnanárske zoskupenie, C-240/09, Zb., EU:C:2011:125, t. 44.* i navedenu sudsku praksu).
- 108 U ovom predmetu valja zaključiti da sporazum u obliku razmjene pisama sklopljen na temelju pobijane odluke sadržava odredbe iz kojih proizlaze jasne i precizne obveze koje u svojoj provedbi ili učincima koje proizvode nisu podređene intervenciji naknadno donesenih akata. Kao primjer valja navesti činjenicu da protokol 1 Sporazuma o pridruživanju s Marokom o dogovorima koji se primjenjuju na uvoz u Europsku uniju poljoprivrednih proizvoda, prerađenih proizvoda, ribe i proizvoda ribarstva podrijetlom iz Kraljevine Maroka sadržava članak 2., zamijenjen na temelju sporazuma na koji se odnosi pobijana odluka, u čijem se stavku 1. predviđa ukidanje plaćanja carine na uvoz poljoprivrednih proizvoda, prerađenih poljoprivrednih proizvoda, ribe i proizvoda ribarstva podrijetlom iz Maroka u Europsku uniju, osim ako stavicima 2. i 3. istog članka za poljoprivredne proizvode te člankom 5. istog protokola za prerađene poljoprivredne proizvode nije predviđeno drukčije. Također valja spomenuti da protokol 2 Sporazuma o pridruživanju s Marokom o dogovorima koji se primjenjuju na uvoz u Europsku uniju poljoprivrednih proizvoda, prerađenih proizvoda, ribe i proizvoda ribarstva podrijetlom iz Kraljevine Maroka sadržava članak 2., zamijenjen na temelju sporazuma odobrenog pobijanom odlukom, u kojem se navode posebne odredbe o utvrđivanju carina koje se primjenjuju na uvoz u Kraljevinu Maroko poljoprivrednih proizvoda, prerađenih poljoprivrednih proizvoda, ribe i proizvoda ribarstva podrijetlom iz Europske unije.
- 109 Te odredbe proizvode učinke na pravni položaj cijelog područja na koje se primjenjuje sporazum (a stoga i na područje Zapadne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroka), u smislu da se njima određuju uvjeti za uvoz u Europsku uniju s tog područja ili izvoz iz Europske unije na predmetno područje poljoprivrednih proizvoda i proizvoda ribarstva.
- 110 Međutim, ti se učinci ne odnose izravno samo na Kraljevinu Maroko nego i na Front Polisario jer, kako proizlazi iz elemenata navedenih u točkama 1. do 16. ove presude, konačni međunarodni status tog područja još uvijek nije utvrđen te se to mora učiniti u okviru pregovaračkog postupka između Kraljevine Maroka i Fronta Polisario, pod pokroviteljstvom UN-a.
- 111 Zbog tog se razloga mora smatrati da se pobijana odluka osobno odnosi na Front Polisario.
- 112 U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, fizičke i pravne osobe zadovoljavaju pretpostavku osobnog utjecaja samo ako pobijani akt utječe na njih zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih zbog toga pojedinačno, poput osoba kojima je odluka upućena (presude od 15. srpnja 1963., *Plaumann/Komisija, 25/62, Zb., EU:C:1963:17, t. 23.* te *Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, t. 68. supra, EU:C:2013:625, t. 72.*).
- 113 Međutim, okolnosti navedene u točki 110. ove presude doista predstavljaju činjeničnu situaciju zbog koje se Front Polisario razlikuje od ostalih osoba i koja mu dodjeljuje posebno svojstvo. Naime, Front Polisario jedini je drugi sugovornik koji sudjeluje u pregovorima koji se između njega i Kraljevine Maroka vode pod pokroviteljstvom UN-a u svrhu utvrđivanja konačnog međunarodnog statusa Zapadne Sahare.
- 114 Stoga valja zaključiti da, budući da pobijana odluka ima izravni i osobni utjecaj na Front Polisario, suprotno tvrdnjama Vijeća i Komisije, s tog stajališta ne postoji nikakva sumnja u dopuštenost tužbe.

Meritum

- 115 U prilog tužbi Front Polisario poziva se na jedanaest tužbenih razloga, koji se redom temelje:
- prvi, na nedostatnoj obrazloženosti pobijane odluke;
 - drugi, na nepoštovanju „načela savjetovanja“;
 - treći, na povredi temeljnih prava;
 - četvrti, na „povredi načela dosljednosti politike Unije nepoštovanjem načela [...] suverenosti“;
 - peti, na „povredi temeljnih vrijednosti Unije [...] i načela na kojima se temelji njezino vanjsko djelovanje“;
 - šesti, na „nepostizanju cilja održivog razvoja“;
 - sedmi, na „protivnosti“ pobijane odluke „načelima i ciljevima vanjskog djelovanja Europske unije u području suradnje i razvoja“;
 - osmi, na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja;
 - deveti, na „protivnosti“ pobijane odluke „većem broju sporazuma koje je sklopila Europska unija“;
 - deseti, na „protivnosti“ pobijane odluke „općem međunarodnom pravu“;
 - te, naposljetku, jedanaesti, na „pravu međunarodne odgovornosti u pravu Europske unije“.
- 116 Uvodno valja utvrditi da iz argumentacije koju je Front Polisario iznio u potporu svim tužbenim razlozima proizlazi da je svrha njegove tužbe poništenje pobijane odluke u dijelu u kojem se njome odobrava primjena sporazuma na koji se ona odnosi na Zapadnu Saharu. Naime, kako proizlazi iz prethodno navedenih razmatranja, u vezi s izravnim i osobnim utjecajem pobijane odluke na Front Polisario, pobijana odluka izravno i osobno utječe na Front Polisario upravo zbog činjenice da se taj sporazum također primjenjuje na Zapadnu Saharu.
- 117 Također valja utvrditi da se Front Polisario poziva na nekoliko tužbenih razloga, među kojima se prva dva odnose na vanjsku zakonitost pobijane odluke, dok se ostali odnose na njezinu unutarnju zakonitost. Tužitelj se u biti poziva na nezakonitost pobijane odluke zato što se njome povređuje pravo Unije i međunarodno pravo. Svim tužbenim razlozima zapravo se postavlja pitanje postojanja apsolutne zabrane sklapanja, u ime Unije, međunarodnog sporazuma koji se može primjenjivati na području koje je faktički pod nadzorom treće zemlje, iako Europska unija i njezine države članice, odnosno sve ostale države, nisu priznale suverenost te zemlje na tom području (u daljnjem tekstu: sporno područje), kao i, ako je to primjenjivo, postojanja diskrecijske ovlasti institucija Unije u tom pogledu, granica te ovlasti i uvjeta njezine primjene.
- 118 Nakon tih utvrđenja prvo valja ispitati prva dva tužbena razloga, koji se, kako to ističe sam tužitelj, odnose na vanjsku zakonitost pobijane odluke.

Prvi tužbeni razlog

- 119 Front Polisario ističe da je pobijana odluka nedovoljno obrazložena. U uvodnoj izjavi 1. pobijane odluke spominje se samo „postupna provedba veće liberalizacije uzajamne trgovine“, dok se u njezinoj uvodnoj izjavi 2. navodi da „plan djelovanja europske politike susjedstva uključuje i posebnu odredbu čiji je cilj

daljnja liberalizacija trgovine“, koji je Vijeće za pridruživanje EU – Maroko donijelo u srpnju 2005. Međutim, euro-mediteranska politika nije ograničena na liberalizaciju trgovine, nego obuhvaća i druge temeljne vrijednosti Unije.

- 120 Tužitelj dodaje da Vijeće prije sklapanja sporazuma nije provelo ni procjenu utjecaja. Kako tvrdi tužitelj, iako provođenje takve procjene nije obvezno, ono postaje obvezno u okolnostima kakve su one u ovom predmetu. Iz navedenoga je stoga razvidno da Vijeće ne vodi računa ni o Zapadnoj Sahari ni o „međunarodnoj zakonitosti“.
- 121 Valja podsjetiti da se, kako proizlazi iz ustaljene sudske prakse, obrazloženje koje zahtijeva članak 296. UFEU-a mora prilagoditi naravi predmetnog akta. Iz njega mora jasno i nedvosmisleno proizlaziti tijekom rasuđivanja institucije Unije koja je donijela akt, kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donesene mjere, a Sudu da izvrši svoj nadzor. Međutim, ne zahtijeva se da su u tom obrazloženju navedene sve relevantne činjenične i pravne okolnosti jer pitanje ispunjava li obrazloženje nekog akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora se ocijeniti ne samo u odnosu na njegov sadržaj nego i u odnosu na njegov kontekst te sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (vidjeti presudu od 7. rujna 2006., Španjolska/Vijeće, C-310/04, Zb., EU:C:2006:521, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 122 Usto, kad je riječ, kao u ovom slučaju, o aktu opće primjene, obrazloženje se može ograničiti na navođenje, s jedne strane, cjelokupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva koji se dotičnim aktom trebaju ostvariti (presude od 22. studenoga 2001., Nizozemska/Vijeće, C-301/97, Zb., EU:C:2001:621, t. 189. te Španjolska/Vijeće, t. 121. *supra*, EU:C:2006:521, t. 59.).
- 123 S obzirom na navedenu sudsku praksu, valja zaključiti da je pobijana odluka obrazložena u dovoljnoj mjeri. S jedne strane, u njoj se spominje cijela situacija koja je dovela do njezina donošenja, odnosno postojanje Sporazuma o pridruživanju s Marokom, u čijem se članku 16. predviđa postupna primjena sve veće liberalizacije uzajamne trgovine poljoprivrednim proizvodima, prerađenim poljoprivrednim proizvodima, ribom i proizvodima ribarstva (uvodna izjava 1. pobijane odluke), kao i akcijski plan europske politike susjedstva koji je Vijeće za pridruživanje EU – Maroko donijelo u srpnju 2005., a koji sadržava posebnu odredbu čiji je cilj veća liberalizacija trgovine poljoprivrednim proizvodima, prerađenim poljoprivrednim proizvodima, ribom i proizvodima ribarstva (uvodna izjava 2. pobijane odluke). S druge strane, u njoj se navode opći ciljevi koji se njome žele ostvariti, odnosno veća liberalizacija uzajamne trgovine poljoprivrednim proizvodima, prerađenim poljoprivrednim proizvodima, ribom i proizvodima ribarstva između Europske unije i Kraljevine Maroka.
- 124 Što se tiče argumenata Fronta Polisario prema kojima Vijeće ne pokazuje nikakvu brigu za Zapadnu Saharu, nije provelo procjenu utjecaja prije sklapanja sporazuma na koji se odnosi pobijana odluka te da bi, da je razmotrilo pitanje primjenjivosti sporazuma na koji se odnosi pobijana odluka na područje Zapadne Sahare, odustalo od njegova sklapanja, valja utvrditi da nisu povezani s navodnom povredom obveze obrazlaganja.
- 125 Front Polisario tim argumentima zapravo predbacuje Vijeću da prije donošenja pobijane odluke nije ispitalo bitne elemente predmetnog slučaja. Kako bismo mogli analizirati te argumente, prvo valja utvrditi je li, i ovisno o okolnostima, pod kojim uvjetima, Vijeće moglo odobriti sklapanje sporazuma s Kraljevinom Marokom koji bi se primjenjivao i na područje Zapadne Sahare.
- 126 Prema tome, ti se argumenti razmatraju u točki 223. i sljedećima ove presude zajedno s ostalim argumentima tužitelja koji se odnose na primjenu i poštovanje institucija Unije njihove diskrecijske ovlasti.
- 127 Uz pridržaj ispitivanja tih argumenata, valja odbiti prvi tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog

- 128 Front Polisario ističe da je pobijana odluka „ništava zbog povrede bitne procesne pretpostavke“ jer se Vijeće prije sklapanja sporazuma na koji se odnosi odluka nije savjetovalo s njime, iako je on jedini „legitimni predstavnik naroda Sahrawi“.
- 129 Front Polisario smatra da obveza Vijeća da se savjetuje s njim proizlazi iz članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. U istim se okolnostima poziva na članak 220. stavak 1. UFEU-a, kojim je predviđeno kako slijedi:
- „Unija uspostavlja odgovarajuće oblike suradnje s tijelima Ujedinjenih naroda i njihovim specijaliziranim agencijama, Vijećem Europe, Organizacijom za sigurnost i suradnju u Europi i Organizacijom za gospodarsku suradnju i razvoj.
- Unija također, ako je to primjereno, održava takve odnose s drugim međunarodnim organizacijama.“
- 130 Naposljetku, poziva se na „obvezu savjetovanja koja proizlazi iz međunarodnog prava“, za koju smatra da je Vijeće ima prema njemu.
- 131 Vijeće i Komisija osporavaju argumente tužitelja i, među ostalim, ističu da se načelo kontradiktornosti ne primjenjuje na postupke normativne naravi.
- 132 Uistinu valja podsjetiti da, iako je člankom 41. stavkom 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima predviđeno da svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku, člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje o temeljnim pravima predviđeno je da to pravo, među ostalim, obuhvaća pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati. Prema tome, tekst navedene odredbe odnosi se samo na pojedinačne mjere.
- 133 Osim toga, Opći sud u nekoliko je navrata presudio da se sudska praksa koja se odnosi na pravo saslušanja ne može proširiti na kontekst zakonodavnog postupka koji dovodi do donošenja normativnih mjera ili mjera općeg dosega koje podrazumijevaju odabir gospodarske politike i primjenjuju se na sve predmetne gospodarske subjekte (presude od 11. prosinca 1996., *Atlanta i dr./EZ*, T-521/93, Zb., EU:T:1996:184, t. 70.; od 11. rujna 2002., *Alpharma/Vijeće*, T-70/99, Zb., EU:T:2002:210, t. 388. te od 11. srpnja 2007., *Sison/Vijeće*, T-47/03, EU:T:2007:207, t. 144.).
- 134 Okolnost da predmetna normativna mjera ili mjera općeg dosega izravno i osobno utječe na zainteresiranu osobu ne može izmijeniti taj zaključak (vidjeti presudu *Alpharma/Vijeće*, t. 133. *supra*, EU:T:2002:210, t. 388. te navedenu sudsku praksu).
- 135 Točno je da je, u slučaju općih akata kojima se predviđaju mjere ograničavanja u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike protiv fizičkih osoba ili subjekata, presuđeno da je jamstvo prava na obranu u načelu potpuno primjenjivo te da zainteresirani subjekt ima pravo dobiti priliku iskoristiti svoje pravo da učinkovito izloži svoje stajalište o elementima koji mu se stavljaju na teret (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2006., *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Vijeće*, T-228/02, Zb., EU:T:2006:384, t. 91. do 108. te *Sison/Vijeće*, t. 133. *supra*, EU:T:2007:207, t. 139. do 155.).
- 136 Međutim, taj je zaključak opravdan činjenicom da se tim aktima nameću gospodarske i financijske mjere ograničavanja osobama ili tijelima na koje se odnose (presude *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Vijeće*, t. 135. *supra*, EU:T:2006:384, t. 98. te *Sison/Vijeće*, t. 133. *supra*, EU:T:2007:207, t. 146.). Dakle, ta sudska praksa ne može se prenijeti u ovaj predmet.

- 137 Iz navedenoga proizlazi da, suprotno tvrdnjama Fronta Polisario, budući da je pobijana odluka donesena nakon provođenja posebnog zakonodavnog postupka radi odobrenja sporazuma općeg opsega i područja primjene, Vijeće nije bilo obvezno savjetovati se s Frontom Polisario prije njezina donošenja.
- 138 Nadalje, obveza savjetovanja s Frontom Polisario prije donošenja pobijane odluke ne proizlazi ni iz međunarodnog prava. U tom pogledu valja istaknuti da tužitelj nije iznio nikakve pojedinosti o podrijetlu i opsegu „obveze savjetovanja koja proizlazi iz međunarodnog prava“ na koju se poziva i koju nejasno spominje u svojim pismenima.
- 139 Prema tome, drugi tužbeni razlog valja odbaciti kao neutemeljen.

Ostali tužbeni razlozi

- 140 Treći do jedanaesti tužbeni razlog Fronta Polisario odnose se na unutarnju zakonitost pobijane odluke. Kako je već istaknuto u točki 117. ove presude, Front Polisario u biti tvrdi da je pobijana odluka nezakonita jer je Vijeće odobrilo sklapanje sporazuma s Kraljevinom Marokom, koji se također primjenjuje na dio Zapadne Sahare kojim upravlja Kraljevina Maroko, unatoč nepostojanju međunarodnog priznanja pretenzije Maroka na to područje. Ta nezakonitost proizlazi iz povrede prava Unije zbog razloga iznesenih u okviru trećeg do osmog tužbenog razloga kao i međunarodnog prava, zbog razloga iznesenih u okviru devetog do jedanaestog tužbenog razloga.
- 141 Prema tome, valja ispitati može li i, ako je to primjenjivo, pod kojim uvjetima Unija s trećom zemljom zaključiti sporazum kao što je onaj odobren pobijanom odlukom, koji se također primjenjuje na sporno područje.

Postojanje apsolutne zabrane sklapanja sporazuma koji se može primjenjivati na sporno područje

- 142 Kao prvo valja utvrditi je li na temelju tužbenih razloga i argumenata na koje se poziva Front Polisario moguće zaključiti da je Vijeću u svakom slučaju zabranjeno odobriti sklapanje sporazuma s trećom zemljom koji se može primjenjivati na sporno područje.

– Treći tužbeni razlog

- 143 U okviru trećeg tužbenog razloga tužitelj se poziva na odredbe i sudsku praksu koja se odnosi na poštovanje temeljnih prava od strane Unije kako bi istaknuo da je, kad je odlučilo „objaviti sporazum koji krši pravo na samoodređenje naroda Sahrawi te čiji je neposredni učinak ohrabrivanje politike aneksije koju vodi Maroko, okupatorska sila, Vijeće povrijedilo načela slobode, sigurnosti i pravde, čime je okrenulo leđa poštovanju temeljnih prava i pravnih sustava država članica“.
- 144 Kako tvrdi Front Polisario, „to je napad na slobodu jer je tom odlukom zanemarena te čak i povrijeđena sloboda naroda te se njome potiče gospodarska dominacija i nastoje izmijeniti strukture stanovništva, kako bi se što više zakomplicirala mogućnost održavanja referenduma za samoodređenje“. Front Polisario također ističe „povredu pravne sigurnosti“ pozivajući se na navodne povrede „pojedinačnih prava“ „naroda Sahrawi“ od strane „režima koji provodi aneksiju“ kao i na, kako tvrdi, nevaženje potvrda o podrijetlu koje marokanske vlasti izdaju za izvoz proizvoda podrijetlom iz Zapadne Sahare. Naposljetku, poziva se na „povredu sloboda, neovisno o tome radi li se o kolektivnoj slobodi naroda Sahrawi [...] ili nepoštovanju vlasništva, slobode kretanja, slobode izražavanja, pravâ na obranu i načela dostojanstva“.

- 145 Valja istaknuti da je točno da je, kako podsjeća Front Polisario, člankom 6. UFEU-a predviđeno da Unija priznaje prava, slobode i načela utvrđena u Povelji o temeljnim pravima, dok u skladu s člankom 67. UFEU-a Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica.
- 146 Međutim, ni iz navedenih odredaba ni iz odredaba Povelje o temeljnim pravima ne proizlazi apsolutna zabrana Uniji da sklopi sporazum s trećom zemljom o gospodarskoj razmjeni u području poljoprivrednih proizvoda, prerađenih poljoprivrednih proizvoda, ribe i proizvoda ribarstva koji se također može primjenjivati na području pod nadzorom te treće zemlje iako njezin suverenitet na tom području nije međunarodno priznat.
- 147 Pitanje o tome pod kojim se uvjetima takav sporazum može sklopiti bez povrede obveze Europske unije da prizna temeljna prava ispituje se, zajedno se s ostalim argumentima tužitelja koji se odnose na primjenu i poštovanje od strane institucija Unije njihove diskrecijske ovlasti, u točki 223. i sljedećima ove presude.
- 148 Podložno tom ispitivanju valja odbiti treći tužbeni razlog u mjeri u kojoj se njime Vijeću prebacuje povreda navodne apsolutne zabrane sklapanja sporazuma kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku.

– Četvrti tužbeni razlog

- 149 Front Polisario svojim četvrtim tužbenim razlogom ističe da valja poništiti pobijanu odluku jer je protivna načelu dosljednosti politika Unije u skladu s člankom 7. UFEU-a, u kojemu je navedeno da „Unija osigurava dosljednost svojih politika i aktivnosti, uzimajući pritom u obzir sve svoje ciljeve“. Kako tvrdi Front Polisario, pobijanom odlukom „izražava se potpora *de facto* suverenosti [Kraljevine] Maroka na području Zapadne Sahare“ te se njome „izražava politička i gospodarska potpora [Kraljevini] Maroku, koja krši pravo UN-a i načelo suverenosti“, iako nijedna europska država nije priznala suverenost Kraljevine Maroka u Zapadnoj Sahari te iako je Unija prihvaćena kao članica UN-a u svojstvu promatrača.
- 150 Stoga Front Polisario smatra da „načelo dosljednosti“ zabranjuje Uniji da donosi akte koji za izravni učinak imaju povredu prava na samoodređenje, iako države članice poštuju to pravo time što odbijaju priznati suverenost Kraljevine Maroka na području Zapadne Sahare.
- 151 Naposljetku, Front Polisario ističe da je „očita i jedna druga nedosljednost“. Tvrdi da Unija „ne može sankcionirati određene povrede pravâ, kao što je to učinila sa Sirijom, a podupirati ostale, posebice kad se radi o pravilima *jus cogens*“.
- 152 U svojoj se replici Front Polisario poziva na „treću nedosljednost Unije“. Ističe da služba Komisije za humanitarnu pomoć odobrava znatne iznose pomoći izbjeglicama iz naroda Sahrawi koji borave u kampovima (vidjeti t. 16. ove presude), dok Vijeće istodobno donošenjem pobijane odluke „doprinosi jačanju vlasti koju [Kraljevina] Maroko ima nad Zapadnom Saharom te, *in fine*, stvaranju izbjeglica iz naroda Sahrawi“.
- 153 Valja utvrditi da članak 7. UFEU-a ne može služiti kao potpora argumentima Fronta Polisario. Različite politike Unije proizlaze iz različitih odredaba osnivačkih ugovora i akata donesenih na temelju tih odredaba. Navodna „nedosljednost“ akta s politikom Unije u određenom području nužno podrazumijeva da je predmetni akt protivan određenoj odredbi, pravilu ili načelu na kojem se ta politika temelji. Kad bi se utvrdila, ta bi činjenica sama bila dostatna za poništenje predmetnog akta, bez potrebe za pozivanjem na članak 7. UFEU-a.

154 U ovom slučaju, kako bi istaknuo povredu načela dosljednosti, Front Polisario polazi od pretpostavke da se odobrenjem pobijane odluke o predmetnom sporazumu između Europske unije i Kraljevine Maroka „podupire“ „suverenost“ Kraljevine Maroka u Zapadnoj Sahari. Ta je pretpostavka pogrešna: budući da se u predmetnom sporazumu ne pojavljuje odredba s takvim učinkom, sama činjenica da Europska unija dopušta da Kraljevina Maroko primjenjuje odredbe Sporazuma u pogledu poljoprivrednih proizvoda ili proizvoda ribarstva koji se izvoze prema Europskoj uniji iz dijela područja Zapadne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroka ili na proizvode koji se uvoze na to područje ne znači i priznanje marokanskog suvereniteta na tom području.

155 Što se tiče argumenta prema kojemu je Europska unija povrijedila „pravo UN-a“ ili *jus cogens*, to nema nikakve veze s navodnom povredom članka 7. UFEU-a. Njime se samo ponavljaju argumenti izneseni u potporu desetom tužbenom razlogu, koji je ispitan u nastavku presude.

156 Argument koji se temelji na činjenici da je Europska unija donijela mjere ograničavanja u pogledu stanja u drugim zemljama nije dovoljan da dokaže navodnu „nedosljednost“ politike Unije. Valja podsjetiti da, kako proizlazi iz sudske prakse u području mjera ograničavanja donesenih u pogledu stanja u Siriji, Vijeće ima diskrecijsku ovlast u tom području (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2013., Makhlouf/Vijeće, T-383/11, Zb., EU:T:2013:431, t. 63.). Prema tome, Vijeću se ne može predbaciti nedosljednost zbog činjenice da je donijelo mjere ograničavanja u pogledu situacije u jednoj zemlji, dok u nekoj drugoj to nije učinilo.

157 Naposljetku, što se tiče „treće nedosljednosti“ na koju se poziva Front Polisario u svojoj replici, valja utvrditi da pružanje potpore Unije izbjeglicama naroda Sahrawi koji su smješteni u kampovima, iako istodobno zaključuje sporazume s Kraljevinom Marokom, kao što je onaj odobren pobijanom odlukom, nije nedosljednost u njezinoj politici, nego, upravo suprotno, pokazuje da ne želi zauzeti stranu u sporu u kojemu su suprotstavljeni tužitelj i Kraljevina Maroko, dok istodobno podupire napore UN-a usmjerene prema pravednom i održivom rješenju tog spora putem pregovora.

158 Prema tome, valja odbiti četvrti tužbeni razlog.

– Peti tužbeni razlog

159 U potporu petom tužbenom razlogu Front Polisario poziva se na članak 2., članak 3. stavak 5. te članak 21. UEU-a i članak 205. UFEU-a. Ističe da je pobijana odluka protivna temeljnim vrijednostima Europske unije na kojima se temelji njezino vanjsko djelovanje. Kako tvrdi tužitelj, odobrenjem sporazuma na koji se odnosi pobijana odluka Vijeće je „prekršilo rezolucije UN-a i sporazum postignut između [Kraljevine] Maroka i Fronta Polisario u svrhu organiziranja referenduma o samoodređenju te potaklo nezakonitu politiku aneksije koju vodi [Kraljevina] Maroko“. Smatra da je „bilo dovoljno obustaviti sporazum“ jer je Vijeće „bilo posve svjesno činjenice da su se gospodarskim razvojem [Kraljevine] Maroka na području Zapadne Sahare željele promijeniti društvene strukture i izobličiti sama ideja referenduma“.

160 U skladu s člankom 2. UEU-a:

„Unija se temelji na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Te su vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca.“

161 Člankom 3. stavkom 5. UEU-a određeno je kako slijedi:

„U svojim odnosima s ostatkom svijeta, Unija podržava i promiče svoje vrijednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Ona doprinosi miru, sigurnosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju među narodima, slobodnoj i poštenoj trgovini, iskorjenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, osobito prava djeteta, te strogo poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda.“

162 Članak 21. UEU-a, koji je dio glave V. poglavlja 1. Ugovora o EU-u, glasi kako slijedi:

„1. Djelovanje Unije na međunarodnoj sceni vodi se načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koja ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načela Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava.

Unija nastoji razvijati odnose i graditi partnerstva s trećim zemljama i međunarodnim, regionalnim ili globalnim organizacijama s kojima dijeli načela iz prvog podstavka. Ona promiče multilateralna rješenja zajedničkih problema, osobito u okviru Ujedinjenih naroda.

2. Unija utvrđuje i provodi zajedničke politike i djelovanja i nastoji ostvariti visok stupanj suradnje u svim područjima međunarodnih odnosa radi:

- a) zaštite svojih vrijednosti, temeljnih interesa, sigurnosti, neovisnosti i cjelovitosti;
- b) učvršćivanja i podrške demokraciji, vladavini prava, ljudskim pravima i načelima međunarodnog prava;
- c) očuvanja mira, sprečavanja sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti u skladu s ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih naroda, načelima Helsinškoga završnog akta i ciljevima Pariške povelje, uključujući i one koji se odnose na vanjske granice;
- d) podupiranja održivoga gospodarskog i socijalnog razvoja te razvoja zaštite okoliša u zemljama u razvoju, prvenstveno radi iskorjenjivanja siromaštva;
- e) poticanja integracije svih zemalja u svjetsko gospodarstvo, uključujući i postupnim ukidanjem ograničenja u međunarodnoj trgovini;
- f) pružanja pomoći razvoju međunarodnih mjera za očuvanje i poboljšanje kvalitete okoliša i održivog upravljanja svjetskim prirodnim bogatstvima, kako bi osigurala održivi razvoj;

[...]

3. [...]

Unija osigurava koherentnost među različitim područjima svojeg vanjskog djelovanja, kao i između njih i svojih drugih politika. Vijeće i Komisija, uz pomoć Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, osiguravaju tu koherentnost i surađuju u tu svrhu.“

163 Naposljetku, člankom 205. UFEU-a, koji je dio petog dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije pod nazivom „Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije“, predviđeno je da se „[d]jelovanje Unije na međunarodnoj sceni na temelju ovog dijela vodi [...] načelima, ostvaruje ciljeve i provodi se u skladu s općim odredbama utvrđenima u poglavlju 1. glave V. Ugovora o Europskoj uniji.“

- 164 Prema sudskoj praksi, institucije Unije u području vanjskih gospodarskih odnosa, u koje spada sporazum na koji se odnosi pobijana odluka, imaju široku diskrecijsku ovlast (vidjeti u tom smislu presudu od 6. srpnja 1995., *Odigitria/Vijeće i Komisija*, T-572/93, Zb., EU:T:1995:131, t. 38.).
- 165 Prema tome, ne može se prihvatiti tvrdnja da iz „temeljnih vrijednosti Unije“ ili odredaba na koje se poziva Front Polisario u okviru ovog tužbenog razloga proizlazi da je sklapanje sporazuma između Vijeća i treće zemlje koji se može primjenjivati na sporno područje u svakom slučaju zabranjeno.
- 166 Uostalom, pitanje izvršavanja široke diskrecijske ovlasti Vijeća koju priznaje sudska praksa navedena u točki 164. ove presude kao i bitni elementi koje valja uzeti u obzir u tom kontekstu ispituju se u nastavku teksta (vidjeti t. 223. i sljedeće ove presude).
- 167 Uz pridržaj tog ispitivanja valja odbiti peti tužbeni razlog.

– Šesti tužbeni razlog

- 168 U okviru šestog tužbenog razloga tužitelj ističe da je pobijana odluka protivna cilju održivog razvoja „jer se njome okupatorskoj sili omogućuje da poveća stupanj iskorištavanja prirodnih resursa autonomnog naroda“. U tom se pogledu poziva na članak 11. UFEU-a, prema kojem se „[z]ahtjevi zaštite okoliša moraju [...] uključiti u određivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije, posebice s ciljem promicanja održivog razvoja“. Također se poziva na nekoliko tekstova UN-a i Organizacije za prehranu i poljoprivredu UN-a (FAO).
- 169 Tužitelj dodaje da Kraljevina Maroko „vodi politiku aneksije i upravlja poslovima Zapadne Sahare putem svojeg Ministarstva unutarnjih poslova te odbija [...] podastrijeti račune o svojoj upravi pred UN-om“. Front Polisario iz navedenog zaključuje da pobijana odluka „ne samo da [...] otima narodu Sahrawi njegovo pravo na razvoj nego i potiče politiku gospodarske pljačke, čiji je najvažniji cilj uništiti društvo Sahrawi“.
- 170 Front Polisario u svojoj replici dodaje kako „velika trgovačka društva pod nadzorom Maroka iskorištavaju resurse [Zapadne Sahare] s ciljem pljačkanja naroda Sahrawi u svrhu jačanja marokanskoga gospodarstva i faktičkog učvršćenja marokanske aneksije“.
- 171 U ovoj fazi dovoljno je istaknuti da iz prethodno navedenih tvrdnji Fronta Polisario ili iz odredaba na koje se poziva ne proizlazi da Vijeće podliježe apsolutnoj zabrani sklapanja sporazuma s trećom zemljom koji se može primjenjivati na sporno područje.
- 172 Prema tome, pod uvjetom da taj tužbeni razlog valja shvatiti na način da se njime ističe povreda takve zabrane, valja ga odbiti. Što se tiče preostalog dijela, argumentaciju Fronta Polisario valja ispitati u okviru analize pitanja izvršavanja diskrecijske ovlasti od strane Vijeća (vidjeti t. 223. i sljedeće ove presude).

– Sedmi tužbeni razlog

- 173 Sudeći prema naslovu koji je odabrao tužitelj, sedmi tužbeni razlog temelji se na „suprotnosti [pobijane] odluke načelima i ciljevima vanjskog djelovanja Unije u području razvojne suradnje“. Tužitelj se poziva na članak 208. stavak 2. UFEU-a, u skladu s kojim „Unija i države članice poštuju preuzete obveze i vode računa o ciljevima koje su odobrile u okviru Ujedinjenih naroda i ostalih nadležnih međunarodnih organizacija“. Također se poziva na članak 220. UFEU-a (vidjeti t. 129. ove presude).

174 Konkretnije, Front Polisario ističe da „tekst članka [208. stavka 2. UFEU-a], u kojem se koristi izraz ‚odobrile‘, predstavlja temelj na kojem se u odnosu na Uniju mogu isticati obveze i ciljevi iz rezolucija [UN-a], uključujući Milenijsku deklaraciju i rezolucije, u čijem je sastavljanju [Unija] sudjelovala“.

175 Valja utvrditi da iz argumentacije tužitelja izložene u točki 174. ove presude nije moguće razumjeti što predbacuje Vijeću i zbog čega bi pobijana odluka bila protivna „načelima i ciljevima vanjskog djelovanja Unije“ ili tekstovima UN-a, uključujući i Milenijsku deklaraciju. Prema tome, ovaj tužbeni razlog valja odbiti kao nedopušten.

– Osmi tužbeni razlog

176 Osmi tužbeni razlog odnosi se na povredu načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja. Nakon što je podsjetio na sudsku praksu u tom području, Front Polisario ističe da je imao legitiman razlog vjerovati da Unija i njezine institucije poštuju međunarodno pravo.

177 Kako podsjeća sam tužitelj, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da pravo pozivati se na zaštitu legitimnih očekivanja ima svaki pojedinac koji se nalazi u položaju iz kojeg proizlazi da mu je administrativno tijelo Unije dalo povoda za osnovana očekivanja pružajući mu precizna jamstva. Takva jamstva predstavljaju – bez obzira na oblik u kojem su dana – detaljne, bezuvjetne i usklađene informacije koje proizlaze iz ovlaštenih i pouzdanih izvora. Nasuprot tomu, nitko se ne može pozivati na povredu tog načela ako ne postoje konkretna jamstva koja mu je dalo upravno tijelo (vidjeti presudu od 19. studenoga 2009., Denka International/Komisija, T-334/07, Zb., EU:T:2009:453, t. 148. i navedenu sudsku praksu).

178 U ovom slučaju valja utvrditi da se tužitelj ne poziva ni na kakvo precizno jamstvo koje su mu pružila upravna tijela Unije što se tiče njezina postupanja u vezi s tim pitanjem, zbog čega se ovaj tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela legitimnog očekivanja, ne može prihvatiti. Argument prema kojemu pobijana odluka u biti krši međunarodno pravo valja ispitati u okviru analize jedanaestog tužbenog razloga, koji se temelji upravo na povredi međunarodnog prava.

– Uvodna razmatranja o utjecaju međunarodnog prava

179 Budući da se Front Polisario oslanja na povredu nekoliko međunarodnih sporazuma koje je sklopila Unija (deveti tužbeni razlog) kao i na povredu „općeg međunarodnog prava“ (deseti tužbeni razlog), razmatranja koja slijede relevantna su za ocjenu zakonitosti akta Unije u pogledu međunarodnog prava.

180 Kako proizlazi iz članka 3. stavka 5. UEU-a, Europska unija doprinosi strogo poštovanju i razvoju međunarodnog prava. Prema tome, pri donošenju akta dužna je poštovati međunarodno pravo u cjelini, uključujući međunarodno običajno pravo, koje obvezuje institucije Unije (vidjeti presudu od 21. prosinca 2011., Air Transport Association of America i dr., C-366/10, Zb., EU:C:2011:864, t. 101. i navedenu sudsku praksu).

181 Osim toga, sukladno načelima međunarodnog prava, institucije Unije koje su ovlaštene voditi pregovore i sklapati međunarodne sporazume mogu se dogovoriti s predmetnim trećim zemljama o učincima koje odredbe tog sporazuma trebaju imati u unutaršnjem poretku ugovornih strana. Nadležni sudovi Unije dužni su ispitati to pitanje na isti način kao i svako drugo pitanje tumačenja u smislu primjene sporazuma u Uniji samo ako to pitanje nije uređeno sporazumom (vidjeti presudu Air Transport Association of America i dr., t. 180. *supra*, EU:C:2011:864, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

- 182 Također valja podsjetiti da su, na temelju članka 216. stavka 2. UFEU-a, sporazumi koje sklapa Unija obvezujući za institucije Unije i za njezine države članice, zbog čega su nadređeni aktima Unije. Iz toga slijedi da na valjanost akta Unije može utjecati njegova neusklađenost s takvim pravilima međunarodnog prava (vidjeti presudu *Air Transport Association of America i dr.*, t. 180. *supra*, EU:C:2011:864, t. 50. i 51. i navedenu sudsku praksu).
- 183 Međutim, kao prvo, Sud je također presudio da Unija mora biti obvezana tim pravilima (vidjeti presudu *Air Transport Association of America i dr.*, t. 180. *supra*, EU:C:2011:864, t. 52. i navedenu sudsku praksu).
- 184 Nadalje, utvrdio je da sud Unije može provesti ispitivanje valjanosti pravnog akta Unije u pogledu međunarodnog sporazuma samo ako to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma (vidjeti presudu *Air Transport Association of America i dr.*, t. 180. *supra*, EU:C:2011:864, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 185 Naposljetku, ako narav i struktura predmetnog sporazuma dopuštaju kontrolu valjanosti pravnog akta Unije u pogledu odredaba tog sporazuma, također je nužno da odredbe tog sporazuma na koje se poziva u svrhu ispitivanja valjanosti pravnog akta Unije moraju s gledišta svojeg sadržaja biti bezuvjetne i dovoljno precizne. Taj je uvjet ispunjen ako odredba na koju se poziva sadržava jasnu i preciznu obvezu koja u svojoj provedbi ili u svojim učincima nije podređena donošenju naknadnog akta (vidjeti presudu *Air Transport Association of America i dr.*, t. 180. *supra*, EU:C:2011:864, t. 54. i 55. i navedenu sudsku praksu).
- 186 O prethodno navedenim razmatranjima valja voditi računa u nastavku prilikom ispitivanja devetog do jedanaestog tužbenog razloga.
- Deveti tužbeni razlog
- 187 U okviru devetog tužbenog razloga tužitelj ističe da valja poništiti pobijanu odluku „jer je protivna brojnim međunarodnim sporazumima obvezujućim za Uniju“.
- 188 Kao prvo, tužitelj se poziva na Sporazum o pridruživanju s Marokom te posebice na njegovu preambulu, koja upućuje na poštovanje načela Povelje Ujedinjenih naroda, kao i na njegov članak 2., u skladu s kojim se unutarnja i vanjska politika Unije i Maroka temelje na poštovanju demokratskih načela i temeljnih ljudskih prava, koja čine ključni element tog sporazuma.
- 189 Tužitelj tvrdi da je pobijana odluka protivna navedenim načelima jer se njome „povređuje pravo na samoodređenje i prava koja iz njega proizlaze, posebice suverenost u području prirodnih resursa i prvenstvo interesa stanovnika Zapadne Sahare“. Tužitelj dodaje da „[Kraljevina] Maroko povređuje pravo na samoodređenje, koje je uvjet *sine qua non* za poštovanje ljudskih prava i političkih i gospodarskih sloboda“ te se ponovno poziva na „aneksijsku politiku [Kraljevine] Maroka“ kojom se „želi spriječiti organiziranje referendumu o samoodređenju“.
- 190 Kao drugo, tužitelj se poziva na Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravu mora potpisanu 10. prosinca 1982. u Montego Bayu (u daljnjem tekstu: Konvencija iz Montego Baya), koja je stupila na snagu 16. studenoga 1994. te koja je u ime Unije odobrena Odlukom Vijeća 98/392/EZ od 23. ožujka 1998. o sklapanju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982. i Sporazuma o primjeni njezinog dijela XI. od 28. srpnja 1994. od strane Europske zajednice (SL L 179, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 2., str. 86.). Tužitelj ističe da, sukladno odredbama Konvencije iz Montego Baya, narod Zapadne Sahare ima suverena prava nad morem uz obalu Zapadne Sahare. Kraljevina Maroko kao „okupatorska sila“ mora izvršavati prava naroda Zapadne Sahare u skladu s načelom prvenstva njegovih interesa. Međutim, Kraljevina Maroko sustavno zanemaruje ta pravila i koristi nadzor nad morem kako bi se zadržala u Zapadnoj Sahari.

S druge strane, Vijeće je pobijanom odlukom počinilo povredu „tih odredaba“ jer „povećanjem liberalizacije trgovine u području proizvoda ribarstva s Marokom pruža potporu Maroku, koji nezakonito koristi svoja prava nad tim dijelom mora“. Tužitelj dodaje da Kraljevina Maroko „iskorištava te vode sukladno svojem vlastitom interesu, s ciljem ostvarenja trenutačne dobiti i stvaranja gospodarske klime koja otežava održavanje referenduma o samoodređenju“.

- 191 Kao treće, tužitelj se poziva na povredu „kriterija porijekla“, koji, kako tvrdi, proizlazi iz Konvencije iz Montego Baya, Sporazuma o pridruživanju s Marokom i njegova protokola br. 4, Sporazuma o partnerstvu u ribarstvu između Europske zajednice i Kraljevine Maroka, odobrenog u ime Zajednice Uredbom Vijeća (EZ) br. 764/2006 od 22. svibnja 2006. (SL L 141, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 4., svezak 8., str. 153.), kao i Sporazuma u obliku razmjene pisama o primjeni Sporazuma o suradnji u području morskog ribarstva između Europske zajednice i Kraljevine Maroka, parafiranog u Bruxellesu 13. studenoga 1995. i odobrenog u ime Zajednice Odlukom Vijeća 95/540/EZ od 7. prosinca 1995. (SL L 306, str. 1.).
- 192 Kako tvrdi tužitelj, „u svrhu utvrđivanja područja primjene različitih sporazuma koji obvezuju [Uniju] i njezine države članice te [Kraljevinu] Maroko, Konvencija [iz Montego Baya] predstavlja relevantnu referencu te navedeno područje primjene nedvosmisleno definira kao teritorij [Kraljevine] Maroka“.
- 193 Neovisno o tome mogu li se različiti sporazumi i konvencije na koje se poziva tužitelj uzeti u obzir u svrhu utvrđivanja valjanosti akta Unije s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 184. i 185. ove presude, valja utvrditi da, osim Konvencije iz Montego Baya, ostali sporazumi na koje se poziva tužitelj jesu sporazumi sklopljeni između Unije i Kraljevine Maroka, odnosno istih ugovornih strana koje su sklopile sporazum odobren pobijanom odlukom. Ustvari, jedan je od tih sporazuma i Sporazum o pridruživanju sklopljen s Marokom koji se želi izmijeniti upravo sporazumom na koji se odnosi pobijana odluka.
- 194 U tim okolnostima, čak i pod pretpostavkom da su određene odredbe sporazuma čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom protivne odredbama prethodno sklopljenih sporazuma između Unije i Kraljevine Maroka na koje se poziva tužitelj, to ne dokazuje nikakvu nezakonitost jer su Unija i Kraljevina Maroko u svakom trenutku slobodne izmijeniti sporazume koje su sklopile novim sporazumom, kao što je onaj na koji se odnosi pobijana odluka.
- 195 Što se tiče Konvencije iz Montego Baya, valja podsjetiti da, kako je presudio Sud, narav i struktura te konvencije sprečavaju sudove Unije da ocijene valjanost akta Unije s obzirom na tu konvenciju (presuda od 3. lipnja 2008., Intertanko i dr., C-308/06, Zb., EU:C:2008:312, t. 65.).
- 196 Međutim, tužitelj se poziva na tu konvenciju kako bi u biti tvrdio da proizvodi ribarstva podrijetlom iz voda uz obalu Zapadne Sahare čine dio prirodnih resursa Zapadne Sahare.
- 197 U tom je pogledu već istaknuto da se sporazum čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom također primjenjuje na Zapadnu Saharu te na proizvode podrijetlom s tog područja i njegove prirodne resurse, neovisno o tome o kojim je resursima riječ te neovisno o tome moraju li biti utvrđeni u skladu s Konvencijom iz Montego Baya.
- 198 Međutim, ni iz jednog argumenta koji je naveo tužitelj u okviru ovog tužbenog razloga ne proizlazi da je sklapanje sporazuma između Vijeća i treće zemlje koji se odnosi na sporno područje uvijek zabranjeno.
- 199 Prema tome, pod uvjetom da taj tužbeni razlog valja shvatiti na način da se njime ističe povreda takve apsolutne zabrane, mora ga se odbiti. Ako argumente tužitelja, ili neke od njih, valja shvatiti na način da se njima ističe očita pogreška Vijeća u ocjeni, dovoljno je podsjetiti da se pitanje izvršavanja diskrecijske ovlasti Vijeća kojom raspolaže u tom području ispituje u točki 223. i sljedećima ove presude.

– Deseti tužbeni razlog

- 200 Front Polisario svojim desetim tužbenim razlogom ističe da valja poništiti pobijanu odluku jer je protivna pravu na samoodređenje, kogentnom pravilu međunarodnog prava, kao i pravima koja proizlaze iz njega. Tvrdi da se pobijanom odlukom pruža potpora Kraljevini Maroku u njezinoj okupatorskoj politici i politici „gospodarske kolonizacije“ Zapadne Sahare.
- 201 Front Polisario također ističe da pobijana odluka stvara obveze na koje nije pristao, protivno relativnom učinku ugovorâ. Dodaje da je Unija dužna poštovati „međunarodno humanitarno pravo“ u koje, kako tvrdi, spadaju odredbe pravilnika priloženog Konvenciji o zakonima i običajima rata na kopnu, potpisanoj u Haagu 18. listopada 1907., Konvencije o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata, potpisane 12. kolovoza 1949. u Ženevi, te Statuta Međunarodnog kaznenog suda, potpisanog u Rimu 17. srpnja 1998. Tvrdi da Vijeće donošenjem pobijane odluke „dopušta Kraljevini Maroku da učvrsti svoju politiku kolonizacije Zapadne Sahare s gospodarskog stajališta“.
- 202 Kao prvo, valja utvrditi da ništa iz pobijane odluke ili iz sporazuma čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom ne podrazumijeva da Unija priznaje marokanske zahtjeve u pogledu Zapadne Sahare. Činjenica da se predmetni sporazum primjenjuje i na proizvode koji se izvoze iz dijela Zapadne Sahare koji kontrolira Maroko ili uvoze u njega nije istovjetna takvom priznanju.
- 203 Što se tiče argumenta koji se temelji na relativnom učinku ugovora, suprotno tvrdnjama Fronta Polisario, iako ima izravni i osobni utjecaj na njega, sporazum na koji se odnosi pobijana odluka ne podrazumijeva nikakvu obvezu tužitelja jer se primjenjuje samo na dio Zapadne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroka, i to dok taj nadzor traje. Ako nakon planiranog referenduma o samoodređenju dođe do toga da Front Polisario proširi svoj nadzor na cijelo područje Zapadne Sahare, jasno je da neće biti obvezan odredbama predmetnog sporazuma sklopljenog između Kraljevine Maroka i Europske unije.
- 204 Što se tiče argumenta koji se temelji na povredi humanitarnog prava, valja utvrditi da je argument tužitelja vrlo sažet i iz njega nije moguće razumjeti na koje je sve načine to pravo povrijeđeno sklapanjem sporazuma na koji se odnosi pobijana odluka.
- 205 Općenito govoreći, iz argumenata ili elemenata na koje se poziva tužitelj nije vidljivo postojanje pravila međunarodnog običajnog prava koje bi zabranjivalo sklapanje međunarodnog sporazuma koji se može primjenjivati na sporno područje.
- 206 Međunarodnom sudu upućeno je to pitanje, ali on u svojoj presudi koja se odnosi na Istočni Timor (Portugal protiv Australije, Zbornik Međunarodnog suda iz 1995., str. 90.) nije odlučio o njemu, uz obrazloženje da bi za njegovo rješavanje morao odlučiti i o zakonitosti postupanja Republike Indonezije bez suglasnosti te države (prethodno navedena presuda Portugal protiv Australije, t. 35.).
- 207 Tužitelj je također dostavio dopis od 29. siječnja 2002. koji je predsjedniku Vijeća sigurnosti uputio pomoćnik glavnog tajnika za pravna pitanja, pravni savjetnik UN-a, kao odgovor na zahtjev članova Vijeća sigurnosti za njegovo mišljenje o zakonitosti odluka koje su marokanske vlasti donijele u pogledu ponude i potpisivanja ugovora o istraživanju mineralnih izvora Zapadne Sahare sklopljenih sa stranim trgovačkim društvima.
- 208 U tom je dopisu pravni savjetnik UN-a prikazao pravila međunarodnog prava, sudsku praksu Međunarodnog suda te praksu država u tom području. U točki 24. dopisa među ostalim je istaknuo sljedeće:

„Neovisno o činjenici da je ograničena, nedavna praksa država pokazuje da sile [koje upravljaju određenim područjem] kao i treće zemlje imaju sljedeći *opinio juris*: ako se resursi nesamoupravnih područja iskorištavaju u korist narodâ tih područja, u njihovo ime ili na temelju savjetovanja s njihovim

predstavnicima, smatra se da je to iskorištavanje u skladu s obvezama sila [koje upravljaju tim područjima] na temelju [Povelje Ujedinjenih naroda] te u skladu s rezolucijama Opće skupštine i načelom ‚stalne suverenosti nad prirodnim resursima‘ utvrđenim u njima.“

209 Na temelju navedenoga, na postavljeno je pitanje odgovorio kako slijedi:

„Iako ugovori koji su predmet zahtjeva Vijeća sigurnosti sami po sebi nisu nezakoniti, ako se daljnje istraživanje i iskorištavanje budu provodili na način protivan interesima i volji naroda Zapadne Sahare, njima će se kršiti načela međunarodnog prava koja se primjenjuju na djelatnosti povezane s mineralnim resursima nesamoupravnih područja.“ (t. 25. dopisa).

210 Iz navedenoga proizlazi da pravni savjetnik UN-a nije smatrao da je sklapanje međunarodnog sporazuma koji se može primjenjivati na sporno područje uvijek zabranjeno međunarodnim pravom.

211 Prema tome, u mjeri u kojoj se ovaj tužbeni razlog mora shvatiti na način da se njime ističe povreda pravila „međunarodnog općeg prava“ koju je počinilo Vijeće, a iz kojeg proizlazi apsolutna zabrana sklapanja međunarodnih sporazuma koji se mogu primjenjivati na sporno područje, valja ga odbiti. Što se tiče argumenata koje je tužitelj iznio u okviru ovog tužbenog razloga koji se odnose na izvršavanje diskrecijske ovlasti kojom raspolaže Vijeće, oni će se ispitati u točki 223. i sljedećima ove presude.

– Jedanaesti tužbeni razlog

212 U okviru jedanaestog, ujedno posljednjeg tužbenog razloga tužitelj se poziva na različite odredbe nacrtanog članka o odgovornosti međunarodnih organizacija za međunarodnopravno nezakonite čine, kako ga je 2011. usvojila Komisija UN-a za međunarodno pravo, kako bi istaknuo da je Vijeće donošenjem pobijane odluke uzrokovalo odgovornost Unije za međunarodnopravno nezakonite čine.

213 Međutim, taj tužbeni razlog ne donosi ništa novo u odnosu na ostatak argumentacije tužitelja. Valja podsjetiti da se u ovom predmetu radi o tužbi za poništenje, a ne tužbi za naknadu štete. Nije riječ o tome je li donošenjem pobijane odluke za Uniju nastala izvanugovorna odgovornost, što podrazumijeva nezakonitost te odluke. Pitanje jest upravo je li pobijana odluka nezakonita. Tužitelj u tom smislu ne iznosi nikakav novi argument, nego samo ponavlja tvrdnje prema kojima je Vijeće, u biti, sklapanjem sporazuma odobrenog pobijanom odlukom u ime Unije povrijedilo međunarodno pravo.

214 Prema tome, ovaj tužbeni razlog treba odbaciti.

– Zaključak o postojanju apsolutne zabrane sklapanja međunarodnih sporazuma koji se primjenjuju na sporna područja

215 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se iz tužbenih razloga i argumenata tužitelja ne može zaključiti da je pravom Unije ili međunarodnim pravom apsolutno zabranjeno s trećom zemljom sklopiti sporazum koji se može primjenjivati na sporno područje.

216 Taj je zaključak potvrđen i sudskom praksom Općeg suda.

217 Opći sud već je morao odlučiti o pitanju zakonitosti međunarodnog sporazuma sklopljenog između Unije i treće zemlje koji se također može primjenjivati na sporno područje, i to u predmetu koji je doveo do presude Odigitria/Vijeće i Komisija, t. 164. *supra* (EU:T:1995:131).

- 218 Ta se presuda odnosila na tužbu za naknadu štete koju je podnijelo trgovačko društvo koje je vlasnik ribarskog broda pod grčkom zastavom koji su zaustavile vlasti Gvineje Bisau zbog ribarenja bez dozvole u pomorskom području Gvineje Bisau. Ispostavilo se da je predmetni brod imao dozvolu za ribarenje koju su izdale senegalske vlasti, ali da je ribario u vodama za koje su i Republika Senegal i Republika Gvineja Bisau tvrdile da čine dio njihovih pomorskih područja. Tadašnja Europska ekonomska zajednica sklopila je sporazume o ribarstvu s objema zemljama, koji su se u oba slučaja odnosili na njihova cijela pomorska područja. Tužitelj u tom predmetu tražio je da mu Zajednica nadoknadi štetu koju je navodno pretrpio zbog zaustavljanja svojeg broda te se u tom kontekstu pozivao na navodnu nezakonitost propusta zbog kojeg iz područja primjene sporazuma o ribarstvu sklopljenih između Zajednice i svake od dviju predmetnih trećih zemalja nisu isključena područja koja su bila predmet spora među njima (presuda Odigitria/Vijeće i Komisija, t. 164. *supra*, EU:T:1995:131, t. 1. do 13. i 25.).
- 219 Opći sud odlučio je da taj propust nije nezakonit. U biti je zaključio da su institucije Europske unije, u okviru izvršavanja široke diskrecijske ovlasti kojom raspolažu u području vanjskih gospodarskih odnosa kao i u području zajedničke poljoprivredne politike (koja također obuhvaća ribarstvo), mogle odlučiti da nije bilo potrebno isključiti predmetno područje iz sporazumâ o ribarstvu sklopljenih s prethodno navedenim zemljama, unatoč sporu koji postoji među njima u pogledu voda za koje tvrde da su dio njihovih pomorskih područja, a da pritom nisu počinile očitu pogrešku u ocjeni (vidjeti u tom smislu presudu Odigitria/Vijeće i Komisija, t. 164. *supra*, EU:T:1995:131, t. 38.).
- 220 Prema tome, iz predmetne presude proizlazi *a contrario* da sklapanje sporazuma između Unije i treće zemlje koji se može primjenjivati na nekom spornom području nije uvijek protivno pravu Unije ili međunarodnom pravu, koje Unija mora poštovati.
- 221 Naime, kad bi to bio slučaj, Opći sud ne bi se u točki 38. presude Odigitria/Vijeće i Komisija, t. 164. *supra* (EU:T:1995:131), mogao pozivati na diskrecijsku ovlast institucija Unije u pogledu pitanja je li prikladno uključiti sporno područje između Republike Senegala i Republike Gvineje Bisau u područje primjene sporazuma o ribarstvu sklopljenih s tim dvjema državama. Ako bi takvo uključivanje u svakom slučaju bilo protivno pravu Unije ili međunarodnom pravu koje su institucije Unije dužne poštovati, očito je da one ne bi raspolagale nikakvom diskrecijskom ovlasti u odnosu na to pitanje.
- 222 Također valja podsjetiti da apsolutna zabrana sklapanja sporazuma koji se odnosi na sporno područje ne proizlazi ni iz razmatranja navedenih u dopisu pravnog savjetnika UN-a navedenog u točkama 207. do 210. ove presude. Naime, pravni savjetnik UN-a je u biti istaknuo da iskorištavanje prirodnih resursa Zapadne Sahare predstavlja „povredu načela međunarodnog prava“ samo ako se provodi „na način protivan interesima i volji naroda“ tog područja.

Diskrecijska ovlast institucija Unije i elementi koje moraju uzeti u obzir

- 223 S obzirom na sva prethodna razmatranja te kako proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 164. ove presude, valja zaključiti da institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlasti u pogledu pitanja prikladnosti sklapanja sporazuma s trećom zemljom koji će se primjenjivati na sporno područje.
- 224 Priznavanje široke diskrecijske ovlasti institucija Unije čini se dodatno opravdanim jer su, kako uostalom proizlazi iz dopisa pravnog savjetnika UN-a navedenog u ovoj presudi, pravila i načela međunarodnog prava primjenjiva u ovom području složena i neprecizna. Iz navedenog proizlazi da se sudski nadzor nužno mora ograničiti na pitanje je li nadležna institucija Unije, u ovom slučaju Vijeće, odobrivši sklapanje sporazuma kao što je sporazum odobren pobijanom odlukom, počinila očite pogreške u procjeni (vidjeti u tom smislu presudu od 16. lipnja 1998., Racke, C-162/96, Zb., EU:C:1998:293, t. 52.).

- 225 Imajući to na umu, posebice u slučajevima u kojima institucija Unije raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću, kako bi provjerio je li počinila očitu pogrešku u ocjeni, sudac Unije mora provjeriti je li ta institucija pomno i nepristrano ispitala sve relevantne elemente konkretnog slučaja, koji idu u prilog zaključcima koji se iz njih izvlače (presude od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, Zb., EU:C:1991:438, t. 14. te od 22. prosinca 2010., Gowan Comércio Internacional e Serviços, C-77/09, Zb., EU:C:2010:803, t. 57.).
- 226 Međutim, kako je istaknuto u točki 125. ove presude, Front Polisario u biti predbacuje Vijeću da prije donošenja pobijane odluke nije ocijenilo relevantne elemente predmetnog slučaja, posebice što se tiče mogućnosti primjene sporazuma čije je sklapanje odobreno pobijanom odlukom na Zapadnu Saharu i na proizvode koji se izvoze iz tog područja.
- 227 U tom pogledu, iako je točno da, kako je istaknuto u točki 146. ove presude, iz Povelje o temeljnim pravima, na koju se tužitelj poziva u okviru svojeg trećeg tužbenog razloga, za Uniju ne proizlazi apsolutna zabrana sklapanja sporazuma koji se može primjenjivati na sporno područje, ostaje činjenica da je zaštita temeljnih prava stanovništva tog područja od posebne važnosti i, prema tome, predstavlja pitanje koje Vijeće treba ispitati prije odobrenja takvog sporazuma.
- 228 Što se tiče sporazuma kojim se, među ostalim, nastoji olakšati izvoz različitih proizvoda podrijetlom iz predmetnog područja u Uniju, Vijeće je dužno pomno i nepristrano ispitati sve relevantne elemente kako bi se uvjerilo da se djelatnosti proizvodnje proizvodâ namijenjenih za izvoz ne provode na štetu stanovništva predmetnog područja te da ne podrazumijevaju povrede njegovih temeljnih prava, među ostalim, prava na ljudsko dostojanstvo, prava na život i prava na integritet osobe (članci 1. do 3. Povelje o temeljnim pravima), zabrane ropstva i prisilnog rada (članak 5. Povelje o temeljnim pravima), slobode izbora zanimanja (članak 15. Povelje o temeljnim pravima), slobode poduzetništva (članak 16. Povelje o temeljnim pravima), prava na vlasništvo (članak 17. Povelje o temeljnim pravima), prava na poštene i pravične radne uvjete te zabrane rada djece i zaštite mladih pri radu (članci 31. i 32. Povelje o temeljnim pravima).
- 229 Razmatranja pravnog savjetnika UN-a o obvezama koje proizlaze iz međunarodnog prava, kako su navedena u točkama 208. i 209. ove presude, vode do istog zaključka.
- 230 U tom pogledu Vijeće ističe da „činjenica da je zaključen sporazum s trećom zemljom ne čini i ne može činiti Uniju odgovornom za moguća djela te zemlje, neovisno o tome predstavljaju li ona povrede temeljnih prava“.
- 231 To je stajalište točno, ali njime se zanemaruje činjenica da, ako Unija dopušta izvoz proizvoda podrijetlom iz druge države proizvedenih ili dobivenih u uvjetima koji nisu u skladu s temeljnim pravima stanovništva područja iz kojeg potječu u svoje države članice, postoji opasnost da će neizravno poticati takve povrede ili ostvariti korist od njih.
- 232 Navedeno je tim važnije u slučaju područja kao što je Zapadna Sahara, kojim *de facto* upravlja treća zemlja, u ovom slučaju Kraljevina Maroko, iako nije obuhvaćeno međunarodno priznatim granicama te treće zemlje.
- 233 Također valja uzeti u obzir činjenicu da Kraljevina Maroko ne raspolaže mandatom UN-a ili nekog drugog međunarodnog tijela za upravljanje tim područjem te da je nesporno da ne dostavlja UN-u informacije o tom području predviđene člankom 73. točkom (e) Povelje Ujedinjenih naroda.

234 Tim je člankom predviđeno sljedeće:

„Članovi Ujedinjenih naroda koji su odgovorni ili preuzmu odgovornost za upravljanje područjima kojih pučanstvo još nije postiglo punu mjeru samouprave priznaju načelo da su interesi stanovnika tih područja prvenstveni. Oni prihvaćaju kao svetu dužnost obvezu da što je više moguće unapređuju, unutar sustava Međunarodnog mira i sigurnosti uspostavljenog ovom Poveljom, blagostanje stanovnika tih područja, te u tu svrhu:

[...]

(e) da redovito dostavljaju, radi obavještanja, a uz ograničenja koja zahtijevaju sigurnost i ustavni obziri, glavnom tajniku statističke i druge informacije tehničke prirode koje se odnose na ekonomske, socijalne i prosvjetne prilike u područjima za koje su odgovorni, izuzev ona područja na koja se odnose glave XII. [o međunarodnom sustavu starateljstva] i XIII. [o starateljskom vijeću].“

235 Činjenica da je Kraljevina Maroko propustila dostaviti informacije o Zapadnoj Sahari predviđene člankom 73. točkom (e) Povelje Ujedinjenih naroda može dovesti barem do nastanka sumnje u to priznaje li Kraljevina Maroko načelo prvenstva interesa stanovništva tog područja i obvezu unapređenja u najvećoj mogućoj mjeri njihova blagostanja, kako je predviđeno tom odredbom. Nadalje, iz spisa i posebice iz teksta koji je dostavio tužitelj, odnosno govora koji je marokanski kralj održao 6. studenoga 2004., proizlazi da Kraljevina Maroko smatra da je Zapadna Sahara dio njezina teritorija.

236 Vijeće ističe da nijedna odredba pobijane odluke ili njome odobrenog sporazuma „ne dovodi do zaključka da se iskorištavanje resursâ Zapadne Sahare provodi na štetu stanovnika tog područja niti sprečava [Kraljevinu] Maroko da zajamči da se iskorištavanje prirodnih resursa provodi u korist stanovnikâ Zapadne Sahare te u njihovu interesu“.

237 Točno je da Front Polisario nije predbacio Vijeću činjenicu da je u pobijanju odluku uključilo odredbe koje mogu dovesti do iskorištavanja resursâ Zapadne Sahare na štetu njezina stanovništva.

238 Međutim, kako je istaknuto u točki 231. ove presude, izvoz proizvodâ podrijetlom, među ostalim, iz Zapadne Sahare u Uniju olakšan je predmetnim sporazumom. Zaista, to je jedan od ciljeva tog sporazuma. Prema tome, kad bi se pokazalo da Kraljevina Maroko iskorištava resurse Zapadne Sahare na štetu njezinih stanovnika, to bi iskorištavanje neizravno moglo biti potaknuto sklapanjem sporazuma odobrenog pobijanom odlukom.

239 Što se tiče argumenta prema kojem odredbe sporazuma ne sprečavaju Kraljevinu Maroko da zajamči da se iskorištavanje resursa Zapadne Sahare provodi u korist njezina stanovništva, dovoljno je istaknuti da se sporazumom ne jamči ni da se iskorištavanje prirodnih resursa Zapadne Sahare provodi u korist njezina stanovništva. U tom je pogledu posve neutralan i ograničava se, posebice, na olakšavanje izvoza proizvodâ iz Zapadne Sahare u Uniju, neovisno o tome jesu li dobiveni u okviru iskorištavanja koje se provodi u korist njezina stanovništva.

240 Taj argument Vijeća u stvarnosti pokazuje da je, što se njega tiče, isključivo dužnost Kraljevine Maroka da zajamči profitabilnu narav iskorištavanja prirodnih resursa Zapadne Sahare za stanovništvo dijela Zapadne Sahare pod njezinim nadzorom.

241 Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da suverenost Kraljevine Maroka nad Zapadnom Saharom ne priznaju ni Unija i njezine države članice ni, općenito govoreći, UN, kao i nepostojanje bilo kakvog međunarodnog mandata koji bi mogao opravdati marokansku prisutnost na tom području, Vijeće je, u okviru ispitivanja svih relevantnih elemenata predmetnog slučaja u svrhu primjene svoje široke diskrecijske ovlasti u pogledu sklapanja sporazuma s Kraljevinom Marokom koji se također može

primjenjivati na Zapadnu Saharu, bilo dužno samo se uvjeriti da ne postoje indicije iskorištavanja prirodnih resursa područja Zapadne Sahare pod nadzorom Maroka koje bi se moglo provoditi na štetu njezina stanovništva ili kojim se mogu ugroziti njegova temeljna prava. Vijeće se ne može ograničiti na stav da je dužnost Kraljevine Maroka da zajamči da ne dolazi do iskorištavanja takve naravi.

- 242 U tom pogledu valja istaknuti da Front Polisario naziva iskorištavanje prirodnih resursa Zapadne Sahare pod nadzorom Maroka „gospodarskom pljačkom čiji je cilj izmijeniti strukturu društva naroda Saharavi“. Dodaje da je obavijestio UN o svojem neslaganju s nacrtom sporazuma odobrenog pobijanom odlukom. Njegovi argumenti izneseni u okviru petog i šestog tužbenog razloga (vidjeti t. 159., 169. i 170. ove presude) imaju isti smisao.
- 243 Front Polisario u spis je priložio i detaljno izvješće svojeg odvjetnika, koje, među ostalim, sadržava navode prema kojima, u biti, poljoprivredna gospodarstva u Zapadnoj Sahari kontroliraju strane, neautohtone osobe i trgovačka društva te da su ona u cijelosti usmjerena na izvoz i počivaju na vađenju vode dobivene iz neobnovljivih podzemnih rezervoara. U tom se izvješću upućuje na izvješće koje je objavila nevladina udruga, a koje potvrđuje te navode.
- 244 Ni iz argumenata Vijeća ni iz elemenata koje je Vijeće dostavilo u spis ne proizlazi da je provelo ispitivanje navedeno u točki 241. ove presude. Što se tiče tvrdnji Fronta Polisario navedenih u točkama 242. i 243. ove presude, Vijeće nije dostavilo nikakve posebne komentare i nije zaničevalo te navode, zbog čega se može zaključiti da nije razmatralo provodi li se iskorištavanje prirodnih resursa dijela Zapadne Sahare pod nadzorom Maroka u korist ili na štetu stanovništva tog područja.
- 245 Međutim, iz elemenata na koje se poziva Front Polisario proizlazi da su ti navodi u određenoj mjeri objavljeni te, posebice, da ih je Front Polisario predstavio UN-u. Stoga ih je Vijeće moralo poznavati te je trebalo provesti ispitivanje njihove vjerodostojnosti.
- 246 Argumenti Vijeća navedeni u točkama 230. i 236. ove presude pokazuju da ono smatra da se pitanje provodi li se iskorištavanje prirodnih resursa Zapadne Sahare u korist ili na štetu lokalnog stanovništva tiče samo marokanskih vlasti. Zbog razloga navedenih u točkama 227. do 233. ove presude to se stajalište ne može prihvatiti.
- 247 Iz navedenoga proizlazi da Vijeće nije ispunilo svoju dužnost da prije donošenja pobijane odluke ispita sve elemente predmetnog slučaja. Prema tome, valja prihvatiti tužbu i poništiti pobijanu presudu u dijelu u kojem se njome odobrava primjena sporazuma koji se odnosi na Zapadnu Saharu.
- 248 S obzirom na taj zaključak, nije potrebno očitovati se o dopustivosti dokumenata navedenih u točki 27. ove presude, čije razmatranje u ovom predmetu nije potrebno.

Troškovi

- 249 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Nadalje, člankom 138. stavkom 1. Poslovnika predviđeno je da institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 250 U ovom predmetu Vijeće i Komisija nisu uspjeli u postupku. Iako je točno da je Front Polisario tek u svojem očitovanju na intervencijski podnesak Komisije (vidjeti t. 31. ove presude) zahtijevao da im se naloži snošenje troškova, valja podsjetiti da je, prema sudskoj praksi, strankama dopušteno da nakon podnošenja tužbe, pa čak i nakon rasprave, podnesu zahtjeve u vezi s troškovima čak i ako to nisu učinile u okviru tužbe (vidjeti presudu od 14. prosinca 2006., Mast-Jägermeister/OHIM – Licorera Zacapaneca (VENADO s okvirom i dr.), T-81/03, T-82/03 i T-103/03, Zb., EU:T:2006:397, t. 116. i navedenu sudsku praksu).

251 Prema tome, Vijeću i Komisiji valja naložiti snošenje vlastitih troškova kao i troškova Fronta Polisario.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (osmo vijeće),

proglašava i presuđuje:

- 1. Odluka Vijeća 2012/497/EU od 8. ožujka 2012. o sklapanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o uzajamnoj liberalizaciji mjera za poljoprivredne proizvode, prerađene poljoprivredne proizvode, ribu i proizvode ribarstva, zamjeni protokola 1, 2 i 3 i njihovih priloga i izmjeni Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane, poništava se u dijelu u kojem se njome odobrava primjena navedenog sporazuma na Zapadnu Saharu.**
- 2. Vijeće Europske unije i Europska komisija snose vlastite troškove kao i troškove Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario).**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. prosinca 2015.

Potpisi

Sadržaj

Okolnosti spora	2
Međunarodni status Zapadne Sahare	2
Pobijana odluka i okolnosti u kojima je donesena	4
Postupak i zahtjevi stranaka	5
Dopuštenost	6
Stranačka sposobnost Fronta Polisario	6
Izravni i osobni utjecaj pobijane odluke na Front Polisario	10
Meritum	16
Prvi tužbeni razlog	16
Drugi tužbeni razlog	18
Ostali tužbeni razlozi	19
Postojanje apsolutne zabrane sklapanja sporazuma koji se može primjenjivati na sporno područje	19
– Treći tužbeni razlog	19
– Četvrti tužbeni razlog	20
– Peti tužbeni razlog	21
– Šesti tužbeni razlog	23
– Sedmi tužbeni razlog	23
– Osmi tužbeni razlog	24
– Uvodna razmatranja o utjecaju međunarodnog prava	24
– Deveti tužbeni razlog	25
– Deseti tužbeni razlog	27
– Jedanaesti tužbeni razlog	28
– Zaključak o postojanju apsolutne zabrane sklapanja međunarodnih sporazuma koji se primjenjuju na sporna područja	28
Diskrecijska ovlast institucija Unije i elementi koje moraju uzeti u obzir	29
Troškovi	32