



Zbornik sudske prakse

Predmet T-512/12

**Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)
protiv
Vijeća Europske unije**

„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“

Sažetak – Presuda Općeg suda (osmo vijeće) od 10. prosinca 2015.

- Tužba za poništenje – Fizičke ili pravne osobe – Procesna legitimacija – Tužba subjekta koji je stranka u međunarodnom sporu koji se odnosi na nesamoupravno područje, koji zbog nepostojanja prava primjenjivog na to područje nema pravnu osobnost – Dopuštenost*
(čl. 263. st. 4. UFEU-a)
- Tužba za poništenje – Fizičke ili pravne osobe – Pojam regulatornog akta – Svi akti opće primjene osim zakonodavnih akata – Odluka Vijeća koja se odnosi na sklapanje sporazuma s trećom zemljom – Isključenje*
(čl. 218. st. 6. t. (a) UFEU-a, čl. 263. st. 4. UFEU-a i čl. 289. st. 2. UFEU-a)
- Međunarodni sporazumi – Sporazumi Unije – Tumačenje – Nadležnost suda Unije – Pretpostavke – Sporazumi uređeni međunarodnim pravom – Primjena Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora – Odluka 2012/497 o sklapanju Sporazuma između Unije i Maroka o liberalizaciji mjera u području poljoprivrede*
(čl. 217. UFEU-a, čl. 218. UFEU-a i čl. 267. st. 1. t. (b) UFEU-a; Odluka Vijeća 2012/497)
- Tužba za poništenje – Fizičke ili pravne osobe – Akti koji se na njih izravno i osobno odnose – Izravan utjecaj – Mjerila – Odluka Vijeća o sklapanju sporazuma s trećom zemljom koji proizvodi učinke na spornom području koje kontrolira ta zemlja – Tužba pokreta za neovisnost koji sudjeluje u pregovorima koje vode Ujedinjeni narodi s ciljem utvrđivanja statusa navedenog područja – Dopuštenost*
(čl. 263. st. 4. UFEU-a; Odluka Vijeća 2012/497)
- Akti institucija – Obrazloženje – Obveza – Doseg – Akti opće primjene*
(čl. 296. UFEU-a)

6. *Pravo Europske unije – Načela – Pravo na obranu – Pravo na saslušanje – Poštivanje u okviru zakonodavnih postupaka – Pretpostavke*
(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 41.)
7. *Međunarodni sporazumi – Sporazumi Unije – Sklapanje – Sporazum s trećom zemljom koji ima za cilj olakšavanje izvoza poljoprivrednih proizvoda i koji proizvodi učinke na spornom području koje kontrolira ta zemlja – Obveza uvjeriti se u nepostojanje negativnih učinaka za stanovništvo dotičnog područja zbog djelatnosti proizvodnje proizvoda namijenjenih izvozu – Doseg*
(čl. 6. UEU-a; čl. 67. UFEU-a, Odluka Vijeća 2012/497)
8. *Tužba za poništenje – Razlozi – Tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 7. UEU-a u vezi s dosljednosti politika Unije – Bespredmetan razlog*
(čl. 7. i 263. UFEU-a)
9. *Međunarodni sporazumi – Sporazumi Unije – Sklapanje – Diskrecijska ovlast institucija Unije – Sudski nadzor – Granice*
(čl. 21. UEU-a; čl. 205. UFEU-a)
10. *Pravo Europske unije – Načela – Zaštita legitimnih očekivanja – Pretpostavke – Precizna jamstva uprave*
11. *Međunarodni sporazumi – Sporazumi Unije – Učinci nekog sporazuma u Uniji ako ne postoji njegova izričita odredba kojom su predviđeni – Ispitivanje valjanosti akta Unije s obzirom na odredbe navedenog sporazuma – Nadležnost suda Unije – Pretpostavke – Ocjena valjanosti akta Unije u pogledu Konvencije o pravu mora iz 1982. (Konvencija iz Montego Baya) – Isključenje*
(čl. 216. st. 2. UFEU-a i čl. 263. UFEU-a)
12. *Sudski postupak – Troškovi – Nepostojanje zahtjeva za naknadu troškova u tužbi – Mogućnost podnošenja takvog zahtjeva u kasnijem stadiju*
(Poslovnik Općeg suda, čl. 134.)

1. U određenim slučajevima se 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 mu se može dopustiti da podnese tužbu za poništenje na temelju te odredbe. 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. 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.

Pravnom osobom u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a mora se smatrati subjekt koji je stranka u sporu koji se odnosi na sudbinu jednog nesamoupravnog područja te koji je, kao strana u tom sporu, poimence naveden u tekstovima koji se odnose na taj spor, uključujući rezolucije Europskog parlamenta, te koji se ne može službeno konstituirati kao pravna osoba u skladu s pravom dotičnog samoupravnog područja jer to pravo još ne postoji. U tom pogledu, iako je zasigurno moguće da se navedeni subjekt konstituirao kao pravna osoba sukladno pravu neke treće zemlje, od njega se ne može zahtijevati da to i učini. Imajući ove vrlo specifične okolnosti u vidu, navedeni subjekt može sudu Unije

podnijeti tužbu za poništenje, jer on može imati pravnu osobnost samo u skladu s pravom predmetnog nesamoupravnog područja koje još nije država koju su priznale Unija i njezine države članice te koje nema vlastito pravo.

(t. 52., 53., 57., 58., 60.)

2. Pojam regulatornog akta u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a treba tumačiti tako da uključuje sve opće akte osim zakonodavnih akata. Razlika između zakonodavnog i regulatornog akta počiva prema UFEU-u na kriteriju postupka, ovisno o tome je li riječ o zakonodavnom postupku ili to nije slučaj, koji je doveo do njegova donošenja.

Kada je riječ o odluci donesenoj nakon postupka utvrđenog u članku 218. stavku 6. točki (a) UFEU-a, kojim je predviđeno da Vijeće na prijedlog pregovarača, donosi odluku o sklapanju međunarodnog sporazuma uz prethodnu suglasnost Parlamenta, taj postupak ispunjava kriterije utvrđene u članku 289. stavku 2. UFEU-a i, prema tome, predstavlja poseban zakonodavni postupak. Iz navedenoga proizlazi da je navedena odluka zakonodavni akt te da, posljedično, ne predstavlja regulatorni akt.

(t. 68., 69., 71., 72.)

3. Sporazum koji Vijeće sklopi s trećom zemljom u skladu s člancima 217. UFEU-a i 218. UFEU-a predstavlja za Uniju akt institucije Unije u smislu članka 267. prvog stavka točke (b) UFEU-a. Od trenutka kad takav sporazum stupi na snagu, njegove odredbe postaju sastavnim dijelom pravnog poretka Unije te su, u okviru tog pravnog poretka, sudovi Unije nadležni za odlučivanje o tumačenju tog sporazuma. U tom pogledu, kada je riječ o sporazumu sklopljenom između dvaju subjekata međunarodnog javnog prava, on je uređen međunarodnim pravom te, što se tiče njegova tumačenja, pravom međunarodnih ugovora. S obzirom na to, primjenjuju se pravila iz Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. svibnja 1969., pod uvjetom da su ta pravila odraz općeg međunarodnog običajnog prava.

Kada je riječ o Odluci 2012/497 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, u okviru tumačenja u skladu s člankom 31. Bečke konvencije, valja zaključiti da se sporazum čije je sklapanje odobreno Odlukom 2012/497, stavljen u svoj kontekst, također primjenjuje na područje Zapadne Sahare, odnosno preciznije, na njegov najveći dio, koji je pod nadzorom Kraljevine Maroko.

(t. 89., 90., 92., 98., 103.)

4. Uvjet prema kojemu se akt koji je predmet tužbe na temelju članka 263. UFEU-a 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. U tom pogledu, kada je riječ o tužbi protiv odluke o sklapanju međunarodnog sporazuma između Unije i njezinih država članica i treće zemlje, mora se smatrati da odredbe takvog sporazuma imaju izravni učinak ako s obzirom na svoju formulaciju te cilj i narav tog sporazuma sadržavaju jasnu i preciznu obvezu koja u svojoj provedbi ili učincima nije podređena intervenciji naknadno donesenog akta.

Kada je riječ o tužbi podnesenoj protiv Odluke 2012/497 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, mora se zaključiti da sporazum 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. Te odredbe proizvode učinke na pravni položaj cijelog područja na koje se primjenjuje sporazum, a stoga i na područje Zapadne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroko, 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.

Ti se učinci ne odnose izravno samo na Kraljevinu Maroko nego i na Front Polisario, koji je pokret za neovisnost naroda Sahrawi, jer konačni međunarodni status tog područja još uvijek nije utvrđen te se to mora učiniti u okviru pregovaračkog postupka između Kraljevine Maroko i Fronta Polisario, pod pokroviteljstvom UN-a. Iz istog se razloga mora smatrati da se Odluka 2012/497 osobno odnosi na Front Polisario. Naime, te okolnosti doista predstavljaju činjeničnu situaciju zbog koje se Front Polisario razlikuje od svih ostalih osoba i koja mu dodjeljuje posebno svojstvo. U tom pogledu, Front Polisario jedini je drugi sugovornik koji sudjeluje u pregovorima koji se između njega i Kraljevine Maroko vode pod pokroviteljstvom UN-a u svrhu utvrđivanja konačnog međunarodnog statusa Zapadne Sahare.

(t. 105., 107.-111., 113.)

5. Vidjeti tekst odluke.

(t. 121., 122.)

6. Vidjeti tekst odluke.

(t. 132.-137.)

7. Ni iz odredaba članka 6. UEU-a i članka 67. UFEU-a, ni iz odredaba Povelje Europske unije 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. Naime, 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.

Međutim, iako je točno da iz Povelje o temeljnim pravima za Uniju ne proizlazi takva zabrana, ostaje činjenica da je zaštita temeljnih prava stanovništva tog područja od posebne važnosti i, prema tome, predstavlja pitanje koje Vijeće treba ispitati prije odobrenja takva sporazuma. Osobito je Vijeće dužno, kada je riječ o sporazumu kojim se, među ostalim, nastoji olakšati izvoz različitih proizvoda podrijetlom iz predmetnog područja u Uniju, pomno i nepristrano ispitati sve relevantne elemente kako bi se uvjerilo da se djelatnosti proizvodnje proizvoda 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, zabrane ropstva i prisilnog rada, slobode izbora zanimanja, slobode poduzetništva, prava na vlasništvo, prava na poštene i pravične radne uvjete te zabrane rada djece i zaštite mladih pri radu.

Naime, ako Unija dopušta izvoz proizvoda podrijetlom iz treće zemlje proizvedenih ili dobivenih u uvjetima koji ne poštuju temeljna prava stanovništva područja iz kojeg potječu u svoje države članice, postoji opasnost da će neizravno poticati takve povrede ili ostvariti korist od njih. Navedeno je tim

važnije u slučaju područja kao što je Zapadna Sahara, kojim upravlja treća zemlja, iako nije obuhvaćeno međunarodno priznatim granicama te treće zemlje. U tom pogledu, u okolnostima u kojima suverenost navedene treće zemlje nad područjem kojim upravlja ne priznaju ni Unija i njezine države članice ni, općenito govoreći, UN, kao i nepostojanje bilo kakva međunarodnog mandata koji bi mogao opravdati prisutnost te treće zemlje 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 trećom zemljom koji se također može primjenjivati na sporno područje, dužno samo se uvjeriti da ne postoje indicije iskorištavanja prirodnih resursa područja spornog područja pod nadzorom treće zemlje koje bi se moglo provoditi na štetu njezina stanovništva ili kojim se može ugroziti njihova temeljna prava. Vijeće se ne može ograničiti na stav da je dužnost navedene treće zemlje da zajamči da ne dolazi do iskorištavanja takve naravi.

(t. 146., 220., 227., 228., 231., 232., 241.)

8. Članak 7. UFEU-a ne može služiti kao potpora argumentaciji prema kojoj se akt Unije mora poništiti iz razloga što je protivan načelu dosljednosti politika Unije predviđenom u toj odredbi. Naime, 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 kojima 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.

U tom pogledu, argument koji se temelji na činjenici da je Unija donijela mjere ograničavanja u pogledu stanja u drugim zemljama nije dovoljan da dokaže navodnu nedosljednost politike Unije, jer Vijeće ima diskrecijsku ovlast u tom području. 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.

(t. 153., 156.)

9. Institucije Unije u području vanjskih gospodarskih odnosa, imaju široku diskrecijsku ovlast. U tom pogledu, kada je riječ o tome treba li ili ne sklopiti sporazum s trećom zemljom koji će se primjenjivati na nekom spornom području, priznavanje široke diskrecijske ovlasti institucija Unije čini se dodatno opravdanim jer su 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, odobrivši sklapanje sporazuma koji će se primjenjivati na nekom spornom području, počinila očite pogreške u procjeni. Imajući to na umu, posebice u slučajevima u kojima institucija Unije raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti, kako bi provjerio je li počinila očitu pogrešku u ocjeni, sud 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.

(t. 164., 223.-225.)

10. Vidjeti tekst odluke.

(t. 177.)

11. 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 unutarnjem 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.

Međutim, sud Unije može provesti ispitivanje valjanosti pravnog akta Unije u pogledu međunarodnog sporazuma samo ako to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma. 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.

U tom pogledu, što se tiče Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982. (u daljnjem tekstu: Konvencija iz Montego Baya), narav i struktura te konvencije sprječavaju sudove Unije da ocijene valjanost akta Unije s obzirom na nju.

(t. 181., 184., 185., 195.)

12. Strankama je 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.

(t. 250.)