



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

21. prosinca 2016.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 20. ožujka 2017.]

„Žalba – Vanjski odnosi – Sporazum između Europske unije i Kraljevine Maroka o mjerama liberalizacije u području poljoprivrede i ribarstva – Odluka kojom se odobrava sklapanje međunarodnog sporazuma – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Aktivna procesna legitimacija – Teritorijalna primjena sporazuma – Tumačenje sporazuma – Načelo samoodređenja – Načelo relativnog učinka ugovora“

U predmetu C-104/16 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 19. veljače 2016.,

Vijeće Europske unije, koje zastupaju H. Legal, A. de Elera-San Miguel Hurtado i A. Westerhof Löfflerová, u svojstvu agenata,

žalitelj,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju C. Pochet i J.-C. Halleux, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupa T. Henze, u svojstvu agenta,

Kraljevina Španjolska, koju zastupaju M. Sampol Pucurull i S. Centeno Huerta, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju F. Alabrune, G. de Bergues, D. Colas, F. Fize i B. Fodda, u svojstvu agenata,

Portugalska Republika, koju zastupaju L. Inez Fernandes i M. Figueiredo, u svojstvu agenata,

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

intervenijenti u žalbi,

a druge stranke postupka su:

* Jezik postupka: francuski

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), koji zastupa G. Devers, *avocat*,

tužitelj u prvom stupnju,

Europska komisija, koju zastupaju F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta i B. Eggers, u svojstvu agenata, intervenijent u prvom stupnju,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, J. Malenovský (izvjestitelj), E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. srpnja 2016.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. rujna 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Vijeće Europske unije traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 10. prosinca 2015., Front Polisario/Vijeće (T-512/12, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2015:953), kojom je Opći sud prihvatio tužbu Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) za djelomično 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 2012., L 241, str. 2., u daljnjem tekstu: sporna odluka) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 118., str. 249.).

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Povelja Ujedinjenih naroda

- 2 Članak 1. Povelje Ujedinjenih naroda, potpisane u San Franciscu 26. lipnja 1945., glasi:

„Ciljevi su Ujedinjenih naroda:

[...]

2. Razvijati prijateljske odnose među narodima, utemeljene na poštovanju načela ravnopravnosti i samoodređenja naroda, i poduzimati druge prikladne mjere za učvršćenje svjetskog mira;

[...]"

3. Glava XI. Povelje Ujedinjenih naroda, pod naslovom „Deklaracija o nesamoupravnim područjima”, sadržava članak 73., koji propisuje:

„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 [p]oveljom, blagostanje stanovnika tih područja [...]"

[...]"

Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora

4. U skladu s posljednjim podstavkom preambule Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, zaključene u Beču 23. svibnja 1969. (Zbornik ugovora Ujedinjenih naroda, sv. 1155., str. 331., u daljnjem tekstu: Bečka konvencija), stranke te konvencije „potvrđujući da će pravila međunarodnog običajnog prava i nadalje uređivati pitanja koja nisu riješena odredbama ove [k]onvencije”.

5. Članak 3. te konvencije, naslovljen „Međunarodni sporazumi koji nisu obuhvaćeni ovom Konvencijom”, određuje:

„Činjenica što se ova [k]onvencija ne primjenjuje na međunarodne sporazume sklopljene između država i drugih subjekata međunarodnog prava ili između tih drugih subjekata međunarodnog prava, niti na međunarodne sporazume koji nisu sklopljeni u pismenom obliku, nije na štetu:

[...]"

(b) primjene na te sporazume svih pravila izloženih u ovoj [k]onvenciji kojima bi bili podvrgnuti prema međunarodnom pravu neovisno o [k]onvenciji;

[...]"

6. U skladu s člankom 26. navedene konvencije, naslovljenim „Pacta sunt servanda”:

„Svaki ugovor koji je na snazi veže stranke i one ga moraju izvršavati u dobroj vjeri.”

7. Članak 29. iste konvencije, naslovljen „Teritorijalna primjena ugovora”, propisuje:

„Ako drugačija namjera ne proistječe iz ugovora ili ako nije na drugi način izražena, ugovor veže svaku stranku za čitavo njezino područje.”

8. Članak 30. Bečke konvencije, naslovljen „Primjena uzastopnih ugovora o istom predmetu”, predviđa u svojem stavku 2.:

„Ako neki ugovor određuje da je podređen prijašnjem ili kasnijem ugovoru ili da ga ne treba smatrati inkompatibilnim s tim drugim ugovorom, odredbe toga drugog ugovora imaju prednost.”

9 Sukladno članku 31. te konvencije, naslovljenom „Opće pravilo o tumačenju”:

„1. Ugovor se mora tumačiti u dobroj vjeri, prema uobičajenom smislu izraza iz ugovora u njihovu kontekstu i u svjetlu predmeta i svrhe ugovora.

2. U svrhu tumačenja ugovora, osim teksta, uključujući preambulu i priloge, kontekst obuhvaća:

- (a) svaki sporazum koji se odnosi na ugovor, a koji su sve stranke sklopile u svezi s ugovorom;
- (b) svaku ispravu koju jedna ili više stranaka sastave u svezi s ugovorom, a koju ostale stranke prihvate kao ispravu koja se odnosi na ugovor.

3. Zajedno s kontekstom, vodit će se računa:

- (a) o svakom naknadnom sporazumu između stranaka o tumačenju ugovora ili o primjeni njegovih odredba;
- (b) o svakoj naknadnoj praksi u primjeni ugovora kojom se ustanovljuje sporazum između stranaka o tumačenju ugovora;
- (c) o svakom mjerodavnom pravilu međunarodnog prava primjenjivom na odnose između stranaka.

4. Poseban smisao pridaje se nekom izrazu ako je ustanovljeno da je to bila namjera stranaka.”

10 Članak 34. navedene konvencije, naslovljen „Opće pravilo o trećim državama”, propisuje:

„Ugovor ne stvara ni obveze ni prava za treću državu bez njezina pristanka.”

Pravo Unije

Sporazum o pridruživanju

11 Euro-mediteranski sporazum o uspostavi pridruživanja između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, te Kraljevine Maroko, s druge strane, potpisan je u Bruxellesu 26. veljače 1996. (SL 2000., L 70, str. 2.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 4.) (u daljnjem tekstu: Sporazum o pridruživanju) i odobren u ime navedenih Zajednica Odlukom Vijeća i Komisije 2000/204/EZ, EZUČ od 24. siječnja 2000. (SL 2000., L 70, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 26., str. 3.). U skladu sa svojim člankom 96., Sporazum o pridruživanju stupio je na snagu 1. ožujka 2000., kao što to proizlazi iz informacija objavljenih u *Službenom listu Europskih zajednica* (SL 2000., L 70, str. 228.).

12 Članak 1. stavak 1. Sporazuma o pridruživanju propisuje:

„Ovime se uspostavlja pridruženje između Zajednice i njezinih država članica, s jedne strane, te Maroka, s druge strane.”

13 Glava II. tog sporazuma, naslovljena „Slobodno kretanje roba”, obuhvaća članke 6. do 30.

14 Članak 16. navedenog sporazuma propisuje:

„Zajednica i Maroko će postupno provesti veću liberalizaciju međusobne trgovine poljoprivrednim proizvodima i proizvodima ribarstva.”

15 Članak 17. stavak 1. istog sporazuma u svojoj prvotnoj verziji propisuje:

„Poljoprivredni proizvodi i proizvodi ribarstva podrijetlom iz Maroka pri uvozu u Zajednicu uživaju pogodnosti sukladno odredbama iz protokola 1. i 2.”

16 Glava VIII. Sporazuma o pridruživanju, naslovljena „Institucionalne, opće i završne odredbe”, sadržava, među ostalim, članak 94., u skladu s kojim:

„Ovaj Sporazum se, s jedne strane, primjenjuje na područjima na kojima se primjenjuju Ugovor o osnivanju Europske zajednice i Europske zajednice za ugljen i čelik, pod uvjetima utvrđenim u tim Ugovorima, i s druge strane na državnom području Kraljevine Maroko.”

Sporazum o liberalizaciji

17 Sporazum u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o uzajamnim mjerama liberalizacije u vezi s poljoprivrednim proizvodima, prerađenim poljoprivrednim proizvodima, ribom i proizvodima ribarstva, o zamjeni protokola 1., 2. i 3. te njihovih priloga te o izmjeni Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane, potpisan je u Bruxellesu 13. prosinca 2010. (SL 2012., L 241, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 102., str. 153.) (u daljnjem tekstu: Sporazum o liberalizaciji), prije nego što je odobren u ime Unije spornom odlukom. U skladu sa svojim odredbama, stupio je na snagu 1. listopada 2012., kao što to proizlazi iz mišljenja objavljenog u *Službenom listu Europske unije* (SL 2012., L 255, str. 1.).

18 Kao što to proizlazi iz Sporazuma o liberalizaciji i uvodnih izjava 1. do 3. sporne odluke, cilj je tog sporazuma postupno provođenje veće liberalizacije međusobne trgovine poljoprivrednim proizvodima i proizvodima ribarstva predviđene člankom 16. Sporazuma o pridruživanju, mijenjajući određene odredbe potonjeg sporazuma kao i određene protokole koji ga prate.

19 Stoga je Sporazum o liberalizaciji, među ostalim, izmijenio članak 17. stavak 1. Sporazuma o pridruživanju, koji stoga glasi:

„Poljoprivredni proizvodi, prerađeni poljoprivredni proizvodi te riba i proizvodi ribarstva podrijetlom iz Maroka navedeni u Protokolu 1. podložni su režimima određenima u tom Protokolu o uvozu u Europsku uniju.

[...]”

20 Sporazum o liberalizaciji također je izmijenio protokol 1. Sporazuma o pridruživanju, koji sada u bitnome predviđa da se *ad valorem* carine i specifične carine koje se primjenjuju na poljoprivredne proizvode, prerađene poljoprivredne proizvode, ribu i proizvode ribarstva podrijetlom iz Maroka i proizlaze iz tih dvaju sporazuma uklone ili smanje na određene razine.

Okolnosti spora

21 Front Polisario je, u skladu s člankom 1. svojih statuta, „nacionalni oslobodilački pokret koji je plod dugotrajnog otpora naroda Saharaca protiv različitih oblika strane okupacije”, utemeljen 10. svibnja 1973.

22 Povijesni i međunarodni kontekst njegova utemeljenja i kasnijeg razvoja situacije sa Zapadnom Saharom, kako proizlazi u bitnome iz točaka 1. do 16. pobijane presude, može se sažeti kako slijedi.

- 23 Zapadna Sahara područje je na sjeverozapadu Afrike koje je Kraljevina Španjolska kolonizirala na kraju XIX. stoljeća, nakon čega je postalo španjolska provincija, a zatim ju je Organizacija Ujedinjenih naroda (UN) 1963. uvrstila na popis nesamoupravnih područja u smislu članka 73. Povelje Ujedinjenih naroda, na kojem se nalazi do danas.
- 24 Opća skupština UN-a 14. prosinca 1960. donijela je Rezoluciju 1514 (XV), naslovljenu „Deklaracija o davanju nezavisnosti zemljama pod kolonijalnom upravom” (u daljnjem tekstu: Rezolucija 1514 (XV) Opće skupštine UN-a), koja, među ostalim, proglašava da „[s]vi narodi imaju pravo na samoodređenje[,] na temelju [tog prava] oni slobodno određuju svoj politički status”, da „će se poduzeti hitne mjere na područjima pod starateljstvom, nesamoupravnim područjima i svim drugim područjima koja još nisu postala neovisna za trenutni prijenos svih vlasti na narode tih područja, bez uvjeta ili rezervi, u skladu s njihovom voljom i njihovim slobodno izraženim željama” i da „[s]ve države moraju vjerno i strogo poštovati odredbe [p]ovelje Ujedinjenih naroda [...] na temelju [...] poštovanja suverenih prava i teritorijalnog integriteta svih naroda” [neslužbeni prijevod].
- 25 Opća skupština UN-a 20. prosinca 1966. donijela je Rezoluciju 2229 (XXI) o pitanju područja Ifni i španjolske Sahare, u kojoj „ponovno ističe neotuđivo pravo naroda [...] španjolske Sahare na samoodređenje” i poziva Kraljevinu Španjolsku da kao upravna vlast što prije utvrdi „načine organizacije referenduma koji će [se] održati pod pokroviteljstvom [UN-a] kako bi se autohtonom narodu tog područja omogućilo da slobodno ostvari svoje pravo na samoodređenje” [neslužbeni prijevod].
- 26 Opća skupština UN-a 24. listopada 1970. donijela je Rezoluciju 2625 (XXV), naslovljenu „Deklaracija o načelima međunarodnog prava koja se odnose na prijateljske odnose i suradnju među državama u skladu s [p]oveljom Ujedinjenih naroda”, kojom je potvrdila tu deklaraciju, čiji se tekst nalazi u prilogu rezoluciji. U navedenoj deklaraciji propisano je, među ostalim, da „[s]vaka država mora poštovati [pravo naroda na samoodređenje] u skladu s odredbama [p]ovelje” i da „[p]odručje kolonije ili drugo nesamoupravno područje ima, u skladu s [p]oveljom, poseban i različit status od područja države koja njime upravlja; taj poseban i različit status u skladu s [p]oveljom postoji sve dok narod kolonije ili nesamoupravnog područja ne ostvari svoje pravo na samoodređenje u skladu s [p]oveljom i, posebice, njezinim svrhom i načelima” [neslužbeni prijevod].
- 27 Dana 20. kolovoza 1974. Kraljevina Španjolska obavijestila je UN da predlaže da se u Zapadnoj Sahari održi referendum pod pokroviteljstvom UN-a.
- 28 Međunarodni sud, kao glavno sudbeno tijelo UN-a, 16. listopada 1975. donio je savjetodavno mišljenje na traženje Opće skupštine UN-a u okviru njezinih zadataka u vezi s dekolonizacijom Zapadne Sahare (Zapadna Sahara, savjetodavno mišljenje, Zbornik Međunarodnog suda iz 1975., str. 12., u daljnjem tekstu: savjetodavno mišljenje o Zapadnoj Sahari), čija točka 162. glasi:

„Elementi i podaci s kojima je Sud upoznat pokazuju postojanje, u trenutku španjolske kolonizacije, pravnih veza podložnosti između marokanskog sultana i nekih plemena koja su živjela na području Zapadne Sahare. Oni također upućuju na postojanje prava, uključujući neka prava u vezi sa zemljom, koja su predstavljala pravne veze između mauritanijskog entiteta, kako ga razumije Sud, i područja Zapadne Sahare. Nasuprot tomu, Sud iz materijala i podataka koji su mu dostavljeni ne može utvrditi vezu u smislu teritorijalne suverenosti između područja Zapadne Sahare, s jedne strane, te Kraljevine Maroka ili mauritanijskog entiteta, s druge strane. Sud stoga nije utvrdio postojanje pravnih veza koje bi izmijenile primjenu Rezolucije 1514 (XV) [Opće skupštine UN-a] u odnosu na dekolonizaciju Zapadne Sahare te posebice primjenu načela samoodređenja zahvaljujući slobodnom i stvarnom izrazu volje pučanstva područja[...]” [neslužbeni prijevod].

- 29 U skladu sa svojom analizom, Međunarodni sud u svojem je savjetodavnom mišljenju na sljedeći način odgovorio na pitanja koja mu je postavila Opća skupština UN-a:

„Sud smatra,

[...]

da Zapadna Sahara (Rio de Oro i Sakiet El Hamra) u trenutku kada ju je kolonizirala Kraljevina Španjolska nije bila ničija zemlja (*terra nullius*).

[...]

da je to područje imalo s Kraljevinom Marokom pravne veze s obilježjima navedenima u točki 162. ovog mišljenja;

[...]” [neslužbeni prijevod]

- 30 U govoru održanom isti dan kad je objavljeno navedeno savjetodavno mišljenje kralj Maroka naveo je da su „svi priznali da je [Zapadna] Sahara pripadala” Kraljevini Maroko i da je na njoj da „mirnim putem povrati to područje”, pozivajući u tu svrhu na organiziranje povorke u kojoj je sudjelovalo 350 000 osoba.
- 31 Vijeće sigurnosti UN-a 6. studenoga 1975. donijelo je Rezoluciju 380 (1975.) o Zapadnoj Sahari u kojoj je „izrazilo žaljenje zbog održavanja [najavljene] povorke” te je „[z]atražilo od [Kraljevine] Maroka da bez odgađanja povuče sve sudionike [te] povorke s područja Zapadne Sahare”.
- 32 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 svakog oblika međunarodne odgovornosti u odnosu na upravu tim područjem.
- 33 U međuvremenu, na tom području izbio je oružani sukob između Kraljevine Maroka, Islamske Republike Mauritanijske i Fronta Polisario.
- 34 Islamska Republika Mauritanijska i Front Polisario 10. kolovoza 1979. sklopili su mirovni sporazum u skladu s kojim se ona odrekla svih teritorijalnih zahtjeva u odnosu na Zapadnu Saharu.
- 35 U svojoj Rezoluciji 34/37 od 21. studenoga 1979. o pitanju Zapadne Sahare Opća skupština UN-a „ponovno je istaknula neotuđivo pravo naroda Zapadne Sahare na samoodređenje i neovisnost u skladu s Poveljom [UN-a] [...] i ciljevima [s]voje Rezolucije 1514 (XV)”, „izrazila je žaljenje zbog pogoršanja situacije do kojeg je došlo zbog činjenice da Maroko i dalje okupira Zapadnu Saharu”, „zatražila je od Maroka da se bez odgađanja pridruži postupku uspostave mira i da okonča okupaciju područja Zapadne Sahare” te je „preporučila u tu svrhu da [Front Polisario], koji predstavlja narod Zapadne Sahare, u potpunosti sudjeluje u pronalasku pravednog, održivog i konačnog političkog rješenja za pitanje Zapadne Sahare, u skladu s rezolucijama i deklaracijama [UN-a]” [neslužbeni prijevod].
- 36 Oružani sukob između Fronta Polisario i Kraljevine Maroka nastavio se sve dok 30. kolovoza 1988. obje strane nisu u načelu pristale na prijedloge dogovora koje je, među ostalima, iznio glavni tajnik UN-a i koji su predviđali prekid vatre i organiziranje referenduma o samoodređenju pod nadzorom UN-a.
- 37 Referendum se do danas nije održao, a Kraljevina Maroko nadzire najveći dio područja Zapadne Sahare, koji je pješčanim zidom što ga je izgradila i što ga nadzire marokanska vojska odijeljen od ostatka tog područja, koji nadzire Front Polisario.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 38 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 19. studenoga 2012. Front Polisario pokrenuo je postupak radi poništenja sporne odluke.
- 39 U prilog svojoj tužbi Front Polisario pozivao se na jedanaest tužbenih razloga.
- 40 U obranu Vijeće je zahtijevalo da se tužba odbaci kao nedopuštena ili, u suprotnom, odbije kao neutemeljena kao i da se Frontu Polisario naloži snošenje troškova.
- 41 Rješenjem predsjednika osmog vijeća Općeg suda od 6. studenoga 2013. Europskoj komisiji odobrena je intervencija u potporu zahtjevima Vijeća.
- 42 Opći sud u pobijanoj presudi kao prvo je ispitao argumente Vijeća i Komisije prema kojima je tužba nedopuštena jer, s jedne strane, Front Polisario nije dokazao da je pravna osoba ni da ima aktivnu procesnu legitimaciju i, s druge strane, sporna odluka ne odnosi se na njega ni izravno ni osobno. Opći sud u točkama 34. do 60. odnosno 61. do 114. pobijane presude odbio je ta dva prigovora nedopuštenosti.
- 43 U vezi s aktivnom procesnom legitimacijom Fronta Polisario, Opći sud u točkama 73. do 103. pobijane presude podsjetio je da je predmet sporne odluke odobrenje sklapanja Sporazuma o liberalizaciji, prije nego što je zaključio da se taj sporazum „također primjenjuje” na Zapadnu Saharu. Zatim, „uzimajući u obzir navedeni zaključak”, kao što je to izloženo u točki 104. te presude, u točkama 105. do 110. i 111. do 114. navedene presude ocijenio je da treba smatrati da se sporna odluka izravno i osobno odnosi na Front Polisario.
- 44 Kao drugo, Opći sud ispitao je jedanaest tužbenih razloga za poništenje koje je Front Polisario naveo u prilog svojem zahtjevu, pri čemu je u točkama 116. i 117. pobijane presude naveo:
- „116 Uvodno valja utvrditi da iz argumentacije koju je Front Polisario iznio u potporu svojim tužbenim razlozima proizlazi da je svrha njegove tužbe poništenje sporne 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 sporne odluke na Front Polisario, sporna 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 sporne odluke, dok se ostali odnose na njezinu unutarnju zakonitost. Tužitelj se u biti poziva na nezakonitost sporne odluke zato što se njome povrjeđuje 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.”
- 45 Opći sud zatim je ispitao i odbio svaki od tih razloga, pri čemu je, među ostalim, ocijenio da na podlozi nijednog od njih nije moguće utvrditi da za Uniju postoji apsolutna zabrana sklapanja sporazuma s trećom državom koji bi se mogao primijeniti na „sporno područje”.
- 46 U tom okviru Opći sud iznio je niz tvrdnji koje se prema njegovu mišljenju odnose na podredno pitanje, to jest pod kakvim uvjetima institucije Unije mogu odobriti sklapanje takvog sporazuma.

- 47 Na kraju, Opći sud to je pitanje analizirao u točkama 223. do 247. pobijane presude. U tom pogledu, u bitnome je ocijenio da, iako Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast u okviru vođenja vanjskih odnosa Unije, kada namjerava odobriti sporazum koji će se primjenjivati na „sporno područje” kao što je Zapadna Sahara i koji bi olakšao izvoz proizvoda iz tog područja u Uniju, imalo je obvezu unaprijed ispitati sve bitne elemente u konkretnom slučaju i osobito se uvjeriti da se ti proizvodi ne iskorištavaju na štetu stanovnika navedenog područja te da se time ne krše temeljna prava predmetnih osoba. Opći sud smatrao je da u ovom slučaju Vijeće nije ispunilo tu svoju obvezu.
- 48 Na temelju tih razmatranja, Opći sud je u točki 247. pobijane presude presudio da „Vijeće ni[je] ispunilo svoju dužnost da prije donošenja [pobijane] odluke ispita sve elemente predmetnog slučaja” i prema tome, odluku je valjalo poništiti „u dijelu u kojem se njome odobrava primjena Sporazuma [o liberalizaciji] koji se odnosi na Zapadnu Saharu”.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

- 49 Vijeće je zasebnim aktom podnesenim tajništvu Suda prilikom podnošenja svoje žalbe zatražilo da se o predmetu odluči u ubrzanom postupku predviđenom člancima 133. do 136. Poslovnika Suda.
- 50 Rješenjem od 7. travnja 2016., predsjednik Suda prihvatio je taj zahtjev.
- 51 Odlukama od 2., 13., 18. i 24. svibnja 2016. predsjednik Suda odobrio je, redom, Kraljevini Španjolskoj, Portugalskoj Republici, Francuskoj Republici, Saveznoj Republici Njemačkoj i Kraljevini Belgiji intervenciju u potporu zahtjevima Vijeća. Međutim, Savezna Republika Njemačka nije naknadno sudjelovala ni u jednom stadiju postupka, dok Kraljevina Belgija nije sudjelovala u usmenom dijelu postupka.
- 52 Rješenjem od 9. lipnja 2016. predsjednik Suda odobrio je intervenciju Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader) u potporu zahtjevima Vijeća.
- 53 Vijeće od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu,
 - konačno odluči u sporu odbijanjem tužbe i
 - naloži Frontu Polisario snošenje troškova Vijeća u prvostupanjskom i žalbenom postupku.
- 54 Front Polisario od Suda zahtijeva da:
- kao prvo, odbaci žalbu kao nedopuštenu,
 - podredno, odbije žalbu kao neosnovanu,
 - nadalje, podredno, u slučaju da Sud prihvati zahtjev Vijeća za ukidanje pobijane presude, konačno odluči o sporu poništenjem sporne odluke na temelju tužbenih razloga koji su bili odbijeni u prvom stupnju i
 - naloži Vijeću snošenje troškova Fronta Polisario u prvostupanjskom i žalbenom postupku.
- 55 Komisija od Suda zahtijeva da prihvati žalbu.
- 56 Kraljevina Belgija, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Portugalska Republika i Comader također zahtijevaju od Suda da prihvati žalbu.

Zahtjevi za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

- 57 U skladu s člankom 82. stavkom 2. Poslovnika, usmeni dio postupka zatvoren je nakon iznošenja mišljenja nezavisnog odvjetnika 13. rujna 2016.
- 58 Aktom podnesenim tajništvu Suda 15. rujna 2016. Vijeće je napomenulo Sudu da se prema njegovu mišljenju to mišljenje odnosi na pravno pitanje koje nije bilo navedeno u njegovoj žalbi niti ga je navela bilo koja druga stranka, to jest na primjenu Sporazuma o liberalizaciji Zapadne Sahare. Također je Sudu predložilo da odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka ako bi o predmetu trebalo odlučiti na temelju tog pitanja.
- 59 Aktom podnesenim tajništvu Suda 22. rujna 2016. Comader je podnio zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka koji je utemeljio na istovjetnim razlozima kao što ih je navelo Vijeće.
- 60 U tom pogledu, iz članka 252. stavka 2. UFEU-a proizlazi da je dužnost nezavisnog odvjetnika, djelujući posve nepristrano i neovisno, javno iznositi obrazložena mišljenja u predmetima u kojima se zahtijeva njegovo sudjelovanje, pri čemu Sud nije vezan ni tim mišljenjima ni njihovim obrazloženjem (vidjeti presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 57. i od 6. listopada 2015., Komisija/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, t. 33.).
- 61 Posljedično, neslaganje stranke s navedenim mišljenjem ne može, neovisno o pitanjima koja se u njemu ispituju, samo po sebi biti razlog koji bi opravdao ponovno otvaranje usmenog dijela postupka (vidjeti presude od 22. studenoga 2012., E.ON Energie/Komisija, C-89/11 P, EU:C:2012:738, t. 62. i od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 26.).
- 62 S obzirom na to, članak 83. Poslovnika omogućuje Sudu da, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, u svakom trenutku odredi ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama.
- 63 U ovom slučaju valja, međutim, utvrditi da je pravne argumente na koje se pozivaju Vijeće i Comader navela Komisija u svojem odgovoru na žalbu u potporu žalbenom razlogu kojim Vijeće i Komisija osporavaju analizu aktivne procesne legitimacije Fronta Polisario koju je dao Opći sud.
- 64 Osim toga, ti pravni argumenti bili su navedeni na raspravi i stranke su ih opširno raspravile.
- 65 U takvim okolnostima Sud, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, ocjenjuje da ne treba odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

Žalba

Dopuštenost

Argumentacija stranaka

- 66 Front Polisario poziva se na nedopuštenost žalbe, pri čemu u bitnome tvrdi da Unija nema nadležnost potrebnu za sklapanje međunarodnog sporazuma koji bi bio pravno primjenjiv na Zapadnu Saharu i da Vijeće nema interes osporavati pobijanu presudu koja se ograničava na poništenje sporne odluke „u dijelu u kojem se njome odobrava primjena Sporazuma o [liberalizaciji] koji se odnosi na Zapadnu Saharu”.

67 Vijeće i Komisija osporavaju utemeljenost tog prigovora nedopuštenosti, pri čemu, kao prvo, navode da institucija Unije, kao što je to Vijeće, može podnijeti žalbu a da ne treba dokazati postojanje pravnog interesa. Podredno tvrde da je taj zahtjev u ovom predmetu u svakom slučaju ispunjen jer je u interesu Vijeća postići ukidanje pobijane presude, s obzirom na to da je Opći sud njome djelomično poništio spornu odluku.

Ocjena Suda

68 U skladu s člankom 56. drugim podstavkom Statuta Suda Europske unije, žalbu Sudu može podnijeti bilo koja stranka koja pred Općim sudom nije uspjela sa svojim zahtjevom u cijelosti ili djelomično.

69 Osim toga, iz članka 56. trećeg podstavka istog Statuta proizlazi da, osim u predmetima koji se odnose na sporove između Unije i njezinih službenika, države članice i institucije Unije mogu podnijeti žalbu protiv presude Općeg suda, pri čemu ne trebaju dokazivati postojanje pravnog interesa (vidjeti presude od 22. veljače 2005., Komisija/max.mobil, C-141/02 P, EU:C:2005:98, t. 48. i od 21. prosinca 2011., Francuska/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, t. 45.).

70 U ovom slučaju iz toga slijedi da Vijeće, koje nije uspjelo u svojem zahtjevu pred Općim sudom, ne treba dokazati nikakav pravni interes za podnošenje ove žalbe.

71 Stoga prigovor nedopuštenosti koji je protiv te žalbe uložio Front Polisario valja odbiti.

Meritum

72 U prilog svojoj žalbi Vijeće, koje podupire Komisija, navodi šest žalbenih razloga, od kojih se prvi i drugi odnose na pogrešku koja se tiče prava koju je počinio Opći sud prilikom analize parnične sposobnosti Fronta Polisario i analize njegove aktivne procesne legitimacije. Treći žalbeni razlog odnosi se na to da je Opći sud prekoračio opseg svojeg sudskog nadzora diskrecijske ovlasti Vijeća u području vanjskih gospodarskih odnosa Unije kao i uvjeta izvršavanja te diskrecijske ovlasti. Četvrti žalbeni razlog temelji se na nepoštovanju načela *ne ultra petita*. Peti žalbeni razlog odnosi se na pogrešno tumačenje i primjenu Povelje Europske unije o temeljnim pravima kao i određenih pravila međunarodnog prava. Naposljetku, šesti žalbeni razlog temelji se na povredi zahtjeva primjenjivih na djelomično poništavanje akta Unije.

73 Najprije treba ispitati drugi žalbeni razlog, kojim se osporava analiza Općeg suda u vezi s aktivnom procesnom legitimacijom Fronta Polisario, i, konkretnije, u okviru tog razloga argumente Vijeća i Komisije o obrazloženju koje je Opći sud dao u točkama 73. do 103. pobijane presude o prethodnom pitanju primjenjuje li se Sporazum o liberalizaciji na Zapadnu Saharu.

Pobijana presuda

74 U tom pogledu Opći sud najprije je u točkama 72. i 73. pobijane presude naveo da, uzimajući u obzir argumente koje je Front Polisario naveo kako bi dokazao postojanje svoje aktivne procesne legitimacije, razmatranje tog pitanja zahtijeva utvrđenje primjenjuje li se Sporazum o liberalizaciji na Zapadnu Saharu.

75 Nadalje, Opći je sud u točkama 74. do 88. pobijane presude smatrao da to pitanje samo po sebi, uzimajući u obzir argumente Vijeća, Komisije i Fronta Polisario koje su u vezi s time naveli, zahtijeva tumačenje navedenog sporazuma. Osim toga, u točkama 89. do 94. i 98. pobijane presude smatrao je da se takvo tumačenje treba provesti u skladu s pravilima općeg običajnog međunarodnog prava koja su navedena u članku 31. Bečke konvencije. Nasuprot tomu, Opći je sud u točkama 95. do 98. pobijane presude u bitnome presudio da opće načelo međunarodnog prava u vezi s relativnim

učinkom međunarodnih ugovora, čiji je poseban izraz članak 34. Bečke konvencije, nije bilo relevantno radi tumačenja Sporazuma o liberalizaciji, uzimajući u obzir okolnosti tužbe o kojima je trebalo odlučivati, a za razliku od onoga što je Sud odlučio u presudi od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

76 Naposljetku, Opći je sud u točkama 99. do 102. pobijane presude prilikom tumačenja teritorijalnog područja primjene Sporazuma o liberalizaciji naveo sljedeće:

„99. U skladu s [č]lankom [31. Bečke konvencije], valja voditi računa, među ostalim, o kontekstu u kojemu se pojavljuje međunarodni ugovor, kao što je [Sporazum o liberalizaciji]. 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] 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 drugačije viđenje stvari. Kraljevina Maroko smatra da je Zapadna Sahara sastavni dio njezina državnog područja.

101. Tako su, u članku 94. [Sporazuma o pridruživanju] marokanske vlasti mogle shvatiti kao da upućivanje na državno područje Kraljevine Maroka 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] 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 o liberalizaciji] sklopljen dvanaest godina nakon odobrenja [Sporazuma o pridruživanju], iako je sporazum primjenjivan tijekom cijelog navedenog razdoblja. Ako su se institucije Europske unije željele suprotstaviti primjeni Sporazuma o pridruživanju, kako je izmijenjen [spornom] odlukom, na Zapadnu Saharu, mogle su ustrajati u uključivanju odredbe kojom se takva primjena isključuje u tekst [Sporazuma o liberalizaciji] odobrenog tom odlukom. Njihov propust u tom smislu pokazuje da barem prešutno prihvaćaju tumačenje [Sporazuma o pridruživanju] i [Sporazuma o liberalizaciji], prema kojem se ti sporazumi također primjenjuju na dio Zapadne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroka.”

77 Uzimajući u obzir to tumačenje, Opći sud u točki 103. pobijane presude ocijenio je da Sporazum o liberalizaciji, stavljen u svoj kontekst, treba tumačiti na način da se „također primjenjuje na Zapadnu Saharu”.

Argumentacija stranaka

78 Vijeće prigovara Općem sudu da je u točki 73. pobijane presude pretpostavljao da, ako se Sporazum o liberalizaciji primjenjuje na Zapadnu Saharu, sporna odluka automatski ima izravan i osobni utjecaj na Front Polisario. Međutim, takva pretpostavka pravno je pogrešna. Naime, kao što je to sam Opći sud ranije presudio u rješenju od 3. srpnja 2007., Commune de Champagne i dr./Vijeće i Komisija (T-212/02, EU:T:2007:194, t. 90. do 94.), odluka Vijeća koja se odnosi na sklapanje međunarodnog sporazuma između Unije i treće države nema pravni učinak na području te druge stranke tog sporazuma. Stoga situaciju takvog područja uređuju samo odredbe koje je pri izvršavanju svoje

suverene nadležnosti usvojila ta druga stranka. Osim toga, učinci koje spomenuti sporazum proizvodi na tom području proizlaze iz okolnosti da je, odlučivši ratificirati taj isti sporazum, navedena druga stranka pristala na to da je on veže i obvezala se poduzeti prikladne mjere za osiguranje izvršenja obveza koje proizlaze iz tog sporazuma. Stoga činjenica da je priznao dopuštenost tužbe za poništenje – usmjerene protiv odluke Vijeća o sklapanju međunarodnog sporazuma u dijelu u kojem se tužba odnosi na učinke tog međunarodnog sporazuma na području druge stranke sporazuma – dovodi sud Unije do toga da prekorači svoju nadležnost odlučujući o zakonitosti, u pogledu prava Unije, pravima ili obvezama koje proizlaze za treću državu iz sporazuma na koji je ona slobodno i suvereno pristala. Međutim, upravo je to napravio Opći sud u ovom slučaju time što je odlučio da je primjena Sporazuma o liberalizaciji na Zapadnu Saharu preduvjet za to da Front Polisario ima aktivnu procesnu sposobnost. Naposljetku, Vijeće ističe da okolnost da je Zapadna Sahara „sporno područje” prema međunarodnom pravu nema utjecaja na obrazloženje Općeg suda u spomenutom rješenju, s kojim se u potpunosti slaže.

- 79 Komisija pak tvrdi da se okolnost, koja je, među ostalim, navedena u točki 87. pobijane presude, da se Sporazum o liberalizaciji u nekim primjerima *de facto* primjenjuje na Zapadnu Saharu ne može smatrati ni kao element konteksta ni kao naknadna praksa u primjeni u smislu članka 31. stavka 2. i stavka 3. točke (b) Bečke konvencije koji bi opravdali tumačenje članka 94. Sporazuma o pridruživanju na način da se ta dva sporazuma primjenjuju na to nesamoupravno područje. Osim toga, iako nije bila uvrštena nijedna klauzula koja bi izričito isključila Zapadnu Saharu iz njihova područja primjene, uzimajući u obzir neslaganje između Unije i Kraljevine Maroka o statusu tog nesamoupravnog područja na koje je Opći sud upozorio u točki 100. pobijane presude, ta okolnost ne dopušta shvaćanje da se spomenuti sporazumi primjenjuju na navedeno područje, uzimajući u obzir članak 31. stavak 3. točku (c) Bečke konvencije, načelo relativnog učinka ugovora iz članka 34. te konvencije, na koje je Sud podsjetio u presudi od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), pravo na samoodređenje naroda Zapadne Sahare, na koje je Unija u svojim stajalištima u vezi s time više puta podsjetila, kao i na relevantnu međunarodnu praksu teritorijalne primjene ugovora.
- 80 Front Polisario odgovara da je Opći sud ispitao pitanje primjene Sporazuma o liberalizaciji na Zapadnu Saharu ne s ciljem da iz toga izvuče bilo kakvu pretpostavku o dopuštenosti tužbe, već kako bi utvrdio činjenični i pravni kontekst u kojem se treba ocijeniti njegova aktivna procesna sposobnost. Naime, Vijeće i Komisija dugo su smatrali da se taj sporazum ne primjenjuje na navedeno područje, prije nego što su u svojem odgovoru na pisana pitanja koja je postavio Opći sud i zatim na raspravi pred tim sudom priznali da se sustav carinskih povlastica koji sadržava sporazum u određenim slučajevima stvarno primjenjivao na proizvode koji odatle potječu. Stoga taj element suštinski razlikuje spomenuti sporazum od dvaju usporedivih sporazuma koje je Kraljevina Maroko sklopila sa Sjedinjenim Američkim Državama i Europskim udruženjem slobodne trgovine (EFTA).

Ocjena Suda

- 81 Kao što to proizlazi iz točaka 73., 88. i 98. do 102. pobijane presude, zaključak Općeg suda iz točke 103. te presude prema kojem se Sporazum o liberalizaciji „također primjenjuje na područje Zapadne Sahare” ne temelji se na činjeničnom utvrđenju, već na pravnom tumačenju tog sporazuma koje je izvršio taj sud na temelju članka 31. Bečke konvencije.
- 82 Stajališta Vijeća i Komisije pred Sudom u vezi s time u konačnici su slična jer se navedeni zaključak Općeg suda nalazi u samom središtu tvrdnji tih dviju institucija. Komisija, naime, navodi da se Sporazum o liberalizaciji ne može tumačiti u smislu da je pravno primjenjiv na područje Zapadne Sahare. Vijeće pak smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je odlučio o zakonitosti prava ili obveza koje za drugu stranku proizlaze iz tog sporazuma na koji je ona slobodno i suvereno pristala. Međutim, analiza te navedene pogreške koja se tiče prava u svakom slučaju podrazumijeva da se prethodno ispita utemeljenost zaključka Općeg suda iz točke 103. pobijane

presude u vezi s primjenom Sporazuma o liberalizaciji na područje Zapadne Sahare. Naime, ako on nije utemeljen, na moguća prava i obveze druge stranke tog sporazuma u vezi s tim područjem nije moguće utjecati.

- 83 Stoga valja provjeriti utemeljenost obrazloženja kojim je Opći sud, nakon što je u točkama 99. i 100. pobijane presude opisao kontekst u kojem je sklopljen Sporazum o liberalizaciji, zatim u točki 101. te presude odredio područje primjene tog sporazuma u pogledu uvjeta Sporazuma o pridruživanju, potom u točki 102. navedene presude ispitao sam Sporazum o liberalizaciji, prije nego što je iz toga izveo zaključak iznesen u točki 103. iste presude.
- 84 U tom pogledu, kad je riječ, kao prvo, o točki 101. pobijane presude, valja utvrditi da je Opći sud tumačio teritorijalno područje primjene Sporazuma o liberalizaciji u pogledu članka 94. Sporazuma o pridruživanju, prema kojem se taj sporazum primjenjuje na „područje Kraljevine Maroko”. Preciznije, Opći sud naveo je da su tijela navedene države upućivanje na Kraljevinu Maroko u tom članku mogla razumjeti kao da uključuje Zapadnu Saharu i da, iako su Vijeće i Komisija bili svjesni takvog stajališta, Sporazum o pridruživanju nije sadržavao nijednu odredbu o tumačenju ili bilo kakvu drugu odredbu čija bi posljedica bila isključivanje tog područja iz njegova područja primjene.
- 85 Postupivši tako, Opći je sud ocijenio da – uzimajući u obzir, najprije, stajalište Kraljevine Maroka prema kojem je Zapadna Sahara sastavni dio njezina područja, kao drugo, činjenicu da su Vijeće i Komisija bili svjesni takvog stajališta u trenutku sklapanja Sporazuma o pridruživanju i, treće, nepostojanje odredbe o isključenju Zapadne Sahare iz područja teritorijalne primjene tog sporazuma – treba smatrati da su se stranke Sporazuma o pridruživanju prešutno slagale s time da se pojam „područje Kraljevine Maroko” iz članka 94. tog sporazuma tumači na način da također uključuje i spomenuto područje.
- 86 Međutim, valja istaknuti da je Opći sud, kako bi mogao izvesti ispravne pravne posljedice iz nepostojanja odredbe o isključenju Zapadne Sahare iz područja teritorijalne primjene Sporazuma o pridruživanju u okviru tumačenja tog sporazuma, morao poštovati ne samo pravila tumačenja u dobroj vjeri iz članka 31. stavka 1. Bečke konvencije već i ona predviđena stavkom 3. točkom (c) tog članka, u skladu s kojim se ugovor treba tumačiti uzimajući u obzir sva mjerodavna pravila međunarodnog prava primjenjiva na odnose između stranaka tog ugovora (presuda od 25. veljače 2010., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, t. 43.; vidjeti također u tom smislu presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 291. i navedenu sudsku praksu).
- 87 Iako se doseg različitih relevantnih pravila međunarodnog prava koja se primjenjuju u ovom slučaju – to jest načela samoodređenja, pravila iz članka 29. Bečke konvencije kao i načela relativnog učinka ugovora – djelomično preklapa, svako od tih pravila ima svoju autonomiju, tako da ih sva valja redom ispitati.
- 88 [Ispravljeno rješenjem od 20. ožujka 2017.] U tom pogledu, najprije valja istaknuti da je načelo samoodređenja koje proizlazi iz običajnog prava i koje je, među ostalim, navedeno u članku 1. Povelje Ujedinjenih naroda, kao što je to naveo Međunarodni sud u točkama 54. do 56. svojeg savjetodavnog mišljenja o Zapadnoj Sahari, načelo međunarodnog prava koje se primjenjuje na sva nesamoupravna područja i na sve narode koji još nisu postali neovisni. Osim toga, to pravo djeluje *erga omnes* i jedno je od osnovnih načela međunarodnog prava (Istočni Timor, (Portugal protiv Australije), presuda, Zbornik Međunarodnog suda 1995., str. 90., t. 29. i navedena sudska praksa).
- 89 Stoga je to načelo dio međunarodnih pravnih pravila koja se primjenjuju u odnosima između Unije i Kraljevine Maroka i koja je Opći sud morao uzeti u obzir.

- 90 U skladu s navedenim načelom, kako je pojašnjeno u Rezoluciji 2625 (XXV) Opće skupštine UN-a, spomenutoj u točki 26. ove presude, „područje kolonije ili drugo nesamoupravno područje ima, u skladu s [Poveljom Ujedinjenih naroda], poseban i različit status od područja države koja njime upravlja”.
- 91 Preciznije, Opća skupština UN-a u svojim različitim rezolucijama posvećenima Zapadnoj Sahari više je puta izrazila brigu da se „autohtonom narodu tog područja omogući da slobodno ostvari svoje pravo na samoodređenje”, kao što je to Međunarodni sud naveo u točkama 62., 64. i 68. svojeg savjetodavnog mišljenja o Zapadnoj Sahari.
- 92 Uzimajući u obzir poseban i različit status koji je priznat području Zapadne Sahare na temelju načela samoodređenja u odnosu na status svih država, uključujući i Kraljevinu Maroko, pojmovi „područje Kraljevine Maroko” iz članka 94. Sporazuma o pridruživanju ne mogu se, kao što to smatra Komisija i kao što je to u bitnome naveo nezavisni odvjetnik u točkama 71. i 75. svojeg mišljenja, tumačiti na način da je Zapadna Sahara uključena u teritorijalno područje primjene tog sporazuma.
- 93 U ovom slučaju, iako je Opći sud u točki 3. pobijane presude utvrdio da se Zapadna Sahara od 1963. godine nalazi na popisu nesamoupravnih područja u smislu članka 73. Povelje Ujedinjenih naroda, taj sud ipak nije izveo odgovarajuće posljedice iz statusa koji Zapadna Sahara ima u skladu s međunarodnim pravom u vezi s nemogućnošću primjene Sporazuma o pridruživanju na to područje.
- 94 Nadalje valja istaknuti da pravilo običajnog prava koje je kodificirano u članku 29. Bečke konvencije predviđa da, ako drukčija namjera ne proistječe iz ugovora ili ako nije na drugi način izražena, ugovor veže svaku stranku za čitavo „njezino područje”.
- 95 Iz navedenog pravila, gledanog kroz perspektivu tumačenja članka 94. Sporazuma o pridruživanju, tako proizlazi da ugovor u pravilu veže državu, u uobičajenom smislu pojma „područje” u vezi s posvojnim pridjevom „njezino” koji mu prethodi, u pogledu zemljopisnog područja na kojem ta država izvršava puninu ovlasti priznatih suverenim subjektima međunarodnim pravom, osim svakog drugog područja kao što je to područje za koje je navedena država jedina nadležna ili jedina međunarodno odgovorna.
- 96 U tom pogledu i kao što to Komisija pravilno tvrdi, iz međunarodne prakse proizlazi da, kada se ugovor primjenjuje ne samo na područje države već i izvan tog područja, taj ugovor to izriječno predviđa, bilo da se radi o području „u nadležnosti” te države – kao što je to, primjerice, navedeno u članku 2. stavku 1. Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, usvojene u New Yorku 10. prosinca 1984. – ili području „za čije je međunarodne odnose [navedena država] odgovorna” – kao što je to, primjerice, propisano člankom 56. stavkom 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.
- 97 Stoga se pravilo običajnog prava, kodificirano u članku 29. Bečke konvencije, također *a priori* protivi tomu da se Zapadna Sahara smatra obuhvaćenom teritorijalnim područjem primjene Sporazuma o pridruživanju.
- 98 S obzirom na to, iz navedenog pravila običajnog prava također proizlazi da ugovor može, odstupanjem od općeg pravila na koje se podsjeća u točki 94. ove presude, vezati neku državu u pogledu drugog područja ako takva namjera proizlazi iz tog ugovora ili ako je negdje drugdje određena.
- 99 U ovom slučaju Opći sud pogrešno je smatrao da su Vijeće i Komisija, s obzirom na to da su znali za stajalište Kraljevine Maroka prema kojem se Sporazum o pridruživanju mogao primjenjivati na Zapadnu Saharu, prešutno prihvatili to stajalište, kao što je to izloženo u točki 85. ove presude.

- 100 Konačno, važno je istaknuti da, na temelju općeg načela međunarodnog prava u vezi s relativnim učinkom ugovora, čiji je poseban izraz pravilo koje se nalazi u članku 34. Bečke konvencije, ugovor ne stvara ni obveze ni prava za treću državu bez njezina pristanka (vidjeti presudu od 25. veljače 2010., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, t. 44. i 52.).
- 101 U ovom slučaju, kao što je to navedeno u točki 75. ove presude, Opći je sud u točkama 95. do 97. pobijane presude presudio da navedeno načelo nije bilo relevantno za ispitivanje tužbe o kojoj je trebao odlučivati, za razliku od onoga što je Sud presudio u presudi od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), jer su se okolnosti te tužbe razlikovale od okolnosti predmeta u kojem je donesena navedena presuda.
- 102 Preciznije, Opći sud u točkama 96. i 97. pobijane presude naveo je da Unija nije sklopila nijedan sporazum o pridruživanju koji se odnosi na proizvode porijeklom iz Zapadne Sahare osim onoga s Kraljevinom Marokom, dok je u predmetu u kojem je donesena presuda od 25. veljače 2010., Brita (C-386/08, EU:C:2010:91) ona sklopila sporazum o pridruživanju ne samo s državom Izrael već i s Palestinskom oslobodilačkom organizacijom (PLO), koja je djelovala za ime i za račun Palestinske samouprave na Zapadnoj obali i u pojasu Gaze.
- 103 Međutim, suprotno mišljenju Općeg suda, u okviru takvog tumačenja trebalo je uzeti u obzir načelo relativnog učinka ugovora, s obzirom na to da bi primjena Sporazuma o pridruživanju sklopljenog između Unije i Kraljevine Maroka na Zapadnu Saharu dovela do toga da taj sporazum utječe na „trećeg”.
- 104 Naime, valja podsjetiti da je Međunarodni sud u svojem savjetodavnom mišljenju o Zapadnoj Sahari, na koje se sam Opći sud pozvao u točki 8. pobijane presude, smatrao da Zapadna Sahara „nije bila ničija zemlja (*terra nullius*) u trenutku kada ju je kolonizirala [Kraljevina] Španjolska”, s jedne strane, i da iz materijala i podataka koji su mu dostavljeni „nije [mogao] utvrditi vezu u smislu teritorijalne suverenosti” između tog područja i Kraljevine Maroka, s druge strane.
- 105 Detaljnije u tom pogledu, Međunarodni sud u svojem savjetodavnom mišljenju o Zapadnoj Sahari istaknuo je da je stanovništvo tog područja uživalo, u skladu s općim međunarodnim pravom, pravo na samoodređenje, kao što je to navedeno u točkama 90. i 91. ove presude, pri čemu je Opća skupština UN-a u točki 7. svoje Rezolucije 34/37 o pitanju Zapadne Sahare, navedene u točki 35. ove presude, preporučila da Front Polisario, „koji predstavlja narod Zapadne Sahare, u potpunosti sudjeluje u pronalasku pravednog, održivog i konačnog političkog rješenja za pitanje Zapadne Sahare”, kao što je to Opći sud naveo u točki 14. pobijane presude i na što je Komisija podsjetila pred Sudom.
- 106 Uzimajući u obzir te elemente, narod Zapadne Sahare treba promatrati kao „trećeg” u smislu načela relativnog učinka ugovora, kao što je to nezavisni odvjetnik u bitnome naveo u točki 105. svojeg mišljenja. Na trećeg kao takvog može utjecati provođenje Sporazuma o pridruživanju u slučaju uključivanja područja Zapadne Sahare u područje primjene navedenog sporazuma a da nije nužno utvrditi je li to provođenje takve naravi da mu škodi ili mu, suprotno, koristi. Naime, dovoljno je navesti da treći mora pristati na navedeno provođenje, kako u prvom slučaju tako i u drugom. Međutim, u ovom slučaju iz pobijane presude ne proizlazi da je stanovništvo Zapadne Sahare izrazilo takav pristanak.
- 107 U tim uvjetima, pretpostavka da je područje Zapadne Sahare obuhvaćeno područjem primjene Sporazuma o pridruživanju suprotna je načelu međunarodnog prava u vezi s relativnim učinkom ugovora, koje se primjenjuje na odnose između Unije i Kraljevine Maroka.
- 108 Uzimajući u obzir gore navedena razmatranja, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava ocijenivši u točkama 101. i 103. pobijane presude da valja smatrati da su se Unija i Kraljevina Maroko prešutno sporazumjele oko toga da se pojmovi „područje Kraljevine Maroko” iz članka 94. Sporazuma o pridruživanju tumače na način da uključuju područje Zapadne Sahare.

- 109 Kao drugo, u pogledu točke 102. pobijane presude, valja utvrditi da je u njoj Opći sud ocijenio da, ako su se Vijeće i Komisija željeli usprotiviti primjeni Sporazuma o liberalizaciji na područje Zapadne Sahare, mogli su zahtijevati da se u taj sporazum uključi klauzula o isključenju takve primjene, na što je dodao da njihovo „propuštanje” da to učine dokazuje da su prešutno prihvatili da se taj sporazum, poput Sporazuma o pridruživanju, primjenjuje na to područje.
- 110 U tom pogledu članak 30. stavak 2. Bečke konvencije kodificira pravilo prema kojem, ako neki ugovor određuje da je podređen prijašnjem ili kasnijem ugovoru ili da ga ne treba smatrati inkompatibilnim s tim drugim ugovorom, odredbe tog drugog ugovora imaju prednost.
- 111 Međutim, Sporazum o liberalizaciji, kao što to proizlazi iz točaka 18., 20. i 21. pobijane presude, namijenjen je izmjeni prijašnjeg sporazuma između Unije i Kraljevine Maroka, to jest Sporazuma o pridruživanju, i, preciznije, odredbi predviđenih tim ranijim sporazumom na području liberalizacije trgovine poljoprivrednim proizvodima i proizvodima ribarstva. U tu je svrhu Sporazum o liberalizaciji, kao što to proizlazi iz istih točaka pobijane presude, izmijenio četiri od 96 članaka Sporazuma o pridruživanju, među kojima se ne nalazi članak 94. predmetnog sporazuma, te nadomjestio tri od pet protokola tim sporazumima. Te su izmjene iscrpne, kao što to potvrđuje razmjena pisama između Unije i Kraljevine Maroka u obliku u kojem je donesen Sporazum o liberalizaciji.
- 112 Iz toga proizlazi da su Sporazum o pridruživanju i Sporazum o liberalizaciji sukcesivni sporazumi sklopljeni među istim strankama i da Sporazum o liberalizaciji, kao kasniji sporazum koji se odnosi na detaljne i ograničene aspekte područja koje je već opširno uređeno prijašnjim sporazumom, treba smatrati podređenim zadnjem navedenom sporazumu.
- 113 Uzimajući u obzir takvu osobitu povezanost koja se nije pobijala pred Sudom, treba smatrati, u skladu s pravilom kodificiranim u članku 30. stavku 2. Bečke konvencije, da odredbe Sporazuma o pridruživanju koje nisu bile izričito izmijenjene Sporazumom o liberalizaciji prilikom njegove primjene trebaju prevladati kako bi se izbjegla svaka neusklađenost među njima.
- 114 Iz toga slijedi da se Sporazum o liberalizaciji u trenutku sklapanja nije mogao shvatiti na način da je njegovo teritorijalno područje primjene uključivalo područje Zapadne Sahare i da u njega nije trebalo unijeti klauzulu o izričitom isključenju tog područja iz navedenog područja primjene.
- 115 Posljedično, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava jer je ocijenio da je trebalo smatrati da su Vijeće i Komisija prihvatili da se Sporazum o pridruživanju i Sporazum o liberalizaciji primjenjuju na područje Zapadne Sahare, s obzirom na to da su propustili umetnuti u drugi od tih sporazuma klauzulu kojom se isključuje takva primjena.
- 116 Uzimajući u obzir sva prethodno navedena razmatranja, Opći sud u točki 103. pobijane presude pogrešno je presudio da se Sporazum o liberalizaciji trebao tumačiti na način da se primjenjivao na područje Zapadne Sahare i, detaljnije, na dio tog područja pod nadzorom Kraljevine Maroka jer se takvo tumačenje ne može opravdati ni tekstom Sporazuma o pridruživanju ni tekstom Sporazuma o liberalizaciji ni, konačno, okolnostima koje su postojale u trenutku sklapanja tih dvaju sporazuma, kako su navedene u točkama 101. i 102. pobijane presude.
- 117 Ta ocjena ne može se dovesti u pitanje analizom Općeg suda iz točke 99. pobijane presude na temelju činjeničnih elemenata iz točaka 77. do 87. ove presude.
- 118 Utvrđenja i ocjene koje je Opći sud iznio u tim točkama najprije pokazuju da su Vijeće i Komisija u vrijeme sklapanja Sporazuma o liberalizaciji znali da marokanska tijela već duži niz godina primjenjuju odredbe Sporazuma o pridruživanju na Zapadnu Saharu. Nadalje, te dvije institucije ni u jednom trenutku nisu se protivile takvoj primjeni i Komisija je u njoj u određenoj mjeri sudjelovala. Konačno, sustav carinskih povlastica uspostavljen Sporazumom o pridruživanju i izmijenjen Sporazumom o

liberalizaciji u određenim se slučajevima primjenjuje *de facto* na proizvode iz Zapadne Sahare nakon sklapanja drugog od navedenih ugovora, kao što su to Vijeće i Komisija naveli u svojim podnescima i na raspravi.

- 119 Osim toga, kao što to proizlazi iz točke 102. pobijane presude, Opći je sud ocijenio da su se na temelju te prakse nakon sklapanja Sporazuma o pridruživanju taj sporazum i Sporazum o liberalizaciji mogli tumačiti na način da područje Zapadne Sahare ulazi u njihovo područje primjene.
- 120 U tom pogledu važno je istaknuti da, u skladu s člankom 31. stavkom 3. točkom (b) Bečke konvencije, u svrhu tumačenja ugovora, zajedno s kontekstom, treba voditi računa i o svakoj naknadnoj praksi u primjeni ugovora kojom se ustanovljuje sporazum između stranaka o njegovu tumačenju.
- 121 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točaka 77., 83. i 87. pobijane presude, Vijeće i Komisija, kao i Front Polisario, istaknuli su da je, iako se sustav carinskih povlastica predviđen sporazumima o pridruživanju i liberalizaciji u određenim slučajevima primjenjivao na proizvode iz Zapadne Sahare, bila riječ o *de facto* primjeni.
- 122 Međutim, valja utvrditi da Opći sud, suprotno onomu što propisuje članak 31. stavak 3. točka (b) Bečke konvencije, nije ispitivao je li takva primjena u određenim slučajevima odražavala postojanje sporazuma između stranaka s ciljem izmjene tumačenja članka 94. Sporazuma o pridruživanju.
- 123 Osim toga, navodna želja Unije koja se pokazala kasnijom praksom i na temelju koje je ona sporazume o pridruživanju i liberalizaciji smatrala pravno primjenjivima na područje Zapadne Sahare nužno je značila priznanje da je Unija namjeravala te sporazume izvršavati na način nespojiv s načelima samoodređenja i relativnog učinka ugovora, iako je više puta pozivala na nužnost poštovanja tih načela, kao što to Komisija ističe.
- 124 Međutim, takvo izvršavanje nužno je nepomirljivo s načelom izvršavanja ugovora u dobroj vjeri, što je obvezno načelo općeg međunarodnog prava koje se primjenjuje na subjekte tog prava koji su ugovorne stranke nekog ugovora (vidjeti u tom smislu presude od 16. lipnja 1998., Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, t. 49. i od 23. siječnja 2014., Manzi i Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, t. 38.).
- 125 Iz toga slijedi da je Opći sud također počinio pogrešku koja se tiče prava smatrajući da je kasnija praksa, navedena u točkama 99. i 102. pobijane presude, opravdavala da se navedeni sporazumi tumače na način da se pravno primjenjuju na područje Zapadne Sahare.
- 126 Budući da je Opći sud pogrešno presudio da se Sporazum o liberalizaciji treba tumačiti na način da se pravno primjenjuje na područje Zapadne Sahare, prije nego što je uzeo taj zaključak kao premisu za svoju analizu aktivne procesne legitimacije Fronta Polisario, kao što je to navedeno u točkama 43., 44. i 74. ove presude, žalbu treba prihvatiti a da ne treba ispitati druge žalbene razloge Vijeća i Komisije.
- 127 Stoga pobijanu presudu valja ukinuti.

O tužbi

- 128 U skladu s člankom 61. stavkom 1. Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda te može sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta, ili može vratiti predmet na ponovno odlučivanje Općem sudu.
- 129 U ovom slučaju Sud može konačno odlučiti o sporu jer stanje postupka to dopušta.

- 130 U tom pogledu članak 263. stavak 4. UFEU-a predviđa dva slučaja u kojima se fizičkoj ili pravnoj osobi priznaje aktivna procesna legitimacija za pokretanje postupka protiv akta koji joj nije upućen. S jedne strane, takav postupak može se pokrenuti pod uvjetom da se taj akt izravno i osobno odnosi na nju. S druge strane, takva osoba može pokrenuti postupak protiv regulatornog akta koji ne podrazumijeva provedbene mjere ako se on izravno odnosi na nju.
- 131 U ovom slučaju najprije valja utvrditi da se argumentacija Fronta Polisario koju je naveo kako bi dokazao da ima aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijane odluke temelji na tvrdnji prema kojoj se Sporazum o liberalizaciji, čije je sklapanje potvrđeno navedenom odlukom, u praksi u određenim slučajevima primjenjuje na područje Zapadne Sahare, koja ne čini dio državnog područja Kraljevine Maroka.
- 132 Kao što to proizlazi iz obrazloženja iznesenih u točkama 83. do 125. ove presude, Sporazum o liberalizaciji treba se, međutim, u skladu s relevantnim pravilima međunarodnog prava koja se primjenjuju na odnose između Unije i Kraljevine Maroka, tumačiti na način da se ne primjenjuje na područje Zapadne Sahare.
- 133 Stoga, bez potrebe za ispitivanjem dodatne argumentacije kojom Vijeće i Komisija osporavaju dopuštenost tužbe, treba smatrati da u svakom slučaju, s obzirom na navedene argumente, Front Polisario nema aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijane odluke.
- 134 Posljedično, tužba se treba odbaciti kao nedopuštena.

Troškovi

- 135 Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika, kad je žalba osnovana i Sud sâm konačno odluči u sporu, Sud odlučuje o troškovima.
- 136 U skladu s člankom 138. stavkom 1. istog Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 137 U ovom slučaju, budući da je Vijeće zahtijevalo da se Frontu Polisario naloži snošenje troškova i da potonji nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova te institucije.
- 138 Članak 140. stavak 1. Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. također primjenjuje na žalbeni postupak, predviđa da države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 139 U ovom slučaju Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika i Portugalska Republika kao i Komisija, koje su imale status intervenijenta u prvostupanjskom postupku, snosit će vlastite troškove.
- 140 Naposljetku, članak 140. stavak 3. Poslovnika, koji se na temelju njegova članka 184. stavka 1. također primjenjuje na žalbeni postupak, propisuje, među ostalim, da Sud može odlučiti da intervenijent koji nije država članica ili institucija snosi vlastite troškove.
- 141 U predmetnom slučaju valja odlučiti da će Comader snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 10. prosinca 2015., Front Polisario/Vijeće (T-512/12, EU:T:2015:953).**

2. **Tužba Fronta populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) odbacuje se kao nedopuštena.**
3. **Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) snosit će vlastite troškove kao i troškove Vijeća Europske unije.**
4. **Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Kraljevina Španjolska, Francuska Republika, Portugalska Republika, Europska komisija i Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) snosit će vlastite troškove.**

Potpisi