



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid)

29 september 2021 *

„Externe betrekkingen – Internationale overeenkomsten – Euromediterrane Associatieovereenkomst EG-Marokko – Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst – Besluit tot goedkeuring van de sluiting van de overeenkomst – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Bekwaamheid om in rechte op te treden – Rechtstreeks geraakt – Individueel geraakt – Territoriale werkingssfeer – Bevoegdheid – Uitlegging van het volkenrecht door het Hof – Zelfbeschikkingsbeginsel – Beginsel van de relatieve werking van verdragen – Mogelijkheid om zich hierop te beroepen – Begrip instemming – Uitvoering – Beoordelingsbevoegdheid – Grenzen – Handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit”

In zaak T-279/19,

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

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door P. Plaza García en V. Piessevaux als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door A.-L. Desjonquères, C. Mosser, J.-L. Carré en T. Stehelin als gemachtigden,

door:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, F. Clotuche-Duvieusart, A. Bouquet en B. Eggers als gemachtigden,

* Procestaal: Frans.

en door:

Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader), gevestigd te Rabat (Marokko), vertegenwoordigd door G. Forwood, N. Colin en A. Hublet, advocaten,

intervenienten,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L 34, blz. 1),

wijst

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: M. J. Costeira, president, D. Gratsias (rapporteur), M. Kancheva, B. Berke en T. Perišin, rechters,

griffier: M. Marescaux, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 maart 2021,

het navolgende

Arrest

I. Voorgeschiedenis van het geding

A. Internationale context

- 1 De ontwikkeling van de internationale context met betrekking tot de kwestie van de Westelijke Sahara kan als volgt worden samengevat.
- 2 Op 14 december 1960 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) resolutie 1514 (XV), met als titel „Verklaring over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken” aangenomen, waarin het met name heet dat „[a]lle volkeren [...] het recht op zelfbeschikking [hebben], op grond waarvan [zij] [...] hun politieke status in alle vrijheid [bepalen] en [...] vrijelijk hun economische, sociale en culturele ontwikkeling [nastreven]”, dat „[o]nmiddellijke maatregelen zullen worden genomen in trustgebieden, niet-zelfbesturende gebieden en alle andere gebieden die nog niet onafhankelijk zijn geworden, om alle bevoegdheden aan de volkeren van deze gebieden over te dragen, zonder enige voorwaarde of enig voorbehoud, in overeenstemming met hun wil en vrij uitgesproken wensen”, en dat „[a]lle Staten [...] de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties [...] trouw en strikt [moeten] naleven op basis van gelijkheid, niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden van de Staten en met inachtneming van de soevereine rechten en territoriale integriteit van alle volkeren”.

- 3 De Westelijke Sahara is een gebied in het noordwesten van Afrika dat aan het einde van de negentiende eeuw een kolonie van het Koninkrijk Spanje werd en, ten tijde van resolutie 1514 (XV), een Spaanse provincie was geworden. In 1963 heeft de VN dit gebied op de „voorlopige lijst van gebieden die vallen onder de Verklaring over het verlenen van onafhankelijkheid aan koloniale landen en volken [resolutie 1514 (XV) van de Algemene Vergadering]” geplaatst als niet-zelfbesturend gebied waarover het Koninkrijk Spanje bestuur uitoefent in de zin van artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties, ondertekend te San Francisco op 26 juni 1945. Tot op heden staat het nog steeds op de lijst van niet-zelfbesturende gebieden die door de secretaris-generaal van de VN is opgesteld op basis van de uit hoofde van artikel 73, onder e), van dat Handvest verstrekte gegevens.
- 4 Op 20 december 1966 heeft de Algemene Vergadering van de VN resolutie 2229 (XXI) betreffende de kwestie Ifni en de Spaanse Sahara aangenomen, waarin zij nogmaals heeft gewezen op het „onvervreembare recht van de bevolking van [...] de Spaanse Sahara op zelfbeschikking overeenkomstig resolutie 1514 (XV) van de Algemene Vergadering”, en het Koninkrijk Spanje, als besturende mogendheid, heeft verzocht om „zo spoedig mogelijk [...] de modaliteiten vast te stellen voor een onder auspiciën van de [VN] te houden referendum, teneinde de autochtone bevolking van het gebied in staat te stellen haar recht op zelfbeschikking vrijelijk uit te oefenen”.
- 5 Op 24 oktober 1970 heeft de Algemene Vergadering van de VN resolutie 2625 (XXV) aangenomen, waarbij zij de aan die resolutie gehechte tekst van de „Verklaring over volkenrechtelijke beginselen betreffende vriendschappelijke betrekkingen en samenwerking tussen staten overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties” heeft goedgekeurd. In die verklaring wordt met name „het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken” „plechtig afgekondigd”. Wat dat beginsel betreft, luidt die verklaring met name als volgt:

„Ingevolge het beginsel van gelijke rechten en van zelfbeschikking voor volken, dat is neergelegd in het Handvest van de Verenigde Naties, hebben alle volken het recht om hun politieke status in alle vrijheid en zonder inmenging van buitenaf te bepalen en hun economische, sociale en culturele ontwikkeling na te streven en is iedere staat verplicht tot eerbiediging van dit recht in overeenstemming met de bepalingen van het Handvest.

[...]

Volken kunnen hun zelfbeschikkingsrecht uitoefenen door de oprichting van een soevereine en onafhankelijke staat, de vrije associatie of de integratie met een onafhankelijke staat en de verwerving van iedere andere politieke status waarvoor zij in alle vrijheid kiezen.

[...]

Het grondgebied van een kolonie of een ander niet-zelfbesturend gebied heeft krachtens het Handvest een eigen status, onderscheiden van die van het grondgebied van de staat die het bestuur hierover uitoefent; deze eigen en onderscheiden status krachtens het Handvest blijft voortbestaan zolang de bevolking van de kolonie of het niet-zelfbesturend gebied niet haar zelfbeschikkingsrecht uitoefent overeenkomstig het Handvest en, meer in bijzonder de doelstellingen en beginselen ervan.”

- 6 Het Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) is een organisatie die op 10 mei 1973 is opgericht in de Westelijke Sahara. Het wordt in artikel 1 van zijn statuten omschreven als een „beweging voor nationale bevrijding” waarvan de leden

„[strijden] voor de volledige onafhankelijkheid en het terugkrijgen door het Saharaanse volk van zijn soevereiniteit over het gehele grondgebied van de Arabische Democratische Republiek Sahara”.

- 7 Op 20 augustus 1974 heeft het Koninkrijk Spanje aan de VN medegedeeld dat het voornemens was om, onder auspiciën van laatstgenoemde, in de Westelijke Sahara een referendum te houden.
- 8 Op 13 december 1974 heeft de Algemene Vergadering van de VN resolutie 3292 (XXIX) aangenomen, waarbij zij met name het Internationaal Gerechtshof (hierna: „IGH”) heeft verzocht om advies over de volgende vragen:

„I. Was de Westelijke Sahara (Rio de Oro en Sakiet El Hamra) niemandsland (terra nullius) op het moment van de kolonisatie ervan door Spanje?

Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord,

II. Wat waren de juridische banden van dat gebied met het Koninkrijk Marokko en de Mauritaanse entiteit?”

- 9 Op 16 oktober 1975 heeft het IGH het advies uitgebracht (zie Westelijke Sahara, advies, *ICJ Reports* 1975, blz. 12; hierna: „advies over de Westelijke Sahara”). Het heeft in punt 162 van dat advies het volgende vastgesteld:

„Uit de aan het Gerechtshof overgelegde stukken en inlichtingen blijkt dat er ten tijde van de Spaanse kolonisatie juridische loyaliteitsbanden bestonden tussen de sultan van Marokko en een aantal van de op het grondgebied van de Westelijke Sahara levende stammen. Tevens blijkt hieruit het bestaan van rechten, waaronder bepaalde rechten inzake het grondgebruik, die juridische banden vormden tussen de Mauritaanse entiteit, in de door het Gerechtshof begrepen betekenis, en het grondgebied van de Westelijke Sahara. Daarentegen komt het Gerechtshof tot de slotsom dat uit de overgelegde stukken en inlichtingen niet blijkt dat tussen de Westelijke Sahara, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko en de Mauritaanse entiteit, anderzijds, een soevereiniteitsrelatie bestond. Het Gerechtshof heeft dus niet het bestaan geconstateerd van juridische banden die gevolgen kunnen hebben voor de toepassing van resolutie 1514 (XV) [van de Algemene Vergadering van de VN] op de dekolonisatie van de Westelijke Sahara, in het bijzonder voor de toepassing van het beginsel van zelfbeschikking door de vrije en waarachtige uiting van de wil van de bevolking van het gebied.”

- 10 In punt 163 van het advies over de Westelijke Sahara heeft het IGH met name het volgende verklaard:

„Wat vraag I betreft, [is het Gerechtshof van oordeel] dat de Westelijke Sahara (Rio de Oro en Sakiet El Hamra) geen niemandsland (terra nullius) was op het moment van de kolonisatie ervan door Spanje; [...] wat vraag II betreft, [...] dat het gebied met het Koninkrijk Marokko juridische banden had met de in punt 162 van het onderhavige advies vermelde kenmerken [en] dat het gebied met de Mauritaanse entiteit juridische banden had met de in punt 162 van het onderhavige advies vermelde kenmerken.”

- 11 In een toespraak op de dag waarop het advies over de Westelijke Sahara openbaar werd gemaakt, heeft de koning van Marokko verklaard dat „de hele wereld [had] erkend dat de [Westelijke] Sahara behoorde” tot het Koninkrijk Marokko en dat het aan dit Koninkrijk „[stond] om dit gebied vreedzaam weer in bezit te nemen”, waarbij hij een oproep deed om met dat doel een mars te houden.
- 12 Op 22 oktober 1975 heeft de Veiligheidsraad van de VN op verzoek van het Koninkrijk Spanje resolutie 377 (1975) aangenomen, waarbij „de secretaris-generaal [van de VN] [werd verzocht] onmiddellijk de betrokken partijen en belanghebbenden te raadplegen” en „laatstgenoemden [werden opgeroepen] zich terughoudend en gematigd op te stellen”. Op 2 november 1975 heeft de Veiligheidsraad resolutie 379 (1975) aangenomen, waarbij „alle betrokken partijen en belanghebbenden met aandrang [werden verzocht] om elk eenzijdig of ander optreden dat de spanningen in de regio nog zou kunnen doen toenemen, te vermijden” en „de secretaris-generaal [werd verzocht] zijn raadplegingen verder te zetten en te intensiveren”. Op 6 november 1975, naar aanleiding van de start van de door de koning van Marokko aangekondigde mars, waaraan 350 000 mensen hebben deelgenomen, en de overschrijding door die mensen van de grens tussen het Koninkrijk Marokko en de Westelijke Sahara, heeft de Veiligheidsraad resolutie 380 (1975) aangenomen, waarbij met name „het doorgaan van [die] mars [werd betreurd]” en „het [Koninkrijk] Marokko [werd opgeroepen] om alle deelnemers aan [die] mars onmiddellijk uit het gebied van de Westelijke Sahara terug te trekken”.
- 13 Op 26 februari 1976 heeft het Koninkrijk Spanje de secretaris-generaal van de VN ervan in kennis gesteld zijn aanwezigheid in de Westelijke Sahara met ingang van die dag te beëindigen en zich voortaan ontslagen te achten van elke volkenrechtelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het bestuur van dat gebied. In de in punt 3 hierboven bedoelde lijst van niet-zelfbesturende gebieden wordt met betrekking tot de Westelijke Sahara verwezen naar die verklaring, welke wordt weergegeven in een voetnoot.
- 14 Ondertussen was in die regio een gewapend conflict uitgebroken tussen het Koninkrijk Marokko, de Islamitische Republiek Mauritanië en het Front Polisario. Een deel van de bevolking van de Westelijke Sahara is gevlucht voor dat conflict en heeft zijn toevlucht gevonden in op Algerijns grondgebied gelegen kampen in de nabijheid van de grens met de Westelijke Sahara.
- 15 Op 14 april 1976 heeft het Koninkrijk Marokko met de Islamitische Republiek Mauritanië een verdrag gesloten inzake de verdeling van het grondgebied van de Westelijke Sahara en het bij dit verdrag aan voornoemd Koninkrijk toegewezen grondgebied geannexeerd. Op 10 augustus 1979 heeft de Islamitische Republiek Mauritanië een vredesverdrag gesloten met het Front Polisario, volgens hetwelk zij afstand deed van alle territoriale aanspraken op de Westelijke Sahara. Daarop heeft het Koninkrijk Marokko de controle over het door de Mauritaanse strijdkrachten ontruimde gebied overgenomen en dit gebied geannexeerd.
- 16 Op 21 november 1979 heeft de Algemene Vergadering van de VN resolutie 34/37 over de kwestie van de Westelijke Sahara aangenomen, waarbij zij „opnieuw het onvervreemdbare recht [benadrukte] op zelfbeschikking en onafhankelijkheid van het volk van de Westelijke Sahara, in overeenstemming met het Handvest van de [VN] [...] en de doelstellingen van haar resolutie 1514 (XV)”, „ten zeerste de verslechtering van de situatie [betreurde] die het gevolg [was] van de aanhoudende bezetting van de Westelijke Sahara door Marokko”, „het Koninkrijk Marokko met aandrang [verzocht] om zelf ook bij te dragen aan het vredesproces en een einde te maken aan de bezetting van het grondgebied van de Westelijke Sahara” en „hiertoe in overweging [gaf] het [Front Polisario] als vertegenwoordiger van de Sahrawi, volledig te betrekken bij het zoeken naar

een definitieve, rechtvaardige en duurzame oplossing van het vraagstuk van de Westelijke Sahara, in overeenstemming met de resoluties en verklaringen van de [VN]”. Na die resolutie volgde resolutie 35/19 van 11 november 1980, waarbij de Algemene Vergadering in punt 10 ervan „Marokko en het [Front Polisario] als vertegenwoordiger van de Sahrawi [...] met aandrang [heeft verzocht] onmiddellijke onderhandelingen op te starten om tot een definitieve regeling te komen voor het vraagstuk van de Westelijke Sahara”.

- 17 Het conflict tussen het Koninkrijk Marokko en het Front Polisario bleef voortduren, totdat de twee partijen op 30 augustus 1988 in beginsel instemden met de voorstellen voor een regeling, die onder meer afkomstig waren van de secretaris-generaal van de VN en met name voorzagen in een staakt-het-vuren en de organisatie van een referendum over zelfbeschikking onder toezicht van de VN.
- 18 Op 27 juni 1990 heeft de Veiligheidsraad van de VN resolutie 658 (1990) aangenomen, waarbij hij „zijn goedkeuring heeft gehecht aan het rapport van de secretaris-generaal [van de VN] dat [...] de [in punt 17 hierboven bedoelde] voorstellen voor een regeling bevat en een uiteenzetting van het plan [voor de uitvoering ervan]” en „de twee partijen [heeft verzocht] om met de secretaris-generaal [van de VN] en de zittende president van de Conferentie van staatshoofden en regeringsleiders van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid ten volle samen te werken in het kader van de inspanningen die zij leveren om voor het vraagstuk van de Westelijke Sahara tot een snelle regeling te komen”. Op 29 april 1991 heeft de Veiligheidsraad resolutie 690 (1991) aangenomen, waarbij de missie van de VN voor het referendum in Westelijke Sahara (Minurso) is opgericht.
- 19 Tot op heden zijn de partijen, ondanks de onder auspiciën van de VN georganiseerde contacten en raadplegingen, niet tot een regeling kunnen komen voor de situatie in de Westelijke Sahara. Het Koninkrijk Marokko controleert het grootste deel van het grondgebied van de Westelijke Sahara en het Front Polisario het andere deel, waarbij de twee delen worden gescheiden door een zandmuur die is gebouwd en wordt gesurveilleerd door het Marokkaanse leger. Een aanzienlijk aantal uit dat gebied afkomstige vluchtelingen leeft nog steeds in op Algerijns grondgebied gelegen kampen die door het Front Polisario worden beheerd.

B. Associatieovereenkomst en Liberaliseringsovereenkomst

- 20 De Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2000, L 70, blz. 2; hierna: „Associatieovereenkomst”), die is ondertekend te Brussel op 26 februari 1996, is in werking getreden op 1 maart 2000.
- 21 Artikel 1, lid 1, van de Associatieovereenkomst luidt als volgt:
„Er wordt een associatie tot stand gebracht tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en Marokko, anderzijds.”

22 In artikel 1, lid 2, van de Associatieovereenkomst staat het volgende te lezen:

„Deze associatie heeft ten doel:

- een passend kader tot stand te brengen voor de politieke dialoog tussen de partijen met het oog op het versterken van hun betrekkingen op alle terreinen die zij in het kader van een dergelijke dialoog van belang achten;
- de voorwaarden vast te leggen voor de geleidelijke liberalisering van het goederen-, diensten- en kapitaalverkeer;
- het bevorderen van de handel en van evenwichtige sociale en economische betrekkingen tussen de partijen, met name door middel van dialoog en samenwerking, teneinde de ontwikkeling en de welvaart van Marokko en de Marokkaanse bevolking te bevorderen;
- het aanmoedigen van de Maghrebijnse integratie door bevordering van de handel en samenwerking tussen Marokko en de landen in de regio;
- het bevorderen van de samenwerking op economisch, sociaal, cultureel en financieel gebied.”

23 Artikel 16 van de Associatieovereenkomst is als volgt verwoord:

„De Gemeenschap en Marokko stellen geleidelijk een grotere liberalisering in van het onderlinge handelsverkeer in landbouw- en visserijproducten.”

24 In artikel 94 van de Associatieovereenkomst wordt het volgende bepaald:

„Deze overeenkomst is van toepassing op het grondgebied waarop het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal van toepassing zijn, overeenkomstig de bepalingen van genoemde Verdragen, enerzijds, en op het grondgebied van Marokko, anderzijds.”

25 Bij de Associatieovereenkomst zijn een aantal protocollen gesloten. Meer in het bijzonder betreft Protocol nr. 1 de regeling die van toepassing is bij de invoer in de Europese Unie van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit Marokko (hierna: „Protocol nr. 1”), terwijl Protocol nr. 4 ziet op de definitie van het begrip „producten van oorsprong” en de methoden van administratieve samenwerking (hierna: „Protocol nr. 4”).

26 Op 13 december 2010 hebben de Unie en het Koninkrijk Marokko te Brussel de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de Protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2012, L 241, blz. 4; hierna: „Liberaliseringsovereenkomst”), ondertekend. Op 8 maart 2012 heeft de Raad van de Europese Unie besluit 2012/497/EU vastgesteld inzake de sluiting van de Liberaliseringsovereenkomst (PB 2012, L 241, blz. 2).

- 27 Zoals blijkt uit de Liberaliseringsovereenkomst en de overwegingen 1 tot en met 3 van besluit 2012/497, heeft die overeenkomst tot doel de geleidelijke liberalisering tot stand te brengen van het onderlinge handelsverkeer in landbouw- en visserijproducten, zoals is bepaald in artikel 16 van de Associatieovereenkomst. De Liberaliseringsovereenkomst heeft met name de Protocollen nrs. 1, 2 en 3 van de Associatieovereenkomst vervangen door de in de bijlagen I en II bij eerstgenoemde overeenkomst opgenomen teksten.
- 28 In artikel 2, lid 2, van Protocol nr. 4 bij de Associatieovereenkomst wordt het volgende bepaald:
- „Voor de toepassing van deze overeenkomst worden de volgende producten beschouwd als van oorsprong uit Marokko:
- a) geheel en al in Marokko verkregen producten in de zin van artikel 5;
- b) in Marokko verkregen producten, waarin materialen zijn verwerkt die daar niet geheel en al zijn verkregen, mits deze materialen in Marokko een be- of verwerking hebben ondergaan die toereikend is in de zin van artikel 6.”
- 29 Overeenkomstig artikel 16 van Protocol nr. 4 zijn de bepalingen van deze overeenkomst van toepassing op producten van oorsprong uit Marokko die in de Unie worden ingevoerd, op vertoon van een van de in dat artikel opgesomde bewijzen van oorsprong.

C. Gedingen in verband met de Associatieovereenkomst

1. Zaken T-512/12 en C-104/16 P

- 30 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 november 2012 en ingeschreven onder nummer T-512/12, heeft verzoeker, het Front Polisario, beroep ingesteld tot nietigverklaring van besluit 2012/497 (arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punt 38; hierna: „arrest Raad/Front Polisario”).
- 31 Ter ondersteuning van zijn beroep in die zaak had verzoeker met name aangevoerd dat de Raad op een aantal punten niet had voldaan aan zijn verplichtingen uit hoofde van het volkenrecht door bij besluit 2012/497 de toepassing goed te keuren van de Liberaliseringsovereenkomst op het grondgebied van de Westelijke Sahara (arrest Raad/Front Polisario, punt 44).
- 32 Bij arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), heeft het Gerecht besluit 2012/497 nietig verklaard voor zover daarbij de toepassing van de Liberaliseringsovereenkomst op de Westelijke Sahara werd goedgekeurd. De grond voor deze nietigverklaring was dat de Raad zijn verplichting om vóór de vaststelling van besluit 2012/497 alle gegevens van het geval te onderzoeken niet was nagekomen doordat hij niet was nagegaan of de exploitatie van de uit dat gebied afkomstige en naar de Unie uitgevoerde producten niet plaatsvond ten nadele van de bevolking van het betrokken gebied en geen inbreuk maakte op de grondrechten van de betrokken personen (arrest Raad/Front Polisario, punten 47 en 48).
- 33 Op 19 februari 2016 heeft de Raad hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953).

- 34 Bij het arrest Raad/Front Polisario heeft het Hof, uitspraak doend op de hogere voorziening van de Raad, het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), vernietigd en verzoekers beroep bij het Gerecht niet-ontvankelijk verklaard.
- 35 Dienaangaande heeft het Hof ten eerste het tweede middel van de hogere voorziening aanvaard, dat was ontleend aan de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht bij de analyse van verzoekers procesbevoegdheid blijkt had gegeven, en heeft het meer bepaald de grief aanvaard die was ontleend aan het feit dat het Gerecht ten onrechte had geoordeeld dat de Liberaliseringsovereenkomst van toepassing was op de Westelijke Sahara (arrest Raad/Front Polisario, punt 126).
- 36 In de eerste plaats heeft het Hof immers geoordeeld dat de Westelijke Sahara – een niet-zelfbesturend gebied in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN – ingevolge het zelfbeschikkingsbeginsel, dat in de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko van toepassing is, een eigen en onderscheiden status geniet ten aanzien van die van elke staat, met inbegrip van die van het Koninkrijk Marokko. Het Hof is op basis daarvan tot de slotsom gekomen dat de woorden „grondgebied van Marokko” in artikel 94 van de Associatieovereenkomst niet aldus kunnen worden uitgelegd dat de territoriale werkingssfeer van die overeenkomst de Westelijke Sahara omvat (arrest Raad/Front Polisario, punten 86-93).
- 37 In de tweede plaats was het Hof van oordeel dat eveneens rekening moet worden gehouden met de in artikel 29 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331; hierna: „Verdrag van Wenen”), neergelegde gewoonteregels, die bepaalt dat, tenzij een andere bedoeling uit het verdrag blijkt of op een andere wijze is komen vast te staan, een verdrag elke partij ten opzichte van haar gehele grondgebied bindt. Het is tot de slotsom gekomen dat ook die gewoonteregels eraan in de weg staat dat de Westelijke Sahara zou worden geacht te vallen binnen de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst. Het heeft vastgesteld dat uit die gewoonteregels evenwel ook voortvloeit dat een verdrag bij wijze van uitzondering een staat kan binden ten aanzien van een ander gebied indien een dergelijke bedoeling blijkt uit dat verdrag of anderszins is aangetoond (arrest Raad/Front Polisario, punten 94-98).
- 38 In de derde plaats heeft het Hof geoordeeld dat eveneens rekening moet worden gehouden met het algemeen volkenrechtelijk beginsel van de relatieve werking van verdragen aangezien het volk van de Westelijke Sahara, als „derde” ten aanzien van de Associatieovereenkomst in de zin van dat beginsel, door de uitvoering van die overeenkomst kan worden geraakt wanneer de werkingssfeer ervan het grondgebied van de Westelijke Sahara zou omvatten, en met een dergelijke uitvoering moet instemmen. Het Hof is op grond van het feit dat op geen enkele manier aan een dergelijke instemming uiting was gegeven, tot de slotsom gekomen dat de vaststelling dat de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst het grondgebied van de Westelijke Sahara omvat, indruist tegen het beginsel van de relatieve werking van verdragen (arrest Raad/Front Polisario, punten 100-107).
- 39 In de vierde plaats heeft het Hof uit de vaststelling dat de Liberaliseringsovereenkomst als een aan de Associatieovereenkomst ondergeschikte overeenkomst moet worden beschouwd, afgeleid dat de Liberaliseringsovereenkomst niet in die zin kan worden opgevat dat zij van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Sahara, zodat daarin geen bepaling hoefde te worden opgenomen die deze toepassing uitsloot. Volgens het Hof kan de door de Raad en de Europese Commissie na de sluiting van de Associatieovereenkomst gehanteerde praktijk niet afdoen aan die analyse, aangezien anders zou moeten worden aangenomen dat de Unie het voornemen had de Associatieovereenkomst en de Liberaliseringsovereenkomst in dier voege uit te voeren dat

inbreuk werd gemaakt op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, en dus op een wijze die onverenigbaar zou zijn met het beginsel dat verdragen te goeder trouw moeten worden uitgevoerd (arrest Raad/Front Polisario, punten 110-125).

- 40 Ten tweede heeft het Hof de zaak zelf afgedaan. In dat verband heeft het geoordeeld dat aangezien de Liberaliseringsovereenkomst volgens de ter zake dienende regels van het volkenrecht die van toepassing zijn in de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko aldus moet worden uitgelegd dat zij niet van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Sahara, verzoeker, gelet op diens argumenten, hoe dan ook moest worden geacht niet bevoegd te zijn om een beroep tot nietigverklaring van besluit 2012/497 in te stellen, zonder dat de overige door de Raad en de Commissie aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid behoeften te worden onderzocht (arrest Raad/Front Polisario, punten 128-134).

2. Zaak C-266/16

- 41 Bij beslissing van 27 april 2016 heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [hogere rechterlijke instantie van Engeland en Wales, afdeling van de Queen's Bench (bestuursrechter), Verenigd Koninkrijk] het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over vragen waarmee in wezen werd gepeild naar de geldigheid, in het licht van artikel 3, lid 5, VEU, van Uniehandelingen met betrekking tot de door de Unie en het Koninkrijk Marokko in het kader van de Associatieovereenkomst gesloten internationale overeenkomsten inzake visserij, gelet op de omstandigheid dat de natuurlijke rijkdommen uit de wateren die grenzen aan het grondgebied van de Westelijke Sahara op grond van die handelingen mogen worden geëxploiteerd (arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK Campagne, C-266/16, EU:C:2018:118, punten 1, 41 en 54; hierna: „arrest Western Sahara Campaign UK”).
- 42 Het Hof heeft met name op basis van de vaststellingen in het arrest Raad/Front Polisario (zie punten 36-39 hierboven) geoordeeld dat aangezien de betrokken internationale overeenkomsten niet van toepassing waren op het grondgebied van de Westelijke Sahara en de daaraan grenzende wateren, bij het onderzoek van de eerste vraag van de verwijzende rechter niet was gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de ermee verband houdende handelingen aantasten uit het oogpunt van artikel 3, lid 5, VEU (arrest Western Sahara Campaign UK, punt 85).

3. Beschikkingen in de zaken T-180/14, T-275/18, T-376/18

- 43 Bij beschikkingen van 19 juli 2018, Front Polisario/Raad (T-180/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:496), 30 november 2018, Front Polisario/Raad (T-275/18, niet gepubliceerd, EU:T:2018:869), en 8 februari 2019, Front Polisario/Raad (T-376/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:77), heeft het Gerecht de beroepen die verzoeker had ingesteld tegen handelingen van de Raad voor het sluiten of wijzigen van verschillende tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten internationale overeenkomsten, niet-ontvankelijk verklaard.
- 44 In de in punt 43 hierboven aangehaalde eerste twee beschikkingen heeft het Gerecht zich op de arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK gebaseerd om met name vast te stellen dat verzoeker niet procesbevoegd was op grond dat de litigieuze overeenkomsten niet op de Westelijke Sahara of de aangrenzende wateren van toepassing waren (beschikkingen van

19 juli 2018, Front Polisario/Raad, T-180/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:496, punten 69-71, en 30 november 2018, Front Polisario/Raad, T-275/18, niet gepubliceerd, EU:T:2018:869, punten 41 en 42).

- 45 Bij de in punt 43 hierboven aangehaalde derde beschikking was het Gerecht van oordeel dat het door de Raad op 16 april 2018 vastgestelde besluit houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko voor het wijzigen van de Partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko en het sluiten van een protocol ter uitvoering van die overeenkomst, overeenkomstig artikel 218, leden 3 en 4, VWEU slechts tot doel had de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelingssteam van de Unie aan te wijzen en aan hen richtsnoeren te geven. Het betreft dus een handeling die slechts rechtsgevolgen sorteert in de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten en tussen de instellingen van de Unie onderling. Het Gerecht is op basis daarvan tot de slotsom gekomen dat dit besluit geen gevolgen had voor verzoekers rechtspositie en laatstgenoemde dus niet kon worden geacht er rechtstreeks door te worden geraakt (beschikking van 8 februari 2019, Front Polisario/Raad, T-376/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:77, punten 28 en 29).

D. Bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst

- 46 Na het arrest Raad/Front Polisario heeft de Raad bij besluit van 29 mei 2017 de Commissie gemachtigd om namens de Unie onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko te openen met het oog op de sluiting van een internationale overeenkomst tot wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4.
- 47 In het kader van de aan de Commissie verleende machtiging tot het openen van onderhandelingen heeft de Raad die instelling verzocht om ervoor te zorgen dat de personen op wie de beoogde internationale overeenkomst betrekking heeft, op passende wijze zouden worden betrokken en om voorts de mogelijke gevolgen van die overeenkomst te beoordelen voor de duurzame ontwikkeling van de Westelijke Sahara, met name de voordelen voor de plaatselijke bevolking en de effecten van de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen op de betrokken gebieden.
- 48 De Commissie heeft over de uitkomst van haar raadplegingen en analyse met betrekking tot de in punt 47 hierboven bedoelde kwesties gerapporteerd in haar verslag van 11 juni 2018 over de voordelen voor het volk van de Westelijke Sahara van de uitbreiding van de tariefpreferenties naar de uit de Westelijke Sahara afkomstige producten en over de raadpleging van dat volk met betrekking tot deze uitbreiding (hierna: „verslag van 11 juni 2018”). Dat verslag was gehecht aan het voorstel voor de sluiting van de Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds [COM(2018) 481 final].
- 49 Op 25 oktober 2018 hebben de Unie en het Koninkrijk Marokko te Brussel de Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (hierna: „litigieuze overeenkomst”), ondertekend.

- 50 Op 28 januari 2019 heeft de Raad besluit (EU) 2019/217 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L. 34, blz. 1; hierna: „bestreden besluit”), vastgesteld.
- 51 De Raad heeft in de overwegingen 3 tot en met 10 van het bestreden besluit gewezen op het volgende:
- „(3) De Unie loopt niet vooruit op het politieke proces onder de vlag van de Verenigde Naties inzake de uiteindelijke status van de Westelijke Sahara en blijft zoeken naar een oplossing voor het geschil in de Westelijke Sahara, dat momenteel door de Verenigde Naties op de lijst van niet-zelfbesturende gebieden is geplaatst, dat vandaag de dag grotendeels door het Koninkrijk Marokko wordt bestuurd. [...]
 - (4) Sinds de inwerkingtreding van de Associatieovereenkomst zijn er in de Unie producten uit de Westelijke Sahara met oorsprongscertificaat van Marokko ingevoerd die tariefpreferenties genoten zoals vastgesteld in de relevante bepalingen van bovengenoemde overeenkomst.
 - (5) In zijn arrest in de zaak C-104/16 P [...] heeft het Hof van Justitie echter verduidelijkt dat de Associatieovereenkomst alleen het grondgebied van het Koninkrijk Marokko bestrijkt en niet de Westelijke Sahara, dat een niet-zelfbesturend gebied is.
 - (6) Het is belangrijk ervoor te zorgen dat het handelsverkeer dat zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld, niet wordt verstoord en dat tegelijk de nodige waarborgen worden geboden voor de bescherming van het internationaal recht, waaronder de mensenrechten en de duurzame ontwikkeling van de betrokken gebieden. De Raad heeft de Commissie op 29 mei 2017 gemachtigd om onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko te openen teneinde, conform het arrest van het Hof van Justitie een rechtsgrondslag te creëren voor de toekenning van de in de Associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. Een overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko is het enige middel om ervoor te zorgen dat aan de invoer van producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een preferentiële oorsprong wordt toegekend, aangezien alleen de Marokkaanse autoriteiten kunnen waarborgen dat de nodige regels om deze preferenties toe te kennen, worden nageleefd.
 - (7) De Commissie heeft een beoordeling verricht van de mogelijke gevolgen van een dergelijke overeenkomst voor de duurzame ontwikkeling, met name wat betreft de voor- en nadelen van de toekenning van tariefpreferenties aan producten uit de Westelijke Sahara voor de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft, alsook de effecten ervan op de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden. [...]
 - (8) [...] [Uit] deze beoordeling [blijkt] dat, over het algemeen, de voordelen voor de economie van de Westelijke Sahara die voortvloeien uit de toekenning van de in de Associatieovereenkomst voorziene tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, en met name het krachtige hefboomeffect ervan op de economie en

bijgevolg op de sociale ontwikkeling, veel groter zijn dan de tijdens de raadplegingsprocedure aangehaalde nadelen, zoals het overmatige gebruik van natuurlijke hulpbronnen [...].

- (9) De uitbreiding van de tariefpreferenties naar producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara wordt geacht een doorgaans positief effect hebben voor de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft. [...]
- (10) In het licht van de overwegingen inzake de instemming in het arrest van het Hof van Justitie heeft de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden, in de huidige context alle redelijke en mogelijke maatregelen genomen om de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft voldoende te betrekken teneinde hun instemming met de overeenkomst te verzekeren. Er zijn brede raadplegingen gehouden en de sociaaleconomische en politieke actoren die aan de raadplegingen hebben deelgenomen hebben zich in meerderheid uitgesproken voor een uitbreiding van de tariefpreferenties van de Associatieovereenkomst naar de Westelijke Sahara. De tegenstanders van de uitbreiding gingen er voornamelijk van uit dat een dergelijke overeenkomst de positie van Marokko in de Westelijke Sahara zou bekrachtigen. Uit de bewoordingen van deze overeenkomst kan echter in geen enkel opzicht worden afgeleid dat zij de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara erkent. Bovendien zal de Unie met nog grotere inspanningen het proces blijven steunen om onder de vlag van de Verenigde Naties tot een vreedzame oplossing van het geschil te komen.”
- 52 In artikel 1, eerste alinea, van het bestreden besluit wordt bepaald dat de litigieuze overeenkomst namens de Unie wordt goedgekeurd. Die overeenkomst is in werking getreden op 19 juli 2019 (PB 2019, L 197, blz. 1).
- 53 De derde tot en met de negende alinea van de litigieuze overeenkomst luiden als volgt:
- „Deze overeenkomst is gesloten behoudens de respectieve standpunten van de Europese Unie over de status van de Westelijke Sahara en van het Koninkrijk Marokko met betrekking tot die regio.
- Beide partijen bevestigen hun steun aan het proces van de Verenigde Naties en steunen de inspanningen van de secretaris-generaal om tot een definitieve politieke oplossing te komen die in overeenstemming is met de beginselen en doelstellingen van het Handvest van de Verenigde Naties en is gebaseerd op de resoluties van de Veiligheidsraad.
- De Europese Unie en het Koninkrijk Marokko zijn overeengekomen om de onderstaande gemeenschappelijke verklaring in te voegen na Protocol nr. 4 van de Associatieovereenkomst.
- „Gemeenschappelijke verklaring betreffende de toepassing van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (hierna „de Associatieovereenkomst” genoemd)
1. De producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die zijn onderworpen aan controle door de douaneautoriteiten van het Koninkrijk Marokko, genieten dezelfde handelspreferenties als die welke door de Europese Unie zijn toegekend aan de producten die onder de Associatieovereenkomst vallen.

2. Protocol nr. 4 is van overeenkomstige toepassing op de vaststelling van de oorsprongsstatus van de in punt 1 bedoelde producten, met inbegrip van de bewijzen van oorsprong.

3. De douaneautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie en van het Koninkrijk Marokko moeten de toepassing van Protocol nr. 4 op deze producten waarborgen.’

De Europese Unie en het Koninkrijk Marokko bevestigen opnieuw hun verbintenis om de protocollen toe te passen in overeenstemming met de bepalingen van de Associatieovereenkomst wat betreft de eerbiediging van de fundamentele vrijheden en van de mensenrechten.

De invoeging van deze gemeenschappelijke verklaring berust op het reeds lang bestaande bevoorrechte partnerschap tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko, zoals bekrachtigd door de aan het Koninkrijk Marokko toegekende geavanceerde status, en op de door de partijen gedeelde ambitie om dit partnerschap te verdiepen en te verbreden.

In deze geest van partnerschap en teneinde de partijen in staat te stellen de effecten van deze overeenkomst te beoordelen, in het bijzonder op de duurzame ontwikkeling, met name wat betreft de voordelen voor de betrokken bevolking en de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden, zijn de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko overeengekomen om minstens eenmaal per jaar onderling informatie uit te wisselen in het kader van het associatiecomité.

De specifieke modaliteiten van deze beoordeling zullen later worden bepaald met het oog op de aanneming ervan door het associatiecomité en dit uiterlijk twee maanden na de inwerkingtreding van deze overeenkomst.”

II. Procedure en conclusies van partijen

- 54 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 27 april 2019, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 55 Op 1 augustus 2019 heeft de Raad het verweerschrift neergelegd.
- 56 Bij beslissingen van de president van de Vijfde kamer van het Gerecht van respectievelijk 10 en 18 september 2019 zijn de Franse Republiek en de Commissie toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.
- 57 Op 1 oktober 2019 heeft verzoeker de repliek neergelegd.
- 58 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers is de rechter-rapporteur bij beslissing van 16 oktober 2019 overeenkomstig artikel 27, lid 5, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht toegevoegd aan de Negende kamer van het Gerecht, waaraan de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 59 De Franse Republiek en de Commissie hebben hun memorie in interventie neergelegd op respectievelijk 23 en 29 oktober 2019.

- 60 Bij beschikking van 15 november 2019, Front Polisario/Raad (T-279/19, niet gepubliceerd, EU:T:2019:808), heeft de president van de Negende kamer van het Gerecht de Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.
- 61 Op 5 december 2019 heeft de Raad de dupliek neergelegd.
- 62 Verzoeker heeft over de memorie in interventie van de Franse Republiek en die van de Commissie opmerkingen ingediend op respectievelijk 20 december 2019 en 6 januari 2020.
- 63 Op 23 januari 2020 heeft de Comader haar memorie in interventie neergelegd. Op 17 februari 2020 heeft verzoeker opmerkingen ingediend over die memorie.
- 64 Op 23 november 2020 heeft het Gerecht, op voorstel van de Negende kamer, overeenkomstig artikel 28 van het Reglement voor de procesvoering beslist om de zaak te verwijzen naar een uitgebreide rechterlijke formatie.
- 65 Op 9 december 2020 heeft het Gerecht op grond van artikel 106, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering ambtshalve beslist om de mondelinge behandeling te openen.
- 66 Het Gerecht heeft bij twee maatregelen tot organisatie van de procesgang van respectievelijk 17 en 18 december 2020, ten eerste, schriftelijk te beantwoorden vragen aan partijen voorgelegd en verzoeker en de Commissie verzocht aanvullende inlichtingen te verstrekken en, ten tweede, partijen uitgenodigd om ter terechtzitting hun standpunt te verduidelijken over bepaalde principiële kwesties die voor het onderhavige geding van belang zijn.
- 67 Op 24 januari 2021 heeft de Raad en op 25 januari 2021 hebben verzoeker, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader hun schriftelijke antwoorden op de vragen van het Gerecht ingediend. Verzoeker en de Commissie hebben de gevraagde inlichtingen verstrekt in het kader van die antwoorden.
- 68 De pleitzitting heeft plaatsgevonden op 2 maart 2021. Na afloop van die zitting is de sluiting van de mondelinge behandeling uitgesproken.
- 69 Op 19 april 2021 heeft de Commissie opmerkingen over het proces-verbaal van de pleitzitting ingediend. Bij beschikking van 30 april 2021 heeft het Gerecht de mondelinge behandeling opnieuw geopend om die opmerkingen aan het dossier toe te voegen en verzoeker, de Raad, de Franse Republiek en de Comader uit te nodigen om hun opmerkingen ter zake in te dienen. De Raad en de Franse Republiek respectievelijk verzoeker en de Comader hebben hun opmerkingen ingediend op 12 en 17 mei 2021. De sluiting van de mondelinge behandeling is uitgesproken op 19 mei 2021 en de zaak is in beraad gebracht. Op 22 juni 2021 is aan partijen een aangepast proces-verbaal overgemaakt.
- 70 Na het overlijden van rechter Berke op 1 augustus 2021 hebben de drie rechters die het onderhavige arrest ondertekenen, de beraadslagingen voortgezet overeenkomstig artikel 22 en artikel 24, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.
- 71 Verzoeker verzoekt het Gerecht:
- het bestreden besluit nietig te verklaren;

- de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader te verwijzen in de kosten.
- 72 De Raad verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 73 De Franse Republiek verzoekt het Gerecht om het beroep te verwerpen.
- 74 De Commissie dient formeel geen conclusies in en verklaart de conclusies van de Raad te ondersteunen.
- 75 De Comader verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.

III. In rechte

- 76 Vooraf dient erop te worden gewezen dat het onderhavige geding ziet op de sluiting namens de Unie van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, waarbij die partijen zijn overeengekomen om na Protocol nr. 4 van de Associatieovereenkomst een gemeenschappelijke verklaring in te voegen met als opschrift „Gemeenschappelijke verklaring betreffende de toepassing van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (hierna: „gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara”), die de handelspreferenties die zijn toegekend aan krachtens Protocol nr. 1 naar de Unie uitgevoerde producten van Marokkaanse oorsprong uitbreidt naar producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die zijn „onderworpen aan controle door de [Marokkaanse] douaneautoriteiten” (zie punt 53 hierboven).
- 77 Met zijn beroep vordert verzoeker, die stelt „namens het Saharaanse volk” op te treden, nietigverklaring van het bestreden besluit op grond dat, kort samengevat, de Raad, door de litigieuze overeenkomst – ondanks dat zij op de Westelijke Sahara van toepassing is – goed te keuren zonder de instemming van dat volk, met dat besluit de verplichtingen niet is nagekomen die uit hoofde van het Unierecht en het volkenrecht op de Unie rusten in het kader van haar betrekkingen met het Koninkrijk Marokko. Verzoeker stelt meer bepaald dat de litigieuze overeenkomst niet in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof in de arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK, volgens welke een dergelijke territoriale toepassing uitgesloten is.
- 78 Zonder formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, voert de Raad, ondersteund door de Franse Republiek, de Commissie en de Comader, primair twee middelen van niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep aan, waarvan het ene is ontleend aan verzoekers gebrek aan bekwaamheid om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden en het andere aan verzoekers gebrek aan bevoegdheid om op te komen tegen het bestreden besluit. Zij stellen in het kader van die middelen van niet-ontvankelijkheid met name

de omvang en de exclusiviteit van de rol die verzoeker ten aanzien van het volk van de Westelijke Sahara claimt, ter discussie. De Comader van haar kant trekt bovendien de geldigheid van de door verzoeker aan zijn advocaat verleende volmacht in twijfel. Subsidiair concluderen de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader tot ongegrondverklaring van verzoekers argumentatie. Kort samengevat betoogt de Raad, ondersteund door de Franse Republiek, met name dat hij door de litigieuze overeenkomst goed te keuren zich heeft gevoegd naar de rechtspraak van het Hof. De Commissie en de Comader van hun kant zijn het weliswaar eens met die argumentatie, maar stellen zich op het standpunt dat die rechtspraak voor de beoordeling van het beroep hoe dan ook niet ter zake dienend is aangezien zij ziet op de uitlegging van die tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomsten, en niet op de geldigheid ervan. De Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader zijn voorts van mening dat de volkenrechtelijke beginselen waarop verzoeker zijn argumentatie baseert, niet kunnen worden aangevoerd.

A. Ontvankelijkheid van het beroep

1. Eerste middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad, ontleend aan verzoekers gebrek aan bekwaamheid om in rechte op te treden

- 79 Ter ondersteuning van het eerste middel van niet-ontvankelijkheid betoogt de Raad dat verzoeker geen rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU die beschikt over de bekwaamheid om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden. In de eerste plaats voert de Raad aan dat verzoeker geen rechtspersoonlijkheid bezit krachtens het nationale recht van een lidstaat. In de tweede plaats betoogt hij dat verzoeker geen volkenrechtelijk subject is. In de derde plaats stelt hij dat verzoeker niet voldoet aan de door de rechterlijke instanties van de Unie vastgestelde criteria om aan een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid de bevoegdheid toe te kennen om in rechte op te treden, en met name aan de voorwaarde die verband houdt met het feit dat de betrokken entiteit door de Unie moet worden behandeld als een afzonderlijke drager van rechten en plichten.
- 80 De Commissie, de Franse Republiek en de Comader voeren in wezen hetzelfde betoog als dat van de Raad. De Comader stelt daarnaast dat verzoeker, gelet op zijn relaties met de Arabische Democratische Republiek Sahara (RASD), die niet is erkend door de VN of de Unie, niet over de nodige autonomie beschikt om op te treden als een in het rechtsverkeer verantwoordelijke entiteit.
- 81 Verzoeker betoogt, ter ondersteuning van zijn bekwaamheid om in rechte op te treden, dat hij een beweging voor nationale bevrijding is, waarvan de rechten en plichten vanwege de afzonderlijke en specifieke status van de Westelijke Sahara en het zelfbeschikkingsrecht van het Saharaanse volk rechtstreeks worden ontleend aan het volkenrecht. Die status wordt met name bevestigd door zijn bekwaamheid om overeenkomsten te sluiten en door zijn erkenning als enige vertegenwoordiger van dat volk door de Algemene Vergadering van de VN. Als volkenrechtelijk subject voldoet hij des te meer aan de criteria die in de rechtspraak zijn vastgesteld om na te gaan dat een entiteit zonder rechtspersoonlijkheid kan worden beschouwd als rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

- 82 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea van dat artikel vastgestelde voorwaarden beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.
- 83 Vervolgens vereist het in artikel 263, vierde alinea, VWEU opgenomen begrip „rechtspersoon” volgens de rechtspraak in beginsel dat er sprake is van rechtspersoonlijkheid, hetgeen moet worden nagegaan op basis van het nationale recht volgens hetwelk de betrokken rechtspersoon is opgericht, maar heeft het niet noodzakelijk dezelfde inhoud als in de verschillende rechtsorden van de lidstaten (zie in die zin arrest van 6 april 2017, Saremar/Commissie, T-220/14, EU:T:2017:267, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Aldus is in de rechtspraak reeds geoordeeld dat bepaalde entiteiten, onafhankelijk van de vraag of zij waren opgericht als rechtspersonen naar nationaal recht, bekwaam waren om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden.
- 84 Dat was met name het geval wanneer, ten eerste, de betrokken entiteit voor de personen van wie zij de aan het Unierecht ontleende rechten beweerde te verdedigen voldoende representatief was en zij over de nodige autonomie en verantwoordelijkheid beschikte om op te treden in het kader van de door dat recht bepaalde rechtsbetrekkingen en, ten tweede, die entiteit door de instellingen was erkend als gesprekspartner bij onderhandelingen over die rechten (zie in die zin arresten van 8 oktober 1974, Union syndicale – Service public européen e.a./Raad, 175/73, EU:C:1974:95, punten 9-17, en 8 oktober 1974, Algemeen Vakverbond van het personeel der Europese instellingen/Commissie, 18/74, EU:C:1974:96, punten 5-13).
- 85 Dat was eveneens het geval wanneer de instellingen van de Unie die entiteit hadden behandeld als een afzonderlijk subject met eigen rechten en plichten. De samenhang en de billijkheid gebieden immers te erkennen dat een dergelijke entiteit over de bevoegdheid beschikt om in rechte op te treden tegen de maatregelen die haar rechten beperken of tegen de nadelige besluiten die de instellingen jegens haar hebben vastgesteld (zie in die zin arresten van 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissie, 135/81, EU:C:1982:371, punten 9-11; 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punten 107-112, en 15 juni 2017, Al-Faqih e.a./Commissie, C-19/16 P, EU:C:2017:466, punt 40).
- 86 Uit de in de punten 84 en 85 hierboven aangehaalde arresten kan worden afgeleid dat het Hof voor het begrip rechtspersoon geen al te formalistische of rigide aanpak heeft gekozen, maar zijn rechtspraak aan de zeer uiteenlopende omstandigheden van het concrete geval heeft willen aanpassen (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punt 140). Zoals het Hof recentelijk heeft bevestigd [arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 44], mag dat begrip immers niet restrictief worden uitgelegd. Die rechtspraak sluit dus niet uit dat in het licht van andere omstandigheden dan die welke in de betrokken arresten zijn onderzocht, wordt erkend dat een entiteit, onafhankelijk van haar rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht, bekwaam is om in rechte op te treden voor de Unierechter, met name indien de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming dat gebieden.
- 87 Ten slotte kan uit de rechtspraak worden afgeleid dat rechtssubjecten naar internationaal publiekrecht, zoals derde landen, rechtspersonen in de zin van het Unierecht vormen [zie in die zin beschikking van 10 september 2020, Cambodja en CRF/Commissie, T-246/19, EU:T:2020:415, punten 47, 49 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin en naar

analogie beschikking van de vicepresident van het Hof van 17 mei 2018, Verenigde Staten van Amerika/Apple Sales International e.a., C-12/18 P(I), niet gepubliceerd, EU:C:2018:330, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak], hetgeen overigens recentelijk is bevestigd door het Hof [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 53].

- 88 In casu wordt niet betwist dat verzoeker geen rechtspersoonlijkheid bezit krachtens het recht van een lidstaat of een derde land. Uit verzoekers toelichting blijkt met name dat hij, gelet op de status van niet-zelfbesturend gebied van de Westelijke Sahara, zich uitsluitend wil beroepen op het internationaal publiekrecht en niet op een of andere nationale rechtsorde. Zijn hoedanigheid van rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, kan dus niet worden vastgesteld ten opzichte van een dergelijke rechtsorde.
- 89 Wat daarentegen de vraag betreft of verzoeker rechtspersoonlijkheid bezit uit hoofde van het internationaal publiekrecht, verschillen partijen met name van mening over de gevolgen in dat verband van verzoekers rol bij het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara. De Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader voeren aan dat zijn representativiteit ten aanzien van het volk van dat gebied beperkt is tot die rol en dat de VN-organen hem geen andere bevoegdheden op internationaal vlak hebben willen toekennen, zodat zijn rechtspersoonlijkheid, aangezien hij geen staat noch een internationale organisatie is, hem buiten dat proces geen enkele handelingsbevoegdheid verleent. Verzoeker stelt daarentegen dat hij zijn internationale rechtspersoonlijkheid rechtstreeks ontleent aan het recht op zelfbeschikking van dat volk en aan de rol die hem is toebedeeld door diezelfde organen, alsook door andere internationale organisaties, derde landen en de Unie.
- 90 In het licht van de in de punten 83 tot en met 87 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak inzake het begrip rechtspersoon moet dus worden nagegaan of verzoeker, gelet op de door hem aangevoerde elementen met betrekking tot zijn rol bij het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara, bekwaam is om voor de Unierechter in rechte op te treden.
- 91 Dienaangaande moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat het Hof in punt 89 van het arrest Raad/Front Polisario, waarop verzoeker zich in het kader van het onderhavige beroep baseert, erop heeft gewezen dat het gewoonterechtelijk zelfbeschikkingsbeginsel deel uitmaakt van de volkenrechtelijke regels die van toepassing zijn op de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, en die het Gerecht in aanmerking moest nemen. Het Hof heeft er meer bepaald in punt 105 van dat arrest op gewezen dat het IGH in zijn advies over de Westelijke Sahara had benadrukt dat de bevolking van dat gebied ingevolge het algemene volkenrecht recht op zelfbeschikking toestond, zoals uiteengezet in de punten 90 en 91 van dat arrest. Voorts heeft het gepreciseerd dat de Algemene Vergadering van de VN van haar kant in punt 7 van haar resolutie 34/37 over de kwestie van de Westelijke Sahara in overweging gaf verzoeker „als vertegenwoordiger van de Sahrawi, volledig te betrekken bij het zoeken naar een definitieve, rechtvaardige en duurzame oplossing van het vraagstuk van de Westelijke Sahara” (zie punt 16 hierboven).
- 92 Uit deze overwegingen blijkt dus dat het volkenrecht aan het volk van de Westelijke Sahara een zelfbeschikkingsrecht toekent waarmee de rechterlijke instanties van de Unie rekening dienen te houden, en dat op basis van dat recht door de Algemene Vergadering van de VN aan verzoeker als vertegenwoordiger van dat volk het recht is verleend om „volledig” te worden betrokken bij het zoeken naar een politieke oplossing voor het vraagstuk van de definitieve status van dat gebied. Bovendien zij eraan herinnerd dat dit recht is bevestigd door resolutie 35/19 (zie punt 16

hierboven) en dat verzoeker het heeft uitgeoefend in het kader van de onder auspiciën van de VN gevoerde onderhandelingen, waaraan het Koninkrijk Marokko en hijzelf deelnemen sinds 1988 (zie punten 17-19 hierboven).

- 93 De Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader betwisten in het kader van het onderhavige middel van niet-ontvankelijkheid niet dat verzoeker zijn door de VN-organen toegekende recht om deel te nemen aan het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara, als vertegenwoordiger van het volk van dat gebied, uitoefent.
- 94 Zoals verzoeker uiteenzet, is hij in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara bovendien een aantal volkenrechtelijke verbintenissen aangegaan. Ten eerste is verzoeker namelijk partij bij een met de Islamitische Republiek Mauritanië gesloten vredesverdrag volgens hetwelk dat land afstand heeft gedaan van alle territoriale aanspraken op dat gebied (zie punt 15 hierboven). Ten tweede zijn verzoeker en het Koninkrijk Marokko tot overeenkomsten gekomen inzake een aantal kwesties met betrekking tot de toepassing van de voorstellen voor een regeling van de secretaris-generaal van de VN, welke door de Veiligheidsraad zijn goedgekeurd bij resolutie 658 (1990). Vastgesteld moet worden dat die organen, zoals verzoeker heeft aangevoerd in replek en voortvloeit uit de door hem in dit verband aangehaalde briefwisseling en resoluties van de VN-organen, het Koninkrijk Marokko en verzoeker regelmatig wijzen op hun verplichtingen die uit het volkenrecht voortvloeien, en dat zij laatstgenoemde dus met name door de verbintenissen die hij krachtens die overeenkomsten is aangegaan, gebonden achten. Ten derde dient verzoeker, zoals hij ook aangeeft, te voldoen aan de vereisten van het internationale humanitaire recht, die met name zijn verankerd in de vier Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 en het op 8 juni 1977 ondertekende aanvullend protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 inzake de bescherming van de slachtoffers van internationale gewapende conflicten (Protocol I), waartoe hij is toegetreden op 23 juni 2015.
- 95 Daarbij komt nog dat de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader, zoals door verzoeker is aangevoerd, niet betwisten dat hij deelneemt aan de werkzaamheden inzake de kwestie van de Westelijke Sahara van het bijzonder comité inzake dekolonisatie en aan de gezamenlijke werkzaamheden van de Economische Commissie voor Afrika (CEA), die is opgericht binnen de Sociaal-Economische Raad van de VN, en van het gespecialiseerde technisch comité van de Afrikaanse Unie voor financiën, monetaire aangelegenheden, economische planning en integratie.
- 96 Verzoeker wordt dus op internationaal niveau erkend als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara, zelfs wanneer wordt aangenomen dat die erkenning, zoals de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader aanvoeren, te plaatsen is binnen het beperkte kader van het proces voor zelfbeschikking van dat gebied. Zijn betrokkenheid bij dat proces houdt bovendien in dat hij beschikt over de nodige autonomie en verantwoordelijkheid om in dat kader op te treden, hetgeen trouwens wordt bevestigd door zijn aan het dossier toegevoegde statuten.
- 97 Het is juist dat verzoekers rechten en plichten, zoals de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader in wezen betogen, niet van dezelfde aard zijn noch dezelfde omvang hebben als die van staten of internationale organisaties, hetgeen door verzoeker overigens niet wordt betwist. Evenwel dient te worden vastgesteld dat zijn bekwaamheid om als vertegenwoordiger van het volk van een niet-zelfbesturend gebied internationale verbintenissen te onderhandelen en aan te gaan in de context van het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara en om deel te nemen aan de werkzaamheden van internationale organisaties met betrekking tot die kwestie een

basiselement van rechtspersoonlijkheid vormt (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Raad/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punt 146; zie ook in die zin en naar analogie beschikking van 11 december 1973, Générale sucrière e.a./Commissie, 41/73, 43/73–48/73, 50/73, 111/73, 113/73 en 114/73, EU:C:1973:151, punt 3).

- 98 In de tweede plaats betoogt verzoeker terecht dat de instellingen akte hebben genomen van zijn rol en zijn representativiteit. Het Hof heeft in punt 105 van het arrest Raad/Front Polisario zelf akte genomen van de erkenning van die representativiteit door de Algemene Vergadering van de VN (zie punt 91 hierboven). Daarnaast reikt verzoeker elementen aan waaruit blijkt dat hij omtrent de kwesties inzake de situatie van de Westelijke Sahara regelmatige contacten onderhoudt met de Commissie. Bovendien moet worden opgemerkt dat partijen weliswaar van mening verschillen over de kwalificatie van de contacten die vóór de sluiting van de litigieuze overeenkomst plaatsvonden tussen verzoeker en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), maar er wordt niet betwist dat zij hebben plaatsgevonden op 5 februari 2018 en dat zij met name betrekking hadden op de vraag of de Associatieovereenkomst van toepassing was op producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. In haar verslag van 11 juni 2018 heeft de Commissie bij de weergave van verzoekers standpunt met betrekking tot de beoogde sluiting van de litigieuze overeenkomst uitdrukkelijk naar die contacten verwezen. Ofschoon verzoeker niet aan de onderhandelingen met betrekking tot de litigieuze overeenkomst heeft deelgenomen, voert hij dus terecht aan dat hij met betrekking tot kwesties die dat gebied kunnen aangaan, door de instellingen van de Unie als legitieme gesprekspartner wordt beschouwd, ook om zijn standpunt uiteen te zetten ten aanzien van de sluiting van de litigieuze overeenkomst.
- 99 In de derde plaats dient eraan te worden herinnerd dat het Hof in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario heeft geoordeeld dat het volk van de Westelijke Sahara, gelet op de in punt 105 van dat arrest in herinnering gebrachte elementen (zie punt 91 hierboven), moet worden beschouwd als een „derde”, in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen die, wanneer de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst het gebied van de Westelijke Sahara omvat, als zodanig kan worden geraakt door de uitvoering van die overeenkomst, zodat voor die uitvoering in elk geval de instemming van dat volk moet worden verkregen.
- 100 Verzoeker wil met het onderhavige beroep het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara verdedigen op grond dat, kort samengevat, het bestreden besluit dat recht niet eerbiedigt doordat het, in strijd met hetgeen het Hof heeft geoordeeld, zonder zijn instemming de sluiting goedkeurt van een overeenkomst met het Koninkrijk Marokko die op dat grondgebied van toepassing is (zie punt 77 hierboven). Derhalve moet worden aangenomen dat de vereisten van effectieve rechterlijke bescherming in die bijzondere situatie hoe dan ook gebieden dat aan verzoeker de bevoegdheid wordt toegekend om bij het Gerecht beroep in te stellen om dat recht te verdedigen.
- 101 Gelet op een en ander dient verzoeker te worden aangemerkt als rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, die over de bekwaamheid beschikt om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden met het oog op het instellen van het onderhavige beroep. Die bekwaamheid doet niet af aan zijn plicht om aan te tonen dat dit beroep voldoet aan de andere ontvankelijkheidsvoorwaarden, en met name dat hij over de bevoegdheid beschikt om tegen het bestreden besluit op te komen.
- 102 Aan die slotsom wordt niet afgedaan door de argumenten van de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader.

- 103 In de eerste plaats dienen de argumenten waarmee wordt aangevoerd dat verzoeker niet de enige vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara is en dat zijn representativiteit zich beperkt tot het proces voor zelfbeschikking van dat niet-zelfbesturend gebied, hoe dan ook te worden afgewezen aangezien niet wordt betwist dat de VN-organen verzoeker in het kader van dat zelfbeschikkingsproces hebben erkend als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara. Dat geldt eveneens voor de argumenten die zijn ontleend aan het feit dat hij door de VN-organen niet uitdrukkelijk is omschreven als een beweging voor nationale bevrijding en hem niet de status van waarnemer bij die organen is toegekend. Om dezelfde redenen kan het argument dat zijn rechtspersoonlijkheid hooguit „functioneel” of „transitoir” is, niet anders dan van de hand worden gewezen. Die argumenten zien immers uitsluitend op de grenzen van verzoekers rol en representativiteit, maar doen geen afbreuk aan het bestaan ervan.
- 104 Wat in de tweede plaats het argument van de Comader betreft dat verzoeker niet onafhankelijk zou zijn ten aanzien van de RASD, dient te worden geconstateerd dat verzoeker het recht om aan het onder auspiciën van de VN gevoerde proces met betrekking tot de definitieve status van dat gebied deel te nemen en verbintenissen aan te gaan, is toegekend in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara en niet van vertegenwoordiger van de RASD. Hoe dan ook blijkt, zoals verzoeker aangeeft, uit de integrale lezing van het door de Comader ter ondersteuning van haar argument gedeeltelijk geciteerde artikel 31 van de „grondwet” van de RASD dat die tekst aan verzoeker een autonomie toekent als politieke organisatie die belast is met het structureren en bevorderen van de strijd voor onafhankelijkheid van dat gebied. Op grond van de door de Comader overgelegde elementen kan dus niet worden aangenomen dat verzoekers banden met de RASD maken dat hij niet over de nodige autonomie en verantwoordelijkheid zou beschikken om in het rechtsverkeer op te treden.
- 105 In de derde plaats wordt aan verzoekers bekwaamheid om in rechte op te treden niet afgedaan door de aangevoerde omstandigheid dat er geen sprake is van enige vorm van rechtsbetrekking tussen verzoeker en de Unie of tussen verzoeker en de lidstaten waaruit voor verzoeker rechten en plichten voortvloeien en die een vorm van „internationale erkenning” vanwege de Unie of de lidstaten inhoudt.
- 106 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Unie een rechtsunie is in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele basishandvest dat in het VEU en het VWEU is belichaamd, en dat een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof is opgedragen (zie in die zin arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 281 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 107 In casu is het Gerecht aangezocht in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen een Unierechtelijke handeling waarvoor het beslissingsbevoegd is krachtens artikel 256, lid 1, en artikel 263 VWEU. Voorts voert verzoeker aan dat hij als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara rechtstreeks en individueel door het bestreden besluit wordt geraakt. Ten slotte dienen de instellingen het recht op zelfbeschikking van dat volk, waarvoor verzoeker in het kader van het onderhavige beroep wenst op te komen, te eerbiedigen. In het stadium van het onderzoek van verzoekers bekwaamheid om in rechte op te treden kan derhalve niet worden uitgesloten dat er sprake is van een rechtsbetrekking tussen de Unie en verzoeker, hetgeen dient te worden onderzocht in het kader van de beoordeling of laatstgenoemde rechtstreeks en individueel door het bestreden besluit wordt geraakt. Aan die analyse kan niet worden afgedaan door de

verwijzing van de Raad naar punt 22 van de beschikking van 3 april 2008, Landtag Schleswig-Holstein/Commissie (T-236/06, EU:T:2008:91), die, zoals verzoeker heeft opgemerkt, in casu irrelevant is. Dat punt van die beschikking ziet immers op de hoedanigheid van rechtspersoon, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, van een lager openbaar lichaam van een lidstaat.

- 108 Hoe dan ook is in punt 98 hierboven geconstateerd dat de instellingen akte hebben genomen van verzoekers representativiteit en hem voor de kwestie van de Westelijke Sahara behandelen als een legitieme gesprekspartner. De omstandigheid dat geen enkele Uniehandeling tot hem is gericht, is dus niet beslissend bij de beoordeling van zijn bekwaamheid om in rechte op te treden.
- 109 In de vierde plaats verandert het Gerecht, anders dan de Commissie in wezen aanvoert, door de erkenning van verzoekers bekwaamheid om voor die Unierechtelijke instantie in rechte op te treden, niet in een „quasi-internationale” rechterlijke instelling die kan worden aangezocht door een partij bij een internationaal „conflict”, zelfs wanneer deze niet over rechtspersoonlijkheid beschikt krachtens het recht van een lidstaat of een derde land.
- 110 Ten eerste is immers reeds in herinnering gebracht dat het onderhavige geding betrekking heeft op een beroep tot nietigverklaring van een Uniehandeling. Het ziet niet op een internationaal „conflict” waarin verzoeker betrokken partij is.
- 111 Ten tweede mag een internationale overeenkomst of mogen handelingen van een internationale organisatie geen inbreuk maken op de in de Verdragen vastgestelde bevoegdheidsregeling en dus op de autonomie van het rechtssysteem van de Unie waarvan het Hof krachtens de hem bij artikel 19 VEU verleende exclusieve bevoegdheid de eerbiediging verzekert. Voorts dient erop te worden gewezen dat het Handvest van de VN niet voorschrijft dat de leden van de VN of de regionale organisaties waarvan een aantal van hen deel uitmaken, zoals de Unie, opteren voor een bepaalde methode ter verzekering dat de door de VN-organen vastgestelde resoluties worden geëerbiedigd of in aanmerking worden genomen in hun eigen interne rechtsorde (zie in die zin en naar analogie arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 282 en 298).
- 112 In casu dient verzoeker dus uitsluitend te voldoen aan de eigen ontvankelijkheidsvoorwaarden van het Unierecht, met name aan die welke voortvloeien uit het begrip rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. De erkenning van verzoekers bekwaamheid om in het kader van het onderhavige geding in rechte op te treden leidt er dus geenszins toe dat het Gerecht verandert in een „quasi-internationale” rechterlijke instelling, aangezien die erkenning plaatsvindt in het strikte kader van de uitoefening van de bevoegdheden die door het Unierecht aan die instelling zijn toegewezen.
- 113 Wat in de vijfde plaats de stelling van de Commissie betreft dat het Gerecht door de erkenning van verzoekers bekwaamheid om in rechte op te treden in de plaats treedt van de instellingen die de externe betrekkingen van de Unie regelen, en een „politieke” beslissing neemt, dient eraan te worden herinnerd dat de uitoefening van de aan de instellingen van de Unie toegewezen bevoegdheden op internationaal vlak echter niet aan rechterlijke toetsing onttrokken kan blijven. De Unierechter mag overwegingen inzake internationaal beleid en opportuniteitsoverwegingen trouwens niet laten prevaleren boven de ontvankelijkheidsvoorschriften van artikel 263, vierde alinea, VWEU, omdat hij anders zijn bevoegdheden zou overschrijden (zie in die zin en naar analogie beschikking van 25 september 2019, Magnan/Commissie, T-99/19, EU:T:2019:693, punten 34 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 114 Uit een en ander volgt dat het middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad dat is ontleend aan verzoekers gebrek aan bekwaamheid om in rechte op te treden, moet worden afgewezen.

2. Geldigheid van de door verzoeker aan zijn advocaat verleende volmacht

- 115 De Comader twijfelt aan de geldigheid van de door verzoeker aan zijn advocaat verleende volmacht. Zij vraagt zich namelijk af of die volmacht rechtsgeldig kan worden ondertekend door verzoekers „politiek secretaris”, zoals dat in casu het geval is. Voorts wordt in het door verzoeker overgelegde uittreksel van zijn statuten geen melding gemaakt van de functie van „politiek secretaris”. Zij verzoekt het Gerecht om de wettigheid van die volmacht na te gaan. Zij voert aan dat het beroep anders niet-ontvankelijk moet worden verklaard op grond van artikel 51, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.
- 116 Verzoeker heeft op een vraag dienaangaande in het kader van de maatregel tot organisatie van de procesgang van 17 december 2020 ten eerste geantwoord dat hij geen „privaatrechtelijke rechtspersoon” is in de zin van artikel 51, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering. Ten tweede betoogt hij dat alle beroepen die hij sinds 2012 heeft ingesteld, zijn ingesteld met gebruikmaking van door zijn „politiek secretaris” ondertekende volmachten zonder dat de geldigheid van die volmachten ooit in twijfel is getrokken. Ten derde is het „secretariaat van de politieke organisatie”, aan het hoofd waarvan de ondertekenaar van de volmacht staat, een van de „belangrijkste structuren van het Front” en wordt het geregeld in de artikelen 119 tot en met 130 van zijn statuten. Ten vierde worden die ondertekenaar en zijn functies perfect geïdentificeerd in documenten die online beschikbaar zijn. Uit al die elementen vloeit voort dat er overeenkomstig de rechtspraak geen enkele onduidelijkheid bestaat over verzoekers bedoeling om het onderhavige beroep in te stellen. Ter ondersteuning van die argumenten verstrekt verzoeker de integrale tekst van zijn statuten, die zijn goedgekeurd tijdens zijn veertiende congres, dat heeft plaatsgevonden van 16 tot en met 23 december 2015, alsook de online beschikbare documenten waarnaar hij verwijst.
- 117 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de Unierechter middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, ambtshalve in behandeling dient te nemen, zelfs wanneer zij voor het eerst door een interveniënt zijn aangevoerd (zie naar analogie arrest van 14 april 2005, Sniace/Commissie, T-88/01, EU:T:2005:128, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 118 Dienaangaande kan er ten eerste aan worden herinnerd dat verzoeker geen privaatrechtelijke rechtspersoon is die is opgericht krachtens het recht van een lidstaat of een derde land (zie punt 88 hierboven).
- 119 Zoals voortvloeit uit de punten 91 tot en met 114 hierboven, beschikt verzoeker bovendien over de bekwaamheid om als rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU voor de Unierechter in rechte op te treden.
- 120 In herinnering dient te worden gebracht dat de bepalingen van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, met name die betreffende privaatrechtelijke rechtspersonen, zoals artikel 51, lid 3, en artikel 78, lid 4, van dat Reglement, niet zijn geformuleerd met het oog op het instellen van beroep door organisaties die geen rechtspersoonlijkheid hebben krachtens het nationale recht. In die situatie dienen de procedurele regels betreffende de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring te worden

toegepast, waarbij zij voor zover nodig worden aangepast aan de omstandigheden van het concrete geval (zie in die zin en naar analogie arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 114).

- 121 Ten tweede dient er hoe dan ook op te worden gewezen dat advocaten op grond van artikel 51, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering ertoe gehouden zijn om, wanneer zij een privaatrechtelijke rechtspersoon vertegenwoordigen, ter griffie een door deze rechtspersoon verleende volmacht neer te leggen. Het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht voorziet voor privaatrechtelijke rechtspersonen daarentegen niet in de verplichting om aan te tonen dat de aan de advocaat verleende volmacht regelmatig is opgesteld door een daarvoor bevoegde vertegenwoordiger.
- 122 Wil het beroep van een entiteit ontvankelijk zijn, dient zij evenwel niet alleen aan te tonen dat zij bekwaam is om in rechte op te treden, maar ook dat zij werkelijk heeft beslist om het beroep in te stellen en dat de advocaten die stellen haar te vertegenwoordigen daadwerkelijk volmacht daartoe hebben gekregen (zie in die zin arrest van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 57).
- 123 In casu is de door verzoeker aan de advocaat verleende volmacht, die is overgelegd ter voldoening aan artikel 51, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, afgegeven namens verzoeker en op 12 april 2019 ondertekend door A, die wordt aangeduid als „politiek secretaris” van die organisatie.
- 124 Dienaangaande moet er om te beginnen op worden gewezen dat verzoekers organen die voor de beslissing over het instellen van het beroep bevoegd zijn, per definitie niet kunnen worden geïdentificeerd op basis van een of ander nationaal recht, aangezien verzoeker niet onder een dergelijk recht valt. Voorts is ter zake geen enkele Unieregeling vastgesteld (zie in die zin arrest van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, punt 58). Die vraag dient dan ook uitsluitend te worden beantwoord op grond van de statuten van die organisatie, die verzoeker in het kader van zijn antwoord van 25 januari 2021 op de vragen van het Gerecht aan het dossier heeft toegevoegd.
- 125 Allereerst dient de uitdrukking „politiek secretaris” blijkens verzoekers toelichting en de ter ondersteuning toegevoegde documenten, waarvan de inhoud niet ter discussie staat, te worden opgevat als de persoon die aan het hoofd staat van het orgaan dat in zijn statuten wordt aangeduid als „secretariaat van de politieke organisatie”. Voorts wordt evenmin betwist, zoals overigens uitdrukkelijk uit die documenten blijkt, dat de persoon die de door verzoeker aan de advocaat verleende volmacht heeft ondertekend, daadwerkelijk de functie van verzoekers „politiek secretaris” bekleedde op het moment waarop het beroep is ingesteld.
- 126 Vervolgens heeft het nationaal secretariaat, dat overeenkomstig artikel 76 van verzoekers statuten „in de periode tussen twee congressen” zijn „hoogste orgaan” is, volgens artikel 92, punt 7, van die statuten, onder meer als taak om „het Front te vertegenwoordigen in zijn betrekkingen met politieke partijen, regeringen, bevrijdingsbewegingen en andere organisaties”. Volgens artikel 120 van die statuten „[zorgt] het secretariaat van de politieke organisatie [...] voor de uitvoering en de monitoring van de besluiten en de programma’s van het nationaal secretariaat en zijn bureau die verband houden met de aard en de taken van de politieke organisatie”.

- 127 Uit die artikelen van verzoekers statuten kan, zoals laatstgenoemde ter terechtzitting heeft bevestigd, dus worden afgeleid dat de uitvoering van de besluiten van het nationaal secretariaat in zijn betrekkingen met regeringen en andere organisaties, onder meer met de Unie, onder de bevoegdheid kan vallen van het secretariaat van de politieke organisatie en dat A om die reden bevoegd was om de volmacht van verzoekers advocaat te ondertekenen.
- 128 Het is juist dat de Comader ter terechtzitting heeft aangevoerd dat de rol van „politiek secretaris” als vertegenwoordiger bij internationale organisaties, zoals de Unie, en bij rechterlijke instanties, zoals het Gerecht, niet blijkt uit de in de artikelen 122 en 131 van verzoekers statuten opgesomde taken van het secretariaat van de politieke organisatie en dat die rol veeleer onder de exclusieve bevoegdheid lijkt te vallen van het nationaal secretariaat.
- 129 Evenwel dient er ten eerste op te worden gewezen dat de identificatie van verzoekers organen die bevoegd zijn om te beslissen over het instellen van het beroep, zoals reeds is aangegeven, niet afhangt van regels van een of andere nationale rechtsorde. Bovendien moet rekening worden gehouden met de aard van die organisatie, die niet is opgericht volgens de rechtsregels die gewoonlijk gelden voor een in het kader van een dergelijke rechtsorde opgerichte privaatrechtelijke of publiekrechtelijke persoon (zie in die zin en naar analogie arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 121). Ten tweede wordt door artikel 120 van de statuten aan het secretariaat van de politieke organisatie de bevoegdheid verleend om de besluiten en de programma’s van het nationaal secretariaat uit te voeren en op te volgen, en blijkt uit de artikelen 122 en 131 van die statuten niet dat de in die artikelen opgenomen opsomming van zijn taken een uitputtend karakter heeft.
- 130 Uit die overwegingen dient daarom te worden afgeleid dat A, verzoekers „politiek secretaris”, in casu bevoegd was om de beslissing van het „hoogste orgaan” van laatstgenoemde, te weten het nationaal secretariaat, tot instelling van het onderhavige beroep, uit te voeren.
- 131 Bovendien kan worden opgemerkt dat verzoekers advocaat, die lid is van de balie van een van de lidstaten en als zodanig is onderworpen aan gedragsregels, in antwoord op vragen van het Gerecht, op 25 januari 2021 heeft verklaard dat verzoeker „wel degelijk de bedoeling had [gehad] om het [beroep] in te stellen” en dat „hij 100 % vastberaden [was] om de arresten van het Hof daadwerkelijk te doen naleven”, hetgeen hij ter terechtzitting heeft bevestigd (zie in die zin en naar analogie arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 119).
- 132 Uit een en ander volgt dat de twijfels van de Comader omtrent de geldigheid van de door verzoeker aan zijn advocaat verleende volmacht, van de hand moeten worden gewezen.

3. Tweede middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad, ontleend aan verzoekers gebrek aan procesbevoegdheid

- 133 In het kader van het tweede middel van niet-ontvankelijkheid betoogt de Raad, ondersteund door de Franse Republiek, de Commissie en de Comader, dat verzoeker, die geen adressaat van het bestreden besluit is, noch rechtstreeks noch individueel erdoor wordt geraakt.
- 134 Verzoeker van zijn kant stelt dat hij rechtstreeks en individueel door het bestreden besluit wordt geraakt omdat de litigieuze overeenkomst van toepassing is op de Westelijke Sahara en daardoor het volk van dat gebied raakt.

- 135 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat een handeling als het bestreden besluit, waarmee een door de Unie gesloten internationale overeenkomst wordt goedgekeurd, volgens vaste rechtspraak vatbaar is voor beroep (zie in die zin arresten van 9 augustus 1994, Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punten 14-17, en 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 285-289, en arrest Western Sahara Campaign UK, punten 45-51). Een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst vormt immers een „handeling” in de zin van artikel 263 VWEU, welk begrip ziet op alle door de instellingen vastgestelde bepalingen, ongeacht de vorm ervan, die tot doel hebben bindende rechtsgevolgen tot stand te brengen (zie in die zin beschikking van 19 maart 2019, Shindler e.a./Raad, C-755/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:221, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 136 Voorts zij eraan herinnerd dat artikel 263 VWEU een duidelijk onderscheid maakt tussen het recht op beroep van de instellingen van de Unie en de lidstaten en dat van natuurlijke en rechtspersonen. Zo is het voor de instellingen en de lidstaten krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU weliswaar mogelijk om met een beroep tot nietigverklaring de wettigheid van elke „handeling” in de zin van dat artikel aan te vechten zonder dat een procesbelang of -bevoegdheid behoeft te worden aangetoond, maar wordt in de vierde alinea van het betrokken artikel bepaald dat natuurlijke en rechtspersonen beroep kunnen instellen tegen handelingen die tot hen gericht zijn of die hen rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen (zie arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook in die zin beschikking van 19 maart 2019, Shindler e.a./Raad, C-755/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:221, punten 38 en 39).
- 137 In casu is noch het bestreden besluit noch de litigieuze overeenkomst gericht tot verzoeker.
- 138 Dienaangaande zij erop gewezen dat de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten een bijzondere positie innemen in de rechtsorde van de Unie aangezien dergelijke overeenkomsten ingevolge artikel 216, lid 2, VWEU verbindend zijn voor de instellingen van de Unie en zij bijgevolg van hogere rang zijn dan de handelingen van de Unie, en meer bepaald de wetgevingshandelingen (zie in die zin arrest van 18 maart 2014, Z., C-363/12, EU:C:2014:159, punten 71 en 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Voorts dient te worden benadrukt dat de specifieke voorschriften voor de vaststelling – op grond van artikel 218, lid 6, onder a), i), VWEU – van het bestreden besluit de goedkeuring door het Europees Parlement vereisen en dus op extern niveau de bevoegdheidsverdeling tussen het Parlement en de Raad weerspiegelen die geldt voor de vaststelling op intern niveau van wetgevingshandelingen (zie in die zin arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 55).
- 139 Aan verzoekers beroep tegen het bestreden besluit kunnen dus geen minder strikte ontvankelijkheidsvoorwaarden worden gesteld dan die welke gelden voor een beroep tegen wetgevingshandelingen, die niet in aanmerking komen voor de in artikel 263, vierde alinea, derde zinsdeel, VWEU bedoelde versoepeling van die voorwaarden aangezien het begrip regelgevingshandeling in de zin van dat zinsdeel dergelijke handelingen juist uitsluit (zie in die zin arresten van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 60 en 61, en 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punten 23, 24 en 28).

- 140 Verzoeker, die dit overigens niet betwist, moet dus aantonen dat hij door het bestreden besluit rechtstreeks en individueel wordt geraakt. Om te beginnen dient verzoekers rechtstreekse geraaktheid te worden onderzocht.

a) Verzoekers rechtstreekse geraaktheid

- 141 De Raad betoogt dat verzoeker niet voldoet aan de in de rechtspraak neergelegde criteria om vast te stellen of een natuurlijke of rechtspersoon door de betreden handeling rechtstreeks wordt geraakt. Dienaangaande voert hij aan dat de bestreden handeling niet tot verzoeker is gericht en voor hem geen rechtsgevolgen sorteert. Het bestreden besluit sorteert volgens de Raad namelijk slechts rechtsgevolgen voor de Unie of haar instellingen en niet voor derden. Tevens stelt hij zich op het standpunt dat de gevolgen van het bestreden besluit zich niet uitstrekken tot buiten het toepassingsgebied van de verdragen. Voorts voert hij aan dat het Gerecht, door zich voor de vaststelling van verzoekers rechtstreekse geraaktheid te baseren op de gevolgen van de litigieuze overeenkomst voor een buiten de Unie gelegen gebied, zich zou moeten uitspreken over de wettigheid van rechten en plichten van het Koninkrijk Marokko die voortvloeien uit die overeenkomst waarmee dat derde land vrij en soeverein heeft ingestemd, en bijgevolg zijn bevoegdheden te buiten zou gaan. In dupliek voegt de Raad daaraan toe dat de litigieuze overeenkomst, gesteld dat het bestreden besluit gevolgen sorteert buiten het grondgebied van de Unie, uitsluitend de ondernemingen kan raken die in de betrokken economische sectoren actief zijn.
- 142 Verzoeker van zijn kant betoogt dat dat hij voldoet aan de twee criteria waaraan moet zijn voldaan ter vervulling van de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid. Ten eerste leidt hij uit het arrest Raad/Front Polisario namelijk af dat aangezien met het bestreden besluit een overeenkomst wordt gesloten die het gebied van de Westelijke Sahara en de natuurlijke rijkdommen ervan uitdrukkelijk binnen de werkingssfeer ervan brengt zonder dat het volk van dat gebied daarmee heeft ingestemd, dit volk in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van die overeenkomst er rechtstreeks door wordt geraakt. Alleen al daardoor brengt die overeenkomst gevolgen teweeg voor zijn rechtspositie als enige vertegenwoordiger van dat volk. Ten tweede betoogt hij dat aangezien de overeenkomst louter de uitbreiding van het geografische gebied waarop de tariefpreferenties van toepassing zijn tot doel heeft, de uitvoering ervan zuiver automatisch geschiedt en geen andere uitvoeringsbepalingen vereist.
- 143 Het betoog van de Franse Republiek, de Commissie en de Comader komt in wezen overeen met dat van de Raad.
- 144 Vooraf zij eraan herinnerd dat uit vaste rechtspraak volgt dat ter vervulling van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU opgenomen voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen beroep wordt ingesteld, aan twee cumulatieve criteria moet zijn voldaan. In de eerste plaats moet de bestreden Unierechtelijke maatregel rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de particulier. In de tweede plaats mag aan de adressaten ervan die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid worden gelaten, omdat de uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringsbepalingen (zie arrest van 13 oktober 2011, Deutsche Post en Duitsland/Commissie, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak; beschikking van 6 maart 2012, Northern Ireland Department of Agriculture and Rural Development/Commissie, T-453/10, niet gepubliceerd, EU:T:2012:106, punt 42).

145 Derhalve dient afzonderlijk te worden onderzocht of verzoeker aan elk van die twee criteria voldoet.

1) Naleving door verzoeker van het eerste criterium voor rechtstreekse geraaktheid, volgens hetwelk de bestreden maatregel rechtstreekse gevolgen moet hebben voor zijn rechtspositie

146 Wat de naleving van het eerste criterium voor rechtstreekse geraaktheid betreft, kan uit het betoog van de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader worden afgeleid dat hun betwisting van het bestaan van rechtstreekse gevolgen van het bestreden besluit voor verzoekers rechtspositie in wezen uit drie onderdelen bestaat. Het eerste onderdeel is gebaseerd op de intrinsieke rechtsgevolgen van een besluit tot sluiting namens de Unie van een internationale overeenkomst. Het tweede houdt verband met de specifieke rechtsgevolgen van het bestreden besluit in het licht van de territoriale toepassing ervan. Het derde betreft het feit dat verzoekers rechtspositie, aangezien zijn rol beperkt is tot de deelname aan het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara, niet wijzigt.

i) Eerste onderdeel van het betoog van de Raad, betreffende de intrinsieke rechtsgevolgen van een besluit tot sluiting namens de Unie van een internationale overeenkomst

147 De Raad, ondersteund door de Franse Republiek, betoogt in wezen dat een besluit tot sluiting, namens de Unie, van een internationale overeenkomst geen gevolgen sorteert voor derden en dat de gestelde gevolgen van de litigieuze overeenkomst voor verzoeker niet kunnen worden aangevoerd om aan te tonen dat zijn rechtspositie door dat besluit wordt geraakt. Voorts betoogt de Raad, in wezen ondersteund door de Franse Republiek, de Commissie en de Comader, dat een dergelijk besluit nergens anders dan in de Unie rechtsgevolgen kan sorteren.

148 Verzoeker van zijn kant voert aan dat het bestreden besluit, doordat daarmee de litigieuze overeenkomst wordt gesloten, niet los kan worden gezien van die overeenkomst omdat een dergelijke handeling, waartegen kan worden opgekomen, anders wordt onttrokken aan wettigheidsstoetsing door de rechter, en daarnaast dat met het bestreden besluit een overeenkomst wordt gesloten waarvan de werkingssfeer het grondgebied van de Westelijke Sahara en de natuurlijke rijkdommen ervan uitdrukkelijk omvat. Ten slotte voert hij aan dat de geraaktheid van het volk van de Westelijke Sahara hoe dan ook voortvloeit uit het Unierecht, aangezien de eigen en onderscheiden status van het gebied van de westelijke Sahara geweld wordt aangedaan door de invoering op het grondgebied van de Unie van producten van oorsprong uit dat gebied met certificaten van Marokkaanse oorsprong

149 Dienaangaande moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst, dat is gebaseerd op artikel 218, lid 6, VWEU, niet mag worden verward met de op grondslag van artikel 218, leden 3 en 4, VWEU vastgestelde besluiten, die verband houden met het voeren van internationale onderhandelingen en dus in beginsel slechts rechtsgevolgen teweegbrengen in de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten alsmede tussen de instellingen van de Unie onderling (zie beschikking van 8 februari 2019, Front Polisario/Raad, T-376/18, niet gepubliceerd, EU:T:2019:77, punten 28 en 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

150 Een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst belichaamt immers de instemming van de Unie om door die overeenkomst te worden gebonden [zie in die zin advies 2/00 (Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid) van 6 december 2001, EU:C:2001:664, punt 5]. Het vormt dus

net als de handeling waarbij de andere partijen zelf tot de betrokken overeenkomst zijn toegetreden, een bestanddeel van die overeenkomst [zie in die zin en naar analogie advies 1/13 (Toetreding van derde landen tot het Haags Verdrag) van 14 oktober 2014, EU:C:2014:2303, punt 39-41 en 65]. Dat besluit sorteert dus rechtsgevolgen voor die partijen, aangezien het de aanvaarding door de Unie van de verbintenissen die zij in het kader van de betrokken overeenkomst jegens die partijen is aangegaan, formeel vastlegt.

- 151 Voorts kan een internationale overeenkomst overeenkomstig de in artikel 29 van het Verdrag van Wenen neergelegde gewoonteregel bij wijze van uitzondering op de algemene regel dat een dergelijke handeling elke partij daarbij ten opzichte van haar gehele grondgebied bindt, een staat binden ten aanzien van een ander gebied indien een dergelijke bedoeling blijkt uit die overeenkomst of anderszins is aangetoond. In die context kan een dergelijke overeenkomst gevolgen hebben voor een derde in de zin van het algemeen volkenrechtelijk beginsel van de relatieve werking van verdragen, die met die overeenkomst moet instemmen (zie in die zin arrest Raad/Front Polisario, punten 94, 98, 103 en 106).
- 152 Gelet op het feit dat een dergelijke internationale overeenkomst en het besluit tot sluiting van die overeenkomst namens de Unie onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, zijn de gevolgen van de uitvoering van die overeenkomst voor de rechtspositie van die derde bijgevolg relevant om te beoordelen of laatstgenoemde of zijn vertegenwoordiger rechtstreeks wordt geraakt door dat besluit.
- 153 Hieruit volgt dat de Raad ten onrechte betoogt dat het bestreden besluit naar zijn aard uitsluitend gevolgen sorteert voor de Unie en haar instellingen. Om dezelfde redenen dient het door de Franse Republiek aangevoerde argument te worden afgewezen dat het bestreden besluit op zich geen rechtsgevolgen voor verzoeker teweegbrengt omdat het als zodanig niet volstaat om de litigieuze overeenkomst in werking te doen treden, waarvoor immers ratificatie volgens de toepasselijke procedures is vereist. Bij die opvatting wordt er, zoals verzoeker aanvoert, immers van uitgegaan dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst van elkaar kunnen worden gescheiden. Om de in de punten 149 tot en met 152 hierboven uiteengezette redenen is dat uitgangspunt evenwel onjuist.
- 154 In de tweede plaats dient een tegen een internationale overeenkomst ingesteld beroep tot nietigverklaring, zoals de Franse Republiek zelf aangeeft, aldus te worden opgevat dat het is gericht tegen het besluit waarbij de overeenkomst namens de Unie is gesloten (zie in die zin arrest van 9 augustus 1994, Frankrijk/Commissie, C-327/91, EU:C:1994:305, punten 15-17). Tevens heeft het Hof geoordeeld dat aangezien de door de Unie gesloten internationale overeenkomsten niet alleen verbindend zijn voor de instellingen van de Unie, maar ook voor derde landen die partij zijn bij die overeenkomsten, moet worden aangenomen dat een verzoek om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van een door de Unie gesloten internationale overeenkomst aldus moest worden opgevat dat het ziet op de handeling waarbij de Unie een dergelijke internationale overeenkomst heeft gesloten (zie arrest Western Sahara Campaign UK, punten 49 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 155 Gelet op de bevoegdheid van het Hof, zowel in het kader van een beroep tot nietigverklaring als in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing, om te beoordelen of een door de Unie gesloten internationale overeenkomst verenigbaar is met de Verdragen en met de volkenrechtelijke regels die verbindend zijn voor de Unie, is evenwel geoordeeld dat de toetsing van de geldigheid van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst die het Hof in

de context van een prejudiciële beslissing verricht, betrekking kan hebben op de geldigheid van die handeling uit het oogpunt van de inhoud zelf van de internationale overeenkomst in kwestie (zie arrest *Western Sahara Campaign UK*, punten 48 en 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 156 Die overwegingen zijn van toepassing in het geval waarin een rechtspersoon als bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU een beroep tot nietigverklaring van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst, zoals het onderhavige beroep, instelt waarop het Gerecht overeenkomstig artikel 256, lid 1, VWEU uitspraak kan doen.
- 157 Aangezien een dergelijk besluit een voor beroep vatbare handeling vormt en natuurlijke en rechtspersonen, voor zover aan de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU wordt voldaan, nietigverklaring ervan kunnen vorderen, kunnen zij het Gerecht in het kader van hun beroep immers verzoeken om de wettigheid van dat besluit te toetsen in het licht van de inhoud van de bij dat besluit goedgekeurde overeenkomst. Anders zou het bestreden besluit, zoals verzoeker in wezen opmerkt, grotendeels worden onttrokken aan toetsing van de materiële wettigheid ervan, hetgeen onverenigbaar zou zijn met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.
- 158 Bij het onderzoek van de vraag of een natuurlijke of rechtspersoon door een dergelijk besluit rechtstreeks en individueel wordt geraakt, moet derhalve zo nodig rekening worden gehouden met de gevolgen die de krachtens dat besluit gesloten overeenkomst heeft voor zijn rechtspositie (zie in die zin en naar analogie beschikking van 24 juni 2020, *Price/Raad*, T-231/20 R, niet gepubliceerd, EU:T:2020:280, punten 39-43).
- 159 Als dat niet het geval zou zijn, zouden natuurlijke en rechtspersonen die door de bepalingen van de internationale overeenkomst in kwestie rechtstreeks en individueel worden geraakt, de Unierechter in de praktijk niet kunnen verzoeken om na te gaan of die bepalingen verenigbaar zijn met de Verdragen en met de volkenrechtelijke regels die overeenkomstig de Verdragen verbindend zijn voor de Unie (zie in die zin *Western Sahara Campaign UK*, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en dus om na te gaan of de Unie rechtsgeldig ermee kon instemmen door die bepalingen te zijn gebonden.
- 160 In casu is vastgesteld dat verzoeker, gelet op zijn rol als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara, bekwaam is om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden ter verdediging van de rechten die dat volk ontleent aan de voor de Unie bindende volkenrechtelijke regels. Zoals verzoeker in wezen aanvoert, moet hij, ten bewijze dat hij rechtstreeks en individueel door dat besluit wordt geraakt, dan ook de gevolgen van de litigieuze overeenkomst voor die rechten kunnen aanvoeren, aangezien de effectieve rechterlijke bescherming ervan anders een groot deel van haar nuttige werking zou verliezen.
- 161 Wat in de derde plaats de vraag betreft of de gevolgen van het bestreden besluit zich beperken tot het grondgebied van de Unie, dient allereerst een onderscheid te worden gemaakt tussen de gevolgen van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst, dat is gebaseerd op artikel 218, lid 6, VWEU, zoals het bestreden besluit, en die van een op intern vlak vastgestelde Unierechtelijke maatregel. Zo dient de werkingssfeer van laatstgenoemde maatregel overeenkomstig de toepasselijke volkenrechtelijke regels in beginsel te worden beperkt tot het grondgebied waarop de Unie haar rechtsbevoegdheid ten volle uitoefent (zie in die zin arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punten 123 en 124 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 162 Een besluit als het bestreden besluit, waarmee een bilaterale overeenkomst met het Koninkrijk Marokko wordt gesloten, sorteert daarentegen noodzakelijkerwijs gevolgen in de internationale rechtsorde. Zoals uit punt 150 hierboven voortvloeit, wordt met een dergelijk besluit, als bestanddeel van de uitdrukking van wilsovereenstemming tussen die twee volkenrechtelijke subjecten, immers beoogd in het kader van de betrekkingen tussen de Unie en dat derde land rechtsgevolgen teweeg te brengen.
- 163 Voorts kan een door de Unie gesloten internationale overeenkomst rechtsgevolgen teweegbrengen op het grondgebied van de andere partij bij de overeenkomst of, zoals in punt 151 hierboven in herinnering is gebracht, op een ander grondgebied, indien een dergelijke bedoeling blijkt uit die overeenkomst of anderszins is aangetoond. Derhalve kunnen die gevolgen worden aangevoerd met het oog op de vaststelling dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks en individueel door het besluit tot sluiting van die overeenkomst wordt geraakt, aangezien dat besluit uitdrukking geeft aan de instemming van de Unie met het feit dat de overeenkomst dergelijke gevolgen teweegbrengt.
- 164 Overigens kan uit de rechtspraak worden afgeleid dat de analyse van de gevolgen van een overeenkomst, zoals de litigieuze overeenkomst, voor een ander grondgebied dan dat van de Unie, en met name voor een ander grondgebied dan dat van de partijen bij de overeenkomst, aan de hand van de bepalingen van die overeenkomst en de context waarin zij is gesloten, relevant kan zijn voor de vaststelling of een verzoekende partij die zich op die gevolgen beroept, rechtstreeks wordt geraakt door het besluit tot sluiting van de betrokken overeenkomst.
- 165 Het Hof heeft de deugdelijkheid van de redenering op basis waarvan het Gerecht in punt 103 van het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), tot de conclusie was gekomen dat de Liberaliseringsovereenkomst ook van toepassing was op het gebied van de Westelijke Sahara, in de punten 81, 83 en 116 van het arrest Raad/Front Polisario immers geverifieerd teneinde vast te stellen of die conclusie als uitgangspunt kon dienen voor de analyse van verzoekers procesbevoegdheid. Het Hof is op basis van zijn eigen analyse van de Associatieovereenkomst en de Liberaliseringsovereenkomst in het licht van de volkenrechtelijke regels tot de slotsom gekomen dat die uitlegging niet kon worden gerechtvaardigd door de tekst van de Associatieovereenkomst, noch door die van de Liberaliseringsovereenkomst, en ten slotte evenmin door de omstandigheden waarin die twee overeenkomsten zijn gesloten.
- 166 In casu baseert verzoeker zich onder verwijzing naar het arrest Raad/Front Polisario evenwel op de toepassing van de litigieuze overeenkomst op het gebied van de Westelijke Sahara en op het feit dat het volk van dat gebied de hoedanigheid heeft van derde in de zin van de relatieve werking van verdragen, om aan te voeren dat hij in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van dat volk rechtstreeks door het bestreden besluit wordt geraakt.
- 167 De omstandigheid dat, zoals de Raad en de Franse Republiek benadrukken, de gevolgen van de overeenkomst en de uitvoering ervan voor het grondgebied van de andere partij, te weten het Koninkrijk Marokko, overeenkomstig de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen onder de soevereine bevoegdheid van laatstgenoemde vallen, kan geen afbreuk doen aan verzoekers recht om een dergelijke rechtstreekse geraaktheid aan te voeren.

- 168 Ten eerste beroept verzoeker zich ter ondersteuning van zijn rechtstreekse geraaktheid in casu immers niet op de gevolgen van de litigieuze overeenkomst of de uitvoering ervan voor het grondgebied van het Koninkrijk Marokko in de zin van artikel 94 van de Associatieovereenkomst, maar op de gevolgen die deze overeenkomst volgens hem teweegbrengen voor het grondgebied van de Westelijke Sahara.
- 169 Ten tweede brengt de analyse van verzoekers rechtstreekse geraaktheid op grond van de gevolgen die de litigieuze overeenkomst voor het grondgebied van de Westelijke Sahara teweegbrengt, hoe dan ook niet mee dat het Gerecht zich dient uit te spreken over de wettigheid van de uit de litigieuze overeenkomst voortvloeiende rechten en plichten van een derde land, te weten in casu het Koninkrijk Marokko. Overeenkomstig de rechtspraak (zie punt 154 hierboven) mag het Gerecht zich in casu immers niet uitspreken over de wettigheid van de instemming van dat derde land met de uit die overeenkomst voortvloeiende rechten en plichten, maar uitsluitend over de wettigheid van de instemming van de Unie met die rechten en plichten. Voorts kunnen de door de Raad en de Franse Republiek in dat verband aangehaalde punten 90 en 94 van de beschikking van 3 juli 2007, *Commune de Champagne e.a./Raad en Commissie* (T-212/02, EU:T:2007:194), niet afdoen aan de overwegingen in de punten 161 tot en met 165 hierboven, die berusten op de rechtspraak van het Hof van na die beschikking.
- 170 Zoals verzoeker in wezen aangeeft, kunnen de gevolgen van de litigieuze overeenkomst, en dus van het bestreden besluit, voor het grondgebied van de Unie in elk geval worden aangevoerd in verband met zijn rechtstreekse geraaktheid, aangezien die overeenkomst de invoer in de Unie van producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara regelt.
- 171 Uit het voorgaande vloeit voort dat het bestaan van rechtstreekse gevolgen van het bestreden besluit voor verzoekers rechtspositie, gelet op de aard van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst en van de eigen rechtsgevolgen ervan, vanwege de inhoud van de litigieuze overeenkomst niet van meet af kan worden uitgesloten. Het eerste onderdeel van het betoog van de Raad moet daarom worden afgewezen.

ii) Tweede onderdeel van het betoog van de Raad, betreffende de specifieke rechtsgevolgen van het bestreden besluit in het licht van de territoriale toepassing ervan

- 172 De Raad, ondersteund door de Franse Republiek, de Commissie en de Comader, betwist dat het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst rechtsgevolgen teweegbrengen voor het gebied van de Westelijke Sahara. Zo zijn de gevolgen van die handelingen voor dat gebied louter economisch en niet juridisch van aard. Derhalve scheppen zij voor het volk van dat gebied geen rechten of plichten en kunnen zij aan dat volk niet worden tegengeworpen. Meer bepaald is door de Raad, de Commissie en de Comader in hun schriftelijke antwoorden op de vragen van het Gerecht in het kader van de maatregel tot organisatie van de procesgang van 17 december 2020 en ter terechtzitting in wezen betoogd dat de litigieuze overeenkomst van toepassing is op de producten van oorsprong uit dat gebied en niet op dat gebied zelf.
- 173 Verzoeker van zijn kant voert aan dat de litigieuze overeenkomst, en bijgevolg het bestreden besluit, doordat de werkingssfeer van die overeenkomst uitdrukkelijk het gebied van de Westelijke Sahara en de natuurlijke rijkdommen ervan omvat, gevolgen heeft voor het volk van dat gebied, wat zijn zelfbeschikkingsrecht betreft. Voorts vloeit de geraaktheid van het volk van de Westelijke Sahara hoe dan ook voort uit het Unierecht doordat producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara met Marokkaanse oorsprongscertificaten worden ingevoerd op het grondgebied van de Unie.

174 Die argumenten vereisen een afzonderlijke analyse van de kwesties van de toepassing van de litigieuze overeenkomst op de Westelijke Sahara en van de geraaktheid van het volk van dat gebied vanwege die toepassing.

– *Toepassing van de litigieuze overeenkomst op de Westelijke Sahara*

175 Dienaangaande moet in de eerste plaats in herinnering worden gebracht dat de litigieuze overeenkomst, zoals in punt 76 hierboven is aangegeven, tot doel heeft de werkingssfeer van de tariefpreferenties die in het kader van de Associatieovereenkomst oorspronkelijk waren toegekend aan producten van Marokkaanse oorsprong, door de invoering na Protocol nr. 4 van de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara, op basis van uitdrukkelijke bepalingen uit te breiden naar producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara die onder toezicht van de Marokkaanse douaneautoriteiten worden uitgevoerd. Een dergelijk doel blijkt uitdrukkelijk uit punt 1 van die verklaring, alsook uit de punten 2 en 3 ervan, die bepalen dat Protocol nr. 4 van „overeenkomstige” toepassing is op de vaststelling van de oorsprongsstatus van die producten en daarnaast dat de douaneautoriteiten van de lidstaten en van het Koninkrijk Marokko de toepassing van de regels van Protocol nr. 1 en Protocol nr. 4 op deze producten moeten waarborgen (zie punt 53 hierboven).

176 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat wanneer de Unie in het kader van een internationale overeenkomst instemt met de toekenning van tariefpreferenties die voor naar haar grondgebied uitgevoerde producten gelden naargelang het geografische gebied waar die producten hun oorsprong hebben, dat gebied, zoals uit de rechtspraak kan worden afgeleid, de territoriale werkingssfeer van die preferenties bepaalt (zie in die zin arresten van 5 juli 1994, Anastasiou e.a., C-432/92, EU:C:1994:277, punten 37 en 66, en 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 64, en arrest Raad/Front Polisario, punten 121 en 122).

177 In casu wordt door de Raad en de Commissie weliswaar aangegeven dat de producten waarop de bepalingen van de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara van toepassing zijn, in de praktijk van oorsprong zijn uit het door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde deel van dat gebied, maar die precisering doet niet af aan het feit dat die bepalingen van toepassing kunnen zijn op elk product van oorsprong uit de Westelijke Sahara dat wordt uitgevoerd onder toezicht van de douaneautoriteiten van Marokko.

178 Voorts klopt het, zoals de Raad en de Commissie aangeven, dat de tariefpreferenties gelden voor producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara bij hun invoer op het grondgebied van de Unie, maar vloeit uit de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara uitdrukkelijk voort dat de toekenning ervan afhankelijk is van de naleving van de regels van Protocol nr. 4, met inbegrip van die inzake de bewijzen van oorsprong, waarvan de toepassing wordt gewaarborgd door de Marokkaanse douaneautoriteiten.

179 De litigieuze overeenkomst sorteert dus niet alleen gevolgen voor het grondgebied van de Unie, maar ook voor de gebieden waarop de Marokkaanse douaneautoriteiten hun bevoegdheden uitoefenen, met inbegrip van het door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde deel van de Westelijke Sahara (zie in die zin en naar analogie arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 51).

180 Bovendien sorteert de litigieuze overeenkomst, anders dan de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader aanvoeren, niet uitsluitend economische gevolgen voor het gebied van de Westelijke Sahara. Ten eerste is het namelijk duidelijk dat de in de Westelijke Sahara

gevestigde exporteurs, waarvan de producten in aanmerking kunnen komen voor de in die overeenkomst opgenomen tariefpreferenties, overeenkomstig punt 2 van de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara dienen te voldoen aan de regels van Protocol nr. 4 van de Associatieovereenkomst. Ten tweede wordt de gehele of gedeeltelijke afschaffing van douanerechten op de door deze ondernemingen uitgevoerde producten bij hun binnenkomst in de Unie uitputtend geregeld door Protocol nr. 1 bij de Associatieovereenkomst, zodat de voordelen die zij eruit kunnen halen sterk afhankelijk zijn van de toepassing van de regels van dat protocol. Derhalve moet worden aangenomen dat de litigieuze overeenkomst voor die ondernemingen rechtsgevolgen sorteert.

- 181 In de derde plaats blijkt uit de bepalingen van de litigieuze overeenkomst duidelijk dat de Unie en het Koninkrijk Marokko hun gemeenschappelijke bedoeling hebben uitgesproken om die overeenkomst op de Westelijke Sahara toe te passen.
- 182 Ten eerste kunnen de in de derde en de vierde alinea van de litigieuze overeenkomst opgenomen verklaringen van die partijen immers slechts in deze hypothese worden begrepen. Aldus is die overeenkomst volgens die derde alinea „gesloten behoudens de respectieve standpunten van de Europese Unie over de status van de Westelijke Sahara en van het Koninkrijk Marokko met betrekking tot die regio”. Volgens de vierde alinea ervan, „bevestigen [beide partijen] hun steun aan het proces van de Verenigde Naties” op dat gebied en „steunen [zij] de inspanningen van de secretaris-generaal om tot een definitieve politieke oplossing te komen”.
- 183 Ten tweede wordt in de achtste alinea van de litigieuze overeenkomst tussen partijen een mechanisme ingesteld voor de onderlinge uitwisseling van informatie met name wat betreft „de voordelen voor de betrokken bevolking” en „de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen in de betreffende gebieden”. Gelet op de definitie van het gebied waarop de door die overeenkomst tot stand gebrachte geografische uitbreiding van de tariefpreferenties betrekking heeft, dat beperkt is tot de Westelijke Sahara, zien die twee uitdrukkingen noodzakelijkerwijs op de voordelen voor de bevolkingsgroepen van dat gebied en daarnaast op de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van dat gebied. Dat monitoringsmechanisme weerspiegelt aldus de doelstellingen van de partijen bij de litigieuze overeenkomst om het betrokken gebied economisch te ontwikkelen en de natuurlijke rijkdommen ervan in stand te houden.
- 184 Die gemeenschappelijke bedoeling van de Unie en het Koninkrijk Marokko wordt bevestigd door de overwegingen 5 en 6 van het bestreden besluit, waarin duidelijk de wil van de Raad is verwoord om op grond van het feit dat het Hof heeft geoordeeld dat „de Associatieovereenkomst alleen het grondgebied van het Koninkrijk Marokko bestrijkt en niet de Westelijke Sahara” „ervoor te zorgen dat het handelsverkeer dat zich in de loop van de jaren heeft ontwikkeld” tussen de Westelijke Sahara en de Unie „niet wordt verstoord en dat tegelijk de nodige waarborgen worden geboden voor de bescherming van het internationaal recht, waaronder de mensenrechten” in dat gebied „en de duurzame ontwikkeling” ervan (zie punt 51 hierboven). Voorts vloeit uit de overwegingen 7 en 10 van het bestreden besluit voort dat de Commissie voor de vaststelling van die waarborgen ten eerste een beoordeling heeft verricht van de gevolgen van de aan de producten van de Westelijke Sahara toegekende tariefpreferenties voor de personen van dat gebied, en van de gevolgen van de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen ervan, en ten tweede, de „personen” van dat gebied heeft betrokken „teneinde hun instemming met de overeenkomst te verzekeren”.

- 185 Hieruit volgt dat verzoeker terecht aanvoert dat de litigieuze overeenkomst van toepassing is op het gebied van de Westelijke Sahara en dat zijn rechtstreekse geraaktheid door het bestreden besluit, waarmee uitdrukking wordt gegeven aan de instemming van de Unie met een dergelijke toepassing, bijgevolg op die premisse kan berusten.
- 186 Aan die analyse wordt niet afgedaan door de uitlegging die het Hof aan de Associatieovereenkomst en de Liberaliseringsovereenkomst heeft gegeven in de punten 86 tot en met 126 van het arrest Raad/Front Polisario.
- 187 Het Hof heeft in het arrest Raad/Front Polisario immers niet uitgesloten dat de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst uitdrukkelijk tot de Westelijke Sahara kan worden uitgebreid door een bepaling van een overeenkomst die dateert van na eerstgenoemde overeenkomst. Het heeft alleen uitgesloten dat, bij ontstentenis van een dergelijke uitdrukkelijke bepaling, deze werkingssfeer, die wat het Koninkrijk Marokko betreft in beginsel is beperkt tot zijn eigen grondgebied, op grond van de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen aldus zou kunnen worden uitgelegd dat zij zich uitstrekt tot dat niet-zelfbesturend gebied (arrest Raad/Front Polisario, punten 86, 87, 92 en 94-98).
- 188 Het Hof heeft in dat arrest dus geen geding onderzocht dat betrekking had op een overeenkomst tussen de Unie en Marokko die na de Associatieovereenkomst is gesloten en waarin uitdrukkelijk is bepaald dat de werkingssfeer van de Associatieovereenkomst wordt uitgebreid tot de Westelijke Sahara, maar integendeel een geding dat betrekking had op een soortgelijke overeenkomst waarin geen dergelijke uitdrukkelijke bepaling is opgenomen.
- 189 In casu wordt, zoals zonet in de punten 175 tot en met 184 hierboven in herinnering is gebracht, door de litigieuze overeenkomst een gemeenschappelijke verklaring in de Associatieovereenkomst ingevoegd op grond waarvan de tariefpreferenties die de Unie uit hoofde van die overeenkomst aan het Koninkrijk Marokko toekent, uitdrukkelijk worden uitgebreid naar de producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, en die uitdrukking geeft aan de duidelijke en ondubbelzinnige bedoeling van partijen om een rechtsgrondslag vast te stellen voor een dergelijke uitbreiding. Meer bepaald moet erop worden gewezen dat de litigieuze overeenkomst, anders dan de door het Hof onderzochte Liberaliseringsovereenkomst (zie in die zin arrest Raad/Front Polisario, punten 111-114), wat de werkingssfeer betreft van de regeling die geldt voor de invoer in de Unie van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten en die het voorwerp van Protocol nr. 1 vormt, moet worden geacht een uitzondering te vormen op artikel 94 van de Associatieovereenkomst, dat de territoriale werkingssfeer van deze laatste overeenkomst betreft.
- 190 Voorts dient erop te worden gewezen dat ofschoon uit artikel 31, lid 3, onder c), van het Verdrag van Wenen met name voortvloeit dat bij de uitlegging van de bepalingen van een verdrag rekening moet worden gehouden met iedere volkenrechtelijke regel die op de betrekkingen tussen de partijen kan worden toegepast, dat vereiste niet kan worden aangegrepen om dergelijke bepalingen uit te leggen op een wijze die indruist tegen de bewoordingen ervan, wanneer de betekenis van die bewoordingen duidelijk is en anderszins is aangetoond dat de verdragspartijen die betekenis eraan hebben willen geven (zie in die zin en naar analogie arrest van 13 juli 2018, Confédération nationale du Crédit mutuel/ECB, T-751/16, EU:T:2018:475, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 191 In het bijzonder mag het in artikel 31, lid 3, onder c), van het Verdrag van Wenen neergelegde uitleggingsbeginsel niet worden toegepast op een wijze die onverenigbaar is met het in lid 1 van dat artikel neergelegde beginsel dat een verdrag te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van voorwerp en doel van dat verdrag.
- 192 Voorts zou de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara, en dus ook de litigieuze overeenkomst, elke inhoud worden ontnomen, wanneer de bepalingen van die gemeenschappelijke verklaring in casu aldus worden uitgelegd dat zij niet van toepassing zijn op het gebied van de Westelijke Sahara (zie in die zin en naar analogie arrest van 23 november 2016, Commissie/Stichting Greenpeace Nederland en PAN Europe, C-673/13 P, EU:C:2016:889, punt 50). Die overeenkomst heeft, zoals uit de analyse in de punten 175 tot en met 184 hierboven blijkt, immers uitsluitend tot doel de tariefpreferenties die in het kader van de Associatieovereenkomst oorspronkelijk waren toegekend aan producten van Marokkaanse oorsprong, via die gemeenschappelijke verklaring uit te breiden tot producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. Een dergelijke uitlegging zou bovendien in de weg staan aan elke daadwerkelijke uitvoering van die overeenkomst, hetgeen niet strookt met het rechtszekerheidsbeginsel.
- 193 Zoals er is opgemerkt in punt 170 hierboven, kan verzoekers rechtstreekse geraaktheid hoe dan ook voortvloeien uit de gevolgen die de litigieuze overeenkomst en het bestreden besluit op het grondgebied van de Unie sorteren door de toekenning van tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara bij hun invoer in de Unie.
- *Omstandigheid dat het volk van de Westelijke Sahara door de litigieuze overeenkomst wordt geraakt in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van die overeenkomst*
- 194 Vooraf dient erop te worden gewezen dat verdragen, zoals het Hof in punt 100 van het arrest Raad/Front Polisario in herinnering heeft gebracht, krachtens het algemeen volkenrechtelijk beginsel van de relatieve werking van verdragen, waarvan de regel in artikel 34 van het Verdrag van Wenen een bijzondere uitdrukking vormt, geen rechten of verplichtingen in het leven mogen roepen voor derden zonder dat zij daarmee instemmen. In casu heeft Het Hof, zoals het Gerecht reeds in herinnering heeft gebracht, in punt 106 van dat arrest geoordeeld dat het volk van de Westelijke Sahara op grond van dat beginsel moet worden beschouwd als een „derde” die door de uitvoering van de Associatieovereenkomst kan worden geraakt wanneer de werkingssfeer van die overeenkomst het gebied van de Westelijke Sahara omvat. Bovendien heeft het Hof in hetzelfde punt van dat arrest daaruit afgeleid dat voor een dergelijke toevoeging aan de werkingssfeer, zowel wanneer die uitvoering verplichtingen als wanneer zij rechten voor die derde meebrengt, hoe dan ook zijn instemming vereist is.
- 195 Die overwegingen kunnen van belang zijn voor elke bepaling van de Associatieovereenkomst of van een latere overeenkomst die uitdrukkelijk voorziet in de toepassing ervan op de Westelijke Sahara. Aangezien de eventuele uitvoering van een dergelijke overeenkomst op dat gebied het volk ervan in zijn hoedanigheid van derde kan raken, is dat immers a fortiori ook het geval voor de uitdrukkelijke toepassing ervan op dat gebied. Zoals in punt 189 hierboven is vastgesteld, wijkt de litigieuze overeenkomst, die dateert van na de Associatieovereenkomst, af van artikel 94 van laatstgenoemde overeenkomst, aangezien zij de in Protocol nr. 1 opgenomen regeling voor de invoer van landbouwproducten naar de Unie uitdrukkelijk naar dat gebied uitbreidt.

- 196 Uit de rechtspraak dient hoe dan ook te worden afgeleid dat de instemming van het volk van de Westelijke Sahara vereist is om aan producten van oorsprong uit dat gebied tariefpreferenties toe te kennen bij hun invoer in de Unie op basis van door de douaneautoriteiten van het Koninkrijk Marokko afgegeven certificaten (zie in die zin arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 197 Aan die slotsom wordt niet afgedaan door het argument van de Comader dat de litigieuze overeenkomst hoe dan ook niet tegenstelbaar is aan het volk van de Westelijke Sahara, en dat verzoeker bijgevolg bij de Unierechter geen beroep kan instellen.
- 198 Dienaangaande kan er, zoals uit punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario blijkt, ten eerste aan worden herinnerd dat de vraag of een derde in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen door een internationale overeenkomst wordt geraakt, een vraag is die voorafgaat aan de vraag of die derde met de betrokken overeenkomst heeft ingestemd. Gesteld dat die overeenkomst, zoals de Comader betoogt, niet tegenstelbaar is doordat de betrokken derde er niet mee heeft ingestemd, is die niet-tegenstelbaarheid dus niet ter zake dienend voor de ontvankelijkheid van een beroep dat bij de Unierechter wordt ingesteld om de door de betrokken overeenkomst aangetaste rechten van die derde te verdedigen. De ontvankelijkheid van een beroep dat op artikel 263, vierde alinea, VWEU is gebaseerd, wordt hoe dan ook uitsluitend bepaald door de in dat artikel vastgelegde voorwaarden, zoals deze door de rechtspraak zijn uitgelegd. Zij kan niet afhangen van de voorwaarden die in de internationale rechtsorde gelden voor de tegenstelbaarheid van een internationale overeenkomst aan een derde.
- 199 Ten tweede dient te worden opgemerkt dat de overwegingen van de Comader met betrekking tot de vermeende niet-tegenstelbaarheid van de litigieuze overeenkomst aan het volk van de Westelijke Sahara niet kunnen afdoen aan het feit dat het Hof heeft vastgesteld dat dit volk in zijn hoedanigheid van derde in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen ten aanzien van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, door die overeenkomst mogelijk wordt geraakt wanneer zij op dat gebied wordt uitgevoerd. Wat voorts het standpunt van de professor volkenrecht betreft waarop de Comader terugvalt, dient te worden opgemerkt dat de Unierechter weliswaar zo nodig inspiratie kan putten uit de rechtsleer om een kwestie te onderzoeken die door het Unierecht nog niet is beslecht (zie in die zin arrest van 12 juli 1957, Algera e.a./Gemeenschappelijke Vergadering, 7/56 en 3/57–7/57, EU:C:1957:7, blz. 121-122), maar dat het Gerecht zich daarentegen niet op de rechtsleer kan baseren om de door het Hof aan het volkenrecht gegeven uitlegging ter discussie te stellen.
- 200 Uit een en ander vloeit voort dat de territoriale werkingsfeer van de litigieuze overeenkomst het gebied van de Westelijke Sahara omvat en dat die overeenkomst daardoor het volk van dat gebied kan raken en dus de instemming van dat volk vereist. Derhalve moet worden nagegaan of verzoekers rechtstreekse geraaktheid, gelet op zijn rol als vertegenwoordiger van dat volk in het kader van het proces voor zelfbeschikking van dat gebied, op grond van die omstandigheden kan worden vastgesteld.

iii) Derde onderdeel van het betoog van de Raad, ontleend aan het feit dat verzoekers rechtspositie, gelet op het feit dat zijn rol beperkt is tot de deelname aan het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara, niet wordt gewijzigd

- 201 Volgens de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader houdt de rol die aan verzoeker in het kader van het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara is toebedeeld, niet in dat het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst rechtstreekse

gevolgen sorteren voor zijn rechtspositie. Zijn vertegenwoordigingsbevoegdheid is immers beperkt en niet-exclusief en hij is geen marktdeelnemer. Bovendien wordt door het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst niet vooruitgelopen op de uitkomst van dat proces. De gevolgen van het bestreden besluit voor verzoeker zijn dus hooguit indirect en politiek.

- 202 Verzoeker van zijn kant voert aan dat het bestreden besluit, louter omdat het volk van de Westelijke Sahara erdoor wordt geraakt als bedoeld in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario, rechtstreekse rechtsgevolgen met zich meebrengt voor zijn positie als enige vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara. Voorts stelt hij in antwoord op de argumenten van de Raad dat het politieke zelfbeschikkingsproces „uiteraard” de economische kwesties die verband houden met de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen omvat en dat de litigieuze overeenkomst hoe dan ook een „territoriale” kwestie opwerpt, zodat het geding volledig valt binnen het kader waarin hij zijn opdracht uitvoert.
- 203 Dienaangaande moet allereerst worden herinnerd aan de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara, zoals die voortvloeit uit de in de punten 2 tot en met 19 hierboven gememoreerde ontwikkeling van de internationale context. Ofschoon het proces voor zelfbeschikking van dat niet-zelfbesturend gebied nog steeds gaande is, heeft de betrokken besturende mogendheid in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN, namelijk het Koninkrijk Spanje, sinds 26 februari 1976 immers afgezien van de uitoefening van enige volkenrechtelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het bestuur van dat gebied, waarvan de VN-organen akte hebben genomen (zie punt 13 hierboven). Partijen bij dat proces, dat wordt gevoerd onder auspiciën van die organisatie, zijn dus enerzijds het Koninkrijk Marokko, dat de uitoefening van soevereine rechten op dat gebied claimt, en anderzijds verzoeker als vertegenwoordiger van het volk van dat gebied. Derhalve staan het Koninkrijk Marokko en verzoeker, zoals de Commissie in haar memorie in interventie in wezen uiteenzet, tegenover elkaar in een „legitimiteitsconflict” over de vertegenwoordiging van dat gebied en de bevolking ervan. Zoals uit de discussie tussen partijen in het kader van het onderhavige geding blijkt, is er met name geen overeenstemming tussen het Koninkrijk Marokko en verzoeker over de vraag wie bevoegd is om een internationale overeenkomst te sluiten die op dat gebied van toepassing is.
- 204 Wat vervolgens de vraag betreft, in hoeverre verzoeker representatief is voor het volk van de Westelijke Sahara, en wat de gevolgen daarvan zijn voor de vraag of hij rechtstreeks wordt geraakt door een besluit tot sluiting van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko die uitdrukkelijk van toepassing is op dat gebied, dient erop te worden gewezen dat de rechterlijke instanties van de Unie zich noch in de arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK, noch in de in punt 43 hierboven aangehaalde beschikkingen over die kwestie hebben uitgesproken.
- 205 De Raad verwijst evenwel naar de punten 183 tot en met 194 van de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677). Wat dat betreft, heeft de advocaat-generaal in de punten 185 en 186 van die conclusie met name opgemerkt dat verzoeker zijns inziens door de VN enkel is erkend als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara in het kader van het politieke proces waarmee de kwestie van de zelfbeschikking van de bevolking van dat gebied tot een oplossing dient te worden gebracht. De advocaat-generaal heeft echter vastgesteld dat het geding dat in de zaken T-512/12 en C-104/16 P aan de orde was, geen deel uitmaakte van dat politieke proces.

- 206 Uit punt 7 van resolutie 34/37 kan nochtans worden afgeleid dat de Algemene Vergadering van de VN veeleer van mening was dat verzoekers deelname aan de onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko over de definitieve status van de Westelijke Sahara noodzakelijk was omdat hij een legitieme vertegenwoordiger van het volk van dat gebied was (zie punten 16 en 91 hierboven). De erkenning door de VN-organen van verzoekers representativiteit ten aanzien van dat volk gaat dus logischerwijs vooraf aan de erkenning van zijn recht om partij te zijn bij het proces voor zelfbeschikking van dat gebied. Die uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van punt 10 van resolutie 35/19 (zie punt 16 hierboven).
- 207 Ofschoon het onder auspiciën van de VN gevoerde proces in de Westelijke Sahara inderdaad geen handels- of douaneluik bevat, houdt verzoekers deelname aan dat proces dus niet in dat hij het volk van de Westelijke Sahara niet zou kunnen vertegenwoordigen in de context van een tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomst met betrekking tot dergelijke onderwerpen, aangezien die vertegenwoordiging noodzakelijk blijkt om het recht op zelfbeschikking van dat volk te beschermen. In dat verband dient te worden benadrukt dat, zoals verzoeker terecht opmerkt, in de litigieuze overeenkomst niet alleen handels- of douanekwesties aan de orde zijn, maar tevens een specifieke territoriale kwestie die hem aangaat doordat die overeenkomst van toepassing is op het gebied waarvan dit volk over het zelfbeschikkingsrecht beschikt.
- 208 Wat ten slotte de exclusiviteit van verzoekers representativiteit ten aanzien van het volk van de Westelijke Sahara betreft, hoeft er in dit stadium slechts op te worden gewezen dat uit de stukken van het dossier niet blijkt dat de VN-instanties, zoals verzoeker in wezen aangeeft, het in de resoluties 34/37 en 35/19 uitgedrukte standpunt in twijfel hebben getrokken en andere organisaties dan hem hebben erkend als organisaties die gemachtigd zijn om het betrokken volk te vertegenwoordigen. Anders dan de Commissie en de Comader beweren, is het feit dat die instanties in het kader van hun monitoring van het zelfbeschikkingsproces overeenkomstig hun mandaat betrekkingen en contacten onderhouden met andere organisaties dan verzoeker, waaronder organisaties van de burgermaatschappij, alsook met de Marokkaanse autoriteiten, ter zake niet beslissend.
- 209 Ook de in de punten 187 tot en met 192 van de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:677), besproken kwestie of het Koninkrijk Spanje ondanks zijn verklaring van 26 februari 1976 zijn hoedanigheid van besturende mogendheid in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN heeft behouden, is in casu niet ter zake dienend. Ten eerste kan uit punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario namelijk worden afgeleid dat het volk van de Westelijke Sahara naar het oordeel van het Hof ten aanzien van de Associatieovereenkomst moet worden aangemerkt als derde die losstaat van het Koninkrijk Spanje en in staat is om zelf zijn instemming te betuigen met de uitvoering van die overeenkomst of een latere overeenkomst op dat gebied. Ten tweede kunnen de eventuele door het Koninkrijk Spanje behouden bevoegdheden, zoals verzoeker in wezen aanvoert, hem hoe dan ook niet worden tegengeworpen, aangezien hij door de VN is erkend als vertegenwoordiger van dat volk en zijn deelname aan het zelfbeschikkingsproces, zoals in punt 207 hierboven is aangegeven, niet uitsluit dat hij de instemming van dat volk kan betuigen met een overeenkomst die op dat gebied toepasselijk is.
- 210 In elk geval moet erop worden gewezen dat de sluiting van de litigieuze overeenkomst door de Unie met een van de partijen bij het aan de gang zijnde proces voor zelfbeschikking op het grondgebied van de Westelijke Sahara – die soevereiniteitsrechten op dat grondgebied claimt en

zelf die overeenkomst op die grondslag heeft gesloten – voor de andere partij bij dat proces, gelet op het „legitimiteitsconflict” tussen die partijen met betrekking tot dat grondgebied, noodzakelijkerwijs rechtsgevolgen sorteert.

- 211 Uit de motivering van de litigieuze overeenkomst en de overwegingen van het bestreden besluit blijkt overigens dat partijen zelf, en met name de Unie, zich ervan bewust zijn dat de sluiting van die overeenkomst niet losstaat van het zelfbeschikkingsproces dat in de Westelijke Sahara aan de gang is.
- 212 Getuige hiervan is het feit dat partijen in de derde alinea van de litigieuze overeenkomst hebben gepreciseerd dat de sluiting van die overeenkomst niet vooruitloopt op hun respectieve standpunten omtrent de status van de Westelijke Sahara, te weten, enerzijds voor de Unie, dat het gaat om een niet-zelfbesturend gebied, en anderzijds voor het Koninkrijk Marokko, dat het deel uitmaakt van zijn grondgebied. Dat geldt ook voor het feit dat zij in de vierde alinea van die overeenkomst hun steun aan het „proces van de Verenigde Naties” bevestigen. Daaruit moet worden afgeleid dat partijen van mening waren dat de sluiting van de litigieuze overeenkomst mogelijk kon worden uitgelegd als de vertolking van een gemeenschappelijk standpunt over de status van dat gebied en als een inbreuk op het betrokken zelfbeschikkingsproces en dat die preciseringen nodig waren om een dergelijk risico uit te sluiten.
- 213 Die bekommernissen zijn eveneens terug te vinden in de overwegingen 3 en 10 van het bestreden besluit (zie punt 51 hierboven). Laatstgenoemde overweging bevat een antwoord van de Raad aan de „sociaaleconomische en politieke actoren” die aan de door de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen hebben deelgenomen en die „tegenstanders” waren van „een uitbreiding van de tariefpreferenties van de Associatieovereenkomst naar de Westelijke Sahara” omdat zij „er voornamelijk van [uitgingen] dat een dergelijke overeenkomst de positie van Marokko in de Westelijke Sahara zou bekrachtigen”. Dienaangaande wijst de Raad erop dat „[u]it de bewoordingen van [die] overeenkomst [...] in geen enkel opzicht [kan] worden afgeleid dat zij de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara erkent” en dat „de Unie [bovendien] met nog grotere inspanningen het proces [zal] blijven steunen om onder de vlag van de Verenigde Naties tot een vreedzame oplossing van het geschil te komen”.
- 214 Bovendien hebben er, zoals reeds is opgemerkt, ofschoon verzoeker niet formeel was uitgenodigd om aan de in punt 213 hierboven bedoelde raadplegingen deel te nemen, tussen hem en de EDEO op 5 februari 2018 contacten over de litigieuze overeenkomst plaatsgevonden en is door de Commissie bij de weergave van verzoekers standpunt met betrekking tot de beoogde sluiting van de litigieuze overeenkomst in haar verslag van 11 juni 2018 uitdrukkelijk naar die contacten verwezen. Dat standpunt kwam overeen met dat van de in overweging 10 van het bestreden besluit bedoelde „sociaaleconomische en politieke actoren”, in die zin dat verzoeker zich tegen de sluiting van de litigieuze overeenkomst heeft verzet. Ofschoon verzoeker geen partij is bij die overeenkomst en niet heeft deelgenomen aan de onderhandelingen over de sluiting van die overeenkomst, waarbij enkel de instanties van de Unie en die van het Koninkrijk Marokko waren betrokken, is hij door de instellingen dus als een legitieme gesprekspartner beschouwd om zijn standpunt met betrekking tot die overeenkomst kenbaar te maken (zie punt 98 hierboven).
- 215 Aangezien de sluiting van de litigieuze overeenkomst het volk van de Westelijke Sahara raakt en zijn instemming vereist, sorteert het bestreden besluit dus rechtstreekse gevolgen voor verzoekers rechtspositie als vertegenwoordiger van dat volk. Gelet op het feit dat die overeenkomst is gesloten met het Koninkrijk Marokko, gaat dat besluit hem bovendien rechtstreeks aan als partij bij het proces voor zelfbeschikking op dat grondgebied. Ten eerste

staat immers vast dat verzoeker niet heeft ingestemd met de sluiting van de litigieuze overeenkomst en ten tweede voert verzoeker in het kader van het onderhavige beroep aan dat de instemming van het volk van de Westelijke Sahara niet rechtsgeldig is verkregen aangezien hij die instemming met name niet zelf heeft betuigd.

216 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door de argumenten van de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader.

217 Ten eerste is het feit dat verzoeker geen ondernemer is, immers niet van belang aangezien hij geen aanspraak maakt op die hoedanigheid en zijn rechtstreekse geraaktheid niet beoogt af te leiden uit de toepassing ten aanzien van hem van de regels voor de toekenning van tariefpreferenties aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara, maar uit de territoriale werkingssfeer zelf van die overeenkomst. Wat voorts de door de Raad en de Commissie ter ondersteuning van hun betoog aangevoerde vergelijking betreft tussen de onderhavige zaak en de zaak die heeft geleid tot het arrest van 20 september 2019, Venezuela/Raad (T-65/18, EU:T:2019:649, hogere voorziening ingesteld), volstaat het erop te wijzen dat het Hof het door de Raad aangehaalde arrest van het Gerecht bij arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), heeft vernietigd op grond dat het Gerecht blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de beperkende maatregelen in kwestie geen rechtstreekse gevolgen hadden voor de rechtspositie van de Bolivariaanse Republiek Venezuela, alsmede door op die grondslag de door de Raad aangevoerde tweede grond voor niet-ontvankelijkheid te aanvaarden [arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 73]. Derhalve kan de Raad zich niet op voornoemd arrest van het Gerecht baseren om verzoekers rechtstreekse geraaktheid ter discussie te stellen. Bovendien had het in die zaak aan de orde zijnde geding tussen voornoemd derde land en de Raad betrekking op eenzijdige handelingen die uitsluitend van toepassing waren op het grondgebied van de Unie en was de instemming van een derde met die handelingen niet vereist, zodat die vergelijking hoe dan ook niet relevant is.

218 Ten tweede betekent het feit dat de litigieuze overeenkomst en het bestreden besluit niet vooruitlopen op de uitkomst van het zelfbeschikkingsproces niet dat die handelingen verzoekers rechtspositie als vertegenwoordiger van een derde ten aanzien van die overeenkomst en als partij bij dat proces, niet kunnen wijzigen. Dat geldt ook voor de „indirecte”, „politieke” gevolgen die voor dat proces worden teweeggebracht.

219 Uit een en ander vloeit voort dat de drie onderdelen van het betoog van de Raad met betrekking tot het eerste criterium voor rechtstreekse geraaktheid van de hand moeten worden gewezen en dat verzoeker aan dat criterium voldoet.

2) Tweede criterium voor rechtstreekse geraaktheid, betreffende het feit dat de uitvoering van de bestreden maatregel zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit

220 Aangaande het tweede criterium voor rechtstreekse geraaktheid, betreffende het feit dat de uitvoering van de bestreden maatregel zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit, dient te worden opgemerkt dat de Raad met betrekking tot dat criterium geen specifiek betoog heeft gevoerd.

- 221 Dienaangaande kan erop worden gewezen dat de litigieuze overeenkomst, zoals verzoeker aanvoert, een loutere geografische uitbreiding vormt van de reeds aan het Koninkrijk Marokko toegekende tariefpreferenties, zonder dat de omvang ervan of de producten die onder die preferenties vallen, worden gewijzigd. Voor de uitvoering van die overeenkomst op het grondgebied van de Unie wordt aan de autoriteiten die deze tariefpreferenties dienen toe te passen, dus geen enkele beoordelingsmarge gelaten, aangezien de in de litigieuze overeenkomst vastgestelde tariefpreferenties op de betrokken producten moeten worden toegepast wanneer het gaat om producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara.
- 222 Bovendien wordt verzoekers rechtspositie, zoals in punt 215 hierboven is opgemerkt, gelet op het feit dat hij in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara niet met de sluiting van de op dat gebied toepasselijke litigieuze overeenkomst heeft ingestemd, door het bestreden besluit, waarbij die overeenkomst wordt goedgekeurd, onmiddellijk gewijzigd, zonder dat andere maatregelen vereist zijn.
- 223 Het is juist dat de Commissie betwist dat verzoekers rechtstreekse geraaktheid kan voortvloeien uit de rechtstreekse werking van de litigieuze overeenkomst voor particulieren. Uit de rechtspraak (zie punt 144 hierboven) blijkt evenwel dat voor de vaststelling of aan het tweede criterium voor rechtstreekse geraaktheid is voldaan, moet worden uitgemaakt of de uitvoering van de bepalingen van de litigieuze overeenkomst zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit zonder de toepassing van andere uitvoeringbepalingen. Aan de relevantie van die vraag kan niet worden afgedaan door het feit dat de rechtstreekse werking van die bepalingen daarnaast bepalend kan zijn voor de vraag of particulieren er zich ten gronde op kunnen beroepen.
- 224 Bijgevolg dient tot de slotsom te worden gekomen dat verzoeker rechtstreeks door het bestreden besluit wordt geraakt.

b) Verzoekers individuele geraaktheid

- 225 De Raad stelt dat uit verzoekers deelname aan de onderhandelingen over de status van de Westelijke Sahara niet volgt dat hij ten aanzien van het bestreden besluit kan worden geïndividualiseerd, en dat de litigieuze overeenkomst geen gevolgen heeft voor zijn positie in het kader van die onderhandelingen. Hij voegt daar in dupliek aan toe dat, gesteld al dat verzoeker bevoegd zou zijn voor economische kwesties van de Westelijke Sahara, uit punt 69 van het arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), met name voortvloeit dat die bevoegdheid niet volstaat om aan te tonen dat hij individueel wordt geraakt door de litigieuze overeenkomst.
- 226 De Commissie, de Franse Republiek en de Comader voeren in wezen hetzelfde betoog als de Raad.
- 227 Verzoeker voert aan dat hij individueel wordt geraakt omdat uit de punten 100 tot en met 106 van het arrest Raad/Front Polisario volgt dat het volk van de Westelijke Sahara, waarvan hij de vertegenwoordiger is, dient in te stemmen met elke internationale overeenkomst die op het gebied van de Westelijke Sahara van toepassing is. Gelet op zijn rol ten aanzien van dat volk, met name bij het betuigen van instemming met de verdragsrechtelijke gebondenheid van dat volk, beschikt hij dus over bijzondere hoedanigheden die hem karakteriseren ten opzichte van ieder ander, zodat hij door het bestreden besluit individueel wordt geraakt. In repliek voegt hij daaraan toe dat de Raad, door de punt 48 hierboven beschreven raadplegingen te houden, hem heeft

verhinderd zijn bevoegdheid uit te oefenen om de instemming van de Sahrawi te betuigen, en herhaalt hij in wezen het betoog dat door hem is gevoerd om te bewijzen dat hij rechtstreeks wordt geraakt door dat besluit.

- 228 Volgens vaste rechtspraak kunnen personen die niet adressaat van een beslissing zijn, slechts stellen individueel te worden geraakt indien die beslissing hen treft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve op soortgelijke wijze als de adressaat individualiseert (arrest van 13 oktober 2011, *Deutsche Post en Duitsland/Commissie*, C-463/10 P en C-475/10 P, EU:C:2011:656, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 229 In casu dient te worden opgemerkt dat verzoeker, als vertegenwoordiger van het volk van een niet-zelfbesturend gebied, dat het zelfbeschikkingsrecht geniet, in casu uit hoofde van het volkenrecht beschikt over eigen en onderscheiden bevoegdheden die verschillen van die van de partijen bij de litigieuze overeenkomst. Ten bewijze dat hij door het bestreden besluit individueel wordt geraakt, kan hij dus met succes aanvoeren dat dit besluit hem verhindert die bevoegdheden uit te oefenen zoals hij dit zou willen doen.
- 230 Ten eerste luidt de conclusie in het kader van het onderzoek naar verzoekers rechtstreekse geraaktheid dat verzoekers deelname aan het in de Westelijke Sahara aan de gang zijnde politieke proces niet inhoudt dat hij het volk van dat gebied niet zou kunnen vertegenwoordigen in de context van een tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomst met betrekking tot handels- of douanezaken die op dat gebied van toepassing is, wanneer die vertegenwoordiging noodzakelijk blijkt om het zelfbeschikkingsrecht van dat volk te beschermen. Ten tweede is er eveneens op gewezen dat uit de stukken van het dossier niet blijkt dat de VN-instanties andere organisaties dan hem hebben erkend als organisaties die gemachtigd zijn om het betrokken volk te vertegenwoordigen. Ten derde worden, anders dan de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader stellen, door het feit dat de Unie de litigieuze overeenkomst heeft gesloten met een van de partijen bij het proces voor zelfbeschikking op het grondgebied van de Westelijke Sahara, vragen opgeworpen waarvan niet kan worden gesteld dat zij volledig vreemd zijn aan dat proces en die verzoeker als partij bij dat proces dan ook aangaan (zie punten 206-215 hierboven).
- 231 In die omstandigheden moet verzoeker als vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara en als partij bij het zelfbeschikkingsproces worden geacht door het bestreden besluit te worden geraakt vanwege zijn bijzondere hoedanigheden die hem op soortgelijke wijze als de adressaat van dat besluit individualiseren. Hij moet zich dus met het oog op de toetsing van dat besluit tot de Unierechter kunnen wenden teneinde laatstgenoemde te laten nagaan of de Unie rechtsgeldig heeft kunnen instemmen met de toepassing van de litigieuze overeenkomst op dat grondgebied.
- 232 Aan die overwegingen wordt niet afgedaan door de argumenten van de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader.
- 233 Wat ten eerste het arrest van 10 april 2003, *Commissie/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217), betreft, dient erop te worden gewezen dat de Commissie in die zaak bij het Hof een hogere voorziening had ingesteld tegen een arrest van het Gerecht betreffende een geding waarin de Nederlandse Antillen, een overzees gebied dat door een associatieovereenkomst met de Europese Gemeenschap is verbonden, waren opgekomen tegen vrijwaringsmaatregelen ten aanzien van de invoer van rijst van oorsprong uit de landen en gebieden overzee (LGO). Daarbij

ging het om maatregelen van algemene strekking die ondanks het feit dat zij de rijstbewerkende sector op de Nederlandse Antillen troffen en het grootste deel van de invoer van dat product uit de LGO in de Gemeenschap afkomstig was van de Nederlandse Antillen, niet specifiek waren gericht op de invoer uit dat overzees gebied in het bijzonder, maar op die uit alle LGO.

- 234 In die context heeft het Hof geoordeeld dat het algemene belang dat de Nederlandse Antillen konden hebben bij de economische welvaart op hun grondgebied en de gevolgen van de bestreden maatregelen voor de rijstbewerkende sector, een activiteit die door om het even welke marktdeelnemer in om het even welk LGO kon worden uitgeoefend, geen omstandigheden uitmaken waardoor de verzoekende partijen werden geïndividualiseerd (zie in die zin arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen, C-142/00 P, EU:C:2003:217, punten 66-79).
- 235 De omstandigheden van het geding dat heeft geleid tot het arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217), zijn dus niet vergelijkbaar met die van de onderhavige zaak. De in het kader van dat geding bestreden maatregelen waren immers niet specifiek gericht op het grondgebied van de verzoekende partijen. Daarnaast was voor de vaststelling van die maatregelen hoe dan ook geen instemming van het volk van dat grondgebied vereist.
- 236 Ten tweede is de verwijzing van de Commissie en de Franse Republiek naar de rechtspraak inzake de individuele geraaktheid van verenigingen (zie arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 3 april 2014, ADEAS/Commissie, T-7/13, niet gepubliceerd, EU:T:2014:221, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak) in casu niet relevant. De individuele geraaktheid van een vereniging die de private belangen van een aantal particulieren of ondernemingen vertegenwoordigt, kan immers niet worden vergeleken met die van een organisatie, zoals verzoeker, die het volk van een niet-zelfbesturend gebied vertegenwoordigt.
- 237 Ten derde kan de niet-deelname van verzoeker aan de onderhandelingen die de Unie met het oog op de sluiting van de litigieuze overeenkomst heeft gevoerd, hem niet worden tegengeworpen gelet op zijn rol en de in punt 230 hierboven in herinnering gebrachte omstandigheden, die volstaan om hem met betrekking tot het bestreden besluit te individualiseren. Bovendien betwist verzoeker in het kader van het onderhavige beroep de wettigheid van het bestreden besluit juist omdat hij niet bij de sluiting van die overeenkomst is betrokken om de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met die overeenkomst te betuigen.
- 238 Hieruit volgt dat verzoeker door het bestreden besluit niet alleen rechtstreeks, maar ook individueel wordt geraakt. Derhalve dient het door de Raad aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid ontleend aan verzoekers gebrek aan procesbevoegdheid te worden afgewezen en dient de gegrondheid van het beroep te worden onderzocht.

B. Gegrondheid van het beroep

- 239 Ter ondersteuning van zijn beroep voert verzoeker tien middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan de onbevoegdheid van de Raad om het bestreden besluit vast te stellen, het tweede aan niet-nakoming van zijn verplichting om de eerbiediging van de grondrechten en het internationale humanitaire recht na te gaan, het derde aan niet-nakoming van de verplichting om de arresten van het Hof uit te voeren, het vierde aan schending van de grondrechten die als beginselen en waarden het externe optreden van de Unie moeten sturen, het vijfde aan schending van het vertrouwensbeginsel, het zesde aan de onjuiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel,

het zevende aan schending van het zelfbeschikkingsrecht, het achtste aan schending van het beginsel van de relatieve werking van verdragen, het negende aan schending van het internationale humanitaire recht en het tiende aan niet-nakoming van de verplichtingen die op de Unie rusten uit hoofde van het recht inzake internationale aansprakelijkheid.

1. Eerste middel, ontleend aan de onbevoegdheid van de Raad om het bestreden besluit vast te stellen

- 240 Verzoeker voert aan dat de Raad als orgaan van de Unie niet bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen, aangezien met dat besluit een internationale overeenkomst wordt gesloten die van toepassing is op een gebied dat valt onder de soevereiniteit van een derde volk, ten aanzien waarvan noch de Unie noch haar wederpartij autoriteit heeft.
- 241 De Raad stelt dat verzoeker met het onderhavige middel in werkelijkheid de bevoegdheid van de Unie betwist op grond van schending van het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, en hij verwijst naar zijn antwoord op het zevende en het achtste middel. Daarnaast merkt hij op dat de bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten, hem wordt toegekend door artikel 218, lid 6, VWEU.
- 242 De Commissie van haar kant stelt dat het volkenrecht zich niet ertegen verzet dat de besturende mogendheid van een niet-zelfbesturend gebied een internationale overeenkomst sluit die op dat gebied van toepassing is. In casu dient het Koninkrijk Marokko te worden beschouwd als de autoriteit die de Westelijke Sahara de facto bestuurt. De Franse Republiek verdedigt in wezen een soortgelijk standpunt. De Comader ondersteunt in wezen het antwoord van de Raad op het onderhavige middel.
- 243 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat de Unie ingevolge het in artikel 5, leden 1 en 2, VEU geformuleerde beginsel van bevoegdheidstoedeling enkel handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Wat in het bijzonder de instellingen van de Unie betreft, is in artikel 13, lid 2, VEU aangegeven dat elk van hen handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen (arrest van 12 september 2017, Anagnostakis/Commissie, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punten 97 en 98).
- 244 Zoals in het eerste visum van het bestreden besluit is aangegeven, heeft de Raad dat besluit in casu vastgesteld op de grondslag van artikel 207, lid 4, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 6, tweede alinea, onder a), i), VWEU.
- 245 Verzoeker betwist niet dat de Raad heeft voldaan aan de procedures en de voorwaarden voor een handeling die wordt vastgesteld op basis van de in punt 244 hierboven in herinnering gebrachte bepalingen van het VWEU. In feite betwist verzoeker in het kader van het onderhavige middel enkel de bevoegdheid van de Unie om de litigieuze overeenkomst te sluiten, op grond dat die overeenkomst van toepassing is op een buitenlands grondgebied waarover het volk van de Westelijke Sahara soevereiniteit bezit. Verzoeker verwijst in dat verband met name naar het algemeen rechtsbeginsel dat is verankerd in het Latijnse adagium „nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet”.

- 246 Dienaangaande kan er inderdaad op worden gewezen dat sommige volkenrechtelijke regels eraan in de weg kunnen staan dat de Unie vanwege haar status van internationale organisatie zelf tot een internationale overeenkomst toetreedt, dan wel aan een dergelijke toetreding strikte voorwaarden kunnen verbinden [zie in die zin advies 2/91 (Verdrag nr. 170 van de IAO) van 19 maart 1993, EU:C:1993:106, punt 5, en arrest van 20 november 2018, Commissie/Raad (BMZ Antarctica), C-626/15 en C-659/16, EU:C:2018:925, punten 128-130]. Voorts stond het volkenrecht in bepaalde gevallen in de weg aan de sluiting van op een niet-zelfbesturend gebied toepasselijke verdragen met een specifieke derde staat vanwege de schendingen van deze staat op dat gebied [advies van het IGH van 21 juni 1971, Rechtsgevolgen voor de staten van de permanente aanwezigheid van Zuid-Afrika in Namibië (Zuidwest-Afrika) in weerwil van resolutie 276 (1970) van de Veiligheidsraad (*ICJ Reports* 1971, blz. 16, punten 122-126)].
- 247 In casu heeft verzoeker zich evenwel niet beroepen op enige volkenrechtelijke regel uit hoofde waarvan de bevoegdheid van de Unie om een bilaterale overeenkomst als de litigieuze overeenkomst te sluiten, zou worden beperkt vanwege haar status van internationale organisatie. Voorts is verzoeker weliswaar van mening dat bepaalde beginselen van het internationaal gewoonterecht zich tegen de sluiting door de Unie van die overeenkomst verzetten, maar voert hij geen enkele regel van dat recht aan die bijvoorbeeld voortvloeit uit een resolutie van de Veiligheidsraad van de VN of is neergelegd in een arrest van het IGH en op grond waarvan elke op het gebied van de Westelijke Sahara toepasselijke internationale overeenkomst met het Koninkrijk Marokko uitdrukkelijk wordt verboden.
- 248 Uit punt 98 van het arrest Raad/Front Polisario vloeit bovendien voort dat het Hof niet principieel heeft uitgesloten dat de Unie, gelet op de volkenrechtelijke beginselen die in het kader van de Associatieovereenkomst gelden in de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, het recht heeft om met dat derde land een overeenkomst te sluiten die tot dat kader behoort en uitdrukkelijk voorziet in de toepassing ervan op de Westelijke Sahara.
- 249 Om die redenen dient het eerste middel te worden afgewezen.
- 250 Het onderzoek van de gegrondheid van het beroep moet worden voortgezet door het derde middel te onderzoeken.

2. Derde middel, dat in wezen is ontleend aan niet-nakoming door de Raad van zijn verplichting tot naleving van de vereisten die de rechtspraak heeft afgeleid uit het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen

- 251 Verzoeker stelt dat de Raad, door zonder zijn instemming een overeenkomst met het Koninkrijk Marokko te sluiten die uitdrukkelijk van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Sahara, niet heeft voldaan aan de uit artikel 266 VWEU voortvloeiende verplichting tot uitvoering van de arresten van het Hof. Het Hof heeft volgens hem namelijk geoordeeld dat het op grond van het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen juridisch niet mogelijk is om dat gebied impliciet op te nemen in de werkingssfeer van de tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomsten. Verzoeker leidt daaruit af dat de uitdrukkelijke toepassing van dergelijke overeenkomsten op dat gebied om dezelfde redenen a fortiori is uitgesloten. Voorts betoogt verzoeker in het eerste deel van het verzoekschrift, in de inleidende overwegingen van de repliek en in de opmerkingen over de memories in interventie met name dat de sluiting van de litigieuze overeenkomst in strijd is met de rechtspraak doordat zij noch de eigen en onderscheiden status van de Westelijke Sahara eerbiedigt, noch het vereiste dat het volk van dat gebied met die overeenkomst instemt.

- 252 De Raad voert aan dat hij door een overeenkomst te sluiten die uitdrukkelijk bepaalt dat op grond van deze overeenkomst de Associatieovereenkomst gevolgen voor dat gebied kan teweegbrengen, nadat hij de instemming van het volk van het dat gebied van de Westelijke Sahara had verkregen, heeft voldaan aan het arrest Raad/Front Polisario.
- 253 Dienaangaande betoogt de Raad in de inleidende overwegingen van het verweerschrift, met als opschrift „Horizontale kwesties”, in wezen dat aangezien het op grond van de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara niet mogelijk is om het betrokken volk rechtstreeks dan wel via een institutionele vertegenwoordiger te raadplegen, de instellingen gebruik konden maken van hun beoordelingsmarge om raadplegingen te houden die berusten op een objectief criterium, ontleend aan de voordelen voor de bevolkingsgroepen van dat gebied, en dat zij aldus hebben voldaan aan de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen. Voorts voert de Raad aan dat de volkenrechtelijke bepalingen en beginselen die voor besturende mogelijkheden gelden, gelet op het „de facto bestuur” van dat gebied door het Koninkrijk Marokko en het feit dat verzoeker hoe dan ook niet over de rechtsbevoegdheid en de administratieve middelen beschikt om een handelsovereenkomst met de Unie te sluiten, in casu relevant zijn. Ten slotte stelt hij dat verzoeker niet aan de in de rechtspraak genoemde voorwaarden voldoet om zich op volkenrechtelijke regels te beroepen en dat de rechterlijke toetsing van het bestreden besluit aan de beginselen van het internationaal gewoonterecht noodzakelijkerwijs beperkt is tot de kennelijke beoordelingsfout.
- 254 De Commissie houdt in het deel „Inleidende juridische overwegingen” van haar memorie in interventie in wezen een soortgelijk betoog als dat van de Raad met betrekking tot de mogelijkheid voor een particulier om zich te beroepen op de beginselen van het internationaal gewoonterecht, en de beperkte rechterlijke toetsing van de Uniehandelingen aan die beginselen. Voorts betoogt de Commissie in het kader van het zevende en het achtste middel ten eerste dat de schending van het zelfbeschikkingsrecht niet kan worden aangevoerd tegen een handeling van de Raad en ten tweede dat het beginsel van de relatieve werking van verdragen enkel kan leiden tot de niet-tegenstelbaarheid van een internationale overeenkomst aan een derde en niet de geldigheid ervan ter discussie kan stellen. Ten slotte stelt zij dat verzoeker zich vergist met betrekking tot de consequenties die moeten worden getrokken uit de arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK. Die arresten beperken zich namelijk tot de uitlegging van de op het grondgebied van Marokko toepasselijke overeenkomsten in het licht van de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen en hebben geen betrekking op de geldigheid van die overeenkomsten.
- 255 De Commissie maakt in het deel „Inleidende overwegingen met betrekking tot de „feiten” van haar memorie in interventie in wezen dezelfde analyse als de Raad met betrekking tot het proces dat heeft geleid tot de sluiting van de litigieuze overeenkomst. Voorts wijst zij erop dat de producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara door die overeenkomst niet worden beschouwd als producten van Marokkaanse oorsprong, maar uitdrukkelijk worden beschouwd als producten van oorsprong uit dat gebied. Bovendien stelt zij dat door het onder auspiciën van de VN gevoerde onderhandelingsproces het niet uitsluitend aan verzoeker wordt overgelaten om te „spreken namens” het volk van de Westelijke Sahara.
- 256 De Franse Republiek deelt in wezen de analyse van de Raad en de Commissie.
- 257 De Comader sluit zich in het deel „Feitelijke overwegingen” van haar memorie in interventie gedeeltelijk aan bij de analyse van de Commissie en de Raad met betrekking tot de aan de sluiting van de litigieuze overeenkomst voorafgaande raadplegingsprocedure. Tevens betoogt de Comader

dat de lokale verkozenen, die aan die raadpleging hebben deelgenomen, de legitieme vertegenwoordigers zijn van de bevolking van de Westelijke Sahara en democratische legitimiteit genieten. Voorts voert zij meer bepaald aan dat artikel 266 VWEU in casu niet van toepassing is. Ten slotte betoogt zij dat het beginsel van de relatieve werking van verdragen in casu niet geldt en dat de litigieuze overeenkomst hoe dan ook niet aan verzoeker kan worden tegengeworpen.

- 258 Vooraf dient erop te worden gewezen dat de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader met name de rechtsgrondslagen van het onderhavige middel ter discussie stellen en met hun argumenten in feite de vraag opwerpen of dat middel wel ter zake dienend is. Derhalve dient die vraag te worden onderzocht alvorens eventueel uitspraak wordt gedaan over de gegrondheid van dat middel.

a) Argumenten waarmee de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader in wezen aanvoeren dat het derde middel niet ter zake dienend is

- 259 Met de argumenten van de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader worden de rechtsgrondslagen van het onderhavige middel op drie punten ter discussie gesteld. Ten eerste zou artikel 266 VWEU niet van toepassing zijn. Ten tweede zouden de door verzoeker aangehaalde arresten niet met succes kunnen worden aangevoerd om de geldigheid van de overeenkomsten tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko te betwisten. Ten derde zou verzoeker zich niet kunnen beroepen op de beginselen van het internationaal gewoonterecht, waarvan hij in casu de schending aanvoert.
- 260 In de eerste plaats dient in herinnering te worden gebracht dat overeenkomstig artikel 266, eerste alinea, VWEU de instelling, het orgaan of de instantie waarvan de handeling nietig is verklaard of waarvan de nalatigheid strijdig met de Verdragen is verklaard, is gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie.
- 261 Volgens vaste rechtspraak houdt de verplichting die is neergelegd in artikel 266 VWEU, dat naar analogie van toepassing is op arresten waarbij een Uniehandeling ongeldig wordt verklaard, in dat de betrokken instellingen niet alleen het dictum moeten naleven van het arrest waarbij de nietigverklaring of ongeldigheid wordt uitgesproken, maar ook de rechtsoverwegingen die daartoe hebben geleid en er de noodzakelijke steun aan bieden, daar zij onontbeerlijk zijn om de precieze betekenis van het dictum te bepalen. Het zijn immers deze rechtsoverwegingen die aangeven welke bepaling als onwettig wordt beschouwd, en wat de redenen zijn van de in het dictum vastgestelde onwettigheid, waar de betrokken instelling bij de vervanging van de nietig of ongeldig verklaarde handeling rekening mee moet houden (zie arrest van 28 januari 2016, CM Eurologistik en GLS, C-283/14 en C-284/14, EU:C:2016:57, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 262 Noch uit de bewoordingen van artikel 266 VWEU, noch uit de in punt 261 hierboven aangehaalde rechtspraak vloeit evenwel voort dat de in dat artikel neergelegde verplichting zich uitstrekt tot de rechtsoverwegingen van een arrest waarbij een beroep tot nietigverklaring van een Uniehandeling is verworpen.
- 263 Zoals in de punten 34 en 40 hierboven in herinnering is gebracht, heeft het Hof in het arrest Raad/Front Polisario, na het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), te hebben vernietigd, het geding in casu zelf afgedaan door verzoekers beroep niet-ontvankelijk te verklaren wegens gebrek aan procesbevoegdheid.

- 264 Wat het arrest Western Sahara Campaign UK betreft, kan ermee worden volstaan erop te wijzen dat naast het feit dat de geldigheid van de bestreden Uniehandelingen waarop de aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen betrekking had, bij dat arrest niet ter discussie is gesteld, dat arrest hoe dan ook betrekking had op een besluit en internationale overeenkomsten inzake visserij waarvan de materiële werkingssfeer verschilt van die van het bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst. Soortgelijke vaststellingen kunnen mutatis mutandis worden gedaan met betrekking tot de beschikkingen van 19 juli 2018, Front Polisario/Raad (T-180/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:496), en 30 november 2018, Front Polisario/Raad (T-275/18, niet gepubliceerd, EU:T:2018:869).
- 265 Zoals de Comader in wezen aangeeft, kan verzoeker aan artikel 266 VWEU dus in casu geen verplichting voor de instellingen ontleenen om de in de punten 263 en 264 hierboven genoemde beslissingen van de rechterlijke instanties van de Unie uit te voeren. Voor zover het onderhavige middel op de bepalingen van dat artikel is gebaseerd, dient het dus als niet ter zake dienend te worden afgewezen.
- 266 Evenwel dient erop te worden gewezen dat het volgens vaste rechtspraak niet vereist is dat een partij uitdrukkelijk de bepalingen vermeldt waarop zij haar middelen baseert, mits het voorwerp van de vordering van deze partij alsmede de belangrijkste elementen feitelijk en rechtens waarop de vordering is gebaseerd, voldoende duidelijk in het verzoekschrift worden uiteengezet. Deze rechtspraak geldt mutatis mutandis wanneer een fout is gemaakt bij de vermelding van de bepalingen waarop de beroepsmiddelen zijn gebaseerd [zie arrest van 23 november 2017, Aurora/CPVO – SESVanderhave (M 02205), T-140/15, EU:T:2017:830, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 267 In casu berust het ter ondersteuning van het onderhavige middel gevoerde betoog, zoals uit punt 251 hierboven blijkt, op een grief die in wezen is ontleend aan niet-nakoming door de instellingen van hun verplichting tot naleving van de rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging van de overeenkomsten tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko in het licht van de toepasselijke volkenrechtelijke regels. In dat verband heeft verzoeker in antwoord op een vraag ter terechtzitting met betrekking tot de rechtsgrondslag van dat middel in wezen aangegeven dat het bestreden besluit volgens de motivering ervan is vastgesteld om te voldoen aan het arrest Raad/Front Polisario en dat hij zich dus op de overwegingen van dat arrest kan beroepen voor zijn betoog dat dit besluit die overwegingen niet eerbiedigt. Overigens hebben de Raad en de Commissie blijkens hun argumenten in antwoord op die van verzoeker dat middel aldus opgevat.
- 268 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat de Unie volgens vaste rechtspraak een door het recht beheerste Unie is waarin de instellingen zijn onderworpen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met, inzonderheid, de Verdragen en de algemene rechtsbeginselen en waarin natuurlijke en rechtspersonen een effectieve rechterlijke bescherming moeten genieten (zie arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 269 De instellingen van de Unie dienen met name te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het Unierecht, zoals uitgelegd door een arrest dat een niet-nakoming vaststelt, een prejudiciële beslissing of vaste rechtspraak ter zake (zie in die zin en naar analogie arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punten 31 en 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 270 In het kader van een beroep tot nietigverklaring staat het dus aan de Unierechter aan wie een middel in die zin wordt voorgelegd, om na te gaan of het besluit waartegen wordt opgekomen, verenigbaar is met de rechtspraak van het Hof, wanneer het Hof uit het Unierecht of het toepasselijke volkenrecht vereisten heeft afgeleid die relevant zijn ter beoordeling van de wettigheid van dat besluit.
- 271 In casu is dat het geval voor de verplichtingen die volgens het arrest Raad/Front Polisario met name voortvloeien uit het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen. Zoals uit de overwegingen 6 en 10 van het bestreden besluit (zie punt 51 hierboven) volgt, hebben de instellingen de litigieuze overeenkomst immers onderhandeld en gesloten om de consequenties uit dat arrest te trekken door voor de toepassing van de preferentieregeling van de Associatieovereenkomst op de producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een uitdrukkelijke rechtsgrondslag te creëren met waarborgen voor de naleving van het volkenrecht en de grondrechten, met name om rekening te houden met de in punt 106 van dat arrest opgenomen „overwegingen inzake de instemming”.
- 272 Hieruit volgt dat het onderhavige middel, gelet op het feit dat het in wezen is ontleend aan niet-nakoming door de Raad van zijn verplichting tot eerbiediging van de uitlegging die in de rechtspraak, en met name in het arrest Raad/Front Polisario, in het licht van de toepasselijke regels van internationaal publiekrecht aan de Associatieovereenkomst is gegeven, ter zake dienend is ondanks verzoekers onjuiste verwijzing naar artikel 266 VWEU.
- 273 In de tweede plaats is niet beslissend dat het Hof in het arrest Raad/Front Polisario het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen heeft uitgelegd in de context van de uitlegging van de Associatieovereenkomst en de Liberaliseringsovereenkomst en niet in de context van de toetsing van de geldigheid van die overeenkomsten.
- 274 Ten eerste dienen de instellingen, zoals voortvloeit uit de in punt 269 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak, immers aan de Unierechtelijke regels zoals uitgelegd door de rechtspraak te voldoen ongeacht de context waarin die rechtspraak is tot stand gekomen. Dat beginsel geldt voor de uitlegging door het Hof van volkenrechtelijke regels aangezien het vaste rechtspraak is dat de Unie haar bevoegdheden moet uitoefenen met inachtneming van het volkenrecht in zijn geheel (zie arrest *Western Sahara Campaign UK*, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien is de Unierechter zoals gezegd bevoegd om te beoordelen of een door de Unie gesloten internationale overeenkomst verenigbaar is met de Verdragen en met de volkenrechtelijke regels die overeenkomstig die Verdragen verbindend zijn voor de Unie (zie punten 155 en 156 hierboven).
- 275 Ten tweede waren de regels die het Hof heeft afgeleid uit de volkenrechtelijke beginselen die het in het arrest Raad/Front Polisario heeft uitgelegd, zoals in punt 195 hierboven in herinnering is gebracht, relevant voor de vaststelling of de impliciete toepassing van de Associatieovereenkomst op de Westelijke Sahara rechtsgeldig was. Zij zijn dus a fortiori relevant voor de beoordeling of in die overeenkomst een bepaling kan worden opgenomen die uitdrukkelijk voorziet in een dergelijke territoriale toepassing. De wettigheid van het bestreden besluit kan dus in het licht van die regels worden onderzocht.
- 276 Wat in de derde plaats de mogelijkheid betreft om zich te beroepen op de door het Hof uitgelegde volkenrechtelijke beginselen, met name het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, is er ten eerste herhaaldelijk op gewezen dat de Unierechter

bevoegd is om de verenigbaarheid van een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst met meer bepaald de volkenrechtelijke regels te beoordelen, aangezien de Unie haar bevoegdheden dient uit te oefenen met inachtneming van die regels, welke overeenkomstig de Verdragen verbindend zijn voor haar.

- 277 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat het internationale optreden van de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 5, en artikel 21, lid 1, VEU berust op de waarden en de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag lagen. Zij draagt met name bij tot de strikte eerbiediging en ontwikkeling van het internationaal recht, met inbegrip van de inachtneming van de beginselen van het Handvest van de VN.
- 278 Daaraan dient te worden toegevoegd dat de gemeenschappelijke handelspolitiek, overeenkomstig artikel 207, lid 1, VWEU en zoals overigens uit overweging 12 van het bestreden besluit blijkt, wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie, met inbegrip van die welke in punt 277 hierboven in herinnering zijn gebracht. De Unie dient die beginselen en die doelstellingen te integreren in de uitvoering van dat beleid [zie in die zin advies 2/15 (Vrijhandelsovereenkomst met Singapore) van 16 mei 2017, EU:C:2017:376, punten 142-147].
- 279 Vervolgens zij eraan herinnerd dat het Hof in de punten 88 en 89 van het arrest Raad/Front Polisario heeft vastgesteld dat het zelfbeschikkingsrecht een recht is dat erga omnes geldt en een van de basisbeginselen van het internationaal recht vormt, en dat dit beginsel bijgevolg deel uitmaakt van de volkenrechtelijke regels die op de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko van toepassing zijn en die de Unierechter in aanmerking moet nemen. Bovendien heeft het Hof op basis van de resoluties van de Algemene Vergadering van de VN en het advies over de Westelijke Sahara in de punten 90 tot en met 93 van dat arrest geoordeeld dat de eigen en onderscheiden status van de Westelijke Sahara moet worden geëerbiedigd in het kader van de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko en dat bij de uitlegging van de Associatieovereenkomst rekening moet worden gehouden met dat vereiste.
- 280 Voorts heeft het Hof, na in de punten 104 en 105 van het arrest Raad/Front Polisario te hebben herinnerd aan de vaststellingen van het IGH in het advies over de Westelijke Sahara, in het bijzonder de vaststelling dat de bevolking van dat gebied het recht op zelfbeschikking toestond, en aan de aanbeveling van de Algemene Vergadering van de VN om verzoeker bij het zoeken naar een oplossing voor de definitieve status van dat gebied te betrekken, in punt 106 van dat arrest uit die elementen afgeleid dat dit volk moest worden beschouwd als een derde in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen, wiens instemming met de uitvoering van de Associatieovereenkomst op dat grondgebied was vereist.
- 281 Hieruit volgt dat het Hof in het arrest Raad/Front Polisario uit het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen heeft afgeleid (zie in die zin en naar analogie arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punt 55) waaraan in het kader van de betrekkingen van de Unie met het Koninkrijk Marokko ten aanzien van de Westelijke Sahara moet worden voldaan, namelijk de eerbiediging van de eigen en onderscheiden status van dat gebied en daarnaast de verplichting om in geval van uitvoering van de Associatieovereenkomst op dat gebied, zich te vergewissen van de instemming van het volk ervan. Zoals in punt 275 hierboven is uiteengezet, moet daaruit worden afgeleid dat die

verplichtingen a fortiori relevant zijn om uitspraak te doen over de wettigheid van bepalingen die voorzien in een uitdrukkelijke toepassing van die overeenkomst of van de protocollen ervan op dat gebied.

- 282 In casu dient verzoeker ter verdediging van de rechten die het volk van de Westelijke Sahara aan het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen ontleent, dus over de mogelijkheid te beschikken om zich ten aanzien van het bestreden besluit te beroepen op de niet-nakoming van die duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen, aangezien dat volk in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van een tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomst door een dergelijke aangevoerde niet-nakoming kan worden geraakt (zie in die zin en naar analogie arrest van 16 juni 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punt 51).
- 283 Anders dan de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader suggereren, druist de mogelijkheid voor verzoeker om zich te beroepen op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen niet in tegen de rechtspraak van het Hof inzake de mogelijkheid zich te beroepen op beginselen van internationaal gewoonterecht, die met name voortvloeit uit het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864).
- 284 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat het Hof in punt 107 van het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864), heeft geoordeeld dat de in punt 103 van dat arrest genoemde beginselen van het internationaal gewoonterecht door een justitiabele slechts kunnen worden aangevoerd om de geldigheid van een Uniehandeling door het Hof te laten toetsen, voor zover die beginselen de bevoegdheid van de Unie om die handeling vast te stellen op losse schroeven kunnen zetten en de betrokken handeling de rechten kan aantasten die de justitiabele aan het Unierecht ontleent, of voor hem verplichtingen naar dit recht kan doen ontstaan. Het ging in casu om het beginsel dat elke staat de volledige en uitsluitende soevereiniteit over zijn eigen luchtruim heeft, het beginsel dat geen enkele staat rechtmatig soevereiniteit over een deel van de volle zee kan claimen en het beginsel inzake de vrijheid om over de volle zee te vliegen.
- 285 Het Hof heeft aldus geoordeeld dat aangezien die beginselen in het hoofdgeding werden aangevoerd opdat het zou onderzoeken of de Unie bevoegd was tot vaststelling van richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB 2009, L 8, blz. 3), en die richtlijn verplichtingen voor de verzoekende partijen in het hoofdgeding kon doen ontstaan, niet kon worden uitgesloten dat laatstgenoemden zich konden beroepen op de betrokken beginselen, ook al leken die beginselen slechts verplichtingen tussen staten te doen ontstaan (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a., C-366/10, EU:C:2011:864, punten 108 en 109).
- 286 De omstandigheden waarin het Hof de in de punten 284 en 285 hierboven in herinnering gebrachte overwegingen heeft geformuleerd, verschillen evenwel van de omstandigheden van de onderhavige zaak.
- 287 In de eerste plaats blijkt uit het arrest van 21 december 2011, Air Transport Association of America e.a. (C-366/10, EU:C:2011:864), niet dat de duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen van de Unie ten aanzien van ondernemingen uit derde landen,

zoals de verzoekende partijen in het hoofdgeding, reeds vóór dat arrest waren afgeleid uit de in punt 103 van dat arrest vermelde beginselen van het internationaal gewoonterecht. In het kader van de in die zaak aan het Hof voorgelegde prejudiciële vragen, werd het dus in wezen verzocht om de geldigheid van de bestreden handeling rechtstreeks te toetsen aan die beginselen, die in algemene termen waren geformuleerd.

- 288 In de tweede plaats waren de verzoekende partijen in het hoofdgeding luchtvaartmaatschappijen en beroepsorganisaties bestaande uit dergelijke maatschappijen. Het ging dus om particulieren ten aanzien waarvan de door hen aangevoerde beginselen van het internationaal gewoonterecht in beginsel geen rechten doen ontstaan, aangezien die beginselen, zoals het Hof er in punt 109 van het arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), op heeft gewezen, slechts verplichtingen lijken te doen ontstaan tussen staten. Zoals verzoeker in zijn opmerkingen over de memorie in interventie van de Commissie en ook ter terechtzitting in wezen heeft benadrukt, is de positie van dergelijke particulieren in casu niet vergelijkbaar met zijn positie van vertegenwoordiger van een derde ten aanzien van de bij het bestreden besluit gesloten overeenkomst, die aan het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen rechten ontleent waarop hij zich ten aanzien van dat besluit kan beroepen.
- 289 In de derde plaats is richtlijn 2008/101, waarvan de geldigheid door de verzoekende partijen in het hoofdgeding werd betwist, een handeling die is vastgesteld in het kader van de uitoefening van de interne bevoegdheden van de Unie en dient de werkingssfeer ervan in beginsel te worden beperkt tot het grondgebied van de Unie. Evenwel hebben die partijen zich juist op de in punt 103 van het arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), vermelde beginselen van het internationaal gewoonterecht beroepen om in wezen aan te voeren dat de Unie haar bevoegdheden had geschonden aangezien die richtlijn van toepassing kon zijn op delen van de internationale vluchten die werden uitgevoerd buiten het luchtruim van de lidstaten (zie in die zin arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punten 121-130).
- 290 In casu is het bestreden besluit daarentegen niet vastgesteld in het kader van de interne bevoegdheden van de Unie, maar in het kader van haar extern optreden, dat volgens met name artikel 21 VEU berust op de naleving van de beginselen van het Handvest van de VN en het internationaal recht. Zoals in punt 247 hierboven is geconstateerd in het kader van het eerste middel, dat is ontleend aan de onbevoegdheid van de Raad om het bestreden besluit vast te stellen, houdt het enkele feit dat de litigieuze overeenkomst op de Westelijke Sahara van toepassing is, als zodanig evenwel niet in dat de Raad een volkenrechtelijke regel heeft geschonden die de bevoegdheden van de Unie om een dergelijke overeenkomst te sluiten beperkt.
- 291 Uit een en ander blijkt dat de mogelijkheid om zich te beroepen op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen in casu niet kan worden beoordeeld in het licht van de overwegingen van de punten 107 tot en met 109 van het arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864), aangezien die overwegingen berusten op een beoordeling van de bijzondere omstandigheden van de zaak in kwestie die verband hielden met de aard van de aangevoerde volkenrechtelijke beginselen en de bestreden handeling, alsook met de rechtspositie van de verzoekende partijen in het hoofdgeding, welke niet vergelijkbaar waren met die van de onderhavige zaak. Met name kunnen de twee voornoemde beginselen in casu niet alleen worden aangevoerd om op te komen tegen de bevoegdheid van de Unie tot vaststelling van het bestreden besluit, aangezien verzoeker ten eerste duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen aanvoert

waaraan de Unie in het kader van de vaststelling van dat besluit dient te voldoen, en hij, ten tweede, daarmee beoogt de eerbiediging van de rechten van een derde ten aanzien van de overeenkomst te waarborgen die door niet-nakoming van die verplichtingen kunnen worden aangetast.

- 292 Hoe dan ook voert verzoeker, zoals in de punten 267, 271 en 272 hierboven is aangegeven, in het kader van het onderhavige middel, ter ondersteuning van een beroep tegen een besluit dat is vastgesteld om de consequenties uit het arrest Raad/Front Polisario te trekken, een grief aan die in wezen is ontleend aan niet-nakoming door de Raad en de Commissie van hun verplichting om zich te voegen naar de rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging, in het licht van de toepasselijke volkenrechtelijke regels, van de tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomsten, en meer bepaald van hun verplichting om zich te voegen naar voornoemd arrest. In die context kan hem dus niet worden geweigerd de wettigheid van het bestreden besluit ter discussie te stellen door zich in het kader van die grief op dergelijke fundamentele regels te beroepen, daar die regels verbindend zijn voor de Unie en dat besluit is vastgesteld om zich naar de door het Hof eraan gegeven uitlegging te voegen (zie in die zin en naar analogie arrest van 16 juni 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punten 48 en 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 293 Ten slotte dient te worden vastgesteld dat het betoog van de Commissie en de Comader met betrekking tot de mogelijkheid om zich specifiek te beroepen op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen, van de hand moet worden gewezen.
- 294 Wat ten eerste het argument van de Commissie betreft dat het zelfbeschikkingsbeginsel een „collectief” recht verankert dat een voornamelijk politiek proces op gang brengt waarvan de uitkomst niet bij voorbaat vastligt, dient erop te worden gewezen dat uit de punten 88 tot en met 106 van het arrest Raad/Front Polisario, niet blijkt dat met die vermeende bijzonderheden van het zelfbeschikkingsrecht rekening moet worden gehouden om na te gaan of de in punt 281 hierboven in herinnering gebrachte duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen zijn nagekomen.
- 295 De collectieve aard van het zelfbeschikkingsrecht is hoe dan ook niet relevant, aangezien de door verzoeker vertegenwoordigde derde juist houder van dat recht is. Voorts berust het argument dat het zelfbeschikkingsrecht een politiek proces op gang brengt waarvan de uitkomst niet bij voorbaat vastligt uiteindelijk op het foute uitgangspunt dat het volk van de Westelijke Sahara nog niet over het zelfbeschikkingsrecht beschikt omdat het proces inzake de definitieve status van dat gebied in dit stadium nog niet is afgerond en dat volk dit recht dus niet ten volle kan uitoefenen. Zoals het Hof in punt 105 van het arrest Raad/Front Polisario heeft vastgesteld, hebben de VN-organen evenwel erkend dat dit volk dit recht toestaat en heeft verzoeker met name uit dien hoofde aan dat proces deelgenomen. Dat de uitkomst van dat proces in dit stadium nog niet vastligt, kan dus niet afdoen aan de mogelijkheid om zich op dat beginsel te beroepen.
- 296 Wat ten tweede de mogelijkheid betreft om zich te beroepen op het beginsel van de relatieve werking van verdragen, een algemeen volkenrechtelijk beginsel waaraan elke partij bij een internationale overeenkomst dient te voldoen (zie in die zin arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 44), dient te worden opgemerkt dat de in de punten 197 tot en met 199 hierboven geformuleerde overwegingen mutatis mutandis kunnen worden toegepast op de vraag of dat beginsel in het kader van het onderhavige beroep kan worden aangevoerd. Meer bepaald dient er, zoals verzoeker uiteenzet, in wezen een onderscheid te worden gemaakt tussen de gevolgen van niet-naleving van het beginsel van de relatieve werking van verdragen in de

internationale rechtsorde en de gevolgen van de niet-nakoming door de instellingen van een uit dat beginsel voortvloeiende verplichting in de rechtsorde van de Unie, gelet op de bevoegdheid van de Unierechter om de nakoming van die verplichting te toetsen.

- 297 Uit een en ander vloeit voort dat verzoeker in het kader van het onderhavige middel zich ter ondersteuning daarvan kan beroepen op het arrest Raad/Front Polisario en de bij dat arrest aan het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen gegeven uitlegging. Dit middel is dus ter zake dienend.

b) Gegrondheid van de door verzoeker ter ondersteuning van het onderhavige middel aangevoerde argumenten

- 298 Verzoekers betoog ter ondersteuning van het onderhavige middel omvat in wezen drie onderdelen, die ten eerste ontleend zijn aan de onmogelijkheid voor de Unie en het Koninkrijk Marokko om een overeenkomst te sluiten die van toepassing is op de Westelijke Sahara, ten tweede aan de met het zelfbeschikkingsbeginsel strijdige schending van de eigen en onderscheiden status van dat gebied en ten derde aan niet-naleving van het vereiste dat het volk van dat gebied in zijn hoedanigheid van derde in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen moet instemmen met de litigieuze overeenkomst.

1) Eerste onderdeel van het derde middel, ontleend aan de onmogelijkheid voor de Unie en het Koninkrijk Marokko om een overeenkomst te sluiten die van toepassing is op de Westelijke Sahara

- 299 Met het eerste onderdeel van het derde middel voert verzoeker aan dat, zoals uit de arresten Raad/Front Polisario en Western Sahara Campaign UK blijkt, de toepassing van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko op de Westelijke Sahara juridisch onmogelijk is vanwege met name de schending van het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen. Met de litigieuze overeenkomst wordt in werkelijkheid beoogd de feitelijke toepassing van de Associatieovereenkomst op het door de Marokkaanse autoriteiten gecontroleerde deel van dat gebied, welke toepassing bij eerstgenoemd arrest is uitgesloten, te „bestendigen”.
- 300 Dienaangaande heeft het Hof, zoals in punt 187 hierboven in herinnering is gebracht, bij het arrest Raad/Front Polisario enkel uitgesloten dat, nu de Associatieovereenkomst geen uitdrukkelijke bepaling bevat op grond waarvan de werkingssfeer van deze overeenkomst, die betreffende het Koninkrijk Marokko beperkt is tot zijn eigen grondgebied, wordt uitgebreid tot de Westelijke Sahara, de Liberaliseringsovereenkomst aldus zou kunnen worden uitgelegd dat zij die uitbreiding heeft tot stand gebracht.
- 301 Allereerst heeft het Hof immers vastgesteld dat de Algemene Vergadering van de VN en het IGH op grond van het zelfbeschikkingsbeginsel aan de Westelijke Sahara, een niet-zelfbesturend gebied in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN, een eigen en onderscheiden status hebben toegekend ten aanzien van die van elke staat, met inbegrip van die van het Koninkrijk Marokko. Wat vervolgens de in artikel 29 van het Verdrag van Wenen gecodificeerde regel betreft, heeft het in wezen aangegeven dat volgens die regel een verdrag een staat slechts kan binden ten aanzien van een ander gebied dan het zijne indien een dergelijke bedoeling blijkt uit dat verdrag of anderszins is aangetoond. Ten slotte heeft het Hof, na erop te hebben gewezen dat ingevolge het beginsel van de relatieve werking van verdragen het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de Associatieovereenkomst met de uitvoering van die

overeenkomst moet instemmen wanneer dat gebied onder de werkingssfeer ervan wordt gebracht, vastgesteld dat uit het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), niet bleek dat het volk van de Westelijke Sahara uiting aan een dergelijke instemming had gegeven. Op basis daarvan is het Hof tot de slotsom gekomen dat die drie volkenrechtelijke regels eraan in de weg staan dat dit niet-zelfbesturend gebied krachtens een stilzwijgende overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko zou worden geacht te vallen binnen de territoriale werkingssfeer van de Associatieovereenkomst en de Liberaliseringsovereenkomst (arrest Raad/Front Polisario, punten 92-116).

- 302 Voorts was het Hof van oordeel dat de praktijk van na de sluiting van de Associatieovereenkomst niet kon rechtvaardigen dat die overeenkomst en de Liberaliseringsovereenkomst aldus zouden worden uitgelegd dat zij juridisch van toepassing waren op de Westelijke Sahara, aangezien het Gerecht in strijd met artikel 31, lid 3, onder b), van het Verdrag van Wenen niet had nagegaan of die praktijk op het bestaan wees van een overeenstemming tussen de partijen, en de vermeende wil van de Unie om die overeenkomsten zo uit te voeren dat inbreuk werd gemaakt op het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen onverenigbaar zou zijn geweest met het beginsel dat verdragen te goeder trouw moeten worden uitgevoerd (arrest Raad/Front Polisario, punten 122-125).
- 303 In de in de punten 42 en 44 hierboven genoemde beslissingen van de rechterlijke instanties van de Unie, die dateren van na het arrest Raad/Front Polisario, is onder uitdrukkelijke verwijzing naar dat arrest een soortgelijke redenering gevolgd. De zaken die tot die beslissingen hebben geleid, hielden namelijk verband met tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomsten waarin niet uitdrukkelijk was bepaald dat de territoriale werkingssfeer ervan werd uitgebreid tot de Westelijke Sahara of de aangrenzende wateren (zie in die zin arrest Western Sahara Campaign UK, punten 62, 63, 71-73, 79 en 83; beschikkingen van 19 juli 2018, Front Polisario/Raad, T-180/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:496, punten 44-69, en 30 november 2018, Front Polisario/Raad, T-275/18, niet gepubliceerd, EU:T:2018:869, punten 27-41).
- 304 In het kader van die rechtspraak hebben de rechterlijke instanties van de Unie zich daarentegen niet uitgesproken over gedingen met betrekking tot overeenkomsten tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko waarin een uitdrukkelijke bepaling is opgenomen die de Westelijke Sahara onder de territoriale werkingssfeer van die overeenkomst brengt.
- 305 Zoals zonet in punt 301 hierboven in herinnering is gebracht en overigens is benadrukt door de Commissie en de Franse Republiek, heeft het Hof in het arrest Raad/Front Polisario evenwel vastgesteld dat de in artikel 29 van het Verdrag van Wenen gecodificeerde regel zich niet ertegen verzet dat een verdrag een staat bindt ten aanzien van een ander gebied dan het zijne indien een dergelijke bedoeling blijkt uit dat verdrag. In casu blijkt een dergelijke bedoeling uitdrukkelijk uit de bewoordingen van de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara en wordt zij bevestigd door overweging 6 van het bestreden besluit. Anders dan verzoeker verklaart, kan de litigieuze overeenkomst dus niet worden geacht een door de rechtspraak uitgesloten praktijk te „bestendigen”. Ten eerste heeft die rechtspraak immers niet volledig uitgesloten dat een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko rechtsgeldig van toepassing kan zijn op de Westelijke Sahara. Ten tweede vloeit die toepassing in casu niet louter voort uit een „praktijk”, maar uit de uitdrukkelijke bewoordingen van de litigieuze overeenkomst zelf, die de gemeenschappelijke bedoeling van de partijen, en met name van de Unie, weerspiegelen. Het onderhavige onderdeel dient dan ook van de hand te worden gewezen.

306 Het onderzoek van het onderhavige middel moet worden voortgezet door het derde onderdeel ervan te onderzoeken.

2) Derde onderdeel van het derde middel, ontleend aan niet-naleving van het vereiste dat het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van derde in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen instemt met de litigieuze overeenkomst

307 Met het derde onderdeel van het derde middel betwist verzoeker met name de geldigheid van de door de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen alsook de relevantie van het verslag van 11 juni 2018, dat onder meer daarnaar verwijst. Die raadplegingen en dat verslag zijn namelijk toegespitst op de voordelen van de litigieuze overeenkomst, terwijl het Hof als enige relevante criterium verwijst naar de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met die overeenkomst. Nog volgens verzoeker konden die raadplegingen, waarvoor de instellingen en het Koninkrijk Marokko zijns inziens niet bevoegd waren, niet het verkrijgen van die instemming tot doel of tot gevolg hebben, omdat die instemming niet kan voortvloeien uit een informele raadplegingsprocedure en in het kader van die procedure krachtens de Marokkaanse wet opgerichte entiteiten zijn geraadpleegd, maar niet het deel van die bevolking dat buiten de door het Koninkrijk Marokko gecontroleerde zone woonachtig was. Voorts heeft de Raad in overweging 10 van het bestreden besluit de aard en de strekking van die raadplegingen gewijzigd door deze te beschouwen als een manifestatie van de instemming van de „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft”. Die overwegingen van de Raad stroken niet met arrest Raad/Front Polisario, meer bepaald punt 106 ervan.

308 De Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader voeren in wezen aan dat de raadplegingen, gelet op de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara, waardoor het niet mogelijk was de instemming van het volk ervan rechtstreeks of uitsluitend via verzoeker te verkrijgen, en de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de instellingen beschikken, zijn gehouden met inachtneming van de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen (zie punten 252-257 hierboven).

309 Voor de beoordeling van het onderhavige onderdeel dient, ten eerste, de toepassing in casu van het beginsel van de relatieve werking van verdragen te worden onderzocht, ten tweede, de wijze waarop de instellingen volgens de uitdrukking van overweging 10 van het bestreden besluit in casu hebben willen voldoen aan de „overwegingen inzake de instemming in het arrest [Raad/Front Polisario]” en, ten derde, de gegrondheid van het in punt 307 hierboven in herinnering gebrachte betoog.

i) Toepassing van het beginsel van de relatieve werking van verdragen op het onderhavige geval

310 In de eerste plaats dient eraan te worden herinnerd dat, zoals uit de punten 100 tot en met 107 van het arrest Raad/Front Polisario blijkt en anders dan de Comader aanvoert, het beginsel van de relatieve werking van verdragen in casu van toepassing is. Het feit dat het Koninkrijk Marokko, gelet op zijn standpunt over de Westelijke Sahara, niet de bedoeling zou hebben gehad rechten of verplichtingen aan het volk van dat gebied toe te kennen, heeft met name geen enkele invloed op de toepasselijkheid van dat beginsel in het kader van de uitlegging die de instellingen van de Unie op grond van het volkenrecht geven aan een tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko gesloten overeenkomst die van toepassing is op de Westelijke Sahara, zoals de litigieuze overeenkomst.

- 311 In de tweede plaats dient te worden geconstateerd dat het Hof in het arrest Raad/Front Polisario niet heeft aangegeven aan de hand van welke criteria kon worden vastgesteld of het volk van de Westelijke Sahara had ingestemd met de uitvoering van de Associatieovereenkomst op dat gebied, en evenmin op welke wijze die instemming kon worden betuigd, aangezien het louter heeft vastgesteld dat uit het arrest van 10 december 2015, Front Polisario/Raad (T-512/12, EU:T:2015:953), niet bleek dat het volk van de Westelijke Sahara uiting aan een dergelijke instemming had gegeven.
- 312 Voorts hebben de VN-organen blijkbaar geen standpunt ingenomen over de kwestie van de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met een internationale overeenkomst die op dat gebied van toepassing is. In dat verband kan worden opgemerkt dat in de brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur, plaatsvervangend secretaris-generaal voor juridische zaken van de VN (hierna: „brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur van de VN”), waarnaar de Raad verwijst, geen uitspraak wordt gedaan over die kwestie. Die brief heeft namelijk betrekking op de vraag naar de wettigheid van tussen Marokkaanse overheidsinstellingen en oliemaatschappijen gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten voor de exploratie en evaluatie van olievoorraden voor de kust van de Westelijke Sahara en voorts wordt daarin enkel aangegeven dat rekening moet worden gehouden met de belangen en de wensen van dat volk zonder dat wordt aangegeven op welke wijze dat moet gebeuren.
- 313 In de derde plaats is in punt 194 hierboven in herinnering gebracht dat verdragen krachtens het algemeen volkenrechtelijk beginsel van de relatieve werking van verdragen, waarvan de regel in artikel 34 van het Verdrag van Wenen een bijzondere uitdrukking vormt, geen rechten of verplichtingen in het leven roepen voor derden zonder hun instemming.
- 314 Voorts luidt artikel 35 van het Verdrag van Wenen als volgt:
„Voor een derde staat ontstaat ten gevolge van een bepaling van een verdrag een verplichting, indien de partijen bij het verdrag door middel van deze bepaling de verplichting beogen te scheppen en indien de derde staat deze verplichting uitdrukkelijk schriftelijk aanvaardt.”
- 315 In artikel 36, lid 1, van het Verdrag van Wenen wordt daarnaast het volgende bepaald:
„Voor een derde staat ontstaat ten gevolge van een bepaling van een verdrag een recht, indien de partijen bij het verdrag door deze bepaling dit recht willen verlenen aan de derde staat of aan een groep staten waartoe hij behoort, of aan alle staten, en indien de derde staat daarmee instemt. De instemming wordt geacht te zijn gegeven zolang er geen aanwijzing van het tegendeel bestaat, tenzij het verdrag anders bepaalt.”
- 316 Uit de bepalingen van de artikelen 35 en 36 van het Verdrag van Wenen, die ten aanzien van de staten uitdrukking geven aan regels die uit het gewoonterechtelijk beginsel van de relatieve werking van verdragen voortvloeien, kan worden afgeleid dat het volk van de Westelijke Sahara slechts kan worden geacht met de litigieuze overeenkomst te hebben ingestemd wanneer de partijen bij die overeenkomst aan dat volk een recht hebben willen verlenen en er geen aanwijzing is van het tegendeel, en dat het met de verplichtingen die deze partijen aan dat volk hebben willen opleggen, daarentegen uitdrukkelijk moet hebben ingestemd.
- 317 Aan die conclusie kan niet worden afgedaan door het argument van de Raad en de Commissie dat het instemmingsvereiste niet op dezelfde wijze kan worden toegepast op een staat als op een niet-zelfbesturend gebied. Hoewel de bepalingen van het Verdrag van Wenen uitsluitend naar betrekkingen tussen staten verwijzen, kunnen de door dat verdrag gecodificeerde beginselen

immers worden toegepast op andere volkenrechtelijke subjecten (zie in die zin arrest Raad/Front Polisario, punt 100). Voorts moet worden geconstateerd dat uit punt 106 van voornoemd arrest geen dergelijk onderscheid blijkt. Het Hof heeft in dat punt immers geen inhoudelijk verschil vastgesteld tussen de kwalificatie van het volk van de Westelijke Sahara als „derde” in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen en de kwalificatie van een staat als „derde” in de zin van artikel 34 van het Verdrag van Wenen.

- 318 In casu dient te worden opgemerkt dat met de litigieuze overeenkomst niet wordt beoogd aan het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van die overeenkomst, rechten te verlenen.
- 319 Ten eerste is het Koninkrijk Marokko in zijn hoedanigheid van partij bij de litigieuze overeenkomst de rechthebbende met betrekking tot de tariefpreferenties die de Unie aan producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara heeft toegekend. Die vaststelling wordt, zoals verzoeker aangeeft en de Commissie er in haar toelichting bij het voorstel betreffende de sluiting van de litigieuze overeenkomst op wijst, bevestigd door het feit dat noch de omvang ervan noch de productcategorieën die onder Protocol nr. 1 vallen, door de bepalingen van de gemeenschappelijke verklaring over de Westelijke Sahara worden gewijzigd. De tariefpreferenties voor de onder toezicht van de Marokkaanse autoriteiten geplaatste producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara worden dus toegekend binnen de grenzen van de totale volumes die in Protocol nr. 1 voor de producten van Marokkaanse oorsprong zijn vastgesteld en uitsluitend voor de productcategorieën die onder laatstgenoemd protocol vallen.
- 320 Bovendien kan het Koninkrijk Marokko niet worden geacht die rechten namens het volk van de Westelijke Sahara uit te oefenen, aangezien het, gelet op zijn in de derde alinea van de litigieuze overeenkomst verwoorde standpunt met betrekking tot dat gebied en zoals de Comader in wezen aangeeft, niet de bedoeling heeft aan dat volk dergelijke rechten toe te kennen.
- 321 Ten tweede kan de litigieuze overeenkomst weliswaar rechten scheppen voor in de Westelijke Sahara gevestigde exporteurs, maar dit zijn gevolgen die uitsluitend particulieren aangaan en niet een derde ten aanzien van die overeenkomst die ermee kan instemmen. Voorts gaat het bij de voordelen die de bevolking van dat gebied in haar geheel uit die overeenkomst kan halen, hoe dan ook om gevolgen die zuiver sociaaleconomisch en niet juridisch van aard zijn. Deze voordelen, die bovendien indirect zijn, kunnen dan ook niet worden gelijkgesteld met rechten die worden toegekend aan een derde in de zin van de relatieve werking van verdragen.
- 322 De litigieuze overeenkomst heeft daarentegen tot gevolg dat aan de betrokken derde een verplichting wordt opgelegd, aangezien zij aan een van de partijen bij die overeenkomst bevoegdheden toekent op diens grondgebied, die deze dus niet zelf mag uitoefenen en waarvan deze evenmin eventueel de uitoefening mag delegeren (zie in die zin arrest van 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punt 52). De door de Raad aangevoerde omstandigheid dat die derde, gelet op de niet-zelfbesturende status van het betrokken gebied en de situatie die er momenteel heerst, in dit stadium niet in staat is die bevoegdheden uit te oefenen, kan niet afdoen aan die vaststelling noch aan het vereiste voor die derde om met die verplichting in te stemmen.
- 323 Hieruit volgt dat het in artikel 36, lid 1, van het Verdrag van Wenen uitgedrukte beginsel dat een derde, zolang er geen aanwijzing van het tegendeel bestaat, kan worden geacht met een verdrag in te stemmen wanneer ten gevolge van dat verdrag voor hem een recht ontstaat, in casu niet van toepassing is. De instemming dient dus uitdrukkelijk te worden betuigd.

- 324 Wat in de vierde plaats de inhoud en de draagwijdte van het begrip instemming betreft, zoals dat wordt gehanteerd in de artikelen 34 tot en met 36 van het Verdrag van Wenen en is bedoeld in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario, dient te worden opgemerkt dat het beginsel van vrije instemming, zoals uit de derde alinea van de preambule van dat verdrag voortvloeit, net als het beginsel van goede trouw en de regel „pacta sunt servanda” een „universeel erkend” beginsel vormt dat een fundamentele rol speelt op het gebied van het verdragenrecht.
- 325 Voorts dient te worden opgemerkt dat wanneer een volkenrechtelijke regel de instemming van een partij of een derde vereist, die regel ten eerste inhoudt dat het betuigen van die instemming een voorwaarde is voor de geldigheid van de handeling waarvoor die instemming is vereist, ten tweede, dat de geldigheid van die instemming zelf afhangt van het „vrije en waarachtige” karakter ervan en, ten derde, dat die handeling tegenstelbaar is aan de partij of de derde die er rechtsgeldig mee heeft ingestemd (zie in die zin arrest van het IGH van 12 oktober 1984, Afbakening van de zee grens in het gebied van de Golf van Maine, *ICJ Reports* 1984, blz. 246, punten 127-130 en 138-140, en advies van het IGH van 25 februari 2019, Rechtsgevolgen van de afscheiding van de Chagosarchipel van Mauritius in 1965, *ICJ Reports* 2019, blz. 95, punten 160, 172 en 174; zie ook in die zin en naar analogie arrest van 23 januari 2014, Manzi en Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 326 Bijgevolg moet worden aangenomen dat de instemming van het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, zoals bedoeld in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario, in beginsel dient te voldoen aan dezelfde vereisten en dezelfde rechtsgevolgen moet teweegbrengen als die welke zijn vermeld in punt 325 hierboven.
- 327 In het licht van deze overwegingen dienen de concrete stappen te worden onderzocht die de Raad en de Commissie hebben ondernomen om te voldoen aan het in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario geformuleerde vereiste.
- ii) Raadplegingen die de Raad en de Commissie hebben gehouden om te voldoen aan de uitlegging van het beginsel van de relatieve werking van verdragen in het arrest Raad/Front Polisario*
- 328 Vooraf dient in herinnering te worden gebracht dat de Raad in overweging 10 van het betreden besluit verklaart dat „de Commissie, in samenwerking met de [EDEO], in de huidige context alle redelijke en mogelijke maatregelen [heeft] genomen om de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft voldoende te betrekken teneinde hun instemming met de overeenkomst te verzekeren”. Zoals wordt bevestigd door de bij het Gerecht gegeven toelichting van de Raad, de Commissie en de Franse Republiek, hebben de instellingen in het kader van die raadplegingen rekening willen houden met de „overwegingen inzake de instemming” in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario.
- 329 Dienaangaande blijkt ten eerste uit de toelichting van de Raad en uit het verslag van 11 juni 2018 dat de Raad in zijn besluit van 29 mei 2017 houdende machtiging van de Commissie overeenkomstig artikel 218, lid 2, VWEU om namens de Unie onderhandelingen met het Koninkrijk Marokko te openen, twee voorwaarden aan zijn machtiging had verbonden, waarvan de ene verband hield met de beoordeling door de Commissie van de „mogelijke gevolgen van de litigieuze overeenkomst voor de duurzame ontwikkeling van de Westelijke Sahara” en de andere inhield dat „de personen op wie die overeenkomst betrekking [had], [...] op passende wijze [werden] betrokken”.

330 Ten tweede verwijst de Commissie in het verslag van 11 juni 2018, waarin zij de balans opmaakt van de evaluatie en de raadplegingen waartoe zij op verzoek van de Raad is overgegaan, op het volgende:

„Wegens het ontbreken van enige mogelijkheid om de bevolking van de Westelijke Sahara rechtstreeks te raadplegen, hebben de diensten van de [Commissie] en de EDEO dan ook overleg gepleegd met een ruime waaier aan organisaties die representatief zijn voor de Saharaanse burgermaatschappij, volksvertegenwoordigers, ondernemingen en organisaties, waaronder [verzoeker] [...]. Dat overleg was gericht op de voornaamste doelstelling om standpunten en opmerkingen uit te wisselen over het mogelijke belang voor de bevolkingsgroepen van de Westelijke Sahara en de economie van dat gebied van de uitbreiding naar producten van de Westelijke Sahara van de preferentiële tariefbehandeling die geldt voor Marokkaanse producten bij hun invoer in de Europese Unie.”

331 Nog steeds in het verslag van 11 juni 2018 merkt de Commissie meer in het bijzonder het volgende op:

„[A]an de door de diensten van de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen zaten drie onderdelen. Als onderhandelingspartner heeft de Marokkaanse regering van haar kant overeenkomstig en met inachtneming van haar eigen institutionele voorschriften uitgebreid overleg gepleegd met regionale afgevaardigden en de bevindingen ervan gedeeld met de diensten van de Europese Commissie en de EDEO. Voorts hebben laatstgenoemde ook overleg willen plegen met een zo ruim mogelijke waaier aan politieke, sociaaleconomische of uit de burgermaatschappij afkomstige organisaties die de lokale of regionale belangen van de Westelijke Sahara kunnen vertegenwoordigen. Ten slotte zijn er ook gesprekken geweest met [verzoeker] in zijn hoedanigheid van een van de partijen bij het vredesproces onder leiding van de VN.”

332 Ten derde wijst de Commissie in de conclusies van dat verslag, betreffende het resultaat van de „raadpleging” van de „betrokken bevolkingsgroepen”, op het volgende:

„Uit de door de diensten van de Europese Commissie en de EDEO gevoerde raadplegingsprocedure blijkt dat de meeste personen die momenteel in de Westelijke Sahara leven er een groot voorstander van zijn om de tariefpreferenties in het kader van de [Associatieovereenkomst] uit te breiden naar de producten van de Westelijke Sahara. Ook de binnen de nationale, regionale en lokale organen verkozen vertegenwoordigers van de Westelijke Sahara hebben zich positief uitgesproken na voorlichting en raadpleging door de autoriteiten binnen het Marokkaanse institutionele kader. Dat standpunt wordt gedeeld door een grote meerderheid van de sociaaleconomische middelveldorganisaties binnen de burgermaatschappij.”

333 Aan de andere kant wordt in de conclusies waarnaar in punt 331 hierboven wordt verwezen door de Commissie opgemerkt dat „[verzoeker] de wijziging die ertoe strekt de tariefpreferenties in het kader van de [Associatieovereenkomst] uit te breiden naar producten uit de Westelijke Sahara, in essentie [afwijst] op grond dat door de opname van de Westelijke Sahara in [die] overeenkomst de soevereiniteit van Marokko over dat gebied zijns inziens wordt versterkt, en niet omdat de uitbreiding van de tariefpreferenties ten koste zou gaan van het belang van de personen die in dat gebied leven, om zich te ontwikkelen.”

334 Zoals de Commissie in haar memorie in interventie uiteenzet, was zij dus van mening dat, aangezien het niet mogelijk was het volk van de Westelijke Sahara rechtstreeks of via één enkele „legitieme” vertegenwoordiger te raadplegen en zij zich niet wilde mengen in het

„legitimiteitsconflict tussen [het Koninkrijk Marokko] en verzoeker” daar „geen enkele [van die] partijen [...] over een alleenrecht op legitimiteit [beschikt]”, zij in samenwerking met de EDEO „zo ‚inclusief’ mogelijke raadplegingen [moest] houden” door „de basis voor de raadpleging te stofferen met andere dan door de ene of de andere partij gesteunde gesprekspartners door uitbreiding ervan, waar mogelijk, naar de burgermaatschappij”. De Raad heeft die benadering in overweging 10 van het bestreden besluit onderschreven door erop te wijzen dat die instelling en die dienst „in de huidige context alle redelijke en mogelijke maatregelen [hadden] genomen om [de] instemming met de [litigieuze] overeenkomst te verzekeren [van de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft]”.

- 335 Uit die overwegingen kan een aantal conclusies worden getrokken.
- 336 Allereerst kan daaruit worden afgeleid dat het volgens de instellingen vanwege de bijzondere situatie van het gebied van de Westelijke Sahara in de praktijk niet mogelijk was om rechtstreeks dan wel uitsluitend via verzoeker de instemming te verkrijgen van het volk van dat gebied in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, maar dat zij aan de andere kant meenden dat door de voor de „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft” „representatieve organisaties” te raadplegen met het oog op het verkrijgen van hun instemming met die overeenkomst zij niettemin, gelet op die situatie, zo goed mogelijk konden voldoen aan de vereisten die uit punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario kunnen waren afgeleid.
- 337 Vervolgens kan daaruit worden afgeleid dat het door de instellingen bedoelde begrip „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft” voornamelijk de personen omvat die zich thans op het grondgebied van de Westelijke Sahara bevinden en al dan niet tot het volk van dat gebied behoren, zonder dat evenwel, in de woorden van het verslag van 11 juni 2018 afbreuk wordt gedaan aan „[het verzamelen van] feedback van de gevluchte Saharase bevolking”, waardoor „verzoeker onder de geraadpleegde partijen [kan worden] opgenomen”. Dat begrip verschilt dus van het begrip „volk van de Westelijke Sahara” doordat het ten eerste alle plaatselijke bevolkingsgroepen kan omvatten die positief of negatief worden geraakt door de toepassing van de litigieuze overeenkomst op dat grondgebied en, ten tweede, doordat het niet de politieke strekking van dat tweede begrip heeft, welke met name voortvloeit uit het aan dat volk toegekende zelfbeschikkingsrecht.
- 338 Ten slotte zijn de door de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen, zoals verzoeker in wezen heeft aangegeven, gebaseerd op een soortgelijke benadering als vereist door artikel 11, lid 3, VEU en artikel 2 van Protocol nr. 2 van het VWEU, betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, op grond waarvan de Commissie, met name alvorens een wetgevingshandeling voor te stellen, op ruime schaal overleg moet plegen met de betrokken partijen.
- 339 Evenwel kan erop worden gewezen dat volgens die benadering in beginsel enkel de standpunten van de verschillende betrokken partijen dienen te worden vergaard waarmee dan met name voor de vaststelling van de beoogde handeling rekening moet worden gehouden met het oog op samenhang en transparantie. Ofschoon de inaanmerkingneming van die standpunten van invloed kan zijn op het feit dat die handeling al dan niet wordt vastgesteld, brengt zij dus geen soortgelijke rechtsgevolgen teweeg als de instemming van een contractpartij of een derde die voor de vaststelling van een dergelijke handeling is vereist.

340 De verwijzing door de Raad in overweging 10 van het bestreden besluit naar de „instemming van de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft”, kan derhalve niet aldus worden uitgelegd dat die uitdrukking de in punt 325 hierboven aangegeven juridische inhoud van het begrip „instemming” heeft. Zoals met name uit de conclusies van het verslag van 11 juni 2018 blijkt, hebben de instellingen en organisaties die door de Commissie en de EDEO als representatief voor „de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft” zijn beschouwd en die zowel door laatstgenoemden als door het Koninkrijk Marokko zijn geraadpleegd, immers enkel een overwegend positief standpunt ingenomen ten aanzien van de sluiting van de litigieuze overeenkomst. Dat standpunt kan als zodanig evenwel niet worden geacht de geldigheid van die overeenkomst en het bestreden besluit te conditioneren, noch die instellingen en organisaties of de „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft” zelf te binden waardoor die overeenkomst aan hen tegenstelbaar zou zijn. Het in het bestreden besluit bedoelde begrip instemming dient in die bijzondere context dus te worden opgevat als louter een verwijzing naar dat overwegend positieve standpunt. In het kader van het onderzoek van de gegrondheid van het onderhavige onderdeel zal moeten worden nagegaan of de bijzondere betekenis van het begrip instemming in het bestreden besluit verenigbaar is met de uitlegging die het Hof in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario heeft gegeven aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen.

iii) Vraag of de bijzondere betekenis van het begrip instemming in het bestreden besluit verenigbaar is met de door het Hof in het arrest Raad/Front Polisario gegeven uitlegging van het beginsel van de relatieve werking van verdragen

341 Vooraf dient erop te worden gewezen dat door de argumenten die verzoeker ter ondersteuning van het onderhavige onderdeel van het derde middel aanvoert, de vraag wordt opgeworpen op of de Raad, gelet op de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara, al dan niet gebruik kon maken van zijn beoordelingsmarge om het vereiste van instemming van het volk van dat gebied met de litigieuze overeenkomst aldus uit te leggen dat uit hoofde daarvan in het kader van de door de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen louter het overwegend positieve standpunt van de personen „op wie de overeenkomst betrekking heeft” diende te worden ingewonnen.

342 Dienaangaande moet er in de eerste plaats aan worden herinnerd dat de instellingen in het kader van de externe betrekkingen, en met name de gemeenschappelijke handelspolitiek, over een ruime beoordelingsmarge beschikken vanwege de ingewikkeldheid van de beoordelingen van met name politieke en economische aard die zij in dat kader moeten verrichten (zie arrest van 27 september 2007, Ikea Wholesale, C-351/04, EU:C:2007:547, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien moeten de instellingen in het kader van een associatieovereenkomst als die in casu, die een ingewikkeld verdragencomplex bestaande uit meerdere onderdelen vormt en aan de gemeenschappelijke wil van de partijen beantwoordt om nauwe banden aan te knopen en eventueel te intensiveren (zie in die zin arrest Western Sahara Campaign UK, punten 59-61), de noodzakelijke afwegingen kunnen maken tussen de uiteenlopende belangen die in de betrekkingen met het derde partnerland van de Unie aan de orde zijn, en ter zake de geschiktste strategie kunnen bepalen (zie in die zin en naar analogie beschikking van 25 september 2019, Magnan/Commissie, T-99/19, EU:T:2019:693, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

343 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat aangezien een beginsel van het internationaal gewoonterecht niet even nauwkeurig is als een bepaling van een internationale overeenkomst, de rechterlijke toetsing noodzakelijkerwijs beperkt moet blijven tot de vraag of de instellingen van de Unie door de vaststelling van de betrokken handeling blijken te hebben gegeven van een kennelijk onjuiste

beoordeling van de voorwaarden voor toepassing van een dergelijk beginsel (zie in die zin arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, EU:C:2011:864, punt 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 344 Tegen deze achtergrond heeft het Hof ten eerste geoordeeld dat de rechterlijke toetsing ten aanzien van de kennelijke beoordelingsfout vereist dat de instellingen van de Unie die de betrokken handeling hebben vastgesteld, voor de Unierechter kunnen aantonen dat zij bij de vaststelling van de handeling hun beoordelingsbevoegdheid daadwerkelijk hebben uitgeoefend, wat veronderstelt dat rekening wordt gehouden met alle relevante feiten en omstandigheden van de situatie welke die handeling heeft willen regelen (arrest van 7 september 2006, *Spanje/Raad*, C-310/04, EU:C:2006:521, punt 122).
- 345 Ten tweede heeft het Hof eveneens geoordeeld dat het bij zijn toetsing of al dan niet was voldaan aan de voorwaarde dat een besluit waarbij nauwere samenwerking wordt toegestaan in laatste instantie was genomen, diende na te gaan of de Raad, die als beste kon beoordelen of de lidstaten in staat waren een regeling voor de Unie in haar geheel vast te stellen, de in dat verband relevante gegevens zorgvuldig en onpartijdig had onderzocht en of de conclusie waartoe hij was gekomen toereikend was gemotiveerd (zie in die zin arrest van 16 april 2013, *Spanje en Italië/Raad*, C-274/11 en C-295/11, EU:C:2013:240, punten 52-54).
- 346 De in de punten 344 en 345 hierboven in herinnering gebrachte overwegingen van het Hof, die geformuleerd zijn in de context van beroepen die waren ingesteld tegen een wetgevingshandeling respectievelijk een besluit van de Raad houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan krachtens artikel 329, lid 1, VWEU, dus handelingen ten aanzien waarvan de auteurs over een bijzonder ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken, zijn mutatis mutandis van toepassing op een beroep tegen een besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst (zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak *Raad/Front Polisario*, C-104/16 P, EU:C:2016:677, punten 224-227).
- 347 Voorts kan de beoordelingsbevoegdheid van de instellingen worden beperkt, onder meer in het kader van de externe betrekkingen, door een juridisch begrip dat objectieve criteria vaststelt en de door het Unierecht vereiste mate van voorspelbaarheid waarborgt (zie in die zin arrest van 16 juli 2014, *National Iranian Oil Company/Raad*, T-578/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:678, punt 123).
- 348 In casu heeft het Hof, zoals in punt 281 hierboven is vastgesteld, door uit het zelfbeschikkingsbeginsel de verplichting af te leiden tot eerbiediging van de eigen en onderscheiden status van de Westelijke Sahara in het kader van de betrekkingen tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko, en door uit het beginsel van de relatieve werking van verdragen het vereiste af te leiden dat het volk van dat gebied moest instemmen met een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko die op dat grondgebied zou worden uitgevoerd, duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen geformuleerd waaraan de instellingen moeten voldoen ten aanzien van de door verzoeker vertegenwoordigde derde.
- 349 Derhalve wordt de beoordelingsmarge waarover de Raad beschikt om een overeenkomst te sluiten met het Koninkrijk Marokko die uitdrukkelijk van toepassing is op de Westelijke Sahara, juridisch beperkt door de in punt 348 hierboven bedoelde verplichtingen. Wat meer bepaald het vereiste betreft dat het volk van dat gebied met een dergelijke overeenkomst instemt, stond het inderdaad aan de Raad om te beoordelen of het vanwege de actuele situatie van dat gebied te rechtvaardigen

viel om de wijze van betuiging van die instemming aan te passen, en of aan de voorwaarden was voldaan om aan te nemen dat dit volk zijn instemming had betuigd. De Raad kon evenwel niet zonder dat vereiste te schenden beslissen of die instemming achterwege kon blijven.

- 350 In de tweede plaats is in punt 203 hierboven herinnerd aan de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara, een niet-zelfbesturend gebied ten aanzien waarvan de besturende mogendheid in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN heeft afgezien van de uitoefening van elke volkenrechtelijke verantwoordelijkheid, en dat het voorwerp uitmaakt van een zelfbeschikkingsproces dat nog steeds gaande is omdat de partijen bij dat proces, te weten het Koninkrijk Marokko en verzoeker als vertegenwoordiger van het volk van dat gebied, vanwege met name het tussen hen in dat verband gerezen „legitimiteitsconflict” nog niet tot een overeenkomst zijn gekomen om de situatie van dat gebied te regelen.
- 351 In casu kan meer bepaald worden opgemerkt dat er tot op vandaag geen overeenkomst tussen die partijen bestaat op grond waarvan een van hen ermee zou hebben ingestemd dat de andere met name ten behoeve van dat gebied douane- en handelsbevoegdheden uitoefent in het kader van een internationale overeenkomst die op dat gebied van toepassing is, zoals de litigieuze overeenkomst.
- 352 Dienaangaande moet erop worden gewezen dat de Raad in overweging 6 van het bestreden besluit heeft aangegeven dat „[e]en overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko [...] het enige middel [was] om ervoor te zorgen dat aan de invoer van producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara een preferentiële oorsprong [werd] toegekend, aangezien alleen de Marokkaanse autoriteiten [konden] waarborgen dat de nodige regels om deze preferenties toe te kennen, [werden] nageleefd”. Daaruit moet dus worden afgeleid dat de Raad de consequenties heeft willen trekken uit de in de punten 350 en 351 hierboven omschreven bijzondere situatie van de Westelijke Sahara en daarom de litigieuze overeenkomst heeft gesloten met het Koninkrijk Marokko, dat hij als enige van de partijen bij het proces voor zelfbeschikking van dat gebied in staat achtte om de door die overeenkomst vereiste bevoegdheden uit te oefenen, hetgeen trouwens bevestiging vindt in de argumenten die de Raad en de Commissie in het kader van het onderhavige geding hebben aangevoerd inzake de omstandigheid dat verzoeker niet in staat is om dergelijke bevoegdheden uit te oefenen.
- 353 Zoals in punt 336 hierboven in herinnering is gebracht, waren de instellingen echter eveneens van mening dat het vanwege de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara voor hen in de praktijk onmogelijk was om de instemming van het volk van dat gebied, in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, te verkrijgen en dat zij de plaatselijke bevolkingsgroepen van dat gebied dienden te raadplegen teneinde hun standpunt met betrekking tot de sluiting van die overeenkomst in te winnen. Volgens de instellingen was het meer bepaald niet mogelijk dat volk rechtstreeks of via één enkele vertegenwoordiger, te weten verzoeker, te raadplegen en dienden zij zo inclusief mogelijke raadplegingen te houden teneinde zich niet te mengen in het legitimiteitsconflict tussen laatstgenoemde en het Koninkrijk Marokko.
- 354 Tegen die achtergrond moet worden geconstateerd dat de verschillende elementen met betrekking tot de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara die de Raad en de Commissie naar voren hebben gebracht om de in punt 353 hierboven bedoelde beslissing te rechtvaardigen, niet kunnen worden aanvaard.

- 355 Ten eerste is met betrekking tot het door de Raad en de Commissie aangevoerde argument dat het instemmingsvereiste niet op dezelfde manier kan worden toegepast op een staat als op een niet-zelfbesturend gebied, in punt 317 hierboven immers vastgesteld dat de door het Verdrag van Wenen gecodificeerde beginselen kunnen worden toegepast op andere volkenrechtelijke subjecten dan staten en dat het Hof hoe dan ook in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario geen inhoudelijk verschil heeft vastgesteld tussen de kwalificatie van het volk van de Westelijke Sahara als „derde” in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen en de kwalificatie van een staat als „derde” in de zin van artikel 34 van het Verdrag van Wenen.
- 356 Wat ten tweede het door de Commissie aangevoerde beginsel betreft dat is verankerd in artikel 36, lid 1, tweede zin, van het Verdrag van Wenen en volgens hetwelk de instemming wordt geacht te zijn gegeven wanneer een overeenkomst voordelen of rechten voor de betrokken derde schept, dient erop te worden gewezen dat om de in de punten 319 tot en met 322 hierboven vermelde redenen in punt 323 is vastgesteld dat dit beginsel niet van toepassing is.
- 357 Wat ten derde het betoog betreft van de Raad en de Commissie inzake de moeilijkheid om de bevolkingsleden van de Westelijke Sahara te identificeren, dient net zoals door verzoeker te worden geconstateerd dat een dergelijke moeilijkheid als zodanig geen beletsel voor dat volk kan vormen om met de litigieuze overeenkomst in te stemmen. Noch uit het arrest Raad/Front Polisario, noch uit de verschillende in dat arrest uitgelegde volkenrechtelijke beginselen blijkt immers dat de instemming van dat volk noodzakelijkerwijs moet worden verkregen door zijn leden rechtstreeks te raadplegen. Verzoeker zelf is het overigens niet eens met een dergelijke stelling en betoogt in repliek integendeel dat de instellingen helemaal niet bevoegd zijn om dat soort raadpleging te houden. Voorts is het zelfbeschikkingsrecht, zoals verzoeker terecht aanvoert, een collectief recht en is dat recht van dat volk, en bijgevolg het bestaan ervan, door de VN-instanties erkend los van de individuen waaruit het is samengesteld en het aantal ervan. Daarnaast kan uit punt 106 van voornoemd arrest worden afgeleid dat het Hof dat volk impliciet als een zelfstandig rechtssubject heeft beschouwd dat is staat is om, ongeacht de identificatie van zijn leden, zijn instemming met een internationale overeenkomst te betuigen.
- 358 Wat ten vierde de door de Raad en de Commissie aangevoerde noodzaak betreft om zich niet te mengen in het tussen verzoeker en het Koninkrijk Marokko bestaande „legitimiteitsconflict” inzake de Westelijke Sahara, volstaat de opmerking dat dit argument moeilijk te rijmen valt met het feit dat de Raad, zoals hij zelf in herinnering brengt, er in overweging 10 van het bestreden besluit uitdrukkelijk op heeft gewezen dat uit de bewoordingen van de litigieuze overeenkomst in geen enkel opzicht kan worden afgeleid dat zij de soevereiniteit van Marokko over de Westelijke Sahara erkent. Aangezien de Unie ingevolge het volkenrecht en de door het Hof eraan gegeven uitlegging de aanspraken van het Koninkrijk Marokko op dat gebied niet kan erkennen, kunnen de instellingen immers niet ervan afzien om de passende stappen te ondernemen teneinde zich van de instemming van het volk van dat gebied te vergewissen, door zich te beroepen op een gevaar voor inmenging in het tussen verzoeker en dat derde land bestaand conflict over die aanspraken.
- 359 Ten vijfde is de stelling van met name de Raad dat de Westelijke Sahara in dit stadium een niet-zelfbesturend gebied is en dus niet in staat is om zijn instemming te betuigen zoals een zelfstandige staat, niet beslissend, ongeacht of de instemming van het volk van de Westelijke Sahara enkel via verzoeker kan worden betuigd.

- 360 Dat betoog berust per slot van rekening op het in punt 295 hierboven vermelde onjuiste uitgangspunt dat het volk van de Westelijke Sahara nog niet over het zelfbeschikkingsrecht beschikt omdat het proces inzake de definitieve status van dat gebied nog niet is afgerond en dat volk dit recht dus niet ten volle kan uitoefenen. Zoals in datzelfde punt is vastgesteld, is dat uitgangspunt niet verenigbaar met de vaststellingen van het Hof met betrekking tot de erkenning door de VN-organen van het zelfbeschikkingsrecht waarover dat volk beschikt.
- 361 Voorts houdt de aangevoerde omstandigheid dat de volken van de niet-zelfbesturende gebieden, zoals dat van de Westelijke Sahara, niet noodzakelijkerwijs in staat zijn om een verdrag te sluiten met het oog op de toekenning van handelspreferenties of om de uit een dergelijk verdrag voortvloeiende bevoegdheden uit te oefenen, niet in dat deze volken niet in staat zouden zijn om in hun hoedanigheid van derde ten aanzien van een dergelijk verdrag op een geldige manier hun instemming ermee te betuigen. Uit het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals uitgelegd door het Hof, kan met name niet worden afgeleid dat de instemming van een dergelijke derde noodzakelijkerwijs zelf door middel van een verdrag dient te worden verkregen.
- 362 Ten zesde lijkt het feit dat de instellingen het Koninkrijk Marokko als „de facto besturende mogendheid” in de Westelijke Sahara beschouwen, geen omstandigheid te zijn die meebrengt dat het niet langer noodzakelijk is dat het volk van dat gebied instemt met de litigieuze overeenkomst. Dienaangaande volstaat het in herinnering te brengen dat het Hof in punt 72 van het arrest *Western Sahara Campaign UK* heeft vastgesteld dat het Koninkrijk Marokko met name categorisch had uitgesloten een besturende mogendheid te zijn ten aanzien van het grondgebied van de Westelijke Sahara.
- 363 Het standpunt van het Koninkrijk Marokko is klaarblijkelijk niet veranderd aangezien dat derde land, zoals de Comader in herinnering brengt, nog steeds van mening is dat „de Sahara-regio een onlosmakelijk deel van zijn nationale grondgebied [is], waarop het, net als op de rest van het nationale grondgebied, zijn volledige soevereiniteit uitoefent”. Dat standpunt, waarop overigens wordt gewezen in de derde alinea van de litigieuze overeenkomst, is onverenigbaar met de hoedanigheid van besturende mogendheid in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN, die, zoals is aangegeven in resolutie 2625 (XXV) van de Algemene Vergadering van de VN (zie punt 5 hierboven) en zoals verzoeker heeft benadrukt, inhoudt dat een niet-zelfbesturend gebied een eigen status heeft, onderscheiden van die van het grondgebied van de staat die het bestuur erover uitoefent. Zelfs wanneer wordt aangenomen dat het Koninkrijk Marokko inderdaad de rol van „de facto” besturende mogendheid ten aanzien van de Westelijke Sahara heeft, kan die omstandigheid hoe dan ook niet tot gevolg hebben dat het volk van dat gebied, gelet op zijn zelfbeschikkingsrecht en de toepassing van het beginsel van de relatieve werking van verdragen, niet met de litigieuze overeenkomst zou dienen in te stemmen.
- 364 Ten zevende dient in herinnering te worden gebracht dat verzoekers deelname aan het zelfbeschikkingsproces, zoals in het kader van het onderzoek naar verzoekers procesbevoegdheid is vastgesteld, niet inhoudt dat hij dat volk niet kan vertegenwoordigen in de context van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko en blijkt uit de stukken van het dossier niet dat de VN-organen andere organisaties dan hemzelf hebben erkend als organisaties die gemachtigd zijn om dat volk te vertegenwoordigen (zie punten 207 en 208 hierboven). Bijgevolg was het niet onmogelijk om via verzoeker de instemming van dat volk te verkrijgen. Het door de Raad en de Commissie aangevoerde argument dat in dat geval aan die organisatie een „vetorecht” met betrekking tot de toepassing van de litigieuze overeenkomst op dat gebied zou worden toegekend, dient te worden afgewezen. Het volstaat immers er in dat verband op te wijzen dat de Raad, zoals in punt 349 hierboven is vastgesteld, niet kon beslissen of de instemming van het volk

van de Westelijke Sahara om de litigieuze overeenkomst te sluiten, achterwege kon blijven. De gestelde omstandigheid dat verzoekers bevoegdheid om die instemming te betuigen hem een „vetorecht” zou geven, kan dan ook geen rechtvaardiging voor een dergelijke beslissing vormen.

- 365 De door de Raad en de Commissie aangevoerde elementen met betrekking tot de bijzondere situatie van de Westelijke Sahara hebben dus niet tot gevolg dat het volk van dat gebied in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van die overeenkomst, zijn instemming met de overeenkomst niet zou kunnen betuigen.
- 366 In de derde plaats waren de door de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen, zoals in punt 339 hierboven is vastgesteld, uitsluitend erop gericht het standpunt met betrekking tot de litigieuze overeenkomst in te winnen van de „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft” en hadden zij niet tot doel, de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met die overeenkomst te verkrijgen. Derhalve kunnen die raadplegingen, zoals verzoeker terecht stelt, niet worden geacht te voldoen aan de vereisten die het Hof heeft afgeleid uit het beginsel van de relatieve werking van verdragen, dat op dat volk van toepassing is krachtens zijn zelfbeschikkingsrecht.
- 367 Aan die slotsom kan niet worden afgedaan door het betoog van de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader dat de betrokken raadplegingen voldoen aan de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen.
- 368 Dienaangaande voert de Raad ten eerste aan dat de door de Unie gehouden raadpleging voldoet aan de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen, aangezien representatieve instanties werden geraadpleegd en deze raadpleging ertoe strekte hun instemming te verkrijgen. De Raad leidt die criteria met name af uit Verdrag nr. 169 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) betreffende inheemse en in stamverband levende volkeren, dat is goedgekeurd te Genève op 27 juni 1989, en uit de Verklaring van de Verenigde Naties inzake de rechten van inheemse volkeren, die is goedgekeurd door de Algemene Vergadering van de VN op 13 september 2007. Aldus was het doel van de betrokken raadpleging ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk voor de betrokken bevolkingsgroepen representatieve instanties en organisaties zouden deelnemen. In dat kader heeft het Koninkrijk Marokko met name overleg gepleegd met regionale afgevaardigden die in 2015 zijn aangeduid op basis van rechtstreekse algemene verkiezingen en waarvan een aanzienlijk deel afkomstig is van lokale volksstammen. De Commissie en de EDEO hebben overleg gepleegd met een ruime waaier aan lokale organisaties uit politieke en sociaalpolitieke hoek, vertegenwoordigers van de burgermaatschappij, en met verzoeker.
- 369 Ten tweede hebben de instellingen zich volgens de Raad, ondersteund door de Franse Republiek en de Commissie, gebaseerd op een objectief criterium, te weten of de uit de Associatieovereenkomst voortvloeiende tariefpreferenties al dan niet ten goede kwamen aan de bevolkingsgroepen van de Westelijke Sahara, welk criterium zou voldoen aan de beginselen die kunnen worden afgeleid uit de door de juridisch adviseur van de VN opgestelde brief van 29 januari 2002.
- 370 Wat het in punt 368 hierboven bedoelde betoog van de Raad betreft, volstaat het, zoals verzoeker in wezen aanvoert, erop te wijzen dat de door de Raad uit dat verdrag en die verklaring afgeleide criteria, te weten dat elk overleg dient te worden gepleegd met voor de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft representatieve instanties en tot doel moet hebben de

instemming van die personen te verkrijgen, niet voldoen aan de vereisten die het Hof heeft afgeleid uit het beginsel van de relatieve werking van verdragen in samenhang met het zelfbeschikkingsbeginsel.

- 371 Ten eerste dient immers meteen te worden opgemerkt dat de Raad, zoals reeds herhaaldelijk is aangegeven, aan het begrip instemming niet de rechtsgevolgen verbindt die dat begrip volkenrechtelijk in beginsel heeft, aangezien die instelling in casu niet de instemming van een derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, zoals bedoeld in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario, beoogt, maar het overwegend positieve standpunt van de plaatselijke bevolkingsgroepen (zie punten 336-340 hierboven).
- 372 Zoals verzoeker benadrukt, wordt door de Commissie in het verslag van 11 juni 2018 overigens niet naar het begrip instemming verwezen, maar enkel in de conclusies ervan aangegeven dat „de meeste personen die momenteel in de Westelijke Sahara leven er een groot voorstander van zijn om de tariefpreferenties in het kader van de [Associatieovereenkomst] uit te breiden naar de producten van de Westelijke Sahara”. Voorts verwijst die instelling naar het feit dat „de binnen de nationale, regionale en lokale organen verkozen vertegenwoordigers van de Westelijke Sahara [...] zich positief [hebben] uitgesproken na voorlichting en raadpleging door de autoriteiten binnen het Marokkaanse institutionele kader” en dat „[dit] standpunt wordt gedeeld door een grote meerderheid van de sociaaleconomische middenveldorganisaties binnen de burgermaatschappij”.
- 373 Ten tweede valt het begrip „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft”, naar welk begrip de instellingen verwijzen, zoals in punt 337 hierboven is uiteengezet en verzoeker ter ondersteuning van zijn beroep, met name in het kader van het onderhavige onderdeel, herhaaldelijk betoogt, niet samen met het begrip „volk van de Westelijke Sahara”, dat het zelfbeschikkingsrecht omvat. Derhalve kunnen de instellingen niet aanvoeren dat die twee begrippen gelijkwaardig zijn om aan te tonen dat zij hebben voldaan aan de vereisten die uit de naleving van dat recht voortvloeien.
- 374 Behalve verzoeker kunnen de door de Commissie geraadpleegde partijen met name niet worden beschouwd als voor het volk van de Westelijke Sahara „representatieve instanties”.
- 375 Wat ten eerste de raadpleging van de lokale afgevaardigden door het Koninkrijk Marokko betreft, dient erop te worden gewezen dat die lokale en regionale autoriteiten, zoals de Commissie verduidelijkt, zijn aangewezen krachtens de Marokkaanse constitutionele orde en dat de uitoefening van hun bevoegdheden, zoals verzoeker in wezen benadrukt, op de soevereiniteitsaanspraken berust van het Koninkrijk Marokko op de Westelijke Sahara. De instellingen mogen dus hoe dan ook niet aannemen dat de raadplegingen van deze autoriteiten van deze Staat, tot doel hadden om de instemming te verkrijgen van een derde ten aanzien van die overeenkomst, maar hoogstens om de plaatselijke gemeenschappen en de betrokken overheidsinstellingen van die Staat bij de sluiting van die overeenkomst te betrekken.
- 376 Het door de Raad aangevoerde feit dat die afgevaardigden van „Saharaanse afkomst” zijn, is ter zake niet van belang, temeer daar het Koninkrijk Marokko, zoals de Commissie in het verslag van 11 juni 2018 heeft aangegeven en verzoeker opmerkt, tussen de bevolkingsgroepen die zich op het door hem gecontroleerde deel van de westelijke Sahara bevinden geen onderscheid maakt op basis van etniciteit of gemeenschap.

- 377 Wat ten tweede de raadpleging betreft door de Commissie en de EDEO van de verschillende niet-gouvernementele organisaties en ondernemingen, waarnaar wordt verwezen in het verslag van 11 juni 2018, heeft de Commissie, in antwoord op een vraag van het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang, aangegeven dat de EDEO en zichzelf die entiteiten voornamelijk hadden geselecteerd aan de hand van drie criteria. Die criteria zijn, ten eerste, de daadwerkelijke aanwezigheid van de entiteit of de regelmatige uitoefening van activiteiten in de Westelijke Sahara, ten tweede, het soort activiteit dat wordt uitgeoefend (sociaaleconomische activiteiten en mensenrechten) en, ten derde, het belang of de betekenis van de ten voordele van het volk van de Westelijke Sahara uitgeoefende activiteiten en de erkenning ervan, binnen zijn bedrijfssector, in de Westelijke Sahara of op internationaal niveau. In haar schriftelijke antwoord voegt zij daaraan toe dat de meerderheid van de geraadpleegde gesprekspartners hebben verklaard van Saharaanse afkomst te zijn.
- 378 Dienaangaande kan ten eerste worden opgemerkt dat van die selectiecriteria niet kan worden gesteld dat daarmee de selectie wordt beoogd van de voor het volk van de Westelijke Sahara „representatieve instanties”, maar hooguit van een steekproef van entiteiten die op dat grondgebied in de sociaaleconomische sector of op het vlak van de grondrechten activiteiten uitoefenen die ten goede kunnen komen aan de plaatselijke bevolking. De vermelding van de Commissie dat de meerderheid van de geraadpleegde gesprekspartners heeft verklaard van „Saharaanse afkomst” te zijn, is ter zake irrelevant. Uit de toelichting van die instelling blijkt immers dat die afkomst geen criterium was om die instellingen te selecteren en dat die gesprekspartners zich hoe dan ook niet hebben uitgesproken als leden van dat volk, maar als vertegenwoordigers van de geraadpleegde entiteiten.
- 379 Ten tweede dient erop te worden gewezen dat die entiteiten en lichamen hoogstens representatief zijn voor verschillende sociaaleconomische en aan de burgermaatschappij eigen belangen, maar dat noch uit het verslag van 11 juni 2018, noch uit de schriftelijke stukken van de Raad en de Commissie blijkt dat die entiteiten of lichamen zichzelf beschouwen of moeten worden beschouwd als voor het volk van de Westelijke Sahara representatieve instanties die bevoegd zijn om de instemming van dat volk te betuigen. Zelfs wanneer wordt aangenomen dat de in punt 368 genoemde criteria toepasselijk zijn, blijkt hoe dan ook evenmin uit de stukken dat zij zich beschouwen of zouden moeten worden beschouwd als voor de „personen op wie de overeenkomst betrekking heeft” „representatieve instanties”.
- 380 Bovendien moet daaraan worden toegevoegd dat de representativiteit van de door de Commissie en de EDEO geraadpleegde entiteiten en lichamen wordt betwist door verzoeker, die aanvoert dat de overgrote meerderheid van de organisaties die volgens het verslag van de Commissie van 11 juni 2018 door haar zijn geraadpleegd, in werkelijkheid niet aan die raadpleging hebben deelgenomen (94 van de 112 in bijlage bij het verslag genoemde organisaties), en die tot staving van zijn stelling precieze en concrete elementen aandraagt. Voorts betoogt verzoeker dat de enige door de Commissie geraadpleegde entiteiten voor het overgrote deel bestaan uit Marokkaanse actoren dan wel uit organisaties die de belangen van het Koninkrijk Marokko dienen. De Raad en de Commissie betwisten eerstgenoemde stelling niet en de door de Commissie aangebrachte preciseringen met betrekking tot de daadwerkelijk geraadpleegde entiteiten lijken laatstgenoemde stelling te bevestigen.
- 381 Ten derde betoogt verzoeker wat hemzelf betreft dat de ontmoeting van 5 februari 2018 te Brussel tussen zijn vertegenwoordiger en die van de EDEO als zodanig niet plaatsvond in het kader van de in punt 377 hierboven bedoelde raadplegingen. Verzoeker betwist namelijk het hele idee van die raadplegingen, waarvoor de Commissie en de EDEO zijns inziens niet bevoegd waren, en wijst

erop dat die ontmoeting was georganiseerd op zijn verzoek en uitsluitend om de dialoog met de Commissie te hervatten. De Commissie van haar kant wijst er in haar verslag van 11 juni 2018 op dat „technisch overleg” heeft plaatsgevonden met verzoeker „in zijn hoedanigheid van gesprekspartner van de VN en partij bij het vredesproces van de VN”.

- 382 Aangezien in het verslag van 11 juni 2018 niettemin met verzoekers standpunt ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, net als met dat van de andere in dat verslag aangehaalde entiteiten, rekening is gehouden, dient er hoe dan ook op te worden gewezen dat verzoeker door de Commissie niet is beschouwd als een voor het volk van de Westelijke Sahara representatieve instantie die bevoegd was de instemming van dat volk te betuigen, maar hooguit als een van de talrijke „betrokken partijen” in de zin van artikel 11, lid 3, VEU waarmee zij overeenkomstig die bepalingen overleg moest plegen.
- 383 Derhalve kan niet worden aangenomen dat de raadplegingen waarover in het verslag van 11 juni 2018 wordt gerapporteerd, raadplegingen zijn van voor het volk van de Westelijke Sahara „representatieve instanties”, maar, zoals verzoeker in wezen aangeeft, hoogstens raadplegingen van „betrokken partijen”, die de instellingen, los van de in overweging 10 van het bestreden besluit bedoelde „overwegingen inzake de instemming” van het Hof, overeenkomstig de Verdragen hoe dan ook bij de sluiting van de litigieuze overeenkomst konden betrekken.
- 384 Uit de punten 371 tot en met 383 hierboven vloeit dus voort dat van de raadplegingen die op verzoek van de Raad door de Commissie en de EDEO zijn gehouden, niet kan worden aangenomen dat zij het mogelijk hebben gemaakt de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met de litigieuze overeenkomst te verkrijgen overeenkomstig het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals dat door het Hof is uitgelegd.
- 385 Wat nu de uitlegging van het volkenrecht betreft die de Raad, ondersteund door de Commissie en de Franse Republiek, bepleit op basis van de door de juridisch adviseur van de VN opgestelde brief van 29 januari 2002 (zie punt 369 hierboven), dient er ten eerste op te worden gewezen dat de Unie, zoals in punt 111 hierboven reeds in herinnering is gebracht, een autonoom rechtsstelsel vormt. Bijgevolg mogen de instellingen zich niet onttrekken aan de verplichting tot naleving van de door het Hof gegeven uitlegging van de volkenrechtelijke regels die op een overeenkomst betreffende een niet-zelfbesturend gebied toepasselijk zijn, door die uitlegging te vervangen door afwijkende criteria die zijn ontleend aan een brief van de juridisch adviseur van de VN aan de Veiligheidsraad, welke bovendien helemaal geen dwingend karakter hebben.
- 386 Overigens worden de adviezen van de juridisch adviseur van de VN aan de organen van de VN verstrekt in het kader van de taken die op grond van artikel 98 van het Handvest van de VN toekomen aan het secretariaat van die internationale organisatie. De draagwijdte ervan is dus niet dezelfde als die van adviezen welke overeenkomstig artikel 96 van dat Handvest worden uitgebracht door het IGH, de belangrijkste rechterlijke instantie van de VN overeenkomstig artikel 92 van dat Handvest, die bepalen welk recht van toepassing is op de opgeworpen kwestie (zie in die zin advies van 25 februari 2019, Rechtsgevolgen van de afscheiding van de Chagosarchipel van Mauritius in 1965, *ICJ Reports* 2019, blz. 95, punt 137).
- 387 Ten tweede dient erop te worden gewezen dat de brief van 29 januari 2002 van de juridisch adviseur van de VN, zoals in punt 312 hierboven in herinnering is gebracht, geen betrekking had op de vraag of het volk van de Westelijke Sahara met een op dat gebied toepasselijke internationale

overeenkomst had ingestemd, maar op de vraag of de tussen Marokkaanse overheidsinstellingen en oliemaatschappijen gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten voor de exploratie en evaluatie van olievoorraden voor de kust van de Westelijke Sahara wettig waren.

- 388 Ten derde zij opgemerkt dat de juridisch adviseur van de VN in zijn brief van 29 januari 2002 de vraag van de Veiligheidsraad heeft onderzocht op basis van analogieën met de meer algemene vraag of de activiteiten van een besturende mogendheid in de zin van artikel 73 van het Handvest van de VN die verband hielden met minerale rijkdommen van een niet-zelfbesturend gebied, als zodanig dan wel slechts onder bepaalde voorwaarden onwettig waren. Zoals reeds in de punten 362 en 363 hierboven is uiteengezet, wenst het Koninkrijk Marokko evenwel niet als besturende mogendheid van de Westelijke Sahara te worden beschouwd en kan het, gelet op zijn standpunt met betrekking tot de status van dat gebied, hetwelk overigens is weergegeven in de preambule van de litigieuze overeenkomst, niet als zodanig worden aangemerkt.
- 389 Ten vierde volgt uit het deel „Conclusies” van de door de juridisch adviseur van de VN opgestelde brief van 29 januari 2002 dat de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van niet-zelfbesturende gebieden volgens laatstgenoemde indruist tegen de op die gebieden toepasselijke volkenrechtelijke beginselen indien bij die exploitatie geen rekening wordt gehouden met de belangen en de wensen van de bevolkingsgroepen van die niet-zelfbesturende gebieden. Zelfs in de veronderstelling dat die conclusies naar analogie kunnen worden toegepast op de uitbreiding van de handelspreferenties die de Unie in het kader van de Associatieovereenkomst heeft toegekend, moet dus worden vastgesteld dat zij geen steun bieden aan de stelling van de Raad, de Commissie en de Franse Republiek dat de instellingen hebben voldaan aan de toepasselijke volkenrechtelijke beginselen. Uit die conclusies vloeit immers uitdrukkelijk voort dat de in de Westelijke Sahara verrichte exploratie- en exploitatieactiviteiten niet alleen in overeenstemming dienen te zijn met de belangen van het volk van dat gebied, maar ook met de wensen van dat volk, en dat die activiteiten anders tegen die beginselen indruisen.
- 390 De Raad en de Commissie konden zich dus hoe dan ook niet op de door de juridisch adviseur van de VN opgestelde brief van 29 januari 2002 baseren om aan te nemen dat de litigieuze overeenkomst met de op niet-zelfbesturende gebieden toepasselijke volkenrechtelijke beginselen in overeenstemming was omdat die overeenkomst, los van de vraag of het volk van de Westelijke Sahara zijn instemming had betuigd, kon worden geacht ten goede te komen aan de economische ontwikkeling van de Westelijke Sahara. Verzoeker stelt dan ook terecht dat de instellingen het door het Hof in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario geformuleerde instemmingsvereiste niet konden vervangen door het criterium van de voordelen van de litigieuze overeenkomst voor de personen op wie die overeenkomst betrekking heeft.
- 391 Uit een en ander vloeit voort dat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit niet voldoende rekening heeft gehouden met alle relevante elementen in verband met de situatie in de Westelijke Sahara en ten onrechte van mening was dat hij over een beoordelingsmarge beschikte om te beslissen of moest worden voldaan aan het vereiste, overeenkomstig de uitlegging die het Hof heeft gegeven aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen in samenhang met het zelfbeschikkingsbeginsel, dat het volk van dat gebied, in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van de litigieuze overeenkomst, zijn instemming betuigt met de toepassing van die overeenkomst op het betrokken gebied. Ten eerste hebben de Raad en de Commissie met name ten onrechte aangenomen dat het op grond van de huidige situatie van dat gebied niet mogelijk was om zich met name via verzoeker te vergewissen van de instemming van dat volk. Ten tweede heeft de Raad, door aan te nemen dat hij op grond van de door de Commissie en de EDEO gehouden raadplegingen, die niet tot doel hadden een dergelijke instemming te verkrijgen noch waren

bedoeld om voor dat volk „representatieve instanties” aan te spreken, aan het beginsel van de relatieve werking van verdragen, zoals uitgelegd door het Hof in punt 106 van het arrest Raad/Front Polisario, heeft kunnen voldoen, zich vergist met betrekking tot de draagwijdte van die raadplegingen en die van het in dat punt geformuleerde vereiste. Ten derde was de Raad ten onrechte van mening dat hij zich op de door de juridisch adviseur van de VN opgestelde brief van 29 januari 2002 kon baseren door dat vereiste te vervangen door de criteria die beweerdelijk in die brief zijn opgenomen. Het onderhavige onderdeel van het derde middel is derhalve gegrond en brengt nietigverklaring van het bestreden besluit met zich mee.

- 392 Uit een en ander volgt dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard zonder dat het tweede onderdeel van het derde middel of de andere middelen van het verzoekschrift behoeven te worden onderzocht.

C. Handhaving in de tijd van de gevolgen van het bestreden besluit

- 393 Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU kan het Gerecht, zo het dit nodig oordeelt, bepalen welke gevolgen van de nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd.
- 394 In dit verband volgt uit de rechtspraak dat de gevolgen van een bestreden handeling, met name van het besluit tot sluiting van een internationale overeenkomst, gehandhaafd kunnen blijven, met het oog op de rechtszekerheid, wanneer het directe effect van nietigverklaring van die handeling ernstige negatieve gevolgen zou meebrengen [zie in die zin arresten van 28 april 2015, Commissie/Raad, C-28/12, EU:C:2015:282, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 september 2018, Commissie/Raad (Overeenkomst met Kazachstan), C-244/17, EU:C:2018:662, punt 51].
- 395 In casu dient erop te worden gewezen dat nietigverklaring van het bestreden besluit met onmiddellijke ingang ernstige gevolgen zou kunnen hebben voor het externe optreden van de Unie en afbreuk zou kunnen doen aan de rechtszekerheid van de internationale verbintenissen waarmee zij heeft ingestemd en die de instellingen en de lidstaten binden.
- 396 In die omstandigheden dient artikel 264, tweede alinea, VWEU ambtshalve te worden toegepast door de gevolgen van het bestreden besluit te handhaven gedurende een periode die niet langer mag zijn dan de in artikel 56, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie genoemde termijn of, indien binnen die termijn hogere voorziening is ingesteld, tot aan de uitspraak van het arrest van het Hof waarbij over die hogere voorziening wordt beslist.

Kosten

- 397 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.
- 398 Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van verzoeker worden verwezen in de kosten.
- 399 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering zullen de Franse Republiek en de Commissie hun eigen kosten dragen.

- 400 Volgens artikel 138, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen dat een andere interveniënt dan de in de leden 1 en 2 bedoelde zijn eigen kosten zal dragen.
- 401 In casu dient te worden beslist dat de Comader haar eigen kosten zal dragen.

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocolen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, wordt nietig verklaard.**
- 2) **De gevolgen van besluit 2019/217 worden gehandhaafd gedurende een periode die niet langer mag zijn dan de in artikel 56, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie genoemde termijn of, indien binnen die termijn hogere voorziening is ingesteld, tot aan de uitspraak van het arrest van het Hof waarbij over die hogere voorziening wordt beslist.**
- 3) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in zijn eigen kosten en in de kosten van het Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario).**
- 4) **De Franse Republiek, de Europese Commissie en de Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) zullen hun eigen kosten dragen.**

Costeira

Gratsias

Kancheva

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 29 september 2021.

ondertekeningen

Inhoud

I.	Voorgeschiedenis van het geding	2
A.	Internationale context	2
B.	Associatieovereenkomst en Liberaliseringsovereenkomst	6
C.	Gedingen in verband met de Associatieovereenkomst	8
1.	Zaken T-512/12 en C-104/16 P	8
2.	Zaak C-266/16	10
3.	Beschikkingen in de zaken T-180/14, T-275/18, T-376/18	10
D.	Bestreden besluit en de litigieuze overeenkomst	11
II.	Procedure en conclusies van partijen	14
III.	In rechte	16
A.	Ontvankelijkheid van het beroep	17
1.	Eerste middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad, ontleend aan verzoekers gebrek aan bekwaamheid om in rechte op te treden	17
2.	Geldigheid van de door verzoeker aan zijn advocaat verleende volmacht	24
3.	Tweede middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad, ontleend aan verzoekers gebrek aan procesbevoegdheid	26
a)	Verzoekers rechtstreekse geraaktheid	28
1)	Naleving door verzoeker van het eerste criterium voor rechtstreekse geraaktheid, volgens hetwelk de bestreden maatregel rechtstreekse gevolgen moet hebben voor zijn rechtspositie	29
i)	Eerste onderdeel van het betoog van de Raad, betreffende de intrinsieke rechtsgevolgen van een besluit tot sluiting namens de Unie van een internationale overeenkomst	29
ii)	Tweede onderdeel van het betoog van de Raad, betreffende de specifieke rechtsgevolgen van het bestreden besluit in het licht van de territoriale toepassing ervan	33
–	Toepassing van de litigieuze overeenkomst op de Westelijke Sahara . . .	34
–	Omstandigheid dat het volk van de Westelijke Sahara door de litigieuze overeenkomst wordt geraakt in zijn hoedanigheid van derde ten aanzien van die overeenkomst	37

iii) Derde onderdeel van het betoog van de Raad, ontleend aan het feit dat verzoekers rechtspositie, gelet op het feit dat zijn rol beperkt is tot de deelname aan het proces voor zelfbeschikking van de Westelijke Sahara, niet wordt gewijzigd	38
2) Tweede criterium voor rechtstreekse geraaktheid, betreffende het feit dat de uitvoering van de bestreden maatregel zuiver automatisch geschiedt en alleen uit de regelgeving van de Unie voortvloeit	42
b) Verzoekers individuele geraaktheid	43
B. Gegrondheid van het beroep	45
1. Eerste middel, ontleend aan de onbevoegdheid van de Raad om het bestreden besluit vast te stellen	46
2. Derde middel, dat in wezen is ontleend aan niet-nakoming door de Raad van zijn verplichting tot naleving van de vereisten die de rechtspraak heeft afgeleid uit het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen	47
a) Argumenten waarmee de Raad, de Franse Republiek, de Commissie en de Comader in wezen aanvoeren dat het derde middel niet ter zake dienend is	49
b) Gegrondheid van de door verzoeker ter ondersteuning van het onderhavige middel aangevoerde argumenten	56
1) Eerste onderdeel van het derde middel, ontleend aan de onmogelijkheid voor de Unie en het Koninkrijk Marokko om een overeenkomst te sluiten die van toepassing is op de Westelijke Sahara	56
2) Derde onderdeel van het derde middel, ontleend aan niet-naleving van het vereiste dat het volk van de Westelijke Sahara in zijn hoedanigheid van derde in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen instemt met de litigieuze overeenkomst	58
i) Toepassing van het beginsel van de relatieve werking van verdragen op het onderhavige geval	58
ii) Raadplegingen die de Raad en de Commissie hebben gehouden om te voldoen aan de uitlegging van het beginsel van de relatieve werking van verdragen in het arrest Raad/Front Polisario	61
iii) Vraag of de bijzondere betekenis van het begrip instemming in het bestreden besluit verenigbaar is met de door het Hof in het arrest Raad/Front Polisario gegeven uitlegging van het beginsel van de relatieve werking van verdragen	64
C. Handhaving in de tijd van de gevolgen van het bestreden besluit	74
Kosten	74