



## Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-512/12

**Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)  
proti  
Svetu Evropske unije**

„Zunanji odnosi — Sporazum v obliki izmenjave pisem med Unijo in Marokom — Vzajemni ukrepi liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi — Uporaba sporazuma za Zahodno Saharo — Front Polisario — Ničnostna tožba — Procesno upravičenje — Neposredno in posamično nanašanje — Dopustnost — Skladnost z mednarodnim pravom — Obveznost obrazložitve — Pravica do obrambe“

Povzetek – Sodba Splošnega sodišča (osmi senat) z dne 10. decembra 2015

- Ničnostna tožba — Fizične ali pravne osebe — Procesno upravičenje — Tožba stranke mednarodnega spora glede nesamoupravnega ozemlja, ki pa nima pravne osebnosti, ker ni prava, ki bi se uporabljalo za to ozemlje — Dopustnost*  
*(člen 263, četrti odstavek, PDEU)*
- Ničnostna tožba — Fizične ali pravne osebe — Pojem predpisa — Vsi splošni akti razen zakonodajnih aktov — Sklep Sveta o sklenitvi sporazuma s tretjo državo — Izključitev*  
*(člen 218(6)(a), PDEU, člen 263, četrti odstavek, PDEU in člen 289(2) PDEU)*
- Mednarodni sporazumi — Sporazumi Unije — Razlaga — Pristojnost sodišča Unije — Pogoji — Sporazumi, ki jih ureja mednarodno pravo — Uporaba Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb — Sklep 2012/497 o sklenitvi Sporazuma med Unijo in Marokom o ukrepih liberalizacije na kmetijskem področju*  
*(členi 217 PDEU, 218 PDEU in 267, prvi odstavek, PDEU; Sklep Sveta 2012/497)*
- Ničnostna tožba — Fizične ali pravne osebe — Akti, ki jih neposredno in posamično zadevajo — Neposredno nanašanje — Merila — Sklep Sveta o sklenitvi sporazuma s tretjo državo, ki učinkuje na ozemlju, ki je sporno in ki ga nadzira ta država — Tožba gibanja za neodvisnost, ki sodeluje pri pogajanjih, ki jih vodijo Združeni narodi, za opredelitev dokončnega statusa navedenega ozemlja — Dopustnost*  
*(člen 263 PDEU; Sklep Sveta 2012/497)*
- Akti institucij — Obrazložitev — Obveznost — Obseg — Splošno veljavni akti*  
*(člen 296 PDEU)*

6. *Pravo Evropske unije — Načela — Pravica do obrambe — Pravica do izjave — Upoštevanje v okviru zakonodajnih postopkov — Pogoji*

*(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41)*

7. *Mednarodni sporazumi — Sporazumi Unije — Sklenitev — Sporazum s tretjo državo, katerega namen je olajšanje izvoza kmetijskih proizvodov in ki učinkuje na ozemlju, ki je sporno in ki je pod nadzorom te države — Obveznost, da se preveri, da ni negativnih učinkov za prebivalstvo zadevnega ozemlja, zaradi dejavnosti proizvodnje proizvodov, namenjenih izvozu — Obseg*

*(člen 6 PEU; člen 67 PDEU; Sklep Sveta 2012/497)*

8. *Ničnostna tožba — Razlogi — Razlog, ki se nanaša na kršitev člena 7 PDEU, ki se nanaša na usklajenost politik Unije — Brezpredmeten razlog*

*(člena 7 PDEU in 263 PDEU)*

9. *Mednarodni sporazumi — Sporazumi Unije — Sklenitev — Pooblastila institucij Unije za odločanje po prostem preudarku — Sodni nadzor — Meje*

*(člen 21 PEU; člen 205 PDEU)*

10. *Pravo Evropske unije — Načela — Varstvo zaupanja v pravo — Pogoji — Jasna zagotovila uprave*

11. *Mednarodni sporazumi — Sporazumi Unije — Učinki sporazuma v Uniji, če ni izrecne določbe, ki bi jih določala — Preučitev veljavnosti akta Unije ob upoštevanju določb navedenega sporazuma — Pristojnost sodišča Unije — Pogoji — Presoja veljavnosti akta Unije ob upoštevanju konvencije o pomorskem pravu iz leta 1982 (konvencija iz Montego Baya) — Izključitev*

*(člen 216(2), PDEU in 263 PDEU)*

12. *Sodni postopek — Stroški — Neobstoj predlogov o stroških v tožbi — Možnost predstavitve takšnih predlogov v poznejši fazi*

*(Poslovnik Splošnega sodišča, člen 134)*

1. V nekaterih posebnih primerih se subjekt, ki nima pravne osebnosti po pravu države članice ali tretje države, vseeno lahko šteje za pravno osebo v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU in se mu dovoli vložitev ničnostne tožbe na podlagi te določbe. Tako je, zlasti če Unija in njene institucije v svojih aktih ali dejanjih zadevni subjekt obravnavajo kot ločen subjekt, ki lahko ima pravice, ki so mu lastne, ali za katerega veljajo obveznosti ali omejitve. To vseeno predpostavlja, da ima zadevni subjekt statut in notranjo strukturo, ki mu zagotavljata potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt.

Za pravno osebo v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU, je treba šteti stranko mednarodnega spora glede usode nesamoupravnega ozemlja, ki je kot taka poimensko navedena v dokumentih, ki se nanašajo na ta spor, vključno z resolucijami Evropskega parlamenta, in ki nima možnosti za formalno ustanovitev kot pravna oseba v skladu s pravom zadevnega nesamoupravnega ozemlja, ker to pravo še ne obstaja. V zvezi s tem bi za navedeni subjekt seveda bilo mogoče, da se ustanovi kot pravna oseba v skladu s pravom tretje države, vendar prav tako ni mogoče zahtevati, da to stori. Ob upoštevanju teh

zelo posebnih okoliščin navedeni subjekt lahko vložijo ničnostno tožbo pri sodišču Unije, saj ima lahko pravno osebnost le v skladu s pravom zadevnega nesamoupravnega ozemlja, ki pa trenutno ni država, ki bi jo Unija in njene države članice priznavale, in nima svojega prava.

(Glej točke 52, 53, 57, 58 in 60.)

2. Pojem predpisa v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, je treba razumeti tako, da zajema vse splošne akte razen zakonskih aktov. Razlikovanje med zakonodajnim aktom in predpisom temelji v skladu s PDEU na merilu zakonodajnega ali nezakonodajnega postopka, ki je pripeljal do njegovega sprejetja.

Kar zadeva sklep sprejet po postopku, določenem v členu 218(6)(a) PDEU, ki določa, da Svet na predlog pogajalca, v tem primeru Komisije, sprejme sklep o sklenitvi sporazuma po odobritvi Parlamenta, ta postopek izpolnjuje merila, določena v členu 289(2) PDEU, in je zato posebni zakonodajni postopek. Iz tega sledi, da je navedeni sklep zakonodajni akt in zato ni predpis.

(Glej točke 68, 69, 71 in 72.)

3. Sporazum s tretjo državo, ki ga Svet sklene na podlagi členov 217 PDEU in 218 PDEU, je, kar zadeva Unijo, akt institucije v smislu člena 267, prvi odstavek, točka (b), PDEU. Od začetka veljavnosti takega sporazuma tvorijo njegove določbe sestavni del pravnega reda Unije in v okviru tega pravnega reda so sodišča Unije pristojna za odločanje o razlagi tega sporazuma. Za sporazum ki je bil sklenjen med dvema subjektoma mednarodnega javnega prava, velja mednarodno pravo, glede njegove razlage zlasti mednarodno pogodbeno pravo. V zvezi s tem se uporabljajo pravila Dunajske konvencije o pravu pogodb z dne 23. maja 1969, ker ta pravila izvirajo iz mednarodnega običajnega prava.

Kar zadeva Sklep 2012/497 o sklenitvi Sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani, v okviru razlage v skladu s členom 31 Dunajske konvencije, se sporazum, katerega sklenitev je bila odobrena s Sklepom 2012/497, postavljen v ustrezen kontekst, uporablja tudi za ozemlje Zahodne Sahare ali, natančneje, za največji del tega ozemlja, ki ga nadzira Kraljevina Maroko.

(Glej točke 89, 90, 92, 98 in 103.)

4. Pogoji, da se mora akt, zoper katerega je vložena tožba, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, zahteva izpolnitev dveh kumulativnih meril, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj zadevne osebe, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil. V primeru pritožbe zoper sklep o sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki ga Unija in njene države članice sklenejo s tretjimi državami, je treba določbo takšnega sporazuma šteti za določbo z neposrednim učinkom, če glede na njeno besedilo ter tudi predmet in naravo tega sporazuma vsebuje jasno in nedvoumno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa.

Kar zadeva pritožbo zoper Sklep 2012/497 o sklenitvi Sporazuma v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani, je treba ugotoviti, da sporazum v obliki izmenjave pisem, sklenjen na podlagi izpodbijanega sklepa, vsebuje določbe z jasnimi in natančnimi obveznostmi, ki pri njihovem izvajanju

ali učinkih niso odvisne od sprejetja poznejših aktov. Te določbe imajo učinke na pravni položaj celotnega ozemlja, za katero se uporablja sporazum – in posledično za ozemlje Zahodne Sahare, ki ga nadzira Kraljevina Maroko – ker določajo pogoje, pod katerimi se lahko kmetijski in ribiški proizvodi izvezijo s tega ozemlja v Unijo ali iz Unije uvozijo na zadevno ozemlje.

Ti učinki se nanašajo ne le na Kraljevino Maroko, ampak tudi na Front Polisario, saharško gibanje za neodvisnost, saj dokončni mednarodni status tega ozemlja še ni opredeljen in ga je treba opredeliti v okviru pogajanj med Kraljevino Maroko in Front Polisario, ki potekajo pod okriljem Organizacije združenih narodov (OZN). Iz istega razloga je treba za Front Polisario šteti, da se Sklep 2012/497 nanjo posamično nanaša. Te okoliščine so namreč dejansko stanje, ki Front Polisario opredeljuje glede na vse druge osebe in ji daje posebno značilnost. Front Polisario je edini drugi sogovornik, ki sodeluje na pogajanjih med njo in Kraljevino Maroko, ki potekajo pod okriljem OZN, za opredelitev dokončnega mednarodnega statusa Zahodne Sahare.

(Glej točke 105, od 107 do 111 ter točko 113.)

5. Glej besedilo sodbe.

(Glej točki 121 in 122.)

6. Glej besedilo sodbe.

(Glej točke od 132 do 137.)

7. Niti iz določb člena 6 PEU in člena 67 PDEU niti iz določb Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ne izhaja absolutna prepoved za Unijo, da sklene sporazum s tretjo državo v zvezi s trgovino na področju kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov ter rib in ribiških proizvodov, ki bi se lahko uporabljal tudi za ozemlje, ki ga nadzira ta tretja država, ne da bi bila njena suverenost nad tem ozemljem mednarodno priznana. Sklenitev sporazuma, ki bi se lahko uporabljal na tem ozemlju, med Unijo in tretjo državo, namreč v nobenem primeru ni v nasprotju s pravom Unije ali mednarodnim pravom, ki ga mora Unija spoštovati.

Čeprav je res, da iz Listine o temeljnih pravicah takšna prepoved ne izhaja, pa je prav tako točno, da ima varstvo temeljnih pravic prebivalstva takega ozemlja poseben pomen in je zato vprašanje, ki ga mora Svet preučiti pred odobritvijo takega sporazuma. Zlasti kar zadeva sporazum, katerega namen je med drugim olajšati izvoz različnih proizvodov s poreklom z zadevnega ozemlja v Unijo, mora Svet skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente, da se prepriča, da se dejavnosti proizvodnje proizvodov, namenjenih izvozu, ne izvajajo v škodo prebivalstva zadevnega ozemlja in ne kršijo njegovih temeljnih pravic, med katerimi so zlasti pravica do človekovega dostojanstva, življenja in osebne celovitosti, prepoved suženjstva in prisilnega dela, svoboda gospodarske pobude, lastninska pravica, pravica do poštenih in pravičnih delovnih pogojev ter prepoved dela otrok in varstvo mladih pri delu.

Če namreč Unija dopušča, da se v njene države članice uvažajo proizvodi s poreklom iz tretje države, ki so bili proizvedeni ali pridobljeni pod pogoji, ki ne spoštujejo temeljnih pravic prebivalstva ozemlja, s katerega izvirajo, tvega, da s tem posredno spodbuja take kršitve ali da ima koristi od njih. Ta preudarek je toliko bolj pomemben v primeru ozemlja, ki ga upravlja tretja država, čeprav ni znotraj mednarodno priznanih meja te tretje države. V okoliščinah, ko suverenosti te tretje države nad ozemljem pod njeno upravo ne priznavajo niti Unija in njene države članice niti, splošneje, Organizacija združenih narodov, ter neobstoja mednarodnega pooblastila, ki bi lahko utemeljevalo navzočnost navedene tretje države na zadevnem ozemlju, je moral Svet v okviru preučitve vseh upoštevanih elementov v obravnavanem primeru za namene izvajanja svoje široke diskrecijske pravice glede tega, ali s tretjo državo skleniti sporazum, ki bi se lahko uporabljal tudi za ozemlje, ki je predmet spora, preveriti, ali ne obstajajo indici o izkoriščanju naravnih virov na ozemlju, ki je predmet spora,

pod nadzorom tretje države, ki bi lahko bilo v škodo njenih prebivalcev in kršilo njihove temeljne pravice. Ne bi se smel omejiti le na mnenje, da mora navedena tretja država zagotoviti, da ni nobenega takšnega izkoriščanja.

(Glej točke 146, 220, 227, 228, 231, 232 in 241.)

8. Člena 7 PDEU prav tako ni mogoče uporabiti v podporo trditvam, da je treba akt Unije razglasiti za ničn, saj je v nasprotju z načelom usklajenosti politik Unij, ki je določeno v tem členu. Za različne politike Unije namreč veljajo različne določbe ustanovnih pogodb in aktov, sprejetih na podlagi teh določb. Domnevna neusklajenost akta s politiko Unije na določenem področju nujno zahteva, da je zadevni akt v nasprotju z določbo, pravilom ali načelom, ki ureja to politiko. Če to dejstvo, če bi bilo dokazano, bi zadostovalo za razglasitev ničnosti zadevnega akta, ne da bi se bilo treba sklicevati na člen 7 PDEU.

Trditev, ki se nanaša na to, da je Unija sprejela omejevalne ukrepe v zvezi s položajem v nekaterih državah, prav tako ni zadosten dokaz domnevne neusklajenosti politike Unije, ker ima Svet diskrecijsko pravico pri presoji na tem področju. Posledično mu ni mogoče očitati neusklajenosti, ker je sprejel omejevalne ukrepe glede na položaj v eni državi, v drugi pa ne.

(Glej točki 153 in 156.)

9. Institucije Unije imajo na področju zunanjih gospodarskih odnosov široko diskrecijsko pravico. V zvezi s tem, glede vprašanja, ali je treba s tretjo državo skleniti sporazum, ki se bo uporabljal na spornem ozemlju, se priznanje institucijam Unije take diskrecijske pravice izkaže za toliko bolj utemeljeno, ker so pravila in načela mednarodnega prava, ki se uporabljajo na tem področju, zapletena in nenatančna. Iz tega sledi, da se mora sodni nadzor nujno omejiti na vprašanje, ali je pristojna institucija Unije, z odobritvijo sklenitve sporazuma, ki se uporablja na spornem ozemlju, storila očitne napake pri presoji. Skratka, zlasti v primerih, ko ima institucija Unije široko diskrecijsko pravico, mora sodišče Unije, da bi preverilo, ali je pristojna institucija storila očitno napako pri presoji, preveriti, ali je ta institucija skrbno in nepristransko preučila vse upoštevne okoliščine obravnavanega primera, na katere se opirajo dosežene ugotovitve.

(Glej točko 164 in točke od 223 do 225.)

10. Glej besedilo sodbe.

(Glej točko 177.)

11. V skladu z načeli mednarodnega prava se lahko institucije Unije, ki so pristojne za pogajanja s tretjimi državami in za sklenitev mednarodnega sporazuma z njimi, s temi državami dogovorijo o učinkih, ki jih mora ta sporazum imeti v notranjem pravu pogodbenic. Le če to vprašanje ni bilo urejeno s sporazumom, je naloga pristojnih sodišč Unije, da odločijo o tem vprašanju, tako kot odločajo o vseh drugih vprašanjih o razlagi, ki se nanašajo na uporabo sporazuma v Uniji.

Sodišče Unije pa preuči veljavnost akta iz prava Unije v razmerju do mednarodnega sporazuma, samo če temu ne nasprotujeta njegova narava in sistematika. Kadar narava in sistematika obravnavanega sporazuma omogočata preverjanje veljavnosti akta iz prava Unije glede na določbe tega sporazuma, je potrebno tudi, da se določbe tega sporazuma, na katere se sklicuje zaradi preučitve veljavnosti akta iz prava Unije, z vidika vsebine zdijo nepogojne in dovolj natančne. Tak pogoj je izpolnjen, kadar določba, na katero se sklicuje, vsebuje jasno in natančno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa.

Kar zadeva Konvencijo Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu z dne 10. decembra 1982 (Konvencija iz Montego Baya), narava in sistematika te konvencije nasprotujeta temu, da bi sodišča Unije lahko presojala veljavnost akta Unije ob upoštevanju te konvencije.

(Glej točke 181, 184, 185 in 195.)

12. Strankam je po vložitvi tožbe in celo na obravnavi dovoljeno predstaviti predloge o stroških, čeprav tega niso storile v tožbi.

(Glej točko 250.)