



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 13. septembra 2016¹

Zadeva C-104/16 P

**Svet Evropske unije
proti**

Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario)

„Pritožba — Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko —
Vzajemni ukrepi liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi,
ribami in ribiškimi proizvodi“

Kazalo

I –	Uvod	3
II –	Dejansko stanje	4
III –	Tožba pri Splošnem sodišču in izpodbijana sodba	6
IV –	Postopek pred Sodiščem	7
V –	Dopustnost pritožbe	8
	A – Trditve strank	8
	B – Presoja	8
VI –	Vsebinska presoja pritožbe	9
	A – Primarno	9
	1. Prvi del drugega pritožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na uporabo sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo	9
	a) Trditve strank	9
	b) Presoja	10

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

i) Status Zahodne Sahare, kot ga opredeljuje člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov, in njegove posledice	12
ii) Nepriznavanje suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo s strani Unije	14
iii) Kako pa je z de facto uporabo za ozemlje Zahodne Sahare, ki bi pomenila „poznejšo dejansko uporabo“?	15
iv) Relativni učinek pogodb (pacta tertiis nec nocent nec prosunt)	17
B – Podredno	19
1. Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi s sposobnostjo Front Polisario biti stranka v postopku pred sodišči Unije	19
a) Trditve strank	19
b) Presoja	20
2. Drugi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi s procesnim upravičenjem Front Polisario	22
a) Prvi del v zvezi z naravo spornega sklepa	23
i) Trditve strank	23
ii) Presoja	23
b) Drugi del v zvezi z neposrednim nanašanjem na Front Polisario	24
i) Trditve strank	24
ii) Presoja	25
– Ali se lahko sklepi Sveta glede sklenitve mednarodnih sporazumov „neposredno nanašajo“ na nepriviligirane tožeče stranke?	25
– Pojma neposrednega nanašanja in neposrednega učinka	26
c) Tretji del v zvezi s posamičnim nanašanjem na Front Polisario	29
i) Trditve strank	29
ii) Presoja	29
C – Še bolj podredno	30
1. Tretji pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z nadzorom Splošnega sodišča nad diskrecijsko pravico Sveta na področju zunanjih gospodarskih odnosov	30
a) Trditve strank	30
b) Presoja	31
2. Četrti pritožbeni razlog: odločanje Splošnega sodišča ultra petitem	34

a)	Trditve strank	34
b)	Presoja	34
3.	Peti pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z uporabo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in načela stalne suverenosti nad naravnimi viri	35
a)	Prvi del v zvezi z obveznostjo preučitve vprašanja spoštovanja temeljnih pravic...	35
i)	Trditve strank	35
ii)	Presoja	36
–	Dopustnost ničnostnega tožbenega razloga Front Polisario zaradi kršenja temeljnih pravic	36
–	Očitek o napačni razlagi in uporabi Listine o temeljnih pravicah	36
b)	Drugi del v zvezi z obveznostjo preučitve vprašanja skladnosti sporazuma o liberalizaciji s členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov in načelom stalne suverenosti nad naravnimi viri	40
i)	Trditve strank	40
ii)	Presoja	41
4.	Šesti pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z obsegom razglasitve ničnosti spornega sklepa	43
a)	Trditve strank	43
b)	Presoja	43
VII –	Stroški	44
A –	Primarno in podredno	44
B –	Še bolj podredno	44
VIII –	Predlog	45

I – Uvod

1. Svet Evropske unije s to pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je bil Sklep Sveta z dne 8. marca 2012 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 strani² (2012/497/EU, v nadaljevanju: sporni sklep) razglašen za delno ničnega „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba navedenega sporazuma za Zahodno Saharo“.

2. Obravnavana zadeva je zelo pomembna, ker je postavljenih več težavnih vprašanj. Prvič, Sodišče bo imelo priložnost presoditi, ali ima organizacija, kot je Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario), procesno sposobnost, pravni interes in procesno upravičenje v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. V tem okviru bo moralo Sodišče odločiti o tem, ali Zahodna Sahara spada na ozemeljsko področje uporabe Evro-mediterranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi, podpisanega v Bruslju 26. februarja 1996 in v imenu Evropskih skupnosti odobrenega s Sklepom 2000/204/ES, ESPJ, Sveta in Komisije z dne 24. januarja 2000³ (v nadaljevanju: pridružitveni sporazum), in 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-mediterranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani, podpisanega v Bruslju 13. decembra 2010⁴ (v nadaljevanju: sporazum o liberalizaciji).

3. Drugič, Sodišče bo morda moralo opredeliti intenzivnost sodnega nadzora, ki ga izvajajo sodišča Unije na področjih, kot so zunanji gospodarski odnosi, na katerih ima Svet široko diskrecijsko pravico, ter sprejeti stališče glede elementov, ki bi jih moral Svet upoštevati pred odobritvijo mednarodnega sporazuma, sklenjenega s tretjo državo. V tem okviru bo moralo Sodišče obravnavati kompleksna vprašanja mednarodnega javnega prava v zvezi s statusom Zahodne Sahare in pravico njenega ljudstva do samoodločbe.

4. Zavedati se je treba tudi pomena, ki ga ima obravnavana zadeva za mednarodno skupnost ter prihodnost maroških in drugih vlaganj v Zahodni Sahari. Generalni sekretar Organizacije združenih narodov (OZN) Ban Ki-moon je to poudaril v poglavju z naslovom „Človekove pravice“ iz svojega poročila z dne 19. aprila 2016 o razmerah v Zahodni Sahari⁵.

II – Dejansko stanje

5. Front Polisario je v skladu s členom 1 svojega statuta „nacionalno osvobodilno gibanje, plod dolgoletnega saharskega odpora proti različnim oblikam tuje okupacije“, ustanovljeno 10. maja 1973.

6. Zgodovinski in mednarodni okvir, v katerem je bilo ustanovljeno, ter nadaljnji razvoj razmer v Zahodni Sahari sta predstavljena v točkah od 1 do 16 izpodbijane sodbe.

7. Kot izhaja iz navedenih točk, je Zahodna Sahara ozemlje na severozahodu Afrike, ki ga je v 19. stoletju kolonizirala Kraljevina Španija in je potem postalo španska provinca, nato pa je bilo vpisano na seznam nesamoupravnih ozemelj v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov, na katerem je še zdaj.⁶

2 — UL 2012, L 241, str. 2.

3 — UL 2000, L 70, str. 1.

4 — UL 2012, L 241, str. 4.

5 — S/2016/355, točka 73.

6 — Glej seznam, priložen poročilu generalnega sekretarja OZN z dne 1. februarja 2016 o „podatkih o ozemljih, posredovanih na podlagi člena 73(e) Ustanovne listine Združenih narodov“ (A/71/68).

8. Generalna skupščina OZN je 20. decembra 1966 sprejela Resolucijo 2229 (XXI) o vprašanju območja Ifni in Španske Sahare, v kateri je znova potrdila „neodtujljivo pravico ljudst[va] [...] Španske Sahare do samoodločbe“. Kraljevino Španijo kot upravno oblast je zaprosila, naj „čim prej v skladu z željami avtohtonega prebivalstva Španske Sahare ter v posvetovanju z maroško in mavretansko vlado in vsemi drugimi zainteresiranimi stranmi sprejme podrobna pravila o organizaciji referenduma, ki bo izveden pod okriljem [OZN], da bi se avtohtonemu prebivalstvu na ozemlju omogočilo, da svobodno uveljavi svojo pravico do samoodločbe“.

9. Kraljevina Španija je 20. avgusta 1974 OZN obvestila, da namerava pod okriljem te organizacije organizirati referendum v Zahodni Sahari.

10. Meddržavno sodišče je 16. oktobra 1975 na prošnjo Generalne skupščine OZN izdalo svetovalno mnenje o Zahodni Sahari (CIJ, Recueil, 1975, str. 12), v točki 162 katerega je ugotovilo:

„Elementi in podatki, s katerimi je bilo Sodišče seznanjeno, kažejo, da so ob španski kolonizaciji obstajale pravne vezi podložnosti med maroškim sultanom in nekaterimi plemeni, ki so živela na ozemlju Zahodne Sahare. Kažejo tudi na obstoj pravic, vključno z nekaterimi pravicami v zvezi z ozemljem, ki so predstavljale pravne vezi med mavretanskim ozemljem v smislu, kot ga razume Sodišče, in ozemljem Zahodne Sahare. Sodišče, nasprotno, ugotavlja, da elementi in podatki, s katerimi je bilo seznanjeno, ne dokazujejo nobene vezi, kar zadeva ozemeljsko suverenost med Zahodno Saharo na eni strani in Kraljevino Maroko ali mavretanskim ozemljem na drugi. Sodišče torej ni ugotovilo obstoja pravnih vezi, zaradi katerih bi se lahko spremenilo izvajanje [Resolucije 1514 (XV) Generalne skupščine OZN z dne 14. decembra 1960 o podelitvi neodvisnosti kolonialnim državam in ljudstvom (v nadaljevanju: Resolucija 1514 (XV))] v zvezi z dekolonizacijo Zahodne Sahare in zlasti uporabo načela samoodločbe zaradi svobodnega in pristnega odražanja volje prebivalstva zadevnega ozemlja.“

11. Kraljevina Španija, Kraljevina Maroko in Islamska republika Mavretanija so 14. novembra 1975 podpisale deklaracijo, ki je določala prenos pristojnosti in odgovornosti Kraljevine Španije kot upravne oblasti v Zahodni Sahari na začasno tristransko upravo.

12. Jeseni 1975 so se razmere v Zahodni Sahari poslabšale. Maroški kralj Hasan II. je v govoru, ki ga je imel na dan objave zgoraj navedenega mnenja Meddržavnega sodišča, ob ugotovitvi, da je „ves svet“ priznal, da Zahodna Sahara pripada Maroku in da Maročanom ne preostaja drugega, kot da „zasedejo [svoje] ozemlje“, pozval k organizaciji „miroljubnega pohoda“ na Zahodno Saharo, ki se ga je udeležilo 350.000 oseb.

13. Varnostni svet OZN (v nadaljevanju: Varnostni svet) je zadevne in zainteresirane strani pozval k zadržanosti in zmernosti. Izrazil je tudi zaskrbljenost zaradi težkega položaja v regiji v treh resolucijah o Zahodni Sahari, in sicer v resolucijah 377 (1975), 379 (1975) in 380 (1975). V zadnji od navedenih resolucij je obžaloval organizacijo pohoda, ki ga je napovedal maroški kralj, in od Kraljevine Maroko zahteval, naj z ozemlja Zahodne Sahare nemudoma umakne vse udeležence navedenega pohoda.

14. Kraljevina Španija je 26. februarja 1976 Generalni sekretariat OZN obvestila, da se s tem dnem končuje njena navzočnost na ozemlju Zahodne Sahare in da zdaj meni, da nima več nobene mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem tega ozemlja.

15. V tem času je izbruhnil oboroženi spopad med Kraljevino Maroko, Islamsko republiko Mavretanijo in Front Polisario.

16. Islamska republika Mavretanija je 10. avgusta 1979 s Front Polisario sklenila sporazum, v skladu s katerim se je odpovedala kakršnim koli ozemeljskim zahtevam v Zahodni Sahari.

17. Generalna skupščina OZN je v Resoluciji 34/37 z dne 21. novembra 1979 o vprašanju Zahodne Sahare znova potrdila „neodtujljivo pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in neodvisnosti“ ter pozdravila mavretansko-saharski sporazum, ki sta ga 10. avgusta 1979 v Alžiru podpisala Islamska republika Mavretanija in Front Polisario. Poleg tega je globoko obžalovala „poslabšanje položaja zaradi vztrajne maroške okupacije Zahodne Sahare in razširitev te okupacije na ozemlje, ki ga je Mavretanija nedavno zapustila“. Od Kraljevine Maroko je zahtevala, naj se tudi ona vključi v mirovno dinamiko, in za to priporočila, naj Front Polisario „kot predstavnik ljudstva Zahodne Sahare v polni meri sodeluje pri iskanju pravične, trajne in dokončne politične rešitve vprašanja Zahodne Sahare“.

18. Oboroženi spopad med Front Polisario in Kraljevino Maroko se je nadaljeval, dokler nista strani 30. avgusta 1988 načeloma sprejeli predlogov rešitve, ki jih je med drugim dal generalni sekretar OZN ter ki so predvidevali zlasti ustavitev ognja in izvedbo referendumu o samoodločbi pod nadzorom OZN.

19. Do danes tega referendumu še ni bilo.

20. Zdaj je največji del ozemlja Zahodne Sahare pod nadzorom Kraljevine Maroko, ki meni, da ima suverenost nad Zahodno Saharo, medtem ko Front Polisario nadzira manjši in zelo redko poseljeni del na vzhodu tega ozemlja. Ozemlje, ki ga nadzira Front Polisario, je od ozemlja, ki ga nadzira Kraljevina Maroko, ločeno s peščenim zidom, ki ga je zgradila ta država in ga nadzira maroška vojska. Velik delež beguncev iz Zahodne Sahare živi v taboriščih na alžirskem ozemlju blizu Zahodne Sahare, ki jih upravlja Front Polisario.

III – Tožba pri Splošnem sodišču in izpodbijana sodba

21. Front Polisario je 19. novembra 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa in naložitev stroškov Svetu.

22. Front Polisario je v utemeljitev tožbe navedla enajst razlogov, ki se nanašajo, prvič, na kršitev obveznosti obrazložitve, drugič, na neupoštevanje „načela posvetovanja“, tretjič, na kršitev temeljnih pravic, četrtič, na „kršitev načela usklajenosti politike Unije“, petič, na „kršitev temeljnih vrednot [U]nije in načel, ki urejajo njeno zunanje delovanje“, šestič, na „neizpolnitev cilja trajnostnega razvoja“, sedmič, na „kršitev načel in ciljev zunanjega delovanja Unije na področju razvojnega sodelovanja“, osmič, na kršitev načela varstva legitimnih pričakovanj, devetič, na dejstvo, da je sporni sklep „v nasprotju z več sporazumi, ki jih je sklenila Unija“, desetič, na kršitev splošnega mednarodnega prava in, enajstič, na kršitev „prava mednarodne odgovornosti Unije“.

23. Svet je v obrambo predlagal, naj se tožba zavrže kot nedopustna, ali če tožba ne bo zavržena, zavrne kot neutemeljena in naj se Front Polisario naloži plačilo stroškov.

24. S sklepom predsednika osmega senata Splošnega sodišča z dne 6. novembra 2013 je bila Evropski komisiji dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

25. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi najprej preučilo trditve Sveta in Komisije, da je treba tožbo zavreči kot nedopustno, ker Front Polisario ni dokazala, da obstaja kot pravna oseba in da ima procesno sposobnost, ter ker je sporni sklep ne zadeva ne neposredno ne posamično. Splošno sodišče je ta razloga za nedopustnost zavrnilo v točkah od 34 do 60 oziroma od 61 do 114 izpodbijane sodbe.

26. Potem je Splošno sodišče analiziralo razloge za razglasitev ničnosti, ki jih je navedla Front Polisario v podporo svojim predlogom, pri čemer je najprej navedlo, da ta stranka v bistvu „zatrjuje nezakonitost [spornega] sklepa, ker sta z njim kršena pravo Unije in mednarodno pravo“. ⁷ Splošno sodišče dodaja, da se „[z] vsemi tožbenimi razlogi [...] v resnici postavljata vprašanje, ali obstaja absolutna prepoved,

7 — Točka 117 izpodbijane sodbe.

da se v imenu Unije sklene mednarodni sporazum, ki bi se lahko uporabljal za ozemlje, ki ga dejansko nadzira tretja država, ne da bi Unija in njene države članice ali, splošneje, vse druge države priznale suverenost te države na tem ozemlju (v nadaljevanju: sporno ozemlje), in eventualno tudi vprašanje obstoja diskrecijske pravice institucij Unije v zvezi s tem, omejitev te pravice in pogojev za njeno izvrševanje“.⁸

27. Splošno sodišče je nato v točkah 127, 139, 148, 158, 167, 172, 175, 178, 199, 211 in 214 izpodbijane sodbe preučilo vseh enajst razlogov za razglasitev ničnosti, ki jih je navedla Front Polisario, in vse zavrnilo kot neutemeljene, enega pa zavrnilo kot nedopustnega.

28. Pri tem preučevanju je zlasti presodilo, da ni mogoče na podlagi nobene trditve Front Polisario „sklepati, da je s pravom Unije ali mednarodnim pravom absolutno prepovedano s tretjo državo skleniti sporazum, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju“.⁹

29. Hkrati je Splošno sodišče pridržalo preučitev vrste trditev Front Polisario v podporo prvemu, tretjemu, petemu, šestemu, devetemu in desetemu tožbenemu razlogu, ki so se po njegovem mnenju v bistvu nanašale na podredno vprašanje, in sicer pod kakšnimi pogoji lahko institucije Unije odobrijo sklenitev sporazuma, ki se lahko uporablja za sporno ozemlje.¹⁰

30. Na koncu je Splošno sodišče to vprašanje analiziralo v točkah od 223 do 247 izpodbijane sodbe. V zvezi s tem je v bistvu presodilo, da mora Svet kljub široki diskrecijski pravici v okviru vodenja zunanjih odnosov Unije, kadar namerava odobriti mednarodni sporazum, ki naj bi se uporabljal za sporno ozemlje in ki naj bi olajševal izvoz proizvodov, ki izvirajo iz tega ozemlja, v Unijo, najprej preučiti vse upoštevne elemente konkretnega primera ter se zlasti prepričati, da se ti proizvodi ne izkoriščajo v škodo prebivalcev navedenega ozemlja in da se s tem ne kršijo njihove temeljne pravice. Splošno sodišče je poudarilo tudi, da v tem primeru Svet svoje obveznosti ni izpolnil.

31. Splošno sodišče je na podlagi teh preudarkov v točki 247 izpodbijane sodbe sklenilo, da „Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da pred sprejetjem [spornega] sklepa preuči vse elemente obravnavanega primera“, in je zato ta sklep razglasilo za ničen „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma [o liberalizaciji] za Zahodno Saharo“.

IV – Postopek pred Sodiščem

32. Svet s pritožbo, ki jo je vložil na Sodišču 19. februarja 2016, temu predlaga, naj:

- izpodbijano sodbo razveljavi;
- dokončno odloči o sporu z zavrnitvijo tožbe in
- Front Polisario naloži plačilo stroškov, ki jih je na prvi stopnji in v okviru te pritožbe priglasil Svet.

33. Front Polisario v odgovoru na pritožbo, ki ga je vložila na Sodišču 9. maja 2016, temu predlaga, naj:

- primarno, pritožbo zavrže kot nedopustno;
- podredno, pritožbo zavrne kot neutemeljeno;

8 — Točka 117 izpodbijane sodbe.

9 — Točka 215 izpodbijane sodbe. Glej tudi točke 146, 165, 171, 198, od 205 do 211 in od 215 do 222 izpodbijane sodbe.

10 — Glej točke od 124 do 126, 147, 166, 172, 199 in 211 izpodbijane sodbe.

- še bolj podredno, če bi Sodišče ugodilo predlogom Sveta za razveljavitev izpodbijane sodbe, dokončno odloči o sporu z razglasitvijo ničnosti spornega sklepa na podlagi tožbenih razlogov, ki jih je Splošno sodišče zavrnilo, in
- Svetu naloži plačilo stroškov, ki jih je na prvi stopnji in v okviru te pritožbe priglasila Front Polisario.

34. Komisija v odgovoru na pritožbo, ki ga je vložila na Sodišču 3. maja 2016, temu predlaga, naj pritožbi ugodi.

35. Svet je v sodnem tajništvu Sodišča ob vložitvi pritožbe z ločeno vlogo predlagal obravnavo zadeve po hitrem postopku v skladu s členom 133 Poslovnika Sodišča.

36. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 7. aprila 2016 temu predlogu ugodil.

37. S sklepi predsednika Sodišča z dne 2., 13., 18. in 24. maja 2016 je bila Kraljevini Belgiji, Zvezni republiki Nemčiji, Kraljevini Španiji, Francoski republiki in Portugalski republiki dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta. Zvezna republika Nemčija pa ni predložila intervencijske vloge niti se ni udeležila obravnave.

38. S sklepom predsednika Sodišča z dne 9. junija 2016 je bila Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (maroška konfederacija za kmetijstvo in razvoj podeželja, v nadaljevanju: Comader) dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

39. Obravnava je bila 19. julija 2016, na njej pa so Svet, Comader, Kraljevina Španija, Francoska republika, Portugalska republika, Front Polisario in Komisija predstavili svoja ustna stališča.

V – Dopustnost pritožbe

A – Trditve strank

40. Front Polisario izpodbija dopustnost pritožbe z utemeljitvijo, da Svet nima pravnega interesa za njeno vložitev. V zvezi s tem najprej poudarja, da je bila z izpodbijano sodbo razglašena ničnost spornega sklepa samo „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma [o liberalizaciji] za Zahodno Saharo“. Drugič, trdi, da ne Kraljevina Maroko ne Unija nista pristojni za sklenitev sporazuma, ki se uporablja za Zahodno Saharo. Iz tega sklepa, da Svet ne bi imel koristi od morebitne ponovne vključitve Zahodne Sahare na področje uporabe sporazuma o liberalizaciji.

41. Svet in Komisija izpodbijata utemeljenost tega razlogovanja s primarno utemeljitvijo, da lahko institucije Unije vložijo pritožbo, ne da bi jim bilo treba dokazati pravni interes, in podredno utemeljitvijo, da je ta pogoj v tem primeru izpolnjen. Svet poleg tega trdi, da je utemeljitev stranke Front Polisario glede nedopustnosti pritožbe sama nedopustna, ker pomeni zahtevo za spremembo točke 220 izpodbijane sodbe in ker v skladu s členom 174 Poslovnika Sodišča ne sme biti navajana v okviru odgovora na pritožbo.

B – Presoja

42. V skladu s členom 56, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko „pritožbo [...] vložijo katera koli stranka, ki v celoti ali delno ni uspela s svojimi sklepnimi predlogi“.

43. To očitno velja za Svet, katerega stališče pred Splošnim sodiščem je bilo, da je tožba Front Polisario nedopustna oziroma, podredno, neutemeljena.

44. Ker je Splošno sodišče zavrnilo utemeljitve Sveta glede dopustnosti tožbe Front Polisario in sporni sklep razglasilo za delno ničen, Svet delno ni uspel s svojimi predlogi. Zato ima torej pravico do vložitve pritožbe zoper izpodbijano sodbo.

45. V vsakem primeru, kot je Sodišče presodilo v okviru drugih sporov kot sporov med Unijo in njeni uslužbenci, institucijam Unije ni treba dokazati pravnega interesa, da lahko vložijo pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča,¹¹ razen kadar predlagajo spremembo obrazložitve.¹²

46. Res je Sodišče v točki 46 sodbe z dne 19. julija 2012, Svet/Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group (C-337/09 P, EU:C:2012:471), presodilo, da „lahko [...] razglasi pritožbo za nedopustno, kadar zaradi dejstva, ki je nastalo po sodbi Splošnega sodišča, slednja postane neškodljiva za pritožnika [(v tem primeru za Svet)]“.

47. Vendar Front Polisario ne navaja nobenega dejstva, ki bi nastalo po izpodbijani sodbi in zaradi katerega bi ta postala neškodljiva. Zdi se, da pravi samo, da izrek izpodbijane sodbe, s katerim je razglašena ničnost spornega sklepa „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma [o liberalizaciji] za Zahodno Saharo“, ni v nasprotju z njeno trditvijo, da ne institucije Unije ne Kraljevina Maroko niso pristojne za sklenitev sporazuma, ki se uporablja za Zahodno Saharo.¹³

48. Tudi če njen namen ni v ničemer izpodbijati točko 220 izpodbijane sodbe¹⁴ (kar bi bilo tudi nemogoče brez nasprotne pritožbe), ta trditev ne more utemeljiti ugovora nedopustnosti Front Polisario. Ugovor nedopustnosti Front Polisario je treba torej zavrniti.

VI – Vsebinska presoja pritožbe

A – Primarno

49. Ker je bistvo problema v tem, ali se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo ali ne, bom začel s prvim delom drugega pritožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na uporabo tega sporazuma. Če je namreč odgovor na to vprašanje nikalen, je treba razveljaviti sodbo Splošnega sodišča, ki bi torej napačno uporabilo pravo, ko se je oprlo na nasprotno predpostavko, ter razglasiti tožbo Front Polisario za nedopustno, ker ta nima pravnega interesa in procesnega upravičenja.

1. Prvi del drugega pritožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na uporabo sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo

a) Trditve strank

50. Svet trdi, da je Splošno sodišče, da bi se izreklo o procesnem upravičenju Front Polisario, primarno v točkah od 73 do 103 izpodbijane sodbe preučilo, ali se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo ali ne. Meni, da je Splošno sodišče v točki 73 izpodbijane sodbe to preučitev začelo tako, da se je oprlo na predpostavko, da bi pritrdilni odgovor na tako vprašanje samodejno pomenil, da se lahko sporni sklep neposredno in posamično nanaša na Front Polisario. Dodaja, da je ta predpostavka pravno napačna, ker sporni sklep ne more ustvariti pravic in obveznosti, katerih obseg bi presegel ozemeljsko področje uporabe Pogodb, in zato nima nobenih pravnih učinkov na ozemlju Zahodne Sahare.

11 — Glej člen 56, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in sodbo z dne 22. februarja 2005, Komisija/max.mobil (C-141/02 P, EU:C:2005:98, točke od 48 do 51).

12 — Glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Iride/Komisija (C-329/09 P, EU:C:2011:859, točka 50).

13 — Glej točko 8 duplike Front Polisario.

14 — Po presoji Splošnega sodišča „sklenitev sporazuma, ki bi se lahko uporabljal na spornem ozemlju, med Unijo in tretjo državo v nobenem primeru ni v nasprotju s pravom Unije ali mednarodnim pravom, ki ga mora Unija spoštovati“.

51. Komisija pa meni, da okoliščina, da se sporazum o liberalizaciji *de facto* uporablja za ozemlje Zahodne Sahare,¹⁵ ne omogoča, da bi šteli, da obstaja „poznejša dejanska uporaba“ v smislu člena 31 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb z dne 23. maja 1969¹⁶ (v nadaljevanju: Dunajska konvencija), na podlagi katere bi lahko člen 94 pridružitvenega sporazuma razlagali tako, da se zaradi njega ta sporazum in sporazum o liberalizaciji uporabljata za ozemlje Zahodne Sahare.

52. Poleg tega bi bilo po mnenju Komisije v nasprotju z načelom relativnega učinka pogodb (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) iz člena 34 Dunajske konvencije, s pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe in odsotnostjo izrecne razširitve teh sporazumov na Zahodno Saharo, če bi šteli, da se zanj uporabljajo.

53. Front Polisario odgovarja, da Splošno sodišče ni preučilo vprašanja uporabe sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo, da bi to uporabilo za kakršno koli predpostavko glede dopustnosti tožbe, temveč da bi določilo dejanski in pravni okvir, v katerem je treba presoditi o njenem procesnem upravičenju. Svet in Komisija sta namreč dolgo trdila, da se ta sporazum ne uporablja za navedeno ozemlje, nato pa priznala, da se dejansko uporablja za proizvode, ki iz njega izvirajo. Ravno ta element naj bi bil eden izmed tistih, po katerih se ta sporazum razlikuje od dveh primerljivih sporazumov, ki jih je Kraljevina Maroko sklenila z Združenimi državami Amerike oziroma državami članicami Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA).

b) Presoja

54. Vprašanje ozemeljskega področja uporabe sporazuma o liberalizaciji (ki je odvisno od področja uporabe pridružitvenega sporazuma, ki je bil s prvim sporazumom spremenjen) je ključnega pomena v tej zadevi, ker prežema celotno ničnostno tožbo Front Polisario, vključno z vsebinskimi vprašanji¹⁷, ne samo vprašanjem procesnega upravičenja (in pravnega interesa) Front Polisario.

55. Svet v zvezi s tem trdi, da je Splošno sodišče s tem, da se je v točki 73 izpodbijane sodbe odločilo preučiti, ali se lahko sporni sklep neposredno in posamično nanaša na Front Polisario glede na (ne)uporabo sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo, „uporabo sporazuma, sklenjenega v skladu z zadevnim [spornim] sklepom, za ozemlje zunaj Unije postavilo za predpogoj, da se lahko navedeni sklep posamično in neposredno nanaša na [Front Polisario]“.¹⁸ Po mnenju Sveta naj bi bilo to v nasprotju s točkami 90, 91 in 94 sklepa Splošnega sodišča z dne 3. julija 2007, *Commune de Champagne* in drugi/Svet in Komisija (T-212/02, EU:T:2007:194), v katerem je to presodilo, da ima lahko sklep o potrditvi mednarodnega sporazuma učinke samo na ozemlju Unije.

15 — Glej točko 87 izpodbijane sodbe.

16 — Zbirka pogodb Združenih narodov, zvezek 1155, str. 331. Tako Splošno sodišče kot stranke se sklicujejo na Konvencijo o pogodbenem pravu, podpisano na Dunaju 23. maja 1969, čeprav se v skladu s členom 1 uporablja samo za pogodbe med državami, medtem ko je konvencija, ki se uporablja za pridružitvene sporazume in sporazume o liberalizaciji Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami, sklenjena na Dunaju 21. marca 1986, ki pa še ne velja. Res pa je, kot je presodilo Sodišče v točki 37 sodbe z dne 6. februarja 2014, *Helm Döngemittel* (C-613/12, EU:C:2014:52), da „je bilo mednarodno pogodbeno pravo v bistvu uzakonjeno z Dunajsko konvencijo in da se pravila te konvencije uporabljajo za sporazum, sklenjen med državo in mednarodno organizacijo, kot je Evro-mediteranski sporazum z [Arabsko republiko Egipt], če ta pravila izvirajo iz običajnega mednarodnega prava“. Glej v tem smislu tudi sodbo z dne 25. februarja 2010, *Brita* (C-386/08, EU:C:2010:91, točke od 40 do 42 in navedena sodna praksa), in člen 3(b) Dunajske konvencije. Zato ta pravila „zavezujejo institucije [Unije] in so del njenega pravnega reda“ (sodba z dne 25. februarja 2010, *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, točka 42). V teh sklepnih predlogih se bom skliceval na določbe Dunajske konvencije.

17 — Med drugim vprašanjem eksteritorialne uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah za Zahodno Saharo.

18 — Glej točko 24 pritožbe.

56. Po mojem mnenju je treba to trditev zavrniti preprosto zato, ker v zadevi, v okviru katere je bil sprejet sklep Splošnega sodišča z dne 3. julija 2007, *Commune de Champagne in drugi/Svet in Komisija* (T-212/02, EU:T:2007:194), obseg ozemelskega področja uporabe sporazuma, obravnavanega v navedeni zadevi, ni bil sporen. Splošno sodišče se je torej omejilo na preučitev, ali ima sklep o potrditvi zadevnega sporazuma „obvezne pravne učinke, ki lahko vplivajo na interese tožečih strank tako, da bistveno spremenijo [njihov] pravni položaj“.¹⁹

57. Čeprav se zdi, da je Splošno sodišče s tako presojo združilo pojma izpodbojnega akta in procesnega upravičenja, je vseeno res, da se v obravnavani zadevi Splošno sodišče ne bi moglo izreči o neposrednem in posamičnem nanašanju na Front Polisario, ne da bi prej presodilo, ali Zahodna Sahara spada na ozemelsko področje uporabe pridružitvenega sporazuma in sporazuma o liberalizaciji ali ne. Seveda, če Zahodna Sahara ne bi spadala na ozemelsko področje uporabe navedenih sporazumov, bi bilo izključeno njuno neposredno in posamično nanašanje na Front Polisario, saj se vse njene trditve v obravnavanem primeru opirajo na to uporabo.

58. Treba je torej preučiti trditve Komisije, da sporni sklep ni očitno spremenil pravnega položaja Front Polisario, ker naj se pridružitveni sporazum in s tem sporazum o liberalizaciji ne bi uporabljala za Zahodno Saharo. Komisija tako meni, da je Splošno sodišče v točkah od 88 do 104 izpodbijane sodbe napačno razložilo člen 94 pridružitvenega sporazuma.²⁰

59. Že na začetku je treba poudariti, da ni treba zavzeti stališča glede tega, ali lahko Kraljevina Maroko brez kršenja mednarodnega prava sklene mednarodni sporazum, ki se uporablja za Zahodno Saharo, v zvezi s čimer po mojem mnenju ni jasnega odgovora,²¹ temu pa poleg tega odločno nasprotuje Front Polisario.

60. Za namene obravnavane zadeve je namreč dovolj odgovoriti na ločeno vprašanje, ali se zadevna sporazuma uporabljata za Zahodno Saharo v skladu s členom 94 pridružitvenega sporazuma, ki določa, da se „pridružitveni sporazum uporablja za ozemlje Unije na eni strani in za *ozemlje Kraljevine Maroko* na drugi strani“.²²

61. V zvezi s tem opozarjam, da pojem „ozemlje Kraljevine Maroko“ v zadevnih sporazumih ni opredeljen.

62. Člen 29 Dunajske konvencije glede tega določa, da „[r]azen če iz mednarodne pogodbe ne izhaja drugačen namen ali se sicer ne ugotovi drugače, mednarodna pogodba zavezuje vsako državo pogodbenico na *njenem celotnem ozemlju*“.²³

63. Na to je mogoče gledati z dveh različnih zornih kotov.

64. Na eni strani Front Polisario in Komisija kljub različnim razlogom menita, da je Zahodna Sahara nesamoupravno ozemlje v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov in da kot taka ne more biti del ozemlja Kraljevine Maroko v smislu člena 94 pridružitvenega sporazuma. Nobeden od njiju ne priznava suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo.

19 — Glej točko 88.

20 — Glej zlasti točke od 27 do 30 odgovora Komisije na pritožbo.

21 — Vprašanje, ali upravna oblast ohrani prerogativo sklepanja mednarodnih sporazumov za račun in v imenu nesamoupravnega ozemlja, je bilo sproženo v zadevi glede Vzhodnega Timorja, in sicer med Portugalsko republiko (kot upravno oblastjo, ki jo je iz Vzhodnega Timorja izgnala Republika Indonezija) in Avstralsko zvezo (kot tretjo državo, ki je z Republiko Indonezijo sklenila mednarodni sporazum, ki se je uporabljal za Vzhodni Timor). Vendar Meddržavno sodišče ni vsebinsko odločalo o navedeni zadevi, ker je presodilo, da zaradi odsotnosti Republike Indonezije v sporu ne more izvajati svoje pristojnosti. Kljub temu je presodilo, da „samo na podlagi tega, da [je v nekaterih resolucijah skupščine in Varnostnega sveta] Portugalska navedena kot upravna oblast Vzhodnega Timorja, ni mogoče sklepati, da [te] resolucije [...] vzpostavljajo obveznost tretjih držav, da lahko pogodbe v zvezi z epikontinentalnim pasom Vzhodnega Timorja sklepajo izključno s Portugalsko“. Glej sodbo z dne 30. junija 1995, Vzhodni Timor (Portugalska proti Avstraliji), CIJ, Recueil, 1995, str. 90, točka 32.

22 — Moj poudarek.

23 — Moj poudarek.

65. Čeprav Komisija priznava, da sta se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji uporabljala za proizvode, s poreklom iz Zahodne Sahare, pa je na obravnavi poudarila, da je šlo zgolj za toleriranje, ki mu ni nasprotovala, kar bi sicer lahko storila na podlagi člena 86 pridružitvenega sporazuma, in dodala, da dejstvo, da tega člena ni uporabila, ne dokazuje njenega pristanka.

66. Na drugi strani Svet in Kraljevina Maroko menita, da se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo, vendar iz različnih razlogov. Kakor navaja Splošno sodišče v točki 100 izpodbijane sodbe, je po mnenju „Kraljevine Maroko Zahodna Sahara sestavni del njenega ozemlja“.

67. Kar zadeva Svet, je ta ves čas postopka pred Sodiščem in na obravnavi zagovarjal različna, celo protislovna stališča. Tu navajam zadnjo različico njegove razlage področja uporabe zadevnih sporazumov, ki jo je Svet podal v svojem odgovoru na obravnavi. V skladu s tem stališčem „Svet ni tiho sprejel razlage [Kraljevine] Maroko, da se sporazum [o liberalizaciji] uporablja za Zahodno Saharo kot del njenega ozemlja, kar bi lahko bilo znamenje posrednega priznanja [njene suverenosti]. Tiho je sprejel, da se sporazum [o liberalizaciji] [...] uporablja tudi za nesamoupravno ozemlje, ki ga upravlja Kraljevina Maroko, kar ne pomeni ne priznanja ne privolitve ne sprejetja. Kraljevina Maroko in Unija se zavedata, da sta njuni razlagi različni. Strinjata se, da se ne strinjata. V skladu z njunim medsebojnim razumevanjem Unija dopušča uporabo sporazuma na ozemlju Zahodne Sahare, [Kraljevina] Maroko pa tega ne uporablja kot argument v podporo svoji zahtevi po suverenosti“. Njegovo stališče je mogoče na kratko povzeti kot „uporaba brez priznavanja“, pri čemer Svet dodaja, da „ko je bil sporazum sklenjen [...], med [njegovimi] člani ni bilo nobenega dvoma [...] o tem, da [Kraljevina Maroko] šteje Zahodno Saharo za del svojega ozemlja“. Vendar Svet meni, da pričakovanje, da se bo zadevni sporazum uporabil za Zahodno Saharo, ne pomeni, da je zavzel stališče do vprašanja suverenosti nad ozemljem Zahodne Sahare.

68. Po mojem mnenju, če sklepamo samo na podlagi člena 94 pridružitvenega sporazuma, Zahodna Sahara ni del ozemlja Kraljevine Maroko v smislu navedenega člena, in sicer iz naslednjih razlogov.

i) Status Zahodne Sahare, kot ga opredeljuje člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov, in njegove posledice

69. Res je, kot je Sodišče razsodilo v točki 46 sodbe z dne 5. julija 1994, Anastasiou in drugi (C-432/92, EU:C:1994:277), v zvezi s pridružitvenim sporazumom med Unijo in Republiko Ciper,²⁴ da „mora [Unija] pri njegovi razlagi in izvajanju posebej upoštevati svojega partnerja pri sporazumu“.

70. Vendar to ne pomeni, da bi morala Unija sprejeti kateri koli pogled svojega partnerja na razlago in uporabo pridružitvenega sporazuma, zlasti kadar njen partner zagovarja stališča, ki jih mednarodna skupnost in Unija nista nikoli sprejeli.

71. Ker je Zahodna Sahara od leta 1963 vpisana na OZN-ov seznam nesamoupravnih ozemelj v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov,²⁵ iz tega izhaja, da glede na ta status spada na področje uporabe Resolucije 1514 (XV) v zvezi z uveljavljanjem pravice koloniziranih ljudstev do samoodločbe,²⁶ kot je razsodilo Meddržavno sodišče v točki 162 svetovalnega mnenja o Zahodni Sahari z dne 16. oktobra 1975.²⁷

24 — Glej Uredbo Sveta (EGS) št. 1246/73 z dne 14. maja 1973 o sklenitvi sporazuma o pridružitvi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Republiko Ciper (UL 1973, L 133, str. 1).

25 — Glej točki 3 in 57 izpodbijane sodbe in seznam, priložen poročilu generalnega sekretarja OZN z dne 1. februarja 2016 o „podatkih o ozemljih, posredovanih na podlagi člena 73(e) Ustanovne listine Združenih narodov“ (A/71/68). V tem smislu glej tudi dopis z dne 29. januarja 2002, ki ga je predsedniku Varnostnega sveta poslal namestnik generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravni svetovalec (S/2002/161), točka 6, v skladu s katerim „[p]renos upravne oblasti [s Kraljevine Španije] na [Kraljevino] Maroko in [Islamsko republiko] Mavretanijo leta 1975 ni vplival na status Zahodne Sahare kot nesamoupravnega ozemlja“.

26 — Glej točko 10 teh sklepnih predlogov.

27 — CIJ, Recueil 1975, str. 12.

72. V tem smislu se ne strinjam s stališčem Splošnega sodišča iz točke 56 izpodbijane sodbe, ki ga je Svet ponovil na obravnavi, da „je Zahodna Sahara ozemlje, *katerega mednarodni status je zdaj nedoločen*“.²⁸ Kar je zdaj nedoločeno, ni njen status, temveč njena prihodnost.

73. Ne strinjam se tudi s tem, da je Splošno sodišče Zahodno Saharo v točkah 117, 141, 142, 165, 198, 205, 210, 211, 215, 217, 220, 222, 223 in 227 izpodbijane sodbe opredelilo za „sporno ozemlje“.

74. V nasprotju z zadevo, v kateri je bila izrečena sodba z dne 6. julija 1995, Odigitria/Svet in Komisija (T-572/93, EU:T:1995:131)²⁹, v kateri sta bila uporabljena izraza „zone litigieuse“ v francoščini in „zone in dispute“ v angleščini (kar je lahko razlaga za drugačen besednjak Splošnega sodišča v obravnavani zadevi), tu ne gre za spor glede določitve mej, temveč za opredelitev posledic statusa Zahodne Sahare kot nesamoupravnega ozemlja v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov.³⁰

75. Kot taka ima Zahodna Sahara v skladu z navedeno listino „ločen in različen status od statusa države, ki jo upravlja, [...] tako dolgo, dokler ljudstvo [...] nesamoupravnega ozemlja ne uveljavi svoje pravice do samoodločbe v skladu z [Ustanovno listino Združenih narodov] in, natančneje, v skladu z njenim cilji in načeli“.³¹

76. Zato, kakor je zatrnila Komisija pred Splošnim sodiščem,³² ozemeljsko področje uporabe obravnavanih sporazumov ne more obsegati Zahodne Sahare brez izrecne razširitve, ki pa je v tem primeru ni.³³

77. V zvezi s tem je praksa držav, ki imajo ali prevzamejo odgovornost za upravljanje nesamoupravnih ozemelj, posebej pomembna, ker so to edine države, ki lahko razvijejo prakso v zvezi s tem.³⁴

78. V tem okviru je praksa Združenih držav Amerike, Nove Zelandije, Francoske republike in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska zlasti pomembna, ker so to štiri države³⁵ na seznamu upravnih oblasti, ki ga vodi OZN,³⁶ ki upravljajo šestnajst od sedemnajstih nesamoupravnih ozemelj s seznama, priloženega k navedenemu poročilu generalnega sekretarja OZN.³⁷

28 — Moj poudarek.

29 — Sodba Splošnega sodišča je bila potrjena s sklepom z dne 28. novembra 1996, Odigitria/Svet in Komisija (C-293/95 P, EU:C:1996:457). Zadeva se je nanašala na sporazuma o ribolovu, ki ju je Unija sklenila z Republiko Senegal in Republiko Gvineja Bissau, sporazuma, ki nista izključevala iz svojega ozemeljskega področja uporabe morskih območij, ki so bila predmet medsebojnih zahtev teh dveh držav. Tožeča stranka je v odškodninskem zahtevku Svetu in Komisiji očitala, da spornega območja nista izključila iz zadevnih sporazumov do posredovanja sodbe Meddržavnega sodišča.

30 — Glej v tem smislu sodbo R (Western Sahara Campaign UK) v The Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs and The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (2015) EWHC 2898 (Admin), točka 39, ki je podlaga za zadevo Western Sahara Campaign (C-266/16), v kateri teče postopek pred Sodiščem.

31 — Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov, ki je bila odobrena z Resolucijo Generalne skupščine OZN 2625 (XXV) z dne 24. oktobra 1970.

32 — Glej točko 75 izpodbijane sodbe.

33 — Nasprotno pa so na primer, kakor je poudarila Komisija, v sporazumu med Evropsko skupnostjo in Kraljevino Maroko o partnerstvu v ribiškem sektorju, odobrenem z Uredbo Sveta (ES) št. 764/2006 z dne 22. maja 2006 (UL 2006, L 141, str. 1), uporabljeni širši pojmi („vode pod suverenostjo ali jurisdikcijo Maroka“ in „vode pod maroško jurisdikcijo“), kar naj bi pomenilo, da je bil namen strank, da bi se uporabljal za vode pod jurisdikcijo Maroka (glej člena 2(a) in 11 navedenega sporazuma), kar naj bi vključevalo vode Zahodne Sahare.

34 — Pomen te prakse je poudarilo Meddržavno sodišče v sodbi z dne 20. februarja 1969 v zadevah Epikontinentalni pas v severnem morju (Zvezna republika Nemčija proti Kraljevini Danski; Zvezna republika Nemčija proti Kraljevini Nizozemski), CIJ, Recueil 1969, str. 3, pri čemer se je sklicevalo na prakso držav, „ki so še posebej zainteresirane“ (točka 74).

35 — Ne upoštevam kraljevine Španije, ki je tudi na seznamu, priloženemu poročilu generalnega sekretarja OZN z dne 1. februarja 2016 o „podatkih o ozemljih, posredovanih na podlagi člena 73(e) Ustanovne listine Združenih narodov“ (A/71/68), ker se od 26. februarja 1976 šteje za oproščeno vsakršne mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem Zahodne Sahare.

36 — Glej seznam, priložen poročilu generalnega sekretarja OZN z dne 1. februarja 2016 o „podatkih o ozemljih, posredovanih na podlagi člena 73(e) Ustanovne listine Združenih narodov“ (A/71/68).

37 — Združene države Amerike upravljajo ozemlje Guama, Ameriške Deviške otoke in ozemlje Ameriške Samoe. Nova Zelandija upravlja Tokelau. Francoska republika upravlja Novo Kaledonijo in Francosko Polinezijo. Združeno kraljestvo upravlja Angvilo, Bermude, Gibraltar, Kajmanske otoke, Falklandske otoke, otočji Turks in Caicos, Britanske Deviške otoke, Montserrat, otok Pitcairn in Sveto Heleno. Sedemnajsto nesamoupravno ozemlje je Zahodna Sahara.

79. V skladu s prakso Združenih držav Amerike, Nove Zelandije in Združenega kraljestva,³⁸ ki predstavljajo večino upravnih oblasti in ki upravljajo večino nesamoupravnih ozemelj, je pogoj za kakršno koli uporabo pogodb ali sporazumov za nesamoupravna ozemlja njihova izrecna razširitev pri njihovi ratifikaciji.³⁹

80. Unija šteje, da je Zahodna Sahara nesamoupravno ozemlje, vendar pa ni predvidena nobena izrecna razširitev pridružitvenega sporazuma in sporazuma o liberalizaciji na Zahodno Saharo niti v teh sporazumih niti je ob njuni ratifikaciji ni predvidela Kraljevina Maroko.

81. Poleg tega moje stališče podkrepljuje stališče Združenih držav Amerike, Republike Islandije, Kraljevine Norveške in Švicarske konfederacije, ki tudi štejejo, da Zahodna Sahara ne spada na ozemeljsko področje uporabe sporazumov o prosti trgovini, ki so jih sklenile s Kraljevino Maroko,⁴⁰ čeprav ti sporazumi tako kot pridružitveni sporazum ne izključujejo Zahodne Sahare iz njihovega ozemeljskega področja uporabe.⁴¹

82. Iz prej navedenega sklepam, da Zahodna Sahara ne more biti del ozemlja Kraljevine Maroko v smislu člena 94 pridružitvenega sporazuma. Zato se zanjo pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji ne moreta uporabljati.

ii) Nepriznavanje suverenosti Kraljevine Maroko nad Zahodno Saharo s strani Unije

83. Kot sta Svet in Komisija trdila pred Splošnim sodiščem⁴² in kot trdita pred Sodiščem, Unija in njene države članice niso nikoli priznale, da bi bila Zahodna Sahara del ozemlja Kraljevine Maroko ali pod njegovo suverenostjo.

38 — Le Francoska republika ima drugačno prakso, saj je na obravnavi pojasnila, da se pogodbe, ki jih sklene Francoska republika, uporabljajo za Novo Kaledonijo in Francosko Polinezijo, razen če nista izrecno izključeni.

39 — Glej „Guidelines on extension of treaties to overseas territories“ z dne 19. marca 2013, ki jih je izdal Foreign & Commonwealth Office iz Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske, na voljo na spletni strani: <https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-on-extension-of-treaties-to-overseas-territories>. V tem smislu glej tudi „Federal Tax Laws and Issues Related to the United States Territories“ z dne 15. maja 2012, ki jih je izdal odbor kongresa Združenih držav Amerike Joint Committee on Taxation, na voljo na spletni strani: <https://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=4427>. V tem smislu glej tudi „External Relations and International Legal Obligations“ na spletni strani vlade Tokelaua (<http://www.tokelau.org.nz/About+Us/Government.html>).

40 — Glej v tem smislu dopis izvršilnega urada predsednika Združenih držav Amerike z dne 20. julija 2004 kongresniku Josephu R. Pittsu, v skladu s katerim „Združene države in številne druge države ne priznavajo suverenosti Maroka nad Zahodno Saharo [...] [Sporazum o prosti trgovini] se bo uporabljal za trgovino in vlaganja na ozemlju [Kraljevine] Maroko, kot je mednarodno priznana, in ne bo vključeval Zahodne Sahare“ („The United States and many other countries do not recognize Moroccan sovereignty over Western Sahara [...] The [free trade agreement] will cover trade and investment in the territory of Morocco as recognized internationally, and will not include Western Sahara“). Ta dopis je na voljo na spletni strani uradnega lista kongresa (<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2004-07-22/pdf/CREC-2004-07-22-pt2-PgH6615-4.pdf#page=13>). V zvezi s tem glej tudi odgovor ministra za zunanje zadeve Kraljevine Norveške na poslansko vprašanje z dne 11. maja 2010, v skladu s katerim „se glede na to, da [Kraljevina] Maroko nima mednarodno priznane suverenosti nad Zahodno Saharo, ta ne šteje za del ozemlja [Kraljevine] Maroko v okviru [sporazuma o prosti trgovini]. [Ta sporazum] se torej ne uporablja za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare“ (glej spletno stran norveškega parlamenta <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=46630>). V zvezi s tem glej tudi mnenje zveznega sveta Švicarske konfederacije z dne 15. maja 2013, v skladu s katerim „se sporazumi o prosti trgovini med združenjem EFTA in Marokom ter Švico in Marokom uporabljajo izključno za ozemlje Kraljevine Maroko. Ozemlje Zahodne Sahare je v skladu z resolucijami OZN ‚nesamoupravno ozemlje‘ in ni del ozemlja [Kraljevine] Maroko. Če blago ni v skladu s pravili o poreklu iz zadevnega sporazuma (ker je na primer proizvedeno v Zahodni Sahari) in so kljub vsemu predložena zavajajoča dokazila o poreklu, oblikovana v okviru navedenega sporazuma (poreklo iz Maroka), potem se – po pravni potrditvi v okviru nadzornega postopka – preferencialna obravnava ne odobri“ (glej spletno stran švicarskega parlamenta <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20133178>). V zvezi s tem glej tudi odgovor ministra za zunanje zadeve Republike Islandije na poslansko vprašanje z dne 18. aprila 2016: „Strinjamo se z razlago sporazuma o prosti trgovini med združenjem EFTA in Marokom, ki so jo dali norveški in švicarski organi oblasti, da navedeni sporazum ne zajema proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare“ (glej spletno stran islandskega parlamenta <http://www.althingi.is/altext/raeda/145/rad20160418T160934.html>).

41 — Glej v zvezi s tem člen 2.1 sporazuma o prosti trgovini, sklenjenega 15. junija 2004 v Washingtonu D. C. med Združenimi državami Amerike in Kraljevino Marokom („Except as otherwise provided, this Chapter applies to trade in goods of a Party“), in člen 36 sporazuma o prosti trgovini, sklenjenega 19. junija 1997 v Ženevi med državami članicami EFTA in Kraljevino Maroko („ta sporazum se uporablja za ozemlje držav podpisnic, brez poseganja v določbe Protokola E,“ ki dovoljuje Kraljevini Norveški, da s področja uporabe sporazuma o prosti trgovini izključi ozemlje Svalbarda).

42 — Glej točke 74, 75 in 81 izpodbijane sodbe.

84. Svet tudi nikakor ni pojasnil, kako naj bi bilo pravno mogoče na določenem ozemlju uporabljati sporazum, sklenjen z neko državo, ne da bi bila priznana kakršna koli pristojnost ali pravna oblast te države nad tem ozemljem, in to brez sklicevanja na člene od 34 do 36 Dunajske konvencije in brez dokaza njihove uporabe v konkretnem primeru.

85. Ravno nasprotno, po mojem mnenju uporaba nujno in neizogibno pomeni priznavanje.

86. Poleg tega ne morem sprejeti teze Sveta o „uporabi brez priznanja“, s katero poskuša uskladiti uporabljivost oziroma uporabo zadevnih sporazumov za Zahodno Saharo in namen, da ne sprejme stališča glede kakršnega koli priznanja Unije in držav članic, da je Zahodna Sahara del Kraljevine Maroko. To nepriznavanje gotovo in dokončno izključuje možnost, da je bil pri sklepanju pridružitvenega sporazuma in sporazuma o liberalizaciji namen Unije, da bi se ta sporazuma uporabljala za Zahodno Saharo.

iii) Kako pa je z *de facto* uporabo za ozemlje Zahodne Sahare, ki bi pomenila „poznejšo dejansko uporabo“?

87. V postopku pred Splošnim sodiščem je Front Polisario navedla, da obstaja praksa, da se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji *de facto* uporabljata na ozemlju Zahodne Sahare, kar sta Svet in Komisija potrdila na obravnavi pred Splošnim sodiščem⁴³ ter ponovila pred Sodiščem⁴⁴.

88. Ne zdi se mi, da bi bilo s tem lahko razširjeno področje uporabe navedenih sporazumov na Zahodno Saharo, kot je to sprejelo Splošno sodišče v točki 103 izpodbijane sodbe.

89. Čeprav se sicer lahko „poznejša dejanska uporaba“ v smislu člena 31(3)(b) Dunajske konvencije⁴⁵ upošteva kot dodatni pokazatelj, kako naj se razume besedilo sporazuma glede na njegov predmet in namen, pa ta uporaba ni odločilna sama po sebi.⁴⁶

90. Kot trdi Komisija, elementi v zvezi s prakso Unije in Kraljevine Maroko glede uporabe zadevnih sporazumov za Zahodno Saharo, ki jih je Splošno sodišče preučilo v točkah od 78 do 87 izpodbijane sodbe, ne pomenijo „poznejše dejanske uporabe“ v smislu člena 31(3)(b) Dunajske konvencije.⁴⁷

43 — Glej točko 87 izpodbijane sodbe.

44 — Glej točko 65 (kar zadeva Komisijo) in točko 67 (kar zadeva Svet) teh sklepnih predlogov.

45 — Člen 31(1) navedene konvencije sicer določa, da se „pogodba [...] razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen,“ vendar člen 31(3)(b) določa, da se „[s]kupaj s kontekstom [...] upošteva [...] vsaka poznejša dejanska uporaba mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe“.

46 — Glej Air Transport Services Agreement Arbitration (Združene države Amerike proti Italijanski republiki), 1965, *Recueil des sentences arbitrales*, zv. XVI, str. 75, točka 99, ki se opira na svetovalno mnenje Stalnega meddržavnega sodišča z dne 12. avgusta 1922 o pristojnosti Mednarodne organizacije dela (MOD) za mednarodno urejanje delovnih pogojev oseb, zaposlenih v kmetijstvu (CPJL, serija B, str. 39–41).

47 — Člen 31(1) navedene konvencije sicer določa, da se „pogodba [...] razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen,“ vendar člen 31(3)(b) določa, da se „[s]kupaj s kontekstom [...] upošteva [...] vsaka poznejša dejanska uporaba mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe“.

91. Glede tega se ne strinjam z razlago mednarodnega prava, ki jo je Sodišče podalo v sodbi z dne 11. marca 2015, Oberto in O’Leary (C-464/13 in C-465/13, EU:C:2015:163), v kateri je presodilo, da „kot je razvidno iz sodne prakse Meddržavnega sodišča, lahko poznejša dejanska uporaba v okviru izvajanja mednarodne pogodbe *prevlada nad jasnim besedilom te pogodbe*, če ta uporaba odraža soglasje strank (CIJ, sodba z dne 15. junija 1962 v zadevi Tempelj Preah Vihear (Kambodža proti Tajski), Recueil, 1962, str. 6)“.⁴⁸

92. Najprej poudarjam, da je bila sodba Meddržavnega sodišča v zadevi Tempelj Preah Vihear izrečena pred podpisom Dunajske konvencije leta 1969. Zato se ne more neposredno nanašati na razlago člena 31(3)(b) navedene konvencije, določbe, ki takrat še ni obstajala.

93. Poleg tega v tej sodbi ne opažam, da bi Meddržavno sodišče izrecno ali implicitno dejalo, da poznejša dejanska uporaba pri izvajanju pogodbe lahko prevlada nad jasnim besedilom te pogodbe.

94. Nazadnje, čeprav ta določba odraža pravilo mednarodnega običajnega prava, je treba opozoriti, da Meddržavno sodišče ni potrdilo, da bi lahko poznejša praksa prevladala nad jasnim besedilom pogodbe, če ta praksa izraža soglasje strank.

95. Nasprotno, navedena sodba je ena od glavnih sodb Meddržavnega sodišča o pojmihih *estoppel* ali privolitve v mednarodnem pravu,⁴⁹ ki sta popolnoma različna od „poznejše dejanske uporabe“.

96. Zdi se mi nemogoče, da bi lahko „poznejša dejanska uporaba“ v nasprotju z običajnim pomenom besedila sporazuma prevladala nad tem besedilom, razen če to pomeni prakso, ki jo stranki poznata in sprejemata ter ki je dovolj razširjena in dovolj dolgotrajna, da lahko sama predstavlja nov sporazum. Vendar elementi iz spisa o tej zadevi, ki jih je Splošno sodišče preučilo v točkah od 78 do 87 izpodbijane sodbe, ne zadostujejo za vzpostavitev take prakse.

97. Prvič, odgovor, ki ga je Catherine Ashton, visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter podpredsednica Komisije, dala v imenu Komisije na poslanska vprašanja z referenčnimi številkami E-001004/11, P-001023/11 in E-002315/11 (UL 2011, C 286 E, str. 1), naveden v točki 78 izpodbijane sodbe, kot izjava ne predstavlja prakse v smislu izvajanja pridružitvenega sporazuma in sporazuma o liberalizaciji. Poleg tega Svet na obravnavi ni podprl stališča iz navedenega odgovora, da je Kraljevina Maroko *de facto* upravna oblast Zahodne Sahare.

98. Drugič, tudi obiski Zahodne Sahare, ki jih je opravil Urad za prehrano in veterinarstvo (OAV) Komisije in ki jih Splošno sodišče omenja v točki 79 izpodbijane sodbe, ne predstavljajo izvajanja obravnavanih sporazumov, ker v njih niso predvideni in se po mnenju Komisije ne morejo šteti za pokazatelja razlage, saj se nanašajo na vse proizvode, ki se vnesejo na ozemlje Unije, ne glede na carinski postopek, ki se zanje uporablja.

48 — Točka 61 (moj poudarek). Tempelj Preah Vihear je postavljen na vzpetini z istim imenom na vzhodnem delu gorske verige Dangrek, ki razmejuje jug Kraljevine Kambodže od severa Kraljevine Tajske. Leta 1904 sta Francoska republika, katere protektorat je bil takrat Kraljevina Kambodža, in Kraljevina Siam (prejšnje ime Kraljevine Tajske), podpisali konvencijo, ki je predvidevala ustanovitev mešane komisije, ki naj bi določila mejo med ozemljema. V skladu s to konvencijo je meja šla po črti, ki razmejuje vode med porečjema Nam Sena in Mekonga. Čeprav je v skladu s to določbo ta tempelj na tajskem ozemlju, ga je mešana komisija prisodila kamboškemu ozemlju. Potem ko je Kraljevina Kambodža dosegla neodvisnost, je Kraljevina Tajska leta 1954 zasedla ta tempelj.

49 — Glej na primer Crawford, J., *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8. izd., Oxford University Press, Oxford, 2012, str. od 419 do 421. Čeprav je mešana komisija postavila navedeni tempelj na kamboško ozemlje, Kraljevina Tajska ni nikoli nasprotovala zemljevidu, ki ga je ta komisija oblikovala in ki ji ga je predložila francoska vlada. Ker mu Kraljevina Tajska ni niti malo nasprotovala, je Meddržavno sodišče presodilo, da ga je tiho sprejela in da ne more izpodbijati kamboške suverenosti nad tem templjem. Glej v tem smislu str. 22, 23 in od 25 do 35 navedene sodbe.

99. Tretjič, tudi dejstvo, da ima 140 maroških izvoznikov, ki jih je Komisija odobrila na podlagi pridružitvenega sporazuma, sedež v Zahodni Sahari, na katerega se Splošno sodišče sklicuje v točki 80 izpodbijane sodbe, ne pomeni izvajanja obravnavanih sporazumov, in to toliko manj, ker imajo ti izvozniki sedež tudi v Maroku, kot ga priznavajo Unija in njene države članice, in imajo pravico, da na tej podlagi izkoristijo obravnavana sporazuma.

100. Nazadnje, čeprav sta Svet in Komisija navedla, kot je Splošno sodišče opozorilo v točki 87 izpodbijane sodbe, da se je sporazum o liberalizaciji *de facto* uporabljal za Zahodno Saharo, pa sta obseg in trajanje te uporabe neznana. Za obstoj „poznejše dejanske uporabe“ v smislu člena 31(3)(b) Dunajske konvencije „se morajo *stališča strank nesporno ujemati* in z njimi mora biti mogoče opredeliti pomen določbe pogodbe“. ⁵⁰ V obravnavanem primeru takega ujemanja ni, saj – kot je navedlo Splošno sodišče v točki 100 izpodbijane sodbe – „Kraljevina Maroko zadeve dojema popolnoma drugače“ kot Unija. ⁵¹

iv) Relativni učinek pogodb (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*)

101. Ker ni izrecne razširitve, bi bila uporaba obravnavanih sporazumov za Zahodno Saharo tudi v nasprotju s splošnim načelom mednarodnega prava o relativnem učinku pogodb (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*), katerega poseben izraz je člen 34 Dunajske konvencije, kot je presodilo Sodišče v sodbi z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91) ⁵².

102. Tako kot člen 94 pridružitvenega sporazuma, obravnavanega v tej zadevi, člen 83 pridružitvenega sporazuma EU-Izrael določa, da „se [ta] uporablja na [ozemlju Unije] na eni strani in na ozemlju Države Izrael na drugi strani“.

103. Naj spomnim, da tako kot v obravnavani zadevi in kljub drugačnemu mnenju Države Izrael o tem, Unija in njene države članice ne priznavajo ne suverenosti Države Izrael nad ozemljem Zahodnega brega in Gaze ne njene pristojnosti, da ti ozemlji mednarodno zastopa ter sklepa sporazume za njun račun in v njunem imenu kot okupacijska oblast teh ozemelj. ⁵³

104. V tem okviru je Sodišče presodilo, da proizvodi s poreklom iz Zahodnega brega ne spadajo na področje uporabe pridružitvenega sporazuma EU-Izrael „ob upoštevanju, prvič, načela splošnega mednarodnega prava o relativnem učinku pogodb [...] (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*) [...] in, drugič, dejstva, da je Unija sklenila sporazum o pridružitvi tudi s [Palestinsko osvobodilno organizacijo (PLO)], ki je delovala za račun Palestinske nacionalne oblasti Zahodnega brega in Gaze, ta sporazum pa se v skladu s svojim besedilom med drugim uporablja za ozemlje Zahodnega brega“. ⁵⁴

105. Ker je Zahodna Sahara nesamoupravno ozemlje v smislu člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov, predstavlja tretjo osebo (*tertius*) v razmerju do Unije in Kraljevine Maroko.

50 — Glej odločbo arbitražnega sodišča, ki sta ga ustanovili vlada Francoske republike in Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, kulturo in znanost (Unesco), z dne 14. januarja 2003 o vprašanju davčne ureditve za pokojnine, izplačane upokojenim uradnikom organizacije Unesco s prebivališčem v Franciji, *Recueil des sentences arbitrales*, zv. XXV (2003), str. 233, točka 74. Moj poudarek.

51 — Glej v tem smislu točke od 63 do 66 teh sklepnih predlogov.

52 — Navedena sodba v zvezi z Evro-mediteranskim sporazumom o pridružitvi med Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani in Državo Izrael na drugi strani, ki je bil podpisan 20. novembra 1995 v Bruslju (posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 33, str. 287, v nadaljevanju: pridružitveni sporazum EU-Izrael), se je nanašala na izvoz proizvodov, izdelanih na Zahodnem bregu, v Unijo.

53 — Meddržavno sodišče je v točki 78 svetovalnega mnenja z dne 9. julija 2004 o pravnih posledicah postavitve zidu na zasedenem palestinskem ozemlju, CIJ, *Recueil*, 2004, str. 136, presodilo, da „je Izrael zasedel ozemlja med zeleno črto [...] in prejšnjo vzhodno mejo Palestine pod mandatom leta 1967 v času oboroženega konflikta med Izraelom in Jordanijo. V skladu z mednarodnim običajnim pravom gre torej za zasedena ozemlja, nad katerimi ima Izrael okupacijsko oblast. Dogodki, do katerih je prišlo od takrat na teh ozemljih, [...] niso tega položaja v ničemer spremenili. Vsa ta ozemlja (vključno z vzhodnim Jeruzalemom) ostajajo zasedena ozemlja in Izrael je ohranil okupacijsko oblast nad njimi.“

54 — Točka 96 izpodbijane sodbe, v kateri se sklicuje na točke od 44 do 53 sodbe z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91).

106. Seveda obstajajo tudi izjeme od načela *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, med drugim tiste iz členov 35 in 36 Dunajske konvencije v zvezi s pogodbami, ki določajo obveznosti ali pravice za tretje države.

107. Če bi se v obravnavanem primeru sporazum o liberalizaciji uporabljal za Zahodno Saharo, ji ne bi nalagal obveznosti, temveč bi ji dajal pravico, da lahko v okviru preferencialnega carinskega režima, ki ga ta sporazum vzpostavlja, v Unijo izvažajo proizvode s poreklom z njenega ozemlja, za katere ta sporazum velja.

108. Vendar v skladu s členom 36 Dunajske konvencije, ki se nanaša na pogodbe, ki določajo pravice za tretje države, za tretjo državo nastane pravica samo, če v to privoli, ta privolitev pa se lahko šteje za dano, če ta ne izrazi nasprotno. Potrebno je še, da lahko to izrazi, vendar ker je Zahodna Sahara nesamoupravno ozemlje in ker Kraljevina Maroko šteje, da je člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov ne zavezuje, se njena privolitev ne more šteti za dano brez predhodnega posvetovanja z njenimi prebivalci ali predstavniki, ki pa ni bilo izvedeno.

109. Iz zgoraj navedenega izhaja, da se izjema od splošnega načela mednarodnega prava o relativnem učinku pogodb iz člena 36 Dunajske konvencije v obravnavanem primeru ne uporablja.

110. Zaradi tega je Splošno sodišče s tem, da je v točki 97 izpodbijane sodbe presodilo, da so „[o]koliščine te zadeve [...] drugačne, saj Unija v tem primeru ni sklenila pridružitvenega sporazuma, ki bi se nanašal na proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, niti s Front Polisario niti z drugo državo ali subjektom,“ razlikovalo med to zadevo in tisto, v kateri je bila izrečena sodba z dne 25. februarja 2010, Brita (C-386/08, EU:C:2010:91), vendar na tej podlagi ni sklepalo, da bi bila uporaba obravnavanih sporazumov za Zahodno Saharo v nasprotju s splošnim načelom relativnega učinka pogodb.

111. Vendar se na podlagi člena 94 pridružitvenega sporazuma in načela relativnega učinka pogodb Splošno sodišče ne more opirati na dejstvo, da „pridružitveni sporazum [...] ne vključuje nobene klavzule o razlagi in nobene druge določbe, katere rezultat bi bil, da bi bilo ozemlje Zahodne Sahare izključeno s področja uporabe tega sporazuma“. ⁵⁵ Prav tako ne more presoditi, da dejstvo, da institucije Unije niso „vztrajale, da se v besedilo sporazuma, odobrenega s [spornim sklepom], vključi klavzula o izključitvi take uporabe [...], dokazuje, da [...] sprejemajo razlago pridružitvenega sporazuma [...], v skladu s katero se ta sporazuma uporabljata tudi za del Zahodne Sahare, ki ga nadzira Kraljevina Maroko“. ⁵⁶

112. Menim torej, da je treba ugoditi prvemu delu drugega pritožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na uporabo sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo.

113. Splošno sodišče je namreč z ugotovitvijo v točki 103 izpodbijane sodbe, da „se sporazum [o liberalizaciji] [...], postavljen v kontekst, kot je opredeljen zgoraj, *uporablja* tudi za ozemlje Zahodne Sahare ali, natančneje, za večji del tega ozemlja, ki ga nadzira Kraljevina Maroko“, ⁵⁷ napačno uporabilo pravo, zaradi česar je po mojem mnenju treba izpodbijano sodbo razveljaviti.

114. V tem primeru je treba glede na to, da stanje postopka dovoljuje, da se o zadevi odloči v smislu člena 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ničnostno tožbo Front Polisario zavreči kot nedopustno, ker ta nima pravnega interesa in procesnega upravičenja, saj če se sporazum o liberalizaciji ne uporablja za Zahodno Saharo, ji razglasitev ničnosti spornega sklepa ne more v ničemer neposredno in posamično koristiti ali škoditi.

⁵⁵ — Točka 101 izpodbijane sodbe.

⁵⁶ — Točka 102 izpodbijane sodbe.

⁵⁷ — Moj poudarek. Očitno je, da je Splošno sodišče uporabilo izraz „se uporablja“ namesto „je uporabljen“, kar je glede na druge točke njegovo stališče.

115. Če Sodišče ne bi sledilo moji ugotovitvi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji uporabljata za Zahodno Saharo, bom v nadaljevanju analiziral druge pritožbene razloge.

B – *Podredno*

1. Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi s sposobnostjo Front Polisario biti stranka v postopku pred sodišči Unije

a) Trditve strank

116. Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče s tem, da je glede na razlogovanje v točkah od 34 do 60 izpodbijane sodbe sklenilo, da je treba Front Polisario šteti za pravno osebo s sposobnostjo, da na sodišču Unije zahteva razglasitev ničnosti spornega sklepa, napačno uporabilo pravo.

117. V zvezi s tem najprej v bistvu poudarjata, da Front Polisario nima pravne osebnosti v skladu s pravom države članice ali tretje države. Nato trdita, da se poleg tega ne more šteti za subjekt mednarodnega prava.

118. Nazadnje trdita, da sodna praksa⁵⁸, na katero se je oprlo Splošno sodišče, ko je v točkah od 48 do 52 izpodbijane sodbe ugotovilo, da ima Front Polisario procesno sposobnost, sicer izjemoma daje subjektom, ki nimajo pravne osebnosti, dostop do sodišč Unije, vendar dopustnost njihovih tožb pogojuje z dvema kumulativnima pogojema, od katerih Front Polisario ne izpolnjuje drugega, in sicer da jo Unija in njene institucije obravnavajo kot ločen subjekt, ki lahko ima lastne pravice ali za katerega lahko veljajo obveznosti ali omejitve (glej točke 52 in od 55 do 59 izpodbijane sodbe).⁵⁹

119. Po mnenju Sveta in Komisije bi morale Splošno sodišče ugotoviti, da drugi pogoj ni izpolnjen, ker Front Polisario ni bila ne upoštevana v aktih, ki so jih sprejele institucije Unije, ne „prizna[na] kot [njihova] sogovorni[ca] na pogajanjih“.⁶⁰

120. V teh okoliščinah naj bi nato napačno uporabilo pravo, ker se je v točkah od 56 do 59 izpodbijane sodbe oprlo na njen status zastopnika ljudstva Zahodne Sahare, ki ga Front Polisario priznava Generalna skupščina OZN, in na udeležbo tega subjekta pri pogajanjih o dokončnem statusu Zahodne Sahare, ki potekajo pod okriljem OZN, da je ugotovilo, da je tožba dopustna.

121. V odgovor Front Polisario trdi, prvič, da je subjekt mednarodnega prava glede na njen status nacionalnega osvobodilnega gibanja.

122. Drugič, nasprotuje temu, da bi Splošno sodišče pri ugotovitvi glede njene procesne sposobnosti napačno uporabilo pravo. V zvezi s tem opozarja, prvič, da Svet ne nasprotuje ugotovitvi Splošnega sodišča, da ima v skladu s svojim statutom interno strukturo, ki ji zagotavlja potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt.

58 — Glej sodbe z dne 8. oktobra 1974, *Union syndicale – Service public européen* in drugi/Svet (175/73, EU:C:1974:95); z dne 8. oktobra 1974, *Syndicat général du personnel des organismes européens/Komisija* (18/74, EU:C:1974:96); z dne 28. oktobra 1982, *Groupement des Agences de voyages/Komisija* (135/81, EU:C:1982:371), in z dne 18. januarja 2007, *PKK in KNK/Svet* (C-229/05 P, EU:C:2007:32), ter sklep z dne 14. novembra 1963, *Lassalle/Parlament* (15/63, EU:C:1963:47).

59 — Prvi pogoj zahteva, da ima subjekt statut in notranjo strukturo, ki mu zagotavlja potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt (glej točki 53 in 54 izpodbijane sodbe).

60 — Točka 49 izpodbijane sodbe.

123. Drugič, v bistvu meni, da je Splošno sodišče lahko ugotovilo, da ji ta procesna sposobnost v obravnavanem primeru omogoča, da se obrne na sodišče Unije, saj Svet in Komisija sama priznavata status zastopnika ljudstva Zahodne Sahare, da je stranka v pogajanjih z OZN o prihodnosti zadevnega ozemlja in da je legitimna sogovornica Unije v zvezi s tem.

b) Presoja

124. Opozarjam, da Svet in Komisija nasprotujeta samo delu razlogovanja, na katerega je Splošno sodišče oprlo svojo odločitev, da ima Front Polisario procesno sposobnost, čeprav nima pravne osebnosti. V tem smislu ne prerekata, da statut Front Polisario tej omogoča, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt.

125. Naj spomnim, da v nekaterih primerih pravo Unije priznava procesno sposobnost subjektom, ki nimajo pravne osebnosti. Kot je presodilo Sodišče v točki 144 sodbe z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet (C-229/05 P, EU:C:2007:32), „[n]a podlagi določb Statuta Sodišča, zlasti njegovega člena 21, določb Poslovnika Sodišča, zlasti njegovega člena [120], in določb Poslovnika Splošnega Sodišča, zlasti njegovega člena [76], organizacije, ki nimajo pravne osebnosti, [...] ne morejo vložiti tožbe. V [...] izjemnem položaju je treba postopkovna pravila, ki urejajo dopustnost ničnostne tožbe, uporabiti tako, da se, kolikor je potrebno, prilagodijo okoliščinam primera.“

126. V zvezi s tem se ne strinjam s stališčem Sveta iz točke 17 njegove pritožbe, ki se opira na sklep Splošnega sodišča z dne 3. aprila 2008, Landtag Schleswig-Holstein/Komisija (T-236/06, EU:T:2008:91), v skladu s katerim „se lahko procesna sposobnost na podlagi prava Unije avtonomno pripiše *samo*, kadar pravni položaj tožeče stranke ureja *izključno* pravo Unije“. ⁶¹

127. V nasprotju s trditvijo Sveta je Splošno sodišče v točki 22 navedenega sklepa, ki ga je Sodišče potrdilo s sklepom z dne 24. novembra 2009, Landtag Schleswig-Holstein/Komisija (C-281/08 P, neobjavljen, EU:C:2009:728), zgolj presodilo, da „v primeru tožb, ki jih vložijo poddržavne enote, Splošno sodišče presoja o obstoju pravne osebnosti tožeče stranke na podlagi nacionalnega javnega prava“.

128. Vendar Front Polisario ni poddržavna enota, za katero bi se lahko ta sodna praksa uporabljala, in poleg tega svoje procesne sposobnosti ne utemeljuje z nacionalnim pravom.

129. Stranke v resnici ne nasprotujejo dejstvu, da ima Front Polisario status in notranjo strukturo, ki ji zagotavljata potrebno avtonomijo, da v pravnih razmerjih nastopa kot odgovoren subjekt, vprašanje pa je, ali so Unija in njene institucije Front Polisario obravnavale kot ločen subjekt, ki lahko ima lastne pravice ali za katerega lahko veljajo obveznosti ali omejitve v smislu sodne prakse, navedene v točki 52 izpodbijane sodbe. ⁶²

130. Najprej je treba povedati, da vprašanje sposobnosti organizacije, za katero OZN priznava, da zastopa ljudstvo nesamoupravnega ozemlja, biti stranka v postopku še ni bilo nikoli postavljeno v sodni praksi Sodišča v zvezi s sposobnostjo subjektov brez pravne osebnosti biti stranka v postopku. Zato je do določene mere normalno, da primer Front Polisario ne spada točno v okvir primerov, obravnavanih v navedeni sodni praksi.

⁶¹ — Moj poudarek.

⁶² — Glej opombo 58 teh sklepnih predlogov.

131. V zvezi s tem poudarjam, da se je zadeva, v kateri je bila izrečena sodba z dne 28. oktobra 1982, *Groupement des Agences de voyages/Komisija* (135/81, EU:C:1982:371), nanašala na luksemburško družbo z omejeno odgovornostjo v ustanavljanju, katere sposobnost biti stranka je Komisija izpodbijala. V točki 9 sodbe je Sodišče presodilo, da „[Komisija] ni mogla izpodbijati sposobnosti biti stranka subjekta, ki mu je dovolila sodelovati na javnem razpisu in mu po primerjavi vseh ponudnikov poslala negativno odločbo“.

132. V obravnavani zadevi Svet ni nikoli dopustil, da bi Front Polisario sodelovala v postopku pogajanj o sporazumu o liberalizaciji.

133. Prav tako se je zadeva, v kateri je bila izrečena sodba z dne 18. januarja 2007, *PKK in KNK/Svet* (C-229/05 P, EU:C:2007:32), med drugim nanašala na „Kurdistan Workers' Party (PKK)“, katere sam obstoj je bil izpodbijan, vendar je bila predmet omejevalnih ukrepov, ki jih je sprejela Unija.

134. Sodišče je presodilo, da „če je zakonodajalec [Unije] menil, da je PKK še naprej obstajala v zadostni meri, da je bila predmet omejevalnih ukrepov iz [uredbe], je treba v skladu z načelom doslednosti in pravičnosti priznati, da je ta organizacija še naprej obstajala v zadostni meri, da ta ukrep lahko izpodbija. Iz vsakega drugečnega zaključka bi sledilo, da bi bilo mogoče organizacijo vključiti na sporni seznam, ne da bi bilo mogoče zoper to vključitev vložiti tožbo.“⁶³

135. V obravnavani zadevi se sporni sklep, s katerim je odobren mednarodni sporazum, sklenjen med Unijo in Kraljevino Maroko, ni nanašal na Front Polisario.

136. Primer Front Polisario sicer ne spada v okvir predpostavk iz sodb z dne 28. oktobra 1982, *Groupement des Agences de voyages/Komisija* (135/81, EU:C:1982:371), in z dne 18. januarja 2007, *PKK in KNK/Svet* (C-229/05 P, EU:C:2007:32), zdi pa se mi, nasprotno, bliže primeru, ki je obravnavan v sodbi z dne 8. oktobra 1974, *Union syndicale – Service public européen in drugi/Svet* (175/73, EU:C:1974:95).

137. V točki 12 navedene sodbe, ki se je nanašala na ničnostno tožbo sindikata brez pravne osebnosti zoper imenovanje določenih uradnikov, je Sodišče naštelo nekatere elemente, ki jih je treba upoštevati pri presoji procesne sposobnosti, med katerimi je dejstvo, da „so ga institucije Unije priznale kot sogovornika pri pogajanjih o težavah v zvezi s skupnimi interesi osebja,“ in sicer o drugi (širši) težavi od tiste, na katero se je nanašala tožba.

138. Na enak način je Front Polisario, čeprav se njena ničnostna tožba na Splošnem sodišču nanaša samo na sklep Sveta o sklenitvi sporazuma o liberalizaciji, eden od dveh sogovornikov, ki ju priznava OZN, in torej vse države članice in institucije Unije,⁶⁴ v zvezi z opredelitvijo prihodnosti Zahodne Sahare.

139. Poleg tega Front Polisario s svojo ničnostno tožbo želi kot predstavnik ljudstva Zahodne Sahare, ki ga priznava OZN, zaščititi pravice, ki jih ima to ljudstvo v skladu z mednarodnim pravom, in sicer pravico do samoodločbe in stalno suverenost nad naravnimi viri⁶⁵ Zahodne Sahare.⁶⁶

63 — Točka 112.

64 — Glej v tem smislu resoluciji Evropskega parlamenta, omenjeni v točki 37 izpodbijane sodbe, ter resolucije Skupne parlamentarne skupščine afriških, karibskih in pacifiških držav (AKP)-EU, navedene v opombi 79 odgovora Front Polisario na pritožbo.

65 — Načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri je opredeljeno kot „pravica ljudstev in narodov do uporabe in razpolaganja z naravnimi viri na njihovem ozemlju za zagotovitev njihovega razvoja in blaginje“ (dopis z dne 29. januarja 2002, ki ga je predsedniku Varnostnega sveta poslal namestnik generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravni svetovalec (S/2002/161), točka 14). Meddržavno sodišče je v točki 244 sodbe z dne 19. decembra 2005 v zadevi *Oborožene dejavnosti na ozemlju Konga (Demokratska republika Kongo proti Ugandi)*, CIJ, Recueil, 2005, str. 168, presodilo, da ima to načelo naravo načela mednarodnega običajnega prava.

66 — Glej v tem smislu dopis z dne 29. januarja 2002, ki ga je predsedniku Varnostnega sveta poslal namestnik generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravni svetovalec (S/2002/161), točka 24: „Če se viri nesamoupravnega ozemlja izkoriščajo v korist ljudstev tega ozemlja, v njihovem imenu ali ob posvetovanju z njihovimi predstavniki, se to izkoriščanje šteje za združljivo z obveznostmi upravnih oblasti v skladu z Ustanovno listino in resolucijami Generalne skupščine ter načelom ‚stalne suverenosti nad naravnimi viri‘, ki je v njih določeno.“

140. Iz teh sodb je razvidno, da je Sodišče želelo svojo sodno prakso prilagoditi zelo različnim okoliščinam, saj je resničnost vedno bogatejša kot domišljija zakonodajalcev in ne dopušča preveč formalističnega ali togega pristopa.

141. Te razlage sodne prakse Sodišča ne omajajo trditve Sveta in Komisije, da naj bi politična narava vprašanj v tej zadevi Sodišče pripeljala do tega, da izvede politično, in ne pravno analizo.

142. V tem smislu se strinjam z odgovorom Meddržavnega sodišča na take vrste trditve iz podobnega primera: „Sodišče meni, da dejstvo, da ima pravno vprašanje tudi politične vidike, ‚kot je to zaradi narave stvari pri številnih vprašanjih, ki nastanejo v mednarodnem okviru‘, ne zadostuje, da bi mu bila s tem odvzeta narava ‚pravnega vprašanja‘ in da bi bila Sodišču odvzeta pristojnost, ki mu jo izrecno daje njegov statut [...]‘. Ne glede na politične vidike postavljenega vprašanja Sodišče ne more zanikati pravne narave vprašanja, ki ga vodi k temu, da opravi nalogo, ki je predvsem sodna [...]“.“⁶⁷

143. Iz teh razlogov ima Front Polisario spodobnost biti stranka v postopku pred sodišči Unije v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

144. Ni treba torej preučiti, ali ima Front Polisario procesno sposobnost kot nacionalno osvobodilno gibanje, ki ima pravno osebnost in sposobnost v skladu z mednarodnim pravom.

145. Kljub temu je treba poudariti, da dejstvo, da Front Polisario nima posebnega statusa nacionalnega osvobodilnega gibanja v okviru Generalne skupščine OZN, kot ga je imela PLO, ne pomeni nujno in samodejno, kot trdita Svet in Komisija, da Front Polisario nima pravne osebnosti v skladu z mednarodnim pravom.

146. Ravno nasprotno, njeno priznanje kot nacionalno osvobodilno gibanje s strani več držav⁶⁸, kot zastopnik ljudstva Zahodne Sahare s strani Generalne skupščine OZN⁶⁹, njena včlanitev v mednarodno organizacijo „Afriška unija“, sklenitev sporazumov z Islamsko republiko Mavretanijo in Kraljevino Maroko⁷⁰ ter njena zaveza k spoštovanju ženevskih konvencij z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev vojn, podana v skladu s členom 96(3) Dopolnilnega protokola o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov z dne 8. junija 1977, govorijo v prid priznavanju pravne osebnosti, ki ga mednarodno pravo daje nacionalnim osvobodilnim gibanjem.

147. Prvi pritožbeni razlog je torej treba zavrniti.

2. Drugi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi s procesnim upravičenjem Front Polisario

148. Ta pritožbeni razlog ima tri ločene dele, pri čemer sem prvega že delno analiziral. Spodnje razlogovanje podajam podredno, za primer, da bi Sodišče moj predlog zavrnilo.

67 — Svetovalno mnenje z dne 9. julija 2004 o pravnih posledicah postavitve zidu na zasedenem palestinskem ozemlju, CIJ, Recueil, 2004, str. 136, točka 41.

68 — Na primer Republika Benin, Republika Jemen, Ljudska demokratična republika Alžirija, Republika Zelenortske otoki, Laoška ljudska demokratična republika, Grenada, Republika Tunizija, Islamska republika Iran in Republika Zambija.

69 — Glej resoluciji Generalne skupščine OZN o vprašanju Zahodne Sahare z dne 21. novembra 1979 (A/RES/34/37), točka 7, in z dne 11. novembra 1980 (A/RES/35/19), točka 10.

70 — Glej na primer mavretansko-saharski sporazum, podpisan v Alžiru 10. avgusta 1979 med Islamsko republiko Mavretanijo in Front Polisario, sporazum o kompromisu med Kraljevino Maroko in Front Polisario glede odprtih vprašanj v zvezi z identifikacijo, podpisan v Londonu 19. in 20. julija 1997, in sporazum o kompromisu med Kraljevino Maroko in Front Polisario glede vojaških baz, vojnih ujetnikov in političnih zapornikov ali pripornikov, podpisan v Lizboni 29. avgusta 1997.

a) Prvi del v zvezi z naravo spornega sklepa

i) Trditve strank

149. Svet trdi, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 70 in 71 izpodbijane sodbe presodilo, da je sporni sklep zakonodajni akt, napačno uporabilo pravo. Svet meni, da sporni sklep ni zakonodajni akt, ker njegova pravna podlaga, in sicer člen 207(4), prvi pododstavek, v povezavi s členom 218(6)(a) PDEU, ne omenja izrecno zakonodajnega postopka. Po njegovem mnenju to tudi ni predpis, ker se ne uporablja splošno. Zato se ne more neposredno in posamično nanašati na fizično in pravno osebo.

150. Front Polisario v odgovoru zavrača trditve Sveta in meni, da je namen Sveta, da bi bila spornemu sklepu odvzeta jamstva, ki jih daje pravni red Unije. Če sporni sklep ni zakonodajni akt, je po njenem mnenju gotovo predpis, saj gre za splošni akt.

ii) Presoja

151. Kot navaja Svet, v členih 207(4) in 108(6)(a) PDEU, ki sta pravna podlaga za sporni sklep, ni izrecno omenjen noben zakonodajni postopek, ne redni ne posebni, kot v členih 203, 349 in 352 PDEU.

152. Vendar ta ugotovitev ne zadošča za utemeljitev, da sporni sklep, ki uvaja splošna pravila v pravni red Unije, ni zakonodajni akt.

153. Člen 289(3) PDEU opredeljuje, da so zakonodajni akti „[p]ravni akti, sprejeti po zakonodajnem postopku“, in sicer po rednem zakonodajnem postopku ali posebnem zakonodajnem postopku.

154. V skladu s členom 289(2) PDEU posebni zakonodajni postopek pomeni, da „Svet s sodelovanjem Evropskega parlamenta [...] sprejema [...] sklepe“.

155. Člen 218(6)(a)(i) PDEU določa, da „Svet sprejme sklep o sklenitvi sporazuma po odobritvi Evropskega parlamenta pri pridružitvenih sporazumih“.

156. Ne razumem, kako se zahteva po predhodni odobritvi Parlamenta ne bi štela za sodelovanje Parlamenta v postopku.

157. Dejstvo, da je v členu 289(2) PDEU uporabljeno besedilo „[v] posebnih primerih, predvidenih v Pogodbah“, ne pomeni nujno, da mora vsaka določba Pogodbe DEU, ki določa zakonodajni postopek, ta postopek izrecno omenjati. Dovolj je, da se upošteva opredelitev iz te določbe.

158. To je še toliko bolj res, ker – kot je presodilo Sodišče v točki 55 sodbe z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025) – je „Lizbonska pogodba [...] zahtevala odobritev sklenitve mednarodnega sporazuma s strani Parlamenta prav za sporazume, ki vključujejo področja, za katera se na notranji ravni uporablja redni zakonodajni postopek, določen v členu 294 PDEU, ali posebni zakonodajni postopek, vendar le, če ta postopek zahteva odobritev Parlamenta“.

159. V vsakem primeru in v nasprotju s trditvijo Sveta, če sporni sklep ne bi bil zakonodajni akt, bi moral gotovo nujno biti predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, kot ga razlaga Sodišče v točkah 58 in 61 sodbe z dne 3. oktobra 2003, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625), saj je v tem primeru splošni akt (v tem, da v pravni red Unije uvaja

mednarodni sporazum⁷¹), ki ni zakonodajni akt.

160. To ne bi bilo v pomoč Svetu, saj bi bila lahko potem Front Polisario odvezana obveznosti, da dokaže posamično nanašanje, če bi bilo ugotovljeno, da sporni sklep ne potrebuje izvedbenega ukrepa.

161. Zato Splošno sodišče s tem, da je v točkah 70 in 71 izpodbijane sodbje presodilo, da je sporni sklep zakonodajni akt, sprejet po posebnem zakonodajnem postopku, ni napačno uporabilo prava.

b) Drugi del v zvezi z neposrednim nanašanjem na Front Polisario

i) Trditve strank

162. Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče večkrat napačno uporabilo pravo, ko je v točkah od 106 do 110 izpodbijane sodbje presodilo, da se sporni sklep neposredno nanaša na Front Polisario, ker sam sporazum o liberalizaciji vsebuje sklop določb, ki imajo neposredne učinke na pravni položaj Zahodne Sahare in se nanašajo na Front Polisario kot sogovornico Kraljevine Maroko v okviru pogajanj, ki bi med njima morala potekati pod okriljem OZN, za rešitev spora v zvezi s tem ozemljem.

163. Svet v zvezi s tem v bistvu trdi, da tudi če bi bil izkazan neposredni učinek nekaterih določb sporazuma o liberalizaciji, ki opredeljujejo pogoje uvoza v Unijo za proizvode s poreklom z ozemlja, za katerega se ta sporazum uporablja, na podlagi tega učinka ni mogoče šteti, da se sporni sklep neposredno nanaša na pravni položaj Front Polisario v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in to še toliko bolj, ker je Splošno sodišče v obravnavanem primeru v točki 203 izpodbijane sodbje poudarilo, da navedeni sporazum tega subjekta ne zavezuje. Pojma „neposredni učinek“ in „neposredno nanašanje“ naj bi bila namreč različna, pri čemer naj prvi ne bi bil upošteven ali vsaj ne odločilen v okviru preučitve obstoja drugega.

164. Poleg tega po mnenju Komisije sporazum o liberalizaciji nima neposrednega učinka v Uniji, saj je bilo za njegovo izvajanje treba sprejeti Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 812/2012 z dne 12. septembra 2012 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 747/2001 glede tarifnih kvot Unije za nekatere kmetijske in predelane kmetijske proizvode s poreklom iz Maroka⁷².

165. Nazadnje, pravni učinki na ozemlja, za katera ne velja pravo Unije, naj ne bi bili upoštevni v okviru preučitve, ki jo določa člen 263, četrti odstavek, PDEU.

166. V vsakem primeru naj bi bila izpodbijana sodba omejena na sklicevanje na posredno povezavo med domnevnimi pravnimi učinki določb sporazuma o liberalizaciji na ozemlje Zahodne Sahare, na proizvode, ki od tam izvirajo, in na njihove izvoznike ali uvoznike na eni strani ter na sodelovanje Front Polisario pri političnih pogajanjih glede reševanja spora v zvezi s tem ozemljem na drugi strani. V resnici bi moralo Splošno sodišče ugotoviti, da se sporni sklep ob upoštevanju njegovega namena in narave ne more neposredno nanašati na Front Polisario in, širše, na katero koli drugo nepriviligirano tožečo stranko, čeprav gre za subjekt, ki zahteva ozemlje, za katero naj bi se uporabljal mednarodni sporazum, odobren s takim sklepom.

71 — Glej sodbje z dne 30. aprila 1974, Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, točka 5); z dne 30. septembra 1987, Demirel (12/86, EU:C:1987:400, točka 7); z dne 15. junija 1999, Andersson in Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, točka 25); z dne 23. septembra 2003, Ospelt in Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, točka 27); z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 36), ter z dne 28. oktobra 2010, Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, točka 19).

72 — UL 2012, L 247, str. 7.

167. Front Polisario v odgovoru meni, da je glede na to, da se sporazum o liberalizaciji uporablja za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare, Splošno sodišče utemeljeno ugotovilo, da se sporni sklep neposredno nanaša nanjo. V zvezi s tem med drugim poudarja, da navedeni sklep ustvarja pravne učinke in se zato ne more šteti, da po svoji naravi ne more biti sodno izpodbijan. Nato poudarja, da je bil z navedenim sklepom odobren sporazum o liberalizaciji in da so torej že z njegovim sprejetjem nastali pravni učinki na pogoje izvoza v Unijo za proizvode s poreklom iz Zahodne Sahare. Nazadnje v bistvu trdi, da je lahko Splošno sodišče upravičeno štel, da se sporni sklep neposredno nanaša na njen pravni položaj, ker ji je Generalna skupščina OZN priznala vlogo zastopnika ljudstva Zahodne Sahare, ker je namen pogajanj v OZN v zvezi z Zahodno Saharo omogočiti uveljavitev pravice tega ljudstva do samoodločbe in ker je nadzor nad naravnimi viri temeljni element te pravice.

ii) Presoja

– Ali se lahko sklepi Sveta glede sklenitve mednarodnih sporazumov „neposredno nanašajo“ na nepriviligirane tožeče stranke?

168. Ne morem se strinjati s trditvijo Sveta, da sklepov o sklenitvi mednarodnih sporazumov, sprejetih na pravni podlagi člena 218(6) PDEU, zaradi njihove same narave ne morejo izpodbijati nepriviligirane tožeče stranke, kot je Front Polisario.

169. Zdi se, da je Svet s trditvijo, da ti sklepi po svoji naravi ne morejo imeti neposrednih učinkov in da zoper njih zato lahko vložijo ničnostno tožbo le privilegirane tožeče stranke, ki jim ni treba izkazati svojega procesnega upravičenja, izenačuje pojma izpodbojnega akta in procesnega upravičenja.

170. Naj spomnim, da „je iz ustaljene sodne prakse razvidno, da se za izpodbojne akte v smislu člena 263 PDEU štejejo vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, ne glede na obliko, in imajo zavezujoče pravne učinke“. ⁷³

171. Dejstvo, da imajo sklepi o sklenitvi mednarodnih sporazumov take učinke, je že dolgo časa izpostavljeno v sodni praksi Sodišča ⁷⁴, saj „bi se sicer izvrševanje pristojnosti, prenesenih na institucije [Unije] na mednarodnem področju, [izognilo] sodnemu nadzoru nad zakonitostjo iz člena [263 PDEU]“. ⁷⁵

172. Zato ne dvomim v izpodbojnost spornega sklepa.

173. Enako velja za pravni interes Front Polisario.

174. Kot je Sodišče presodilo v točki 25 sodbe z dne 17. aprila 2008, Flaherty in drugi/Komisija (C-373/06 P, C-379/06 P in C-382/06 P, EU:C:2008:230), mora „v skladu z ustaljeno sodno prakso pravni interes tožeče stranke ob upoštevanju predmeta tožbe obstajati ob vložitvi tožbe, sicer ta ni dopustna. Ta predmet in pravni interes morata obstajati do razglasitve sodne odločbe, sicer se postopek ustavi, kar predpostavlja, da ima lahko stranka, ki tožbo vloži, od izida te tožbe korist.“

175. Kolikor se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji uporabljata za Zahodno Saharo, je očitno, da lahko ničnostna tožba Front Polisario, ki meni, da je uporaba teh sporazumov za Zahodno Saharo v nasprotju s pravico njenega ljudstva do samoodločbe, načelom stalne suverenosti nad naravnimi viri in členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov, tej koristi.

73 — Sodba z dne 13. februarja 2014, Madžarska/Komisija (C-31/13 P, EU:C:2014:70, točka 54 in navedena sodna praksa).

74 — Glej sodbo z dne 9. avgusta 1994, Francija/Komisija (C-327/91, EU:C:1994:305, točka 15).

75 — Sodba z dne 9. avgusta 1994, Francija/Komisija (C-327/91, EU:C:1994:305, točka 16).

– Pojma neposrednega nanašanja in neposrednega učinka

176. Kot navaja Splošno sodišče v točki 105 izpodbijane sodbe, „iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pogoj, 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“.

177. Medtem ko Svet in Komisija ne nasprotujeta temu, da obstaja določena povezava med drugim merilom za pojem neposrednega nanašanja in pojmom neposrednega učinka,⁷⁶ Svet nasprotuje temu, da bi bilo prvo merilo v obravnavani zadevi izpolnjeno, Komisija pa nasprotuje temu, da je izpolnjeno drugo merilo.

178. Kar zadeva prvo merilo, da mora imeti izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj zadevne osebe, Svet trdi, da je treba merilo za neposredno nanašanje preučiti glede na zadevno osebo, in ne na zadevno ozemlje. Opira se torej na postulat, da se na pravni položaj ozemlja ne morejo nanašati določbe mednarodnega sporazuma, čeprav ima ta neposredni učinek, kar naj bi po njegovem mnenju pomenilo, da je treba preučiti učinke na pravni položaj zadevne osebe, in ne na pravni položaj zadevnega ozemlja.

179. S tem izhodiščnim postulatom, na katerem temelji stališče Sveta, se ne strinjam.

180. Najprej, dejstvo, da se določbe mednarodnega sporazuma lahko gotovo nanašajo na pravni položaj ozemelj, in to ne glede na to, ali imajo te določbe neposredni učinek, je izkazano, v obravnavanem primeru med drugim s svetovalnim mnenjem Meddržavnega sodišča z dne 16. oktobra 1975 o Zahodni Sahari⁷⁷, v okviru katerega je Kraljevina Maroko kot dokaz o izvajanju suverenosti nad Zahodno Saharo predložila nekatere mednarodne akte, ki naj bi po njenem mnenju pomenili, da druge države priznavajo to suverenost, ker so se nanašali na Zahodno Saharo.⁷⁸

181. Kot izhaja iz točke 108 navedenega mnenja, je Meddržavno sodišče preučilo, „ali [so] na njegovo analizo *pravnega položaja*, kot je izhajal iz preučitve internih aktov, na katere se je sklicevala [Kraljevina] Maroko, močno *vplivali* mednarodni akti, ki po njenem mnenju dokazujejo, da je bilo neposredno ali posredno priznано, da suverenost sultana vključuje [Zahodno Saharo]“. ⁷⁹ Ti akti so vključevali več mednarodnih sporazumov, ki jih je sklenila šerifska država (nekdanje poimenovanje Kraljevine Maroko),⁸⁰ in diplomatsko korespondenco o razlagi določbe neke pogodbe.⁸¹

76 — V zvezi s pojmom neposredni učinek je Sodišče v točki 54 sodbe z dne 21. decembra 2011, *Air Transport Association of America* in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864), presodilo, da je za uporabo določb pogodbe, na katere se sklicuje zaradi preučitve veljavnosti akta iz prava Unije, potrebno, da so „z vidika vsebine nepogojne in dovolj natančne“. V točki 55 navedene sodbe je Sodišče navedlo, da je „[t]ak pogoj [...] izpolnjen, kadar določba, na katero se sklicuje, vsebuje jasno in natančno obveznost, katere izpolnitev ali učinki niso odvisni od sprejetja nadaljnjega predpisa,“ kar ustreza neobstoju vmesnih pravil, ki ga zahteva drugo merilo za pojem neposrednega nanašanja.

77 — CIJ, *Recueil*, str. 12.

78 — Glej točke 98 in od 108 do 128.

79 — Moj poudarek.

80 — Gre za pogodbi in sporazum, ki so bili sklenjeni s Kraljevino Španijo v letih 1767, 1861 oziroma 1900, pogodbo, sklenjeno leta 1836 z Združenimi državami Amerike, in pogodbi, sklenjeni z Združenim kraljestvom v letih 1856 in 1895.

81 — Gre za člen 8 pogodbe iz Tetouana iz leta 1860, s katero je bila končana prva maroška vojna (1859–1860).

182. Zaradi tega, kot priznava Komisija v točki 30 odgovora na pritožbo, bi lahko uporabo pridružitvenega sporazuma in sporazuma o liberalizaciji v Zahodni Sahari šteli za poseganje v pravico do samoodločbe⁸² njenega ljudstva in bi lahko uporaba v tem smislu vplivala na pravni položaj tega ozemlja, ker daje določeno legitimnost uveljavljanju suverenosti Kraljevine Maroko.⁸³

183. Zaradi tega je treba preučiti tudi trditve Sveta, predstavljene na obravnavi, s katerimi izpodbija povezavo med neposrednim nanašanjem na ozemlje Zahodne Sahare (če bi bilo izkazano) in neposrednim nanašanjem na Front Polisario. To povezavo je Splošno sodišče ugotovilo v točki 110 izpodbijane sodbe na podlagi tega, da Front Polisario sodeluje na pogajanjih s Kraljevino Maroko pod okriljem OZN o prihodnosti Zahodne Sahare.

184. V zvezi s tem Svet trdi, da „Splošno sodišče samovoljno predpostavlja absolutno enakost med ozemljem in osebo, [...] ki izraža zahteve v zvezi z njim“. Po njegovem mnenju „ima sklepanje Splošnega sodišča smisel samo, če ima Front Polisario že po svoji naravi vlogo, da brani gospodarske interese Zahodne Sahare, kar bi pomenilo, da je njena institucionalna emanacija, priznana v mednarodnem pravu ali vsaj v mednarodni praksi“.

185. Strinjam se s to kritiko Sveta v smislu, da OZN Front Polisario priznava samo kot zastopnika ljudstva Zahodne Sahare v *političnem* procesu,⁸⁴ katerega namen je rešiti vprašanje samoodločbe ljudstva na tem ozemlju. V tem političnem okviru je zastopnik ljudstva Zahodne Sahare, pri čemer Kraljevina Maroko predstavlja drugo stranko v sporu, Kraljevina Španija pa od 26. februarja 1976 šteje, da nima nobene mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem Zahodne Sahare.

186. Vendar zadevni spor ni del političnega procesa, v katerem Front Polisario opravlja vlogo zastopnika ljudstva Zahodne Sahare, ki mu jo je priznala OZN.

187. Svet poleg tega prereka, da ima Front Polisario vlogo izključnega zastopnika ljudstva Zahodne Sahare. Celo Front Polisario meni, da ni edini subjekt, ki je pristojen zastopati ljudstvo Zahodne Sahare, ker je po njenem mnenju Kraljevina Španija še vedno upravna oblast Zahodne Sahare.⁸⁵

188. Res Kraljevina Španija od 26. februarja 1976 šteje, da nima nobene mednarodne odgovornosti v zvezi z upravljanjem Zahodne Sahare. Vendar ni mogoče kategorično izključiti, da bi Kraljevina Španija kljub svojemu umiku v mednarodnem pravu ohranila svojo vlogo upravne oblasti in da je v tej vlogi edini subjekt, ki ima pristojnost ali celo obveznost, da – tudi na pravnem področju – ščiti pravice ljudstva Zahodne Sahare, zlasti njegovo pravico do samoodločbe in suverenost nad naravnimi viri na tem ozemlju.

189. Namreč, ne da bi bilo sicer treba to vprašanje v tej zadevi rešiti na podlagi besedila o obveznosti, naloženi upravnim oblastem iz člena 73(a) in (b) Ustanovne listine Združenih narodov,⁸⁶ dvomim, da so lahko oproščene te naloge, ne da bi jo izpolnile ob upoštevanju interesov in potreb ljudstva zadevnega nesamoupravnega ozemlja.

82 — Glede nedotakljivosti pravice do samoodločbe kot obveznega pravila splošnega mednarodnega prava (*ius cogens*) in obveznosti *erga omnes*, ki ju morajo v *vseh* okoliščinah upoštevati vsi akterji, med drugim države in mednarodne organizacije, glej točko 259 teh sklepnih predlogov in tam navedeno sodno prakso.

83 — Pravico ljudstva Zahodne Sahare do samoodločbe je pred kratkim potrdil Varnostni svet: glej Resolucijo 2285 (2016) z dne 29. aprila 2016 (S/RES/2285).

84 — Glej resoluciji Generalne skupščine OZN A/RES/34/37, točka 7, in A/RES/35/19, točka 10.

85 — Glej točko 8 njenega odgovora na pritožbo.

86 — „Člani [...], ki so odgovorni ali pa prevzemajo odgovornost za upravljanje ozemelj, katerih ljudstva še niso dosegla polne stopnje samouprave, [...] sprejemajo kot *sveto dolžnost* obveznost, da bodo kar največ mogoče skrbeli za blaginjo [prebivalcev zahodne Sahare] in da bodo v ta namen: zagotovili [...] njihovo varstvo pred zlorabami [in] *razvijali njihovo sposobnost za samoupravo* [...] ter jim pomagali pri progresivnem razvoju njihovih *svobodnih političnih ustanov*“. Moj poudarek.

190. Ta dvom je še okrepljen zaradi tega, ker OZN še naprej šteje, da obvezanost sporočati Generalni skupščini OZN informacije o Zahodni Sahari iz člena 73(e) Ustanovne listine Združenih narodov nosi Kraljevina Španija.⁸⁷

191. Poleg tega Ministerio Fiscal (državno tožilstvo) Kraljevine Španije in Audencia Nacional (osrednje sodišče, Španija) priznavata vlogo Kraljevine Španije kot upravne oblasti Zahodne Sahare, ki „kot taka do konca obdobja dekolonizacije ohranja obveznosti, ki izhajajo iz členov 73 in 74 Ustanovne listine Združenih narodov, med katerimi so zaščita njenih državljanov pred kakršno koli zlorabo, vključno s sodno zaščito“.⁸⁸ Na tej podlagi je Kraljevina Španija razširila svojo mednarodno pristojnost na kazenskem področju na kazniva dejanja, storjena v Zahodni Sahari.⁸⁹

192. Opozarjam, da se je na obravnavi španska vlada vzdržala komentarja o stališču španskih pravosodnih organov in je dejala samo, da španska vlada upošteva odločitve španskih pravosodnih organov.

193. Skratka, glede tega vprašanja menim, da je povezava med spornim sklepom in Front Polisario preveč posredna, da bi lahko utemeljila neposredno nanašanje nanjo.

194. Iz teh razlogov menim, da je bilo v točki 110 izpodbijane sodbe napačno uporabljeno pravo, ker priznava neposredno nanašanje na Front Polisario.

195. Glede na to ugotovitev bom zgolj zaradi celovitosti analiziral drugo merilo za neposredno nanašanje, in sicer da sporni sklep ne dopušča nobene diskrecijske pravice svojim naslovnikom. Glede tega se ne strinjam z mnenjem Komisije, da to merilo v obravnavani zadevi ni izpolnjeno zaradi Izvedbene uredbe št. 812/2012, ki jo je morala sprejeti za izvajanje sporazuma o liberalizaciji.

196. Mojem mnenju je izpodbijani akt „samodej[en] in temelji izključno na ureditvi Unije *brez uporabe drugih vmesnih pravil*“.⁹⁰ Njegov začetek veljave omogoča uveljavljanje pravic in izvajanje obveznosti, ki jih določa sporazum o liberalizaciji.

197. Izvedbena uredba št. 812/2012 samo posodablja Uredbo Sveta (ES) št. 747/2001 z dne 9. aprila 2001 o zagotovitvi upravljanja tarifnih kvot Skupnosti in referenčnih količin za izdelke, ki so na podlagi sporazumov z nekaterimi sredozemskimi državami upravičeni do preferencialov, ter o razveljavitvi uredb (ES) št. 1981/94 in (ES) št. 934/95⁹¹ s strnjeno predstavitvijo (ena sama določba, skupaj z zbirno preglednico) *nekaterih* bistvenih reform, ki jih uvaža sporazum o liberalizaciji.

198. Kot izhaja iz člena 2 Protokola št. 1 iz Priloge 1 k sporazumu o liberalizaciji, ta namreč zadeva uvoz „kmetijskih proizvodov, predelanih kmetijskih proizvodov in rib ter ribiških proizvodov s poreklom iz Maroka“ v Unijo, medtem ko se zdi, da je Izvedbena uredba št. 812/2012 osredotočena samo na nekatere od teh proizvodov, ki se uvažajo v Unijo v okviru tarifnih kvot.⁹² Neobstoj izvedbene uredbe ne bi nikakor preprečil, da se sporazum uporabi za te in za druge proizvode.

199. Na obravnavi Komisija ni razložila, kako se z Izvedbeno uredbo št. 812/2012 izvaja sporazum o liberalizaciji, kar zadeva druge proizvode.

87 — Glej seznam, priložen poročilu generalnega sekretarja OZN z dne 1. februarja 2016 o „podatkih o ozemljih, posredovanih na podlagi člena 73(e) Ustanovne listine Združenih narodov“ (A/71/68).

88 — Glej sklep Audencia Nacional, sala de lo penal, pleno (osrednje sodišče, kazenski oddelek, občna seja), z dne 4. julija 2014, št. 40/2014, v rednem postopku št. 80/2013, na voljo na spletni strani http://www.ligaprodechoshumanos.org/documentos/20140710_sala_penal_audencia_nacional.pdf.

89 — Prav tam.

90 — Točka 105 izpodbijane sodbe. Moj poudarek.

91 — UL 2001, L 109, str. 2.

92 — Gre v bistvu za paradižnik, česen, kumare, bučke, klementine, jagode in kemično čisto fruktozo (glej člen 1 Izvedbene uredbe št. 812/2012 in njeno prilogo).

200. V vsakem primeru je treba tudi za proizvode, na katere se nanaša Izvedbena uredba št. 812/2012 (na primer paradižniki) in za katere obstaja tarifna kvota, katere podrobnosti ureja ta uredba, pripomniti, da Front Polisario ne trdi, kot bi navajal uvoznik, da se tarifna kvota iz sporazuma o liberalizaciji nanjo neposredno nanaša. Njen očitok je sama uporaba tega sporazuma za Zahodno Saharo, kar pa je vprašanje, ki nima nič z njegovim morebitnim izvajanjem s to uredbo.

201. Zato menim, da je drugo merilo za neposredno nanašanje iz točke 105 izpodbijane sodbe v obravnavani zadevi izpolnjeno.

c) Tretji del v zvezi s posamičnim nanašanjem na Front Polisario

202. Ta tretji del bom analiziral le za primer, da bi Sodišče ugotovilo, da se sporni sklep neposredno nanaša na Front Polisario.

i) Trditve strank

203. Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 111 in 113 izpodbijane sodbe presodilo, da se sporni sklep posamično nanaša na Front Polisario, ker sodeluje pri mednarodnih pogajanjih za rešitev spora o Zahodni Sahari in ker je zaradi tega v položaju, ki jo razlikuje od vseh drugih oseb, napačno uporabilo pravo. Tudi če bi bil priznan obstoj takega položaja, naj v razlogovanju Splošnega sodišča namreč ne bi bilo opredeljeno, v čem naj bi sporni sklep ob upoštevanju njegovega namena na kakršen koli način škodil Front Polisario v smislu sodne prakse. Nasprotno, njeno sodelovanje pri pogajanjih pod okriljem OZN naj bi dokazovalo samo splošni politični interes, ki ni v ničemer materialno in postopkovno povezan s spornim sklepom in sporazumom o liberalizaciji, saj so predmet tega zadnjega izključno trgovinska in carinska vprašanja.

204. Front Polisario pa trdi, da je v točkah 111 in 113 izpodbijane sodbe utemeljeno navedeno, da se sporni sklep posamično nanaša nanjo. V zvezi s tem najprej opozarja, da ni sporno in ni izpodbijano, da ima vlogo zastopnika ljudstva Zahodne Sahare in da je zaradi tega edina sogovornica Kraljevine Maroko v okviru pogajanj pod okriljem OZN. Nato poudarja, da namen teh pogajanj ni samo najti politično rešitev ozemelskega spora, kot navajata Svet in Komisija, temveč omogočiti, da ljudstvo Zahodne Sahare uveljavi pravico do samoodločbe. Na koncu poudarja, da se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo in njene naravne vire, nadzor nad temi pa je del navedene pravice.

ii) Presoja

205. Tudi če ta zadeva ne spada na področje sodne prakse Sodišča, ki jo navaja Komisija in ki se nanaša na procesno upravičenje do izpodbijanja sklepa Komisije na področju državnih pomoči, kar zadeva osebe, ki niso države članice naslovnice tega sklepa,⁹³ načeloma nič ne izključuje možnosti, da lahko Front Polisario izpolni merilo posamičnega nanašanja, čeprav zaradi posebnih okoliščin primer ne spada v okvir nobenega precedensa, ki ga je Sodišče že imelo priložnost preučiti.

206. V teh okoliščinah se ne strinjam z mnenjem Komisije, da je točka 113 izpodbijane sodbe v nasprotju s sodbo z dne 10. aprila 2003, Komisija/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217)⁹⁴, ker položaj Front Polisario nikakor ni primerljiv z Nizozemskimi Antili.

93 — Gre za sodbe z dne 2. februarja 1988, Kwekerij van der Kooy in drugi/Komisija (67/85, 68/85 in 70/85, EU:C:1988:38); z dne 24. marca 1993, CIRFS in drugi/Komisija (C-313/90, EU:C:1993:111), in z dne 9. julija 2009, 3F/Komisija (C-319/07 P, EU:C:2009:435).

94 — Zadeva, v kateri je bila izrečena navedena sodba, se je nanašala na ničnostno tožbo zoper dve uredbi, s katerimi je Komisija ukinila ugoden sistem uvoza riža iz čezmorskih držav in ozemelj (v nadaljevanju: ČDO).

207. V točkah 66 in 67 navedene sodbe je namreč Sodišče presodilo, da je večina v Unijo uvoženega riža s poreklom iz ČDO sicer prihajala iz Nizozemskih Antilov, vendar poleg tega, da je ta sektor predstavljal samo 0,9 % bruto domačega proizvoda Nizozemskih Antilov, Nizozemski Antili niso bili edina ČDO proizvajalka riža, na katero sta se nanašali zadevni uredbi.

208. Na podlagi tega je Sodišče v točki 68 navedene sodbe presodilo, da zadevni uredbi nista imeli hudih posledic v pomembnem gospodarskem sektorju Nizozemskih Antilov, v nasprotju z vsemi drugimi ČDO, in da jim zadevne določbe niso škodile zaradi značilnosti, ki jih razlikujejo od drugih ČDO, na katere se navedeni uredbi tudi nanašata.

209. Front Polisario še zdaleč ni v podobnem položaju kot Nizozemski Antili. V točki 69 navedene sodbe je Sodišče presodilo, da „splošni interes, ki bi ga lahko imela ČDO kot subjekt, pristojen za gospodarska in socialna vprašanja na svojem ozemlju, za doseg ugodnega rezultata za gospodarsko blaginjo tega ozemlja, ne more sam po sebi zadoščati, da bi se štelo, da se [zadevni akt] nanj posamično nanaša,“ poslanstvo Front Polisario pa se nikakor ne nanaša na gospodarska in socialna vprašanja.

210. Njeno poslanstvo, kot izhaja iz člena 8 njenega statuta, je veliko bolj splošno in je v bistvu privedi ljudstvo Zahodne Sahare, katerega edini zastopnik, ki ga priznava OZN,⁹⁵ je, do uveljavitve njegove pravice do samoodločbe.

211. Vendar iz istih razlogov kot v točkah od 185 do 194 teh sklepnih predlogov menim, da prej ugotovljeni elementi ne omogočajo ugotovitve, da je podano posamično nanašanje na Front Polisario.

212. Zato je Splošno sodišče s tem, da je v točki 113 izpodbijane sodbe presodilo, da obstaja posamično nanašanje spornega sklepa na Front Polisario, napačno uporabilo pravo.

213. Treba je torej razveljaviti točke od 110 do 114 izpodbijane sodbe, kar po mojem mnenju pomeni razveljavitev izpodbijane sodbe.

214. V skladu s to predpostavko bi bilo treba, ker stanje postopka dovoljuje, da se o zadevi odloči v smislu člena 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ničnostno tožbo Front Polisario zavreči kot nedopustno, ker ni neposrednega in posamičnega nanašanja.

215. Če Sodišče ne bi sledilo moji ugotovitvi, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da se sporni sklep neposredno in posamično nanaša na Front Polisario, napačno uporabilo pravo, bom v nadaljevanju analiziral druge pritožbene razloge.

C – Še bolj podredno

1. Tretji pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z nadzorom Splošnega sodišča nad diskrecijsko pravico Sveta na področju zunanjih gospodarskih odnosov

a) Trditve strank

216. Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče s tem, da je v točki 225 izpodbijane sodbe menilo, da zaradi široke diskrecijske pravice, priznane Svetu za namene sklepanja gospodarskih sporazumov s tretjimi državami, obstaja obveznost predhodne preučitve vseh upoštevnihih elementov zadevnega primera, napačno uporabilo pravo.

⁹⁵ — Glej resoluciji Generalne skupščine OZN z dne 21. novembra 1979 (A/RES/34/37), točka 7, in z dne 11. novembra 1980 (A/RES/35/19), točka 10.

217. V zvezi s tem izpodbijata, prvič, samo načelo take obveznosti. To bi lahko analizirali kot postopkovno jamstvo, ki ga pravo Unije zagotavlja v zameno za diskrecijsko pravico, ki jo ima lahko odločevalni organ v okviru upravnih postopkov, katerih namen je v posameznih primerih omogočiti izvajanje predpisov Unije, ki se nanašajo na tehnična področja, pri katerih je potrebna zahtevna presoja. Glede na namen takega postopkovnega jamstva naj ne bi bilo primerno, da bi ga prenesli na izvajanje široke diskrecijske pravice Sveta za namene sprejemanja zakonodajnih ali normativnih aktov, čeprav mora ta tudi upoštevati podatke, ki so v tem okviru na voljo. V vsakem primeru mora biti na političnem področju, kot je sklepanje mednarodnih sporazumov, sodni nadzor nad široko diskrecijsko pravico, priznano zakonodajalcu, omejen na preverjanje, ali izpodbijani akt ni očitno neprimeren glede na zadevni cilj.

218. Drugič, Svet in Komisija menita, da je Splošno sodišče s tem, da je opredelilo pravila za izvajanje obveznosti predhodne preučitve, ki je opredeljena v izpodbijani sodbi, napačno uporabilo pravo. Ta naj bi jo namreč povežalo z obstojem dvomov glede spoštovanja pravic ljudstva Zahodne Sahare, kot so navedeni v nekem poročilu sveta Front Polisario, namesto da bi ugotavljalo kršenje pravnega pravila ali obstoj očitne napake pri presoji. Poleg tega se tako poročilo zaradi svojega izvora ne more šteti za veljaven dokaz.

219. Front Polisario meni, da je obveznost predhodne preučitve, ki jo navaja Splošno sodišče, del temeljnih jamstev, ki morajo biti v okviru Unije, ki temelji na načelu pravne države, zagotovljena v primeru, da ima neka institucija Unije diskrecijsko pravico, in torej med drugim na področju zunanjih gospodarskih odnosov Unije. Poleg tega naj bi se ta obveznost navezovala na splošno načelo dobrega upravljanja, katerega upoštevanje bi moralo biti v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice⁹⁶ zagotovljeno ne samo v okviru upravnih postopkov, temveč tudi postopkov, ki vodijo do sprejetja normativnih aktov. Navedena obveznost naj bi namreč prispevala k temu, da lahko Svet svojo diskrecijsko pravico izvaja ob poznavanju dejstev, ne da bi kakor koli omejevala njen obseg, ter omogočala sodišču, da se prepriča, da ob njenem izvajanju ni bila storjena nobena očitna napaka pri presoji.

b) Presoja

220. V skladu z ustaljeno sodno prakso „je treba [...] zakonodajalcu Unije na področjih, na katerih mora sprejeti politične, gospodarske ali socialne odločitve in na katerih mora opraviti zahtevno presojo, priznati široko diskrecijsko pravico. Na podlagi tega je [Sodišče] sklenilo, da lahko na zakonitost ukrepa, sprejetega na teh področjih, vpliva le njegova očitna neprimernost glede na cilj, ki ga uresničuje pristojna institucija“.⁹⁷

221. V zvezi s tem, kot priznavajo sodišča Unije, imajo njene institucije to široko diskrecijsko pravico na področju zunanjih gospodarskih odnosov, na katero spadajo pridružitveni sporazumi in sporazumi o liberalizaciji.⁹⁸

96 — Glej sodbi ESČP z dne 8. julija 2003, Hatton in drugi proti Združenemu kraljestvu (CE:ECHR:2003:0708JUD00360229710, točka 128), in z dne 10. novembra 2004, Taşkin in drugi proti Turčiji (CE:ECHR:2004:1110JUD004611799, točka 119).

97 — Sodba z dne 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Svet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 77). V tem smislu glej tudi sodbe z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, točka 80); z dne 1. februarja 2007, Sison/Svet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, točka 33); z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 57); z dne 8. junija 2010, Vodafone in drugi (C-58/08, EU:C:2010:321, točka 52); z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točka 47), in z dne 28. novembra 2013, Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776).

98 — Glej sodbi z dne 10. marca 1998, Nemčija/Svet (C-122/95, EU:C:1998:94, točki 77 in 79), in z dne 6. julija 1995, Odigitria/Svet in Komisija (T-572/93, EU:T:1995:131, točka 38).

222. Seveda, kot poudarjata Svet in Komisija, sodna praksa, na katero se Splošno sodišče sklicuje v točki 225 izpodbijane sodbe⁹⁹, pri ugotovitvi, da obstaja splošna obveznost institucij Unije, da „skrbno in nepristransko preuči[jo] vse upoštevne okoliščine obravnavanega primera, na katere se opirajo dosežene ugotovitve“, pred sprejetjem zadevnega akta, na področju zunanjih gospodarskih odnosov ni upoštevna. Navedena sodna praksa namreč institucijam Unije nalaga take obveznosti, kadar nameravajo v okviru upravnega postopka¹⁰⁰ sprejeti sklep, ki vpliva na interese fizične ali pravne osebe.¹⁰¹

223. Vendar menim, da to, da se je Splošno sodišče sklicevalo na sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), in z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803), namesto na sodno prakso, navedeno v točki 220 teh sklepnih predlogov, ne vpliva na njegovo ugotovitev, saj se načela, ki se uporabljajo v upravnih postopkih, smiselno uporabljajo tudi v zakonodajnih postopkih.

224. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč zakonodajalec Unije, čeprav ima široko politično diskrecijsko pravico pri usklajevanju različnih splošnih interesov v okviru sprejemanja zakonodajnega akta ali predpisa, vedno obvezan upoštevati vse upoštevne „osnovne podatke“ in razpoložljiva „dejstva“.¹⁰² V tem okviru mora Sodišče preveriti, da je bilo to izvajanje uresničeno¹⁰³ in da sprejeti akt ni očitno neprimeren¹⁰⁴.

225. Glede tega menim, da je zlasti pomembna sodba z dne 16. aprila 2013, Španija in Italija/Svet (C-274/11 in C-295/11, EU:C:2013:240), ker se nanaša na sklep Sveta o odobritvi okrepljenega sodelovanja na podlagi člena 329(1) PDEU, ki – tako kot sporni sklep – spada v okvir tistega, kar je Komisija imenovala „trdno jedro diskrecijske pravice institucij Unije“.

226. Pri nadzoru zakonitosti navedenega sklepa je Sodišče skoraj dobesedno ponovilo načelo iz sodb z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14), in z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, točka 57), tega pa je Splošno sodišče povzelo v točki 225 izpodbijane sodbe, ko je presodilo, da „mora [Sodišče] zato v okviru nadzora nad spoštovanjem zahteve, da se sklep o odobritvi okrepljenega sodelovanja sprejme kot zadnje sredstvo, preveriti, ali je Svet *skrbno in nepristransko preučil za to upoštevne elemente* in ali je njegova ugotovitev dovolj obrazložena“.¹⁰⁵

227. Če so Svetu naložene te zahteve, kadar deluje kot zakonodajalec, je težko razumeti, da mu ne bi bile naložene, kadar uporablja poseben zakonodajni postopek za sklenitev mednarodnega sporazuma.¹⁰⁶

99 — Gre za sodbi z dne 21. novembra 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, točka 14), in z dne 22. decembra 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, točka 57).

100 — V okviru take vrste postopkov obveznost predhodne preučitve vseh upoštevnihih elementov, za katero lahko štejemo, da se navezuje na načelo dobrega upravljanja (glej sodbi z dne 29. marca 2012, Komisija/Estonija, C-505/09 P, EU:C:2012:179, točka 95, in z dne 7. aprila 2016, Holcim (Romunija)/Komisija, C-556/14 P, EU:C:2016:207, točka 80), pomeni postopkovno jamstvo, ki ga zadevnim osebam zagotavlja sklep, ki ga institucija namerava sprejeti, kot protitež široki diskrecijski pravici, ki jo ima na zadevnem področju.

101 — Glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 114).

102 — Glej sodbe dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točke od 120 do 123); z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točke od 57 do 59); z dne 8. julija 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točki 33 in 34), in z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točke od 48 do 50).

103 — Glej sodbi dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točke 122, 133 in 134), in dne 8. julija 2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, točka 34).

104 — Glej sodbe dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točka 99); z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 59); z dne 17. oktobra 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, točke od 48 do 51), in z dne 1. marca 2016, National Iranian Oil Company/Svet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, točke od 77 do 88).

105 — Sodba Španija in Italija/Svet (C-274/11 in C-295/11, EU:C:2013:240, točka 54).

106 — Glej točko 55 sodbe z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet (C-658/11, EU:C:2014:2025), v kateri je Sodišče v zvezi s členom 218(6), drugi odstavek, točka (a), PDEU presodilo, da je „Lizbonska pogodba [...] zahtevala odobritev sklenitve mednarodnega sporazuma s strani Parlamenta prav za sporazume, ki vključujejo področja, za katera se na notranji ravni uporablja redni zakonodajni postopek, določen v členu 294 PDEU, ali izredni zakonodajni postopek, vendar le, če ta postopek zahteva odobritev Parlamenta“.

228. Iz istih razlogov, kot so navedeni v točki 142 teh sklepnih predlogov, navedbe Komisije iz točk od 12 do 14 duplike glede politične narave vprašanja Zahodne Sahare ne morejo preprečiti omejenega nadzora, ki ga mora Sodišče izvajati na področju mednarodnih odnosov, na katerem imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico.¹⁰⁷

229. Iz teh razlogov menim, da Splošno sodišče s tem, da je v točki 225 izpodbijane sodbe presodilo, da mora „v primerih, ko ima institucija Unije široko diskrecijsko pravico, [...] 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“, ni napačno uporabilo prava.

230. Nazadnje, ne strinjam se niti s stališčem Komisije, da bi moralo Splošno sodišče, namesto da je predhodno preučitev upoštevni elementov navezalo na obstoj dvomov glede spoštovanja pravic ljudstva Zahodne Sahare, kot so navedeni v poročilu sveta Front Polisario, ugotavljati kršenje pravnega pravila ali obstoj očitne napake pri presoji.

231. Naj spomnim, da je Splošno sodišče razglasitev delne ničnosti spornega sklepa utemeljilo s kombinacijo več tožbenih razlogov Front Polisario, med drugim s prvim tožbenim razlogom, ki je bil nezadostna obrazložitev.¹⁰⁸

232. V tem okviru je Splošno sodišče najprej presodilo, da je imel Svet obveznost, da pred sprejetjem spornega sklepa preveri vse upoštevne okoliščine,¹⁰⁹ in v tem okviru zlasti upošteva vpliv, ki bi ga sklenitev sporazuma o liberalizaciji lahko imela na človekove pravice ljudstva Zahodne Sahare in na izkoriščanje naravnih virov na tem ozemlju.¹¹⁰

233. Splošno sodišče je na tej podlagi v točki 244 izpodbijane sodbe presodilo, da „[n]iti iz trditev Sveta niti iz elementov, ki jih je ta vložil v spis, ni razvidno, da je opravil [tako] preverjanje“.

234. Odločal je torej pred preučitvijo in *a fortiori* odločitvijo glede vprašanja, ali sporni sklep krši ali prispeva h kršenju človekovih pravic v Zahodni Sahari ali izkoriščanju njenih naravnih virov v nasprotju z mednarodnim pravom. Zato se sodna praksa, ki jo navaja Komisija¹¹¹ in ki se nanaša na nadzor nad zakonitostjo akta Unije glede na načela mednarodnega običajnega prava, v obravnavanem primeru ne uporablja.

235. Splošno sodišče tudi ni sprejelo stališča o resničnosti navedb iz poročila odvetnika Front Polisario, katerega dokazno vrednost izpodbija Komisija. Sodišče je zgolj navedlo, da „Svet ni predstavil nobenega posebnega komentarja in jih tudi ni zanimal, kar daje misliti, da ni obravnaval vprašanja, ali se naravni viri Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom izkoriščajo v korist prebivalstva tega ozemlja ali ne“.¹¹²

107 — V nasprotju s trditvijo Komisije v nobeni od resolucij Varnostnega sveta, navedeni v tej zadevi, ni omenjeno, da bi ta obravnaval vprašanje Zahodne Sahare v skladu s poglavjem VII Ustanovne listine Združenih narodov z naslovom „Ukrepi glede ogrožanja in kršitev miru ter dejanj agresije“, kar potrjuje pravni svetovalec OZN, ki navaja, da Varnostni svet ne obravnava vprašanja morebitnega kršenja načela stalne suverenosti prebivalcev Zahodne Sahare nad njenimi naravnimi viri (glej dopis z dne 29. januarja 2002, ki ga je predsedniku Varnostnega sveta poslal namestnik generalnega sekretarja za pravne zadeve, pravni svetovalec (S/2002/161), točka 13).

108 — Glej točko 226 izpodbijane sodbe.

109 — Glej točko 225 izpodbijane sodbe.

110 — Vprašanje, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je upoštevalo upoštevnost teh dveh vprašanj, je predmet petega pritožbenega razloga.

111 — Gre za sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 107), v kateri je Sodišče presodilo, da „se lahko posameznik sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava, [...] zato da bi Sodišče preučilo veljavnost akta Unije, če lahko po eni strani ta načela povzročijo dvom o pristojnosti Unije za sprejetje tega akta [...] in če lahko po drugi strani zadevni akt vpliva na pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije in lahko ustvarijo obveznosti glede na to pravo“.

112 — Točka 244 izpodbijane sodbe.

236. Ker Svet ni opravil obvezne preučitve vseh upoštevnihih okoliščin pred sprejetjem spornega sklepa na področju, na katerem ima široko diskrecijsko pravico, je Splošno sodišče v bistvu presodilo, da ne more opraviti sodnega nadzora, da bi ugotovilo, ali je sporni sklep očitno neprimeren ali ne.¹¹³ Pri tej ralsodbi ni napačno uporabilo prava.

237. Zato je treba tretji pritožbeni razlog zavrniti.

2. Četrty pritožbeni razlog: odlolanje Splošnega sodišča *ultra petitem*

a) Trditve strank

238. Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče s tem, da je v točkah 227 in 241 izpodbijane sodbe ugotavljalo, ali Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da preuči vse upoštevne okoliščine obravnavanega primera, preden je sprejel sporni sklep, in s tem, da je v točki 247 navedene sodbe ta sklep iz tega razloga razglasilo za delno ničen, v sodbi napačno uporabilo pravo. V nasprotju z navedbami iz točke 226 navedene sodbe in točke 125, na katero se prva sklicuje, naj Front Polisario namreč glede tega ne bi podala tožbenega razloga. S tem, da se je Splošno sodišče izreklo o tem vprašanju, naj bi torej po uradni dolžnosti obravnavalo razlog, ki ni razlog javnega reda, in to ne da bi predhodno Svet pozvalo, da se o tem izjavi.

239. Front Polisario izpodbija utemeljenost tega pritožbenega razloga, pri čemer v bistvu najprej poudarja, da Splošno sodišče ni odlolalo *ultra petitem*, saj je bil namen njene zahteve ravno razglasitev ničnosti spornega sklepa, ker je ta odobril uporabo sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo, nato trdi, da razlog za razglasitev ničnosti, na katerega se opira izrek izpodbijane sodbe, ni bil obravnavan po uradni dolžnosti, temveč da je bil naveden v točkah od 78 do 85 njene tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, in nazadnje trdi, da čeprav so bile trditve v zvezi s tem navedene v okviru tožbenega razloga nezadostne obrazložitve, jih je sodišče Unije moralo spraviti v okvir pravilne pravne opredelitve.

b) Presoja

240. Kot poudarja Front Polisario, je v točkah od 77 do 85 svoje tožbe, vložene pri Splošnem sodišču, izpodbijala veljavnost spornega sklepa zaradi nezadostne obrazložitve v okviru svojega prvega tožbenega razloga za razglasitev ničnosti.

241. V točki 79 te tožbe Front Polisario trdi, da „je Svet obvezan upoštevati celoten pravni in dejanski okvir, da se prepriča, da besedilo sporazuma ne more v ničemer kršiti mednarodnega prava ali posredno posegati v pravice saharskega ljudstva“.

242. Splošno sodišče je v zvezi s tem v točkah od 125 do 127 izpodbijane sodbe samo delno zavrnilo prvi tožbeni razlog, pri čemer je pridržalo preučitev očitka Front Polisario, da Svet pred sprejetjem spornega sklepa ni preučil upoštevnihih okoliščin obravnavanega primera. Splošno sodišče je to vprašanje preučilo v točkah od 226 do 247 izpodbijane sodbe.

113 — Glej v tem smislu sodbo z dne 7. septembra 2006, Španija/Svet (C-310/04, EU:C:2006:521, točke 99, 120 in 122).

243. Poleg tega je Splošno sodišče pridržalo preučitev vrste trditev Front Polisario v podporo tretjemu tožbenemu razlogu (kršitev temeljnih pravic), petemu tožbenemu razlogu (kršitev temeljnih vrednot Unije in načel, ki urejajo njeno zunanje delovanje), šestemu tožbenemu razlogu (kršitev cilja trajnostnega razvoja), devetemu tožbenemu razlogu (dejstvo, da je izpodbijani sklep v nasprotju z več sporazumi, ki jih je sklenila Unija) in desetemu tožbenemu razlogu (dejstvo, da je izpodbijani sklep v nasprotju s splošnim mednarodnim pravom) v delu, v katerem z njimi izpodbija izvajanje široke diskrecijske pravice Sveta.¹¹⁴

244. Iz teh razlogov menim, da Splošno sodišče ni odločalo *ultra petitum*, ko je preučevalo, ali bi bilo treba pred sprejetjem spornega sklepa preučiti vse zadevne okoliščine.

245. Zato je treba četrti pritožbeni razlog zavrnil.

3. Peti pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z uporabo Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in načela stalne suverenosti nad naravnimi viri

a) Prvi del v zvezi z obveznostjo preučitve vprašanja spoštovanja temeljnih pravic

i) Trditve strank

246. Komisija najprej trdi, da očitek kršenja Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kot ga je obravnavalo Splošno sodišče, ni bil razumljivo naveden v točkah od 111 do 115 tožbe, vložene na prvi stopnji.

247. Svet in Komisija trdita, drugič, da razlogovanje Splošnega sodišča v točkah 227, 228, 230 in 231 izpodbijane sodbje temelji na napačni razlagi in uporabi Listine o temeljnih pravicah. V zvezi s tem najprej poudarjata, da Splošno sodišče ni ugotovilo, da bi sporni sklep ali sporazum o liberalizaciji vseboval določbo, ki bi bila v nasprotju s temeljnimi pravicami, temveč tema aktoma očita, da dovoljujeta izvoz v Unijo za proizvode, pridobljene v okoliščinah, ki bi lahko posegale v temeljne pravice ljudstva Zahodne Sahare, in da s tem posredno spodbujata nespoštovanje nekaterih pravic iz Listine o temeljnih pravicah. Nato menita, da s takim razlogovanjem postane zakonitost aktov Unije odvisna od ravnanja tretjih držav, s katerimi Unija sklepa mednarodne sporazume. Nazadnje menita, da s takim razlogovanjem Listina o temeljnih pravicah pridobi ekstrateritorialni učinek v nasprotju s členom 52 te listine, ki bi ga bilo treba razumeti v tem smislu, da so institucije Unije zavezane k spoštovanju temeljnih pravic znotraj ozemelskega področja uporabe prava Unije, kot je opredeljeno v členu 51 PEU in členu 355 PDEU, in ne zunaj tega področja, razen izjemoma.

248. Tretjič in zadnjič, Svet in Komisija trdita, da se vprašanje spoštovanja človekovih pravic za namene zunanjega delovanja Unije upošteva v drugem postopkovnem okviru kot v tistem, ki ga je opredelilo Splošno sodišče. V skladu s členom 21 PEU in členom 205 PDEU naj bi namreč spodbujanje in zagovarjanje človekovih pravic predstavljala načelo in cilj, na katerih temelji mednarodno delovanje Unije. Zato bi ju moral Svet upoštevati pri vodenju zunanjih odnosov Unije, pri čemer ju lahko uravnoteži z drugimi načeli in cilji v skladu s svojo široko diskrecijsko pravico. V praksi bi se moralo stanje človekovih pravic v tretji državi šteti za politično vprašanje, zaradi katerega lahko Svet uporabi klavzule o nadzoru iz mednarodnih sporazumov, ki jih sklene Unija, ko taki sporazumi začnejo veljati. Spoštovanje človekovih pravic pa naj ne bi bilo okoliščina, ki bi morala biti predmet take predhodne preučitve, kot jo opredeljuje Splošno sodišče v točkah 228, 241 in 244 izpodbijane sodbje, niti temeljna zahteva, ki bi pogojevala sklenitev mednarodnega sporazuma.

114 — Glej točke 147, 166, 172, 199 in 211 izpodbijane sodbje.

249. Front Polisario izpodbija, da bi bila podana napačna uporaba prava, pri čemer v bistvu trdi, da je treba utemeljenost razlogov, ki jih izpodbijata Svet in Komisija, presoditi glede na poseben pravni in dejanski okvir, v katerem je Splošno sodišče odločalo. V zvezi s tem naj bi to ugotovilo, prvič, da je Zahodna Sahara zunaj meja Kraljevine Maroko, kot jih priznavajo OZN, Unija in njene države članice, drugič, da poleg tega Kraljevina Maroko nima nobenega mednarodnega mandata za njeno upravljanje in, tretjič, da se s sodelovanjem Sveta in Komisije sporazum o liberalizaciji, odobren s spornim sklepom, torej uporablja za nesamoupravno ozemlje.

250. Splošno sodišče naj bi nato presodilo, da ima v posebnem primeru, v katerem se mednarodni sporazum, ki ga sklene Unija, uporablja za sporno ozemlje, vprašanje temeljnih pravic poseben pomen. Iz tega naj bi izpeljalo, da bi moral Svet to vprašanje preučiti pred sprejetjem navedenega sklepa. Ta pristop naj bi bil v skladu s členom 51 Listine o temeljnih pravicah, ker ta člen Svet obvezuje k spoštovanju temeljnih pravic pri izvajanju pristojnosti na podlagi Pogodb, kot jih je izvajal v obravnavanem primeru. To naj bi bilo tudi v skladu s členom 205 PDEU, členom 21 PEU in določbami pridružitvenega sporazuma, ki v obravnavanem primeru nalagajo spoštovanje človekovih pravic.

251. Poleg tega Front Polisario poudarja, prvič, da je treba šteti, da se Listina o temeljnih pravicah uporablja osebno in materialno, saj ima precejšnje število Saharcev, ki so bili rojeni v obdobju, imenovanem „provincializacija“ Zahodne Sahare pod Kraljevino Španijo, špansko državljanstvo, in drugič, da je obstoj kršitev njihovih temeljnih pravic uradno ugotovljen v številnih dokumentih OZN in Evropskega sodišča za človekove pravice.

ii) Presoja

– Dopustnost ničnostnega tožbenega razloga Front Polisario zaradi kršenja temeljnih pravic

252. Ne strinjam se z mnenjem Komisije, da je tretji ničnostni tožbeni razlog Front Polisario zaradi kršenja temeljnih pravic nedopusten, ker ni razumljiv.

253. Iz točk od 96 do 101 in od 111 do 115 tožbe Front Polisario jasno izhaja, prvič, da po njenem mnenju sporni sklep krši temeljne pravice ljudstva Zahodne Sahare in zlasti člene 6, 17, 37, 47 in 53 Listine o temeljnih pravicah, ker prispeva k nadaljnji maroški prisotnosti v Zahodni Sahari.

– Očitek o napačni razlagi in uporabi Listine o temeljnih pravicah

254. V skladu s členom 3(5), členom 21(1), prvi pododstavek, (2)(b) in (3) in členom 23 PEU ter členom 205 PDEU so človekove pravice in njihova zaščita del bistvenih načel in vrednot Unije, na katerih mora temeljiti njeno mednarodno delovanje.

255. Kot je pred kratkim Sodišče presodilo glede mednarodnega sporazuma, odobrenega s sklepom Sveta¹¹⁵, katerega pravna podlaga je bila člen 37 PEU v povezavi s členom 218(5) in (6) PDEU, namreč „spoštovanj[e] načel pravne države in človekovih pravic ter človekovega dostojanstva [...] velja za vsakršno delovanje Unije, vključno na področju SZVP, kot je razvidno iz povezanih določb členov 21(1), prvi pododstavek, (2)(b) in (3), PEU ter 23 PEU“.¹¹⁶

115 — Gre za Sklep Sveta 2014/198/SZVP z dne 10. marca 2014 o podpisu in sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo in Združeno republiko Tanzanijo o pogojih za premestitev osumljenih piratov in z njimi povezanih zaseženih sredstev s pomorske sile pod vodstvom Evropske unije v Združeno republiko Tanzanijo (UL 2014, L 108, str. 1).

116 — Sodbi z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 101), in z dne 14. junija 2016, Parlament/Svet (C-263/14, EU:C:2016:435, točka 47).

256. Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba pristojnosti Unije izvrševati ob spoštovanju mednarodnega prava.¹¹⁷ Iz tega izhaja, da je treba – razen če je v praksi brez pomena – vprašanje skladnosti zadevnega sporazuma z mednarodnim pravom upoštevati pri predhodni preučitvi vseh upoštevanih okoliščin, ki jo morajo institucije opraviti pred sklenitvijo mednarodnega sporazuma.

257. Poleg obveznosti, ki izhaja iz prava Unije, da je treba preučiti splošno stanje človekovih pravic v drugi podpisnici mednarodnega sporazuma oziroma, natančneje, preučiti vpliv, ki bi ga ta sporazum lahko imel na človekove pravice, mednarodno pravo akterjem mednarodnega prava, med drugim državam in mednarodnim organizacijam, nalaga spoštovanje imperativnih pravil mednarodnega prava (*ius cogens*) in obveznosti *erga omnes*.

258. V zvezi s tem je Meddržavno sodišče presodilo, da „obveznosti *erga omnes* po svoji naravi ‚zadevajo vse države‘ in ‚glede na pomembnost obravnavanih pravic se lahko za vse države šteje, da imajo pravni interes, da so te pravice zaščitene“.¹¹⁸ Na tej podlagi je presodilo, da „so vse države obvezane, da ne priznajo nezakonitega stanja, ki izhaja iz [kršitve obveznosti *erga omnes*], in da ne zagotavljajo pomoči ali podpore za ohranjanje stanja, ki je nastalo zaradi te [kršitve]“.¹¹⁹

259. Zato se morajo institucije Unije pred sklenitvijo mednarodnih sporazumov prepričati o upoštevanju zelo omejenega seznama imperativnih pravil mednarodnega prava (*ius cogens*)¹²⁰ in obveznosti *erga omnes*¹²¹, ki vključujejo „zakonsko prepoved aktov agresije in genocida ter tudi načela in pravila v zvezi s temeljnimi človekovimi pravicami, vključno z zaščito pred suženjstvom in rasno diskriminacijo“¹²² ter pravico do samoodločbe¹²³.

260. V zvezi s tem je treba opozoriti, da Svet ne nasprotuje temu, da je splošno stanje človekovih pravic v drugi podpisnici mednarodnega sporazuma eden od elementov, ki jih je treba upoštevati pri pogajanjih o tem sporazumu in njegovi sklenitvi. Vendar mu je Front Polisario v točkah 32 in 82 svoje tožbe očitala, da pred sklenitvijo navedenega sporazuma ni preučil vpliva sporazuma o liberalizaciji na človekove pravice.

261. Ker je stanje človekovih pravic v Zahodni Sahari eno od spornih vprašanj med Front Polisario in Kraljevino Maroko ter ga zato obravnava generalni sekretar OZN v letnih poročilih o Zahodni Sahari,¹²⁴ ni mogoče trditi, da ni bilo gradiva za preučitev vpliva.

117 — Glej sodbe z dne 24. novembra 1992, Poulsen in Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, točka 9); z dne 16. junija 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, točka 45), in z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 291).

118 — Svetovalno mnenje z dne 9. julija 2004 o pravnih posledicah postavitve zidu na zasedenem palestinskem ozemlju, CIJ, Recueil 2004, str. 136, točka 155. V tem smislu glej tudi sodbo z dne 5. februarja 1970 v zadevi Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgija proti Španiji), CIJ, Recueil 1970, str. 3, točka 33.

119 — Svetovalno mnenje z dne 9. julija 2004 o pravnih posledicah postavitve zidu na zasedenem palestinskem ozemlju, CIJ, Recueil 2004, str. 136, točka 159.

120 — V skladu s členom 53 Dunajske konvencije je „[o]bvezno pravilo splošnega mednarodnega prava [(*ius cogens*)] tisto, ki ga je sprejela in priznala celotna mednarodna skupnost držav kot pravilo, od katerega ni dovoljeno nobeno odstopanje in ga je mogoče spremeniti samo s poznejšim pravilom splošnega mednarodnega prava enake narave“.

121 — Pravila, priznana kot imperativna pravila splošnega mednarodnega prava, sovpadajo s pravili, priznanimi kot obveznosti *erga omnes*. Glej Crawford, J., *op. cit.*, str. 595.

122 — Sodba Meddržavnega sodišča z dne 5. februarja 1970 v zadevi Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgija proti Španiji), CIJ, Recueil, 1970, str. 3, točka 34. Moj poudarek.

123 — Glej sodbe Meddržavnega sodišča z dne 30. junija 1995, Vzhodni Timor (Portugalska proti Avstraliji), CIJ, Recueil, 1995, str. 90, točka 29, in z dne 3. februarja 2006 v zadevi Oborožene dejavnosti na ozemlju Konga (nova tožba: 2002) (Demokratska republika Kongo proti Ruandi), CIJ, Recueil 2006, str. 6, točka 64, ter svetovalno mnenje z dne 9. julija 2004 o pravnih posledicah postavitve zidu na zasedenem palestinskem ozemlju, CIJ, Recueil, 2004, str. 136, točka 155. Glej tudi poročilo študijske skupine Komisije OZN za mednarodno pravo z naslovom „*Fragmentation du droit international: difficultés découlant de la diversification et de l'expansion du droit international*“, A/CN.4/L.702, 18. julij 2006, točka 33.

124 — Glej na primer poročilo generalnega sekretarja OZN z dne 19. aprila 2016 o stanju v Zahodni Sahari, S/2016/355, točke od 54 do 82.

262. Po mojem mnenju ne Svet ne Komisija ne nobeden od intervenientov ne navaja prepričljivega razloga, zaradi katerega glede na te zahteve institucije Unije ne bi bile obvezane pred sklenitvijo mednarodnega sporazuma preučiti stanja človekovih pravic v drugi podpisnici sporazuma in vpliv, ki bi ga lahko nanje imela sklenitev zadevnega sporazuma.

263. Opozarjam, da sta si Svet in Komisija sama letvico postavila zelo visoko, ko sta odločila, da je treba „[v]idike človekovih pravic [...] vključiti v oceno učinka, ko se slednja opravi za zakonodajne in nezakonodajne predloge [...] in trgovinske sporazume s pomembnimi gospodarskimi, socialnimi in okoljskimi učinki“.¹²⁵

264. Zato sploh ni presenetljivo, da je evropski varuh človekovih pravic v odločbi z dne 26. februarja 2016 v zadevi 1409/2014/MHZ o neizpolnitvi obveznosti Komisije, da pred sklenitvijo sporazuma o prosti trgovini med Unijo in socialistično republiko Vietnam opravi oceno učinka¹²⁶, ugotovil, da dejstvo, da Komisija ni navedla tehtnih razlogov za utemeljitev svoje zavrnitve, da bi opravila tako analizo, pomeni slabo upravljanje.

265. Res je, da – kot navajata Svet in Komisija – členi 2, 3 in 90 pridružitvenega sporazuma ter skupna izjava o členu 90 tega sporazuma, priložena sklepni listini navedenega sporazuma, Uniji omogočajo, da izpolnjuje svojo stalno obveznost spoštovanja in spodbujanja spoštovanja človekovih pravic ves čas trajanja sporazuma, katerega „bistveni element“ so.¹²⁷

266. Vendar kot navaja evropski varuh človekovih pravic v točki 24 odločbe z dne 26. februarja 2016 v zadevi 1409/2014/MHZ, je edini način, da ima lahko ocena učinka polni učinek, ta, da se opravi pred sklenitvijo zadevnega mednarodnega sporazuma, saj lahko Unija ravno pri pogajanjih o njem najboljše promovira svoje vrednote in cilje, katerih del je spoštovanje in varstvo človekovih pravic.

267. V nasprotju s trditvami Sveta in Komisije zaradi obveznosti, da se opravi ocena učinka sporazuma o liberalizaciji na človekove pravice, zakonitost aktov Unije ne postane odvisna od pravnih aktov tretje države, kot je Kraljevina Maroko.

268. Kot je presodilo Splošno sodišče v točki 231 izpodbijane sodbe, „če Unija dopušča, da se v njene države članice uvažajo proizvodi s poreklom iz te druge 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“.

269. Tudi če bi izpodbijali obstoj in iztožljivost takega načela v skladu s pravom Unije, je jasno, da mednarodno pravo Uniji in njenim državam članicam nalaga jasno obveznost, da ne priznajo nezakonitega stanja, ki izhaja iz kršitve načel in pravil v zvezi s temeljnimi pravicami, ter da ne pomagajo ali dajejo podpore pri ohranjanju stanja, ki je nastalo zaradi te kršitve. Za to morajo institucije Unije in njene države članice preučiti vpliv, ki bi ga zadevni mednarodni sporazum lahko imel na človekove pravice.

125 — Glej sklepe Sveta z dne 25. junija 2012 o človekovih pravicah in demokraciji, strateški okvir EU za človekove pravice in demokracijo ter akcijski načrt EU za človekove pravice in demokracijo, 11855/12, Priloga III, točka I.1, str. 11. V tem smislu glej tudi spremljajoče sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu z dne 28. aprila 2015 (JOIN(2015) 16 final, str. 24).

126 — Odločba je na voljo samo v angleškem jeziku na spletni strani evropskega varuha človekovih pravic (<http://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/64308/html.bookmark>).

127 — Komisija v točki 70 odgovora na pritožbo trdi, da Splošno sodišče ni razložilo, v čem bi bile človekove pravice v drugi podpisnici sporazuma bolje zaščitene, če bi Unija zavrnila sklenitev sporazuma. Vendar Splošno sodišče Svetu ni očitalo, da ni zavrnil sklenitve sporazuma o liberalizaciji s Kraljevino Maroko, temveč samo, da ni upošteval splošnega stanja človekovih pravic v tej državi in vpliva, ki bi ga lahko navedeni sporazum imel na človekove pravice (v Uniji in v Maroku). Nič v razlogovanju Splošnega sodišča ne izključuje možnosti, da bi se Svet po tej analizi lahko odločil skleniti zadevni sporazum.

270. V zvezi s trditvijo Sveta in Komisije, da je Splošno sodišče s tem, da se je v točki 228 izpodbijane sodbe sklicevalo na člene od 1 do 3, 5, 15, 16, 17, 31 in 32 Listine o temeljnih pravicah, dalo tem določbam ekstrateritorialni učinek v nasprotju s členom 51 te listine, je treba že na začetku opozoriti, da – kot priznavata Kraljevina Belgija in Komisija – imajo lahko temeljne pravice v nekaterih okoliščinah ekstrateritorialne učinke. Tako je gotovo v primeru, ko gre za dejavnost, ki jo ureja pravo Unije in ki se izvaja pod dejanskim nadzorom Unije in/ali njenih držav članic, vendar zunaj njihovega ozemlja.¹²⁸

271. Vendar ker v obravnavanem primeru ne Unija ne njene države članice ne izvajajo nobenega nadzora nad Zahodno Saharo in ta ni del ozemelj, za katera se uporablja pravo Unije, ne more iti za uporabo Listine o temeljnih pravicah za Zahodno Saharo, čeprav ima po trditvah Front Polisario veliko Saharcev špansko državljanstvo.

272. Torej, čeprav je Splošno sodišče v točki 228 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da „mora Svet skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente, da se prepriča, da dejavnosti proizvodnje proizvodov, namenjenih izvozu, [...] ne kršijo [...] temeljnih pravic [prebivalcev Zahodne Sahare]“, se ne more sklicevati na določbe Listine o temeljnih pravicah. V točki 228 izpodbijane sodbe je bilo torej napačno uporabljeno pravo.

273. Vendar če je v obrazložitvi sodbe Splošnega sodišča podana kršitev prava Unije, njen izrek pa je utemeljen z drugimi pravnimi razlogi, taka kršitev ne more povzročiti razveljavitve te sodbe in je treba spremeniti obrazložitev.¹²⁹

274. Tako je v obravnavanem primeru, saj dejstvo, da se je Splošno sodišče sklicevalo na Listino o temeljnih pravicah, ne vpliva na obveznost institucij Unije, ki izhaja iz prava Unije in mednarodnega prava,¹³⁰ da pred sprejetjem spornega sklepa preučijo stanje človekovih pravic v Zahodni Sahari in vpliv, ki bi ga sklenitev zadevnega sporazuma lahko imela v zvezi s tem.

275. V zvezi s tem naj opozorim, da je razlogovanje glede diskrecijske pravice institucij Unije in elementov, ki jih morajo te upoštevati, ki ga je Splošno sodišče uporabilo za utemeljitev razglasitve delne ničnosti spornega sklepa, temeljilo na kombinaciji več tožbenih razlogov Front Polisario, med drugim na nezadostni obrazložitvi, kršenju temeljnih pravic, kršenju vrednot, na katerih temelji zunanje delovanje Unije (člen 21 PEU in člen 205 PDEU), in na kršenju mednarodnega prava.

276. V tem okviru bi se moralo Splošno sodišče sklicevati na načela in pravila v zvezi s temeljnimi človekovimi pravicami,¹³¹ ki v skladu s sodno prakso Meddržavnega sodišča predstavljajo obveznosti *erga omnes* v mednarodnem pravu, ki jih morajo države ščititi, in te države ne smejo dajati pomoči ali podpore za ohranjanje stanja, ki nastane zaradi njihovega kršenja.¹³²

128 — Glej po analogiji sodbe ESČP z dne 23. marca 1995, *Loizidou proti Turčiji* (ugovor nedopustnosti) (CE:ECHR:1995:0323JUD001531889), ki se je nanašala na dejanja države, storjena v pravnem prostoru Evropske konvencije o človekovih pravicah, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP), vendar zunaj njenega ozemlja, ter z dne 7. julija 2011, *Al-Skeini in drugi proti Združenemu kraljestvu* (CE:ECHR:2011:0707JUD005572107), in z dne 7. julija 2011, *Al-Jedda proti Združenemu kraljestvu* (CE:ECHR:2011:0707JUD002702108), ki sta se nanašali na dejanja države, storjena na ozemlju zunaj prostora ESČP. Mogoče je tudi, da nastane ekstrateritorialni učinek v nasprotju z ESČP z dejanjem države, storjenim na njenem ozemlju (glej sodbo ESČP z dne 7. julija 1989, *Soering proti Združenemu kraljestvu* (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888)).

129 — Glej sodbo z dne 9. septembra 2008, *FIAMM in drugi/Svet in Komisija* (C-120/06 P in C-121/06 P, EU:C:2008:476, točka 187 in navedena sodna praksa).

130 — Glej točke od 254 do 258 teh sklepnih predlogov.

131 — V zvezi s tem bi se lahko sklicevalo na pravice, ki so priznane in zaščitene z Mednarodnim paktom o državljanskih in političnih pravicah, podpisanim v New Yorku (Združene države Amerike) 16. decembra 1966, ki se mu je do zdaj pridružilo 168 od 193 držav članic OZN, vključno z vsemi državami članicami Unije in Kraljevino Maroko.

132 — Glej točki 257 in 258 teh sklepnih predlogov. V tem smislu glej tudi Crawford, J., *op. cit.*, str. od 589 do 600 in od 642 do 644.

277. Seveda je Sodišče v točki 107 sodbe *Air Transport Association of America in drugi* (C-366/10, EU:C:2011:864) presodilo, da „se lahko posameznik sklicuje na načela mednarodnega običajnega prava, [...] zato da bi Sodišče preučilo veljavnost akta Unije, če lahko po eni strani ta načela povzročijo dvom o pristojnosti Unije za sprejetje tega akta [...] in če lahko po drugi strani zadevni akt vpliva na pravice, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije in lahko ustvarijo obveznosti glede na to pravo“.

278. Vendar ne gre za zakonitost spornega sklepa glede na načela mednarodnega prava, temveč za njegovo zakonitost glede na neupoštevanje vseh upoštevnihih okoliščin pred njegovim sprejetjem, med drugim njegove združljivosti z mednarodnim pravom človekovih pravic. Zato se ne uporabljajo pogoji, navedeni v točkah od 107 do 110 sodbe *Air Transport Association of America in drugi* (C-366/10, EU:C:2011:864), v zvezi z možnostjo sklicevanja na pravila mednarodnega običajnega prava.¹³³

279. Zato je treba prvi del petega pritožbenega razloga zavrniti.

b) Drugi del v zvezi z obveznostjo preučitve vprašanja skladnosti sporazuma o liberalizaciji s členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov in načelom stalne suverenosti nad naravnimi viri

i) Trditve strank

280. Svet in Komisija trdita, da Splošno sodišče s tem, da Svetu v točkah 228, 231, 241 in 244 izpodbijane sodbe očita, da pred sprejetjem spornega sklepa ni preučil razmer glede izkoriščanja naravnih virov v Zahodnih Sahari, v bistvu od njega zahteva, naj preveri, ali tretje države, s katerimi namerava skleniti mednarodne sporazume, ki bi se lahko uporabljali za nesamoupravna ozemlja, v tem primeru Kraljevina Maroko, izpolnjujejo obveznosti, ki izhajajo iz člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov. Vendar naj bi bilo pri tem razlogovanju trikrat napačno uporabljeno pravo.

281. Prvič, člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov naj bi sam po sebi nalagal obveznosti samo članicam Združenih narodov, ki imajo ali prevzemajo pristojnost za upravljanje nesamoupravnih ozemelj. Unija pa to ni. Poleg tega naj možnost, da Kraljevina Maroko ne bi izpolnjevala svojih obveznosti, ki zanjo kot *de facto* upravno oblastjo Zahodne Sahare izhajajo iz navedene določbe, ne bi mogla spremeniti obsega navedenega člena s tem, da bi institucijam Unije naložila obveznost preverjanja, kadar nameravajo s to državo skleniti sporazum. Nasprotno, za ta občutljiva politična vprašanja naj bi bil izključno pristojen Varnostni svet OZN.

282. Drugič, člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov naj ne bi izpolnjeval pogojev, ki posamezniku omogočajo, da se nanj sodno sklicuje zaradi izpodbijanja zakonitosti akta Unije.

283. Tretjič in zadnjič, Splošno sodišče naj bi napačno razlagalo mednarodno običajno pravo, ker ni navedlo nobene pravne podlage, ki bi institucijam Unije nalagala preverjanje, ali druga podpisnica sporazuma spoštuje načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri in primarnost interesov prebivalcev nesamoupravnega ozemlja. Navedlo ni niti nobene pravne podlage, v skladu s katero bi se lahko štel, da zaradi neobstoja takega preverjanja sporazum, ki ga je sklenila Unija, lahko posredno spodbuja kršenje teh načel.

284. V vsakem primeru naj bi Splošno sodišče preseglo omejitve svojega sodnega nadzora, ker bi moralo glede na nenatančno naravo teh načel ugotoviti, da nobena očitna napaka pri presoji ne utemeljuje razglasitve ničnosti spornega sklepa, namesto da je Svetu naložilo novo postopkovno obveznost.

¹³³ — Glej točko 234 teh sklepnih predlogov.

285. Front Polisario v odgovoru trdi, da je brezpredmetno očitati Splošnemu sodišču, da je preverilo skladnost spornega sklepa s členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov, saj je sklicevanje na to določbo uporabljeno samo v okviru razlogovanja, katerega namen je ugotoviti, ali je bil Svet obvezan pred sprejetjem spornega sklepa preučiti razmere glede izkoriščanja naravnih virov v Zahodni Sahari.

286. Poleg tega naj v tem razlogovanju ne bi bilo napačno uporabljeno pravo, saj naj bi bilo načelo mednarodnega običajnega prava v zvezi s stalno suverenostjo nad naravnimi viri navezано na pravico do samoodločbe, ki sama predstavlja pravilo *ius cogens* z učinki *erga omnes*. Zato naj bi se morala vsaka država prepričati o njegovem spoštovanju.

ii) Presoja

287. Na začetku je treba opozoriti, da osrednje vprašanje drugega dela petega pritožbenega razloga ni, ali se v spornem sklepu upoštevajo člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov, pravica do samoodločbe in načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri, temveč samo, ali bi moral Svet ta vprašanja upoštevati pred sprejetjem spornega sklepa.

288. V tem smislu je treba zavriniti trditve Sveta in Komisije, da naj ta pravila mednarodnega javnega prava ne bi izpolnjevala pogojev, ki posamezniku omogočajo, da se nanje sodno sklicuje za izpodbijanje zakonitosti akta Unije, kot so navedeni v sodni praksi Sodišča.¹³⁴

289. Treba je torej preučiti, ali je Splošno sodišče v točki 241 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da mora Svet v okviru preučitve vseh upoštevanih okoliščin „preveriti, ali ne obstajajo indici o izkoriščanju naravnih virov na ozemlju Zahodne Sahare pod maroškim nadzorom, ki bi lahko bilo v škodo njenih prebivalcev in kršilo njihove temeljne pravice“.

290. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba pristojnosti Unije izvrševati ob spoštovanju mednarodnega prava.¹³⁵ Ta zahteva velja za kakršno koli zunanje delovanje Unije, vključno s pogajanjem o mednarodnih sporazumih in njihovo sklenitvijo.¹³⁶

291. Temeljna načela, ki se uporabljajo za nesamoupravna ozemlja, so navedena v členu 73 Ustanovne listine Združenih narodov, v skladu s katerim „člani [OZN], ki so odgovorni ali pa prevzemajo odgovornost za upravljanje [teh ozemelj,] pripoznavajo načelo, da so dolžni gledati v prvi vrsti na koristi prebivalcev teh ozemelj, in sprejemajo kot sveto dolžnost obveznost, da [...] kar največ mogoče skrb[ijo] za blaginjo prebivalcev teh ozemelj“.

292. Upravne oblasti morajo poleg obveznosti, ki izhaja iz Resolucije 1514 (XV), da pomagajo ljudstvom teh ozemelj pri uveljavljanju njihove pravice do samoodločbe, tudi spoštovati načelo stalne suverenosti teh ljudstev nad naravnimi viri na njihovem ozemlju,¹³⁷ ki ga je Meddržavno sodišče priznalo kot načelo mednarodnega običajnega prava.¹³⁸

134 — Kar zadeva mednarodne pogodbe, glej sodbi z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točke od 51 do 55), in z dne 16. julija 2015, Komisija/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, točka 37). Kar zadeva mednarodno običajno pravo, glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točki 107 in 110).

135 — Glej sodbe z dne 24. novembra 1992, Poulsen in Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, točka 9); z dne 16. junija 1998, Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, točka 45), in z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 291).

136 — Glej sodbo z dne 3. decembra 1996, Portugalska/Svet (C-268/94, EU:C:1996:461, točki 23 in 24).

137 — Meddržavno sodišče navaja, da je bilo „načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri razglašeno v Resoluciji 1803 (XVII) Generalne skupščine z dne 14. decembra 1962 ter nato podrobneje opredeljeno v Deklaraciji o vzpostavitvi novega mednarodnega ekonomskega reda (Resolucija 3201 (S.VI) Generalne skupščine z dne 1. maja 1974) in Listini o ekonomskih pravicah in dolžnostih držav (Resolucija 3281 (XXIX) Generalne skupščine z dne 12. decembra 1974)“ (glej sodbo z dne 19. decembra 2005 v zadevi Oborožene dejavnosti na ozemlju Konga (Demokratska republika Kongo proti Ugandi), CIJ, Recueil, 2005, str. 168, točka 244).

138 — Glej sodbo z dne 19. decembra 2005 v zadevi Oborožene dejavnosti na ozemlju Konga (Demokratska republika Kongo proti Ugandi), CIJ, Recueil, 2005, str. 168, točka 244.

293. V primeru nesamoupravnih ozemelj načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri v bistvu pomeni, da upravna oblast ne more, ne da bi kršila obveznosti, ki jih ima v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov, ljudstvom nesamoupravnih ozemelj preprečiti uveljavljanja njihovih legitimnih pravic v zvezi z naravnimi viri teh ozemelj ali podrediti pravic in interesov teh ljudstev tujim gospodarskim in finančnim interesom.¹³⁹ Po drugi strani pa so tuja gospodarska vlaganja, izvedena v sodelovanju z ljudstvi nesamoupravnih ozemelj in v skladu z njihovo voljo, z namenom legitimnega prispevka k socialno-gospodarskemu razvoju teh ozemelj, skladna z navedenim načelom.¹⁴⁰

294. Člen 73 Ustanovne listine Združenih narodov in načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri nikoli nista bila med imperativnimi pravili mednarodnega prava (*ius cogens*) ali obveznostmi *erga omnes*.¹⁴¹ Zato zaradi možnosti kršitve člena 73 Ustanovne listine Združenih narodov in načela stalne suverenosti nad naravnimi viri ni mogoče povzročiti dvoma o odgovornosti Unije, ker se obveznost, da se stanje, nastalo zaradi hude kršitve obveznosti *erga omnes*, ne prizna kot zakonito in da se ne daje pomoč ali podpora za ohranitev takega stanja,¹⁴² ne uporablja.

295. Nujna posledica dejstva, da člen 73 navedene listine in načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri nista obveznosti *erga omnes*, je, da ju lahko kršijo samo tisti, ki jih zavezuje, med katere pa Unija in njene institucije ne spadajo. V zvezi s tem, če predpostavljamo, da se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji uporabljata za Zahodno Saharo, ta samo vzpostavljata ugoden carinski režim za izvoz proizvodov s poreklom iz Zahodne Sahare v Unijo. V tem smislu se ta sporazuma ne nanašata na izkoriščanje naravnih virov, naj bo to v Maroku ali Zahodni Sahari.

296. Seveda lahko možnost, da se za proizvode s poreklom iz tega ozemlja uporabi ta ugoden sistem, spodbudi izkoriščanje naravnih virov Zahodne Sahare. Vendar to izkoriščanje samo po sebi ni v nasprotju z mednarodnim pravom, temveč je odvisno od tega, ali se pri tem spoštujeta primernost interesov njenih prebivalcev v skladu s členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov in načelo stalne suverenosti nad naravnimi viri. Vendar je Kraljevina Maroko dejansko edina, ki lahko zagotovi, da je to izkoriščanje v skladu z mednarodnim pravom.

297. Ker Unija ne more biti odgovorna, tudi če se naravni viri Zahodne Sahare izkoriščajo v nasprotju s členom 73 Ustanovne listine Združenih narodov in načelom stalne suverenosti nad naravnimi viri, je Splošno sodišče s tem, da je v točkah od 229 do 246 izpodbijane sodbe presodilo, da je vpliv sporazuma o liberalizaciji na to načelo upošteven element, ki bi ga moral Svet upoštevati pred sklenitvijo takega sporazuma, in da to vprašanje ne zadeva samo Kraljevine Maroko, napačno uporabilo pravo. Te točke je treba torej razveljaviti.

298. Vendar ta napaka ne more imeti posledic za preostalo izpodbijano sodbo, saj je Splošno sodišče, kot sem razložil v točkah od 254 do 279 teh sklepnih predlogov, pravilno presodilo, da Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da pred sprejetjem spornega sklepa preuči stanje človekovih pravic v Zahodni Sahari in vpliv, ki bi ga sklenitev zadevnega sporazuma lahko imela v zvezi s tem.

299. Zato je treba drugi del petega pritožbenega razloga zavrnil kot brezpredmeten.

139 — Glej na primer resolucije Generalne skupščine OZN 48/46 z dne 10. decembra 1992, 49/40 z dne 9. decembra 1994 in 50/33 z dne 6. decembra 1995.

140 — Glej na primer resolucije Generalne skupščine OZN 50/33 z dne 6. decembra 2005, 52/72 z dne 10. decembra 1997, 53/61 z dne 3. decembra 1998, 54/84 z dne 5. decembra 1999, 55/138 z dne 8. decembra 2000 in 56/66 z dne 10. decembra 2001.

141 — Glej točke od 257 do 259 teh sklepnih predlogov.

142 — Glej sodno prakso Meddržavnega sodišča, navedeno v točki 258 teh sklepnih predlogov.

4. Šesti pritožbeni razlog: napačna uporaba prava v zvezi z obsegom razglasitve ničnosti spornega sklepa

a) Trditve strank

300. Svet in Komisija trdita, da je Splošno sodišče v točki 247 izpodbijane sodbe dvakrat napačno uporabilo pravo, ko je razglasilo sporni sklep za ničen v delu, v katerem odobrava uporabo sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo. Ker Zahodna Sahara v navedenem sporazumu ni nikjer izrecno omenjena, namreč ni mogoče iz navedenega sklepa izločiti nobenega elementa v zvezi s tem. Poleg tega naj bi izpodbijana sodba v končni fazi privedla do enostranske spremembe ozemeljskega področja uporabe sporazuma o liberalizaciji ter posledično tudi smisla in bistva spornega sklepa. Kraljevina Maroko naj namreč ne bi nikoli sprejela tega sporazuma, če bi institucije Unije vanj vključile klavzulo, s katero bi bila izrecno izključena njegova uporaba za Zahodno Saharo.

301. Front Polisario ugovarja, da je element, ki ga je Splošno sodišče razglasilo za ničnega, mogoče ločiti od preostalega spornega sklepa ter da ne spreminja njegovega smisla in bistva, saj je Zahodna Sahara nesamoupravno ozemlje z mednarodno priznanimi mejami, ki je ločeno od Kraljevine Maroko z vidika mednarodnega prava in prava Unije. Poudarja tudi, da to ločljivost potrjujejo trditve, ki jih ponavljata Svet in Komisija, da sporazum o liberalizaciji ostaja v veljavi in še naprej učinkuje glede Kraljevine Maroko, kljub razglasitvi ničnosti s strani Splošnega sodišča.

b) Presoja

302. Tudi preučitev tega pritožbenega razloga bom opravil v okviru razlogovanja, ki ga podajam podredno, in sicer ob predpostavki, da bi Sodišče odločilo, da se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo, in ugotovilo tudi, da je Svet kršil svojo obveznost, da pred sprejetjem spornega sklepa preuči vse ali nekatere upoštevne okoliščine. Po mojem mnenju v tem primeru razglasitev delne ničnosti spornega sklepa vseeno ni sporna.

303. Naj opozorim, da se je Splošno sodišče odločilo za razglasitev delne ničnosti spornega sklepa zaradi nejasnega stališča Sveta in Komisije, da se sporazum o liberalizaciji ne uporablja za Zahodno Saharo, vendar se zanjo *de facto* uporablja, na to nejasnost pa je Splošno sodišče oprlo neposredno in posamično nanašanje na Front Polisario.

304. Splošno sodišče je s tem, da je ugotovilo nezakonitost v postopku¹⁴³ sprejemanja spornega sklepa, ki nanj vpliva samo v delu, v katerem se sporazum o liberalizaciji uporablja za Zahodno Saharo, razglasilo ničnost spornega sklepa „v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba [sporazuma o liberalizaciji] za Zahodno Saharo“.

305. V skladu z ustaljeno sodno prakso je „razglasitev ničnosti mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega dela akta [...]. Sodišče je že večkrat presodilo, da ta zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, če bi bilo zaradi razglasitve delne ničnosti akta spremenjeno njegovo bistvo [...]. Kar zadeva preverjanje ločljivosti izpodbijanih določb, je za to potrebna preučitev obsega navedenih določb, da bi bilo mogoče presoditi, ali bi razglasitev njihove ničnosti spremenila smisel in bistvo izpodbijanega sklepa [...]“¹⁴⁴

143 — V smislu, da Splošno sodišče ni presodilo, da je sporni sklep v nasprotju s temeljnimi pravicami in mednarodnim pravom, temveč da je imel Svet pred sprejetjem spornega sklepa postopkovno obveznost, da preuči združljivost spornega sklepa s temeljnimi pravicami in mednarodnim pravom.

144 — Sodba Komisija/Svet (C-425/13, EU:C:2015:483, točka 94 in navedena sodna praksa).

306. V obravnavanem primeru v nasprotju s trditvami Sveta Splošno sodišče z razglasitvijo ničnosti spornega sklepa v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba sporazuma o liberalizaciji za Zahodno Saharo, ni nasprotovalo pristojnosti Sveta za sklenitev sporazuma s Kraljevino Maroko, ki se uporablja za Zahodno Saharo, temveč dejstvu, da je Svet z njim odobril sklenitev, ne da bi prej preučil vse upoštevne okoliščine zadevnega primera.

307. Splošno sodišče z razglasitvijo delne ničnosti tudi ni spremenilo smisla in bistva spornega sklepa, saj se razglasitev delne ničnosti navezuje samo na vprašanja glede ozemeljskega področja uporabe sporazuma o liberalizaciji, in ne na njegovo bistvo.

308. Šesti pritožbeni razlog je torej treba zavrni.

VII – Stroški

309. Člena 137 in 184(2) Poslovnika določata, da Sodišče, če samo dokončno odloči v sporu, odloči tudi o stroških.

310. V skladu s členom 138(1) Poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) Poslovnika, se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

A – Primarno in podredno

311. Ker po mojem mnenju Front Polisario v okviru pritožbe ne more uspeti iz razlogov, ki sem jih navedel primarno v točkah od 54 do 114 teh sklepnih predlogov ter podredno v točkah od 185 do 194 in 211 teh sklepnih predlogov, ji je treba naložiti, da poleg lastnih stroškov nosi tudi vse stroške, ki sta jih Svet in Komisija priglasila na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

312. V tem primeru v skladu s členom 140(1) Poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) Poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške.

313. Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika in Portugalska republika nosijo svoje stroške.

314. V skladu s členom 140(3) Poslovnika, ki se uporablja za pritožbeni postopek na podlagi člena 184(1) Poslovnika, lahko Sodišče odloči, da intervenient, ki ni država članica, institucija Unije, podpisnica Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru z dne 2. maja 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 52, str. 3) ter država stranka EFTA, nosi svoje stroške.

315. Ker konfederacija Comader v zvezi s tem ni vložila predloga, nosi svoje stroške.

B – Še bolj podredno

316. Če Sodišče ne bi sledilo moji tezi, da se pridružitveni sporazum in sporazum o liberalizaciji ne uporabljata za Zahodno Saharo, in presodilo, da se sporni sklep neposredno in posamično nanaša na Front Polisario, je treba pritožbo zavrni iz razlogov, ki sem jih navedel v točkah od 116 do 308 teh sklepnih predlogov.

317. V skladu s členom 138(1) in (2) ter členom 184(1) Poslovnika bi Svet in Komisija, ki ne bi uspela s svojimi predlogi, nosila vsak svoje stroške ter tudi stroške, ki jih je Front Polisario priglasila na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

318. Moje ugotovitve glede stroškov intervenientov v pritožbenem postopku iz točk od 312 do 315 teh sklepnih predlogov veljajo tudi za ta primer.

VIII – Predlog

319. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

- primarno in podredno
- sodbo Splošnega sodišča Evropske unije z dne 10. decembra 2015, Front Polisario/Svet (T-512/12, EU:T:2015:953), s katero je to razglasilo Sklep Sveta 2012/497/EU z dne 8. marca 2012 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 za ničen v delu, v katerem je z njim odobrena uporaba navedenega sporazuma za Zahodno Saharo, razveljavi;
- tožbo za razglasitev ničnosti Front populaire pour la libéralisation de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) zavrže kot nedopustno;
- Front populaire pour la libéralisation de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) naloži plačilo stroškov Sveta Evropske unije in Evropske Komisije na prvi stopnji in v pritožbenem postopku in
- odloči, da Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Portugalska republika in Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) nosijo svoje stroške;
- še bolj podredno
- pritožbo zavrne kot neutemeljeno;
- Svetu Evropske unije in Evropski komisiji naloži, da poleg lastnih stroškov nosita stroške, ki jih je Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) priglasila na prvi stopnji in v pritožbenem postopku, ter
- odloči, da Kraljevina Belgija, Zvezna republika Nemčija, Kraljevina Španija, Francoska republika, Portugalska republika in Confédération marocaine de l'agriculture et du développement rural (Comader) nosijo svoje stroške.