



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 27 februari 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Avtal om fiskepartnerskap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko – Protokoll om fastställande av de fiskemöjligheter som avses i avtalet – Rättsakter om godkännande av ingåendet av avtalet och protokollet – Förordningar varigenom de fiskemöjligheter som fastställts i protokollet fördelas mellan medlemsstaterna – Domstols behörighet – Tolkning – Giltighet med hänsyn till artikel 3.5 FEU och internationell rätt – Nämnda avtals och protokolls tillämpning på Västsahara och på angränsande vatten”

I mål C-266/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Överdomstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench (förvaltningsrättsliga enheten), Förenade kungariket) genom beslut av den 27 april 2016, som inkom till domstolen den 13 maj 2016, i målet

The Queen, på begäran av:

Western Sahara Campaign UK

mot

Commissioners for Her Majesty’s Revenue & Customs,

Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

ytterligare deltagare i rättegången:

Confédération marocaine de l’agriculture et du développement rural (Comader),

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, J. Malenovský (referent), C.G. Fernlund och C. Vajda samt domarna A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 september 2017,

* Rättegångsspråk: engelska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Western Sahara Campaign UK, genom K. Beal, QC, C. McCarthy, barrister, och R. Curling, solicitor,
- Confédération marocaine de l'agriculture och du développement (Comader), genom J.-F. Bellis, R. Hicheri och M. Struys, avocats, samt R. Penfold, solicitor,
- Spaniens regering, genom M. A. Sampol Pucurull, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda, S. Horrenberger och L. Legrand, samtliga i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom M. Figueiredo och L. Inez Fernandes, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom A. de Elera-San Miguel Hurtado och A. Westerhof Löfflerová, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. Bouquet, F. Castillo de la Torre, E. Paasivirta och B. Eggers, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 10 januari 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko (EUT L 141, 2006, s. 4) (nedan kallat partnerskapsavtalet) som har godkänts och genomförts genom rådets förordning (EG) nr 764/2006 av den 22 maj 2006 om ingående av ett partnerskapsavtal om fiske mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko (EUT L 141, 2006, s. 1), av rådets beslut 2013/785/EU av den 16 december 2013 om ingående, på Europeiska unionens vägnar, av protokollet mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko (EUT L 349, 2013, s. 1) och genom rådets förordning (EU) nr 1270/2013 av den 15 november 2013 om fördelning av fiskemöjligheter inom ramen för protokollet mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som föreskrivs i partnerskapsavtalet om fiske mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko (EUT L 328, 2013, s. 40).
- 2 Begäran har framställts i två mål mellan Western Sahara Campaign UK och Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (skatte- och tullmyndigheten, Förenade kungariket) respektive Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (ministern för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor, Förenade kungariket) om nämnda myndighets och ministers genomförande av internationella avtal som ingåtts mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko samt om sekundärlagstiftning med anknytning till dessa avtal.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Förenta nationernas stadga

- 3 Artikel 1 i Förenta nationernas stadga, som undertecknades i San Francisco den 26 juni 1945, har följande lydelse:

”Förenta Nationernas ändamål äro:

...

2. att mellan nationerna utveckla vänskapliga förbindelser, grundade på aktning för principen om folkens lika rättigheter och självbestämmanderätt ...

...”

- 4 Kapitel XI i stadgan, med rubriken ”Förklaring angående icke självstyrande territorier”, innehåller bland annat artikel 73 som har följande lydelse:

”Medlemmar av Förenta nationerna, som bära eller ikläda sig ansvar för förvaltningen av territorier, vilkas befolkning ännu ej uppnått full självstyrelse, erkänna grundsatsen, att innevånarnas intressen komma i främsta rummet, och åtaga sig såsom ett heligt värv förpliktelsen att, inom ramen av det system för internationell fred och säkerhet som upprättats genom denna stadga ...

...”

Havsrättskonventionen

- 5 Förenta nationernas havsrättskonvention, undertecknad i Montego Bay den 10 december 1982 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1833, 1834 och 1835, s. 3) (nedan kallad havsrättskonventionen), trädde i kraft den 16 november 1994. Havsrättskonventionen godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 98/392/EG av den 23 mars 1998 (EGT L 179, 1998, s. 1).

- 6 Del II i havsrättskonventionen har rubriken ”Territorialhav och angränsande zon”. I den delen återfinns bland annat artikel 2, med rubriken ”Rättsordning för territorialhavet, för lufrummet över territorialhavet samt för dess botten och dess underlag”. Punkterna 1 och 3 i nämnda artikel har följande lydelse:

”1. En kuststats suveränitet omfattar, utöver dess landterritorium och inre vatten och, då det är fråga om en arkipelagstat, dess arkipelagvatten, även ett angränsande havsområde, som benämns territorialhavet.

...

3. Suveräniteten över territorialhavet utövas i enlighet med denna konvention och andra folkrättsliga regler.”

- 7 Del V i havsrättskonventionen, som har rubriken ”Ekonomisk zon”, innefattar bland annat artiklarna 55 och 56.

8 I artikel 55 i havsrättskonventionen, som har rubriken "Särskilt rättsordning för den ekonomiska zonen", föreskrivs att "[d]en ekonomiska zonen är ett utanför territorialhavet beläget och till detta angränsande område, som är underkastat den i denna del fastställda särskilda rättsordning enligt vilken kuststatens rättigheter och jurisdiktion och andra staters rättigheter och friheter regleras genom tillämpliga bestämmelser i denna konvention."

9 I artikel 56 i samma konvention, som har rubriken "Kuststatens rättigheter, jurisdiktion och skyldigheter i den ekonomiska zonen", föreskrivs följande i punkt 1:

"I den ekonomiska zonen har kuststaten

a) suveräna rättigheter i syfte att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturtillgångarna, vare sig dessa är levande eller icke levande, på havsbotten och i dess underlag samt i överliggande vattenområden och vad avser andra verksamheter för ekonomisk exploatering ...

b) jurisdiktion enligt tillämpliga bestämmelser i denna konvention med avseende på

...
ii) marinvetenskaplig forskning,

...

c) andra rättigheter och skyldigheter enligt denna konvention."

Wienkonventionen om traktaträtten

10 Wienkonventionen om traktaträtten ingicks i Wien den 23 maj 1969 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1155, s. 331) (nedan kallad Wienkonventionen om traktaträtten).

11 Artikel 3 i Wienkonventionen om traktaträtten, med rubriken "Internationella överenskommelser som ej omfattas av konventionen", har följande lydelse:

"Den omständigheten att denna konvention ej äger tillämpning på internationella överenskommelser mellan stater och andra folkrättssubjekt eller mellan sådana andra folkrättssubjekt eller på internationella överenskommelser i icke-skriftlig form skall ej inverka på

...

b) tillämpningen på dem av någon av de regler som intagits i denna konvention och som de kan vara underkastade enligt folkrätten oberoende av konventionen;

..."

12 Artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten, med rubriken "Allmän regel om tolkning", har följande lydelse:

"1. En traktat skall tolkas ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte.

2. I sammanhanget ingår vid tolkningen av en traktat, förutom texten inklusive dess preambel och bilagor,

- a) överenskommelser rörande traktaten som träffats mellan alla parter i samband med traktatens ingående;
 - b) dokument som upprättats av en eller flera parter i samband med traktatens ingående och godtagits av de andra parterna som dokument sammanhörande med traktaten.
3. Utöver sammanhanget skall hänsyn tagas till
- a) efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser,
 - b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning, som ådagalägger enighet mellan parterna om traktatens tolkning,
 - c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna.
4. Ett uttryck skall tilläggas en speciell mening, om det fastställts att detta var parternas avsikt.”
- 13 Enligt artikel 34 i Wienkonventionen, med rubriken ”Allmän regel rörande tredje stat”, skapar ”en traktat ... varken förpliktelser eller rättigheter för en tredje stat utan dess samtycke.”

Unionsrätt

Associeringsavtalet

- 14 Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan, undertecknades i Bryssel den 26 februari 1996 (EGT L 70, 2000, s. 2) (nedan kallat associeringsavtalet), och godkändes på Europeiska gemenskapernas vägnar genom rådets och kommissionens beslut 2000/204/EG, EKSG av den 24 januari 2000 (EGT L 70, 2000, s. 1). I enlighet med artikel 96 i associeringsavtalet trädde detta i kraft den 1 mars 2000, vilket framgår av den underrättelse som offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* (EGT L 70, 2000, s. 228).
- 15 I avdelning VIII i detta avtal, med rubriken ”Institutionella och allmänna bestämmelser samt slutbestämmelser”, återfinns bland annat artikel 94, enligt vilken ”[d]etta avtal gäller, å ena sidan, de territorier där fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskapen och Europeiska kol- och stålgemenskapen tillämpas enligt dessa fördrags villkor och, å andra sidan, Marockos territorium.”

Partnerskapsavtalet

- 16 I enlighet med artikel 17 i partnerskapsavtalet trädde detta i kraft den 28 februari 2007, vilket framgår av den underrättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT L 78, 2007, s. 31).
- 17 Såsom framgår av skälen och artiklarna 1 och 3, syftar partnerskapsavtalet till att stärka samarbetet mellan unionen och Konungariket Marocko, särskilt inom ramen för associeringsavtalet, genom att inom fiskerinäringen inrätta ett partnerskap för att främja ett ansvarsfullt fiske i Marockos fiskezoner för att effektivt genomföra den nationella fiskeripolitiken i Marocko. I detta syfte fastställs i avtalet bland annat bestämmelser om ekonomiskt, finansiellt, tekniskt och vetenskapligt samarbete mellan parterna, villkoren för tillträde för fartyg som för en medlemsstats flagg till Marockos fiskezoner, samt kontroll av fisket i dessa zoner.

- 18 I detta sammanhang följer det av artikel 5 i partnerskapsavtalet, som har rubriken "Gemenskapsfartygens tillträde till fisken i Marockos fiskezoner", närmare bestämt av punkterna 1 och 4 i denna artikel, samt av artikel 6, som har rubriken "Villkor för att få bedriva fiske", bland annat av punkt 1 i denna artikel, att Konungariket Marocko förbundit sig att "tillåta [unions]fartyg att bedriva fiskeverksamhet i dess fiskezoner i enlighet med det här avtalet, protokollet och tillhörande bilaga", om de har en fiskelicens som har utfärdats av myndigheterna i detta tredjeland på begäran av unionen. Unionen ska för sin del "vidta alla lämpliga åtgärder som krävs för att säkerställa att dess fartyg uppfyller bestämmelserna i ... avtalet och i de lagar och andra författningar som reglerar fisket i vatten som lyder under [Konungariket] Marockos jurisdiktion enligt ... havsrättskonvention[en]".
- 19 I artikel 11 i partnerskapsavtalet, som har rubriken "Geografiskt tillämpningsområde", föreskrivs att avtalet, vad gäller Konungariket Marocko, ska tillämpas "på Marockos territorium och i vatten som lyder under Marockos jurisdiktion". För övrigt anges under rubriken "Definitioner" i artikel 2 a i ovannämnda avtal att med begreppet "Marockos fiskezon" inom ramen för avtalet, protokollet och dess bilaga, avses "de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion".
- 20 I artikel 16 i partnerskapsavtalet föreskrivs att protokollet och bilagan med tilläggen utgör integrerade delar av detta avtal.

2013 års protokoll

- 21 Partnerskapsavtalet åtföljdes ursprungligen av ett protokoll (nedan kallat det ursprungliga protokollet) som syftade till att för en period på fyra år fastställa de fiskemöjligheter som föreskrivs i artikel 5 i protokollet i fråga.
- 22 Detta ursprungliga protokoll ersattes av ett annat protokoll vilket i sin tur år 2013 har ersatts av protokollet mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som avses i avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko (EUT L 328, 2013, s. 2) (nedan kallat 2013 års protokoll). Det sistnämnda godkändes genom beslut 2013/785 och trädde i kraft den 15 juli 2014, vilket framgår av den underrättelse som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT L 228, 2014, s. 1).
- 23 I enlighet med artikel 1 i 2013 års protokoll, med rubriken "Allmänna principer", utgör "protokollet och dess bilagor och tillägg ... en integrerad del av avtalet om fiskepartnerskap ... som ingår i [associeringsavtalet]". Protokollet bidrar vidare "till att de allmänna mål som anges i associeringsavtalet kan uppnås".
- 24 Enligt artikel 2 i 2013 års protokoll, som har rubriken "Tillämpningsperiod, giltighetstid och fiskemöjligheter", ska fartyg som för flagg som tillhör en medlemsstat i Europeiska unionen, förutsatt att de innehar ett tillstånd som utfärdats i enlighet med partnerskapsavtalet och protokollet och dess bilaga, under fyra år i Marockos fiskezon beviljas möjligheter för småskaligt fiske, demersalt fiske och pelagiskt fiske som anges i den tabell som bifogas detta protokoll. Dessa fiskemöjligheter kan ses över enligt en överenskommelse mellan parterna, i enlighet med artikel 5 i samma protokoll.
- 25 I bilagan till 2013 års protokoll, som har rubriken "Villkor för EU-fartygs fiske i Marockos fiskezon", återfinns kapitel III med rubriken "Fiskezoner" vilket har följande lydelse:

"[Konungariket] Marocko ska, innan protokollet börjar tillämpas, meddela [unionen] de geografiska koordinaterna för landets baslinjer, för landets fiskezon och för alla områden i vilka det råder fiskeförbud inom landets fiskezon ...

Fiskezonerna för varje typ av fiske i Marockos Atlantzon anges i de tekniska specifikationerna (tillägg 2).”

- 26 I tillägg 2 i denna bilaga återfinns sex tekniska specifikationer, numrerade från 1–6. Vart och ett av dessa tekniska specifikationer avser en bestämd fiskekategori och anger villkoren för fisket inom varje kategori. Bland de villkor som anges i var och en av dessa specifikationer anges ”Den tillåtna zonens avgränsning”.
- 27 I tillägg 4 till denna bilaga, med rubriken ”Gränser för Marockos fiskezoner”, anges bland annat att ”[avdelningen för fiske vid Konungariket Marockos jordbruks och fiskeriministerium] ska, innan [2013 års protokoll] träder i kraft, meddela EU de geografiska koordinaterna för landets baslinjer, för landets fiskezon och för alla områden i vilka det råder sjöfarts- eller fiskeförbud.”

Rättsakter för genomförande av partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll

- 28 Förordning nr 764/2006 hade bland annat till syfte, såsom framgår av skäl 3 i densamma, att fastställa fördelningen mellan medlemsstaterna av de fiskemöjligheter som föreskrivs i partnerskapsavtalet under den period det ursprungliga protokollet tillämpades. Artikel 2 i förordningen innebär att Förenade kungariket tilldelades en kvot på 2 500 ton för pelagiskt industrifiske.
- 29 På samma sätt var syftet med förordning nr 1270/2013 att fastställa fördelningen mellan medlemsstaterna av de fiskemöjligheter som föreskrivs i partnerskapsavtalet under den period då 2013 års protokoll tillämpas. Artikel 1 i förordningen innebär att Förenade kungariket tilldelas en kvot på 4 525 ton för pelagiskt industrifiske.

Bakgrund till de nationella målen, förfarandet vid domstolen och giltighets- och tolkningsfrågorna

- 30 Western Sahara Campaign UK är en frivilligorganisation som har till syfte att främja erkännandet av rätten till självbestämmande för Västsaharas folk.
- 31 Organisationen väckte talan i två mål vid High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Överdomstolen (England och Wales), avdelningen Queen’s Bench (förvaltningsrättsliga enheten)), Förenade kungariket). Den första av dessa tvister avser huruvida skatte- och tullmyndigheten i Förenade kungariket har rätt att godta import till den berörda medlemsstaten av varor från Västsahara, såsom produkter med ursprung i Konungariket Marocko i den mening som avses i associeringsavtalet. Den andra tvisten avser ett ifrågasättande av den fiskeripolitik som har utarbetats av ministern för miljö, livsmedel och landsbygdsfrågor i Förenade kungariket på grund av att den avser att inkludera Västsaharas territorium och angränsande vatten i tillämpningsområdet för bestämmelser i nationell lagstiftning som syftar till att genomföra partnerskapsavtalet, 2013 års protokoll och de sekundärrättsliga bestämmelser genom vilka unionen har tilldelat fiskemöjligheter till medlemsstaterna enligt detta avtal och protokoll.
- 32 Western Sahara Campaign UK har vid den hänskjutande domstolen hävdad att associeringsavtalet, partnerskapsavtalet, 2013 års protokoll och de sekundärrättsakter som fördelar fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på grundval av dessa sistnämnda strider mot artikel 3.5 FEU, enligt vilken unionen i sina förbindelser med övriga världen ska bidra till strikt efterlevnad av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga, eftersom dessa internationella avtal är tillämpliga på Västsaharas territorium och angränsande vatten. Det är nämligen uppenbart att det strider mot internationell rätt att inkludera detta territorium och angränsande vatten i dessa rättsakters tillämpningsområde. I synnerhet strider det mot rätten till självbestämmande, artikel 73 i Förenta nationernas stadga, havsrättskonventionen och de skyldigheter som medlemsstaterna har att sätta

stopp för en allvarlig överträdelse av en tvingande norm i internationell rätt, att inte erkänna en situation som skapats genom en sådan överträdelse och att inte ge stöd till en handling som strider mot internationell rätt. Dessutom har associeringsavtalet, partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll inte ingåtts i det västahariska folkets namn och i samråd med dess företrädare. Slutligen saknas belägg för att dessa tre internationella avtal skulle ha ingåtts till förmån för detta folk.

- 33 Den hänskjutande domstolen har angett att motparterna i de nationella målen har gjort gällande att Europeiska unionens råd och kommissionen inte har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning när de ansåg att ingåendet av internationella avtal, såsom associeringsavtalet, partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll, inte stod i strid med internationell rätt.
- 34 Med bakgrund av dessa argument beslutade den hänskjutande domstolen att vilandeförklara målen och hänskjuta fyra frågor till domstolen för ett förhandsavgörande. De två första frågorna avsåg tolkningen och giltigheten av associeringsavtalet, medan de två sista berör giltigheten av partnerskapsavtalet och olika sekundärrättsliga rättsakter som har samband med detta avtal.
- 35 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i hur associeringsavtalet ska tolkas, genom att fråga om hänvisningarna till "Konungariket Marocko" i detta avtal ska tolkas så, att de endast avser den suveräna statens territorium, vilket skulle innebära att produkter med ursprung i Västsahara inte kan importeras till EU utan importtullar enligt associeringsavtalet.
- 36 Genom sin andra fråga, som ställts för det fall att associeringsavtalet skulle möjliggöra att produkter med ursprung i Västsahara importeras till unionen fritt från tullar, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida avtalet var giltigt mot bakgrund av artikel 3.5 FEU.
- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att, mot bakgrund av ett liknande antagande som ligger till grund för den andra frågan, få klarhet i huruvida partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll är giltiga. I detta sammanhang önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i, i vilken utsträckning som unionen hade rätt att, mot bakgrund av artikel 3.5 FEU, med Konungariket Marocko ingå internationella avtal för utnyttjande av naturresurser som härrör från till Västsaharas territorium angränsande vatten. Enligt den hänskjutande domstolen är det möjligt att anse att ingåendet av sådana internationella avtal inte, allmänt och absolut, är förbjudet, trots att Konungariket Marockos suveränitet över Västsahara inte erkänts av det internationella samfundet och de utdragna ockupationerna av detta icke självstyrande territorium. Denna slutsats bygger emellertid på det dubbla villkoret att de är i linje med det västahariska folkets önskemål och att de är till det sistnämndas förmån. I förevarande fall ankommer det således på domstolen att bedöma i vilken mån partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll uppfyller dessa dubbla villkor.
- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida en sådan person som klaganden i målen vid den nationella domstolen, som har talerätt enligt nationell lagstiftning, skulle kunna ges möjlighet att bestrida giltigheten av internationella avtal, såsom associeringsavtalet, partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll samt rättsakter avseende deras ingående och genomförande, av skäl som grundas på att unionen brutit mot internationell rätt. I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen angett att om målen ska avgöras uteslutande enligt nationell rätt, ska talan avvisas på grund av att de omfattar en bedömning av lagenligheten av utländska myndigheters handlande. Den hänskjutande domstolen erinrar dessutom om att i domen av den 15 juni 1954 i målet om monetärt guld som forslades bort från Rom år 1943 (ICJ Reports 1954, s. 19), konstaterade Internationella domstolen att den enligt stadgan inte kunde dra slutsatser som ifrågasätter en stats beteende eller påverkar dess rättigheter när staten inte är part i förfarandet vid Internationella domstolen och inte har samtyckt till att vara bunden av dess beslut. Den hänskjutande domstolen har emellertid tillagt att tvisterna i målen vid den nationella domstolen avser unionsrättsakter och att ett fastställande av att EU-domstolen saknar behörighet i ett fall där det råder allvarliga tvivel angående giltigheten av de omtvistade rättsakterna, skulle kunna undergräva den ändamålsenliga verkan av artikel 3.5 FEU.

- 39 Sedan begäran om förhandsavgörande ingetts till domstolen slog denna fast att associeringsavtalet, i enlighet med de folkrättsliga regler som är bindande för Europeiska unionen, ska tolkas så, att detta avtal inte är tillämpligt på Västsaharas territorium (dom av den 21 december 2016, rådet mot Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973).
- 40 Till följd av denna dom tillfrågades den hänskjutande domstolen om den önskade vidhålla eller återkalla sina första två frågor angående tolkningen och giltigheten av associeringsavtalet. Den hänskjutande domstolen anförde att frågorna skulle betraktas som återkallade.
- 41 Mot denna bakgrund beslutade High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Överdomstolen (England och Wales), avdelningen Queen's Bench (förvaltningsrättsliga enheten), att vidhålla följande frågor till domstolen:
- "1) Är [partnerskapsavtalet] såsom det har godkänts och genomförts enligt förordning nr 764/2006, beslut 2013/785 samt förordning nr 1270/2013 giltigt, med hänsyn till kravet i artikel 3.5 FEU [för unionen] att bidra till efterlevnaden av relevanta principer i internationell rätt inklusive respekten för principerna i Förenta nationernas stadga, och i den utsträckning [detta avtal] ingicks till förmån för Sahrawi-folket, på deras vägnar i enlighet med deras önskningar och/eller i samråd med deras erkända representanter?
- 2) Har klaganden rätt att bestrida giltigheten av unionsrättsakter med hänvisning till unionens påstådda åsidosättanden av internationell rätt, med hänsyn särskilt till
- a) det faktum att klaganden, trots att denna enligt nationell rätt är behörig att ifrågasätta giltigheten av de aktuella unionsrättsakterna, inte har gjort gällande några rättigheter enligt unionsrätten, och/eller
- b) principen i målet om monetärt guld som forslades bort från Rom år 1943 [(dom av den 15 juni 1954, ICJ Reports 1954, s. 19)], vilken innebär att Internationella domstolen inte kan dra slutsatser som ifrågasätter en stats beteende eller påverkar dess rättigheter när staten inte är part vid Internationella domstolen och inte har samtyckt till att vara bunden av dess beslut?"

Domstolens behörighet

- 42 Rådet anser att domstolen inte är behörig att pröva giltigheten av internationella avtal, såsom partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll, i ett mål om förhandsavgörande. Det anser att domstolen endast är behörig att pröva giltigheten av unionens rättsakter om ingående av dessa avtal.
- 43 I artikel 19.3 b FEU och artikel 267 första stycket b FEUF föreskrivs att domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av unionsrätten och om giltigheten av rättsakter som antagits av unionens institutioner.
- 44 Av dessa bestämmelser följer att domstolen utan undantag är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen och giltigheten av rättsakter som antagits av unionens institutioner (dom av den 13 december 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punkt 8, och dom av den 13 juni 2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, punkt 30).
- 45 Det följer dock av fast rättspraxis att internationella avtal som ingås av unionen i enlighet med bestämmelserna i fördragen, med avseende på unionen, utgör rättsakter som beslutats av en av unionens institutioner (dom av den 16 juni 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punkt 41, och dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 39).

- 46 Sådana avtal utgör, från och med dagen för avtalets ikraftträdande, en integrerad del av unionens rättsordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punkt 5, och dom av den 22 november 2017, Aebtri, C-224/16, EU:C:2017:880, punkt 50). Bestämmelserna i ett sådant avtal måste därför vara fullständigt förenliga med fördragen samt med de konstitutionella principer som följer av dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 285, och yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkt 67). Avtalens materiella bestämmelser ska i synnerhet vara förenliga med reglerna om befogenheterna för unionens institutioner samt med de relevanta materiella reglerna. Vidare ska förfarandet för dess ingående vara förenligt med unionsrättens tillämpliga formella och processuella regler (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/75 (Arrangement OCDE – Norme pour les dépenses locales), av den 11 november 1975, EU:C:1975:145, s. 1360 och 1361, och yttrande 1/15 (Avtal om passageraruppgifter mellan EU och Kanada), av den 26 juli 2017, EU:C:2017:592, punkterna 69 och 70).
- 47 Enligt fast rättspraxis är unionen skyldig att utöva sin befogenhet med iakttagande av internationell rätt i sin helhet, inte enbart allmänna folkrättsliga och sedvanerättsliga regler och principer, utan även bestämmelserna i de internationella avtal som unionen är bunden av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 1992, Poulsen och Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 9; dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291, och dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl., C-366/10, EU:C:2011:864, punkterna 101 och 123).
- 48 Således är domstolen behörig att, såväl inom ramen för en talan om ogiltigförklaring som en begäran om förhandsavgörande, pröva huruvida ett internationellt avtal som ingåtts av unionen är förenligt med fördragen (se, för ett liknande resonemang, yttrande 1/75 (Arrangement OCDE – Norme pour les dépenses locales), av den 11 november 1975, EU:C:1975:145, s. 1360 och 1361), och med de regler i internationell rätt som i enlighet med dessa binder unionen.
- 49 Det bör tilläggas att de internationella avtal som unionen ingår är bindande inte endast för institutionerna, i enlighet med artikel 216.2 FEUF, utan även för tredjeland som är parter i dessa avtal.
- 50 I ett fall som det förevarande, där domstolen har att pröva en begäran om förhandsavgörande avseende giltigheten av ett internationellt avtal som ingåtts av unionen, ska begäran följaktligen förstås så, att den avser den rättsakt genom vilken unionen ingått ett sådant avtal (se, analogt, dom av den 9 augusti 1994, Frankrike/kommissionen, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 17, och dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 286 och 289).
- 51 Mot bakgrund av de skyldigheter för unionen som angetts i punkterna 46 och 47 i förevarande dom kan emellertid den kontroll av giltigheten som domstolen har att genomföra i ett sådant sammanhang avse denna rättsakts lagenlighet med beaktande av det aktuella internationella avtalets innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 289 och där angiven rättspraxis).

Prövning av giltighetsfrågan och tolkningsfrågan

Den första frågan

Inledande synpunkter

- 52 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att domstolen, mot bakgrund av artikel 3.5 FEU, ska pröva giltigheten, först av förordning 764/2006, därefter av beslut 2013/785 och slutligen av förordning nr 1270/2013.
- 53 Såsom framgår av punkt 37 i förevarande dom har frågan ställts med utgångspunkt i antagandet att partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll gör det möjligt att utnyttja resurser från angränsande vatten till Västsaharas territorium. Ett sådant antagande innebär i sig att dessa vatten ingår i nämnda avtals och protokolls respektive geografiska tillämpningsområde, så att fartyg som seglar under medlemsstaternas flagg kommer att få tillgång till dem, enligt dessa två internationella avtal, i syfte att utnyttja resurserna i fråga.
- 54 Genom denna fråga önskar den hänskjutande domstolen följaktligen få klarhet i huruvida det faktum att utnyttjandet av resurser som härrör från till Västsahara angränsande vatten är tillåtet enligt partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll, innebär att förordning nr 764/2006, beslut 2013/785 och förordning nr 1270/2013 är ogiltiga.
- 55 En sådan fråga om giltigheten är emellertid endast relevant om det antagande som ligger till grund för den är riktigt.
- 56 Det är därför nödvändigt att inledningsvis undersöka huruvida till Västsahara angränsande vatten omfattas av partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll. Detta innebär i sin tur att de bestämmelser som fastställer det geografiska tillämpningsområdet för dessa båda internationella avtal ska undersökas.

Partnerskapsavtalets geografiska tillämpningsområde

- 57 Partnerskapsavtalet innehåller tre bestämmelser som fastställer dess geografiska tillämpningsområde. I artikel 11 i avtalet föreskrivs för det första att det, vad gäller Konungariket Marocko, ska tillämpas på "Marockos territorium och i vatten som lyder under Marockos jurisdiktion". I artikel 5 i avtalet föreskrivs vidare, vad gäller den fiskeverksamhet som bedrivs, att fartyg som för medlemsstaters flagg tillåts "att bedriva fiskeverksamhet i [Konungariket Marockos] fiskezoner". Slutligen anges i artikel 2 att med "Marockos fiskezon" avses "de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion".
- 58 För att tolka dessa bestämmelser ska ledning sökas i folkrättens sedvanerätt såsom den anges i bestämmelserna i artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten, vilken är bindande för unionens institutioner och ingår i unionens rättsordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punkterna 40–43 samt där angiven rättspraxis), liksom havsrättskonventionen vilken är bindande för unionen och till vilken partnerskapsavtalet uttryckligen hänvisar i andra övervägandet i ingressen liksom i artikel 5.4 i detta avtal.
- 59 I detta avseende ska det för det första påpekas att det framgår av första övervägandet i ingressen till partnerskapsavtalet, att detta ger uttryck för en gemensam vilja i unionen och Konungariket Marocko att intensifiera det nära samarbete som de har ingått, särskilt inom ramen för associeringsavtalet. Partnerskapsavtalet ingår härvidlag i ett paket av avtal som överenskommit inom ramen för associeringsavtalet.

- 60 Strukturen i detta paket framgår tydligt genom 2013 års protokoll, som ska beaktas vid tolkningen av partnerskapsavtalet, eftersom det utgör ett senare avtal som ingåtts av de båda parterna till detta avtal, i den mening som avses i artikel 31.3 i Wienkonventionen om traktaträtten. I artikel 1 i 2013 års protokoll anges nämligen att såväl detta protokoll som partnerskapsavtalet ingår i associeringsavtalet och bidrar till dess allmänna mål.
- 61 Mot bakgrund av förekomsten av detta paket av avtal ska begreppet "Marockos territorium" i artikel 11 i partnerskapsavtalet ges samma betydelse som begreppet "[Konungariket] Marockos territorium" i artikel 94 i associeringsavtalet.
- 62 Domstolen har emellertid redan slagit fast att detta begrepp ska förstås så, att det avser det geografiska område i vilket Konungariket Marocko utövar de befogenheter som ges till suveräna stater enligt folkrätten, vilket utesluter alla andra territorier, såsom Västsahara (dom av den 21 december 2016, Rådet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkterna 95 och 132).
- 63 Att låta Västsahara ingå i tillämpningsområdet för associeringsavtalet skulle nämligen strida mot vissa allmänna folkrättsliga regler som är tillämpliga på förhållandet mellan unionen och Konungariket Marocko, närmare bestämt principen om självbestämmande, om vilken det erinras i artikel 1 i Förenta nationernas stadga, och principen om traktaters relativa verkan, för vilken artikel 34 i Wienkonventionen om traktaträtten utgör ett specifikt uttryck (dom av den 21 december 2016, Rådet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkterna 88–93, 100, 103–107 och 123).
- 64 Under dessa omständigheter omfattas Västsaharas territorium inte av begreppet "Marockos territorium", i den mening som avses i artikel 11 i partnerskapsavtalet.
- 65 För det andra är partnerskapsavtalet inte bara är tillämpligt på Konungariket Marockos territorium, utan även på "de vatten över vilka [denna medlemsstat] utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion", såsom anges i punkt 57 i förevarande dom. I associeringsavtalet i sig används inte ett sådant uttryck.
- 66 Vid tolkningen av detta uttryck ska emellertid ledning sökas i havsrättskonventionen, såsom angetts i punkt 58 i förevarande dom.
- 67 Det följer av artikel 2.1 i denna konvention att en kuststats suveränitet, utöver dess landterritorium och inre vatten, även omfattar ett angränsande havsområde, som benämns "territorialhavet". Dessutom har kuststaten, enligt artiklarna 55 och 56 i havsrättskonventionen, jurisdiktion i kombination med vissa rättigheter i ett område utanför och angränsande till den statens territorialhav, som kallas "ekonomisk zon".
- 68 Härav följer att de vatten som med avseende på vilka kuststaten har rätt att utöva sin suveränitet eller jurisdiktion, i enlighet med havsrättskonventionen, begränsas till vatten som angränsar till dess territorium och ingår i dess territorialhav eller dess ekonomiska zon.
- 69 Följaktligen, och med tanke på att Västsahara inte är en del av Marockos territorium, såsom det har erinrats om i punkterna 62–64 i förevarande dom, ingår inte de till Västsaharas territorium angränsande vattnen i Marockos fiskezon vilken avses i artikel 2 a i partnerskapsavtalet.
- 70 För det tredje följer det visserligen av artikel 31.4 i Wienkonventionen om traktaträtten att parterna i ett fördrag kan överenskomma om att ett uttryck ska tilläggas en speciell mening.
- 71 Vad beträffar uttrycket "de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter ..." i artikel 2 a i partnerskapsavtalet, skulle det emellertid strida mot de folkrättsliga regler som avses i punkt 63 i förevarande dom, vilka unionen ska respektera och som ska gälla i tillämpliga delar i

förevarande fall, att inkludera till Västsaharas kust direkt angränsande vatten i tillämpningsområdet för avtalet. Unionen kan därför inte anses ha haft en avsikt att tillsammans med Konungariket Marocko, på så sätt, inkludera de aktuella vattnen i tillämpningsområdet för nämnda avtal.

- 72 Vad beträffar uttrycket ”de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar ... jurisdiktion” i samma artikel har rådet och kommissionen bland annat anfört att Konungariket Marocko kan betraktas som en ”de facto förvaltande makt” eller en ockupationsmakt i Västsahara och att en sådan klassificering kan vara relevant för att fastställa tillämpningsområdet för partnerskapsavtalet. Det är emellertid tillräckligt att konstatera – utan att det är nödvändigt att pröva huruvida en eventuell gemensam avsikt hos parterna i partnerskapsavtalet att ge detta uttryck en speciell mening, för att ta hänsyn till sådana omständigheter, var förenlig med de bestämmelser i internationell rätt som är bindande för unionen – att en sådan gemensam vilja under alla omständigheter inte kan fastställas i förevarande fall eftersom Konungariket Marocko kategoriskt förnekat att det utgör en ockupationsmakt eller en förvaltande makt för Västsahara.
- 73 Av det anförda följer att uttrycket ”de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion” som anges i artikel 2 i partnerskapsavtalet, ska tolkas så, att de angränsande vattnen till Västsaharas territorium inte omfattas av det.

Det geografiska tillämpningsområdet för 2013 års protokoll

- 74 Vad gäller 2013 års protokoll, ska det först erinras om att det är en del av en serie protokoll med syfte att, för en viss period, fastställa de fiskemöjligheter som föreskrivs i artikel 5 i partnerskapsavtalet för fartyg som seglar under medlemsstaternas flagg, såsom påpekats i punkterna 21 och 22 i förevarande dom.
- 75 I motsats till partnerskapsavtalet innehåller inte 2013 års protokoll någon särskild bestämmelse som fastställer det geografiska tillämpningsområdet.
- 76 I vissa bestämmelser i protokollet används emellertid uttrycket ”Marockos fiskezon”.
- 77 Detta uttryck är emellertid identiskt med det i artikel 2 a i partnerskapsavtalet, där det anges dels att det ska förstås som ”de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion”, dels att en sådan definition inte enbart gäller avtalet utan även det åtföljande protokollet och dess bilaga. Det framgår dessutom av artikel 16 i partnerskapsavtalet och artikel 1 i 2013 års protokoll att protokollet, dess bilaga och tillägg utgör en integrerad del av detta avtal.
- 78 Härav följer att uttrycket ”Marockos fiskezon”, som används i både partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll för att fastställa det geografiska tillämpningsområdet, ska förstås så, att det avser de vatten över vilka Konungariket Marocko utövar suveräna rättigheter eller jurisdiktion.
- 79 Domstolen konstaterar följaktligen, i enlighet med den bedömning som gjorts i punkt 73 i förevarande dom, att uttrycket ”Marockos fiskezon”, i den mening som avses i detta protokoll, inte omfattar angränsande vatten till Västsaharas territorium.
- 80 För det andra föreskrivs i bilagan till 2013 års protokoll, i kapitel III med rubriken ”Fiskezoner”, att ”[Konungariket] Marocko ..., innan protokollet börjar tillämpas, [ska] meddela [unionen] de geografiska koordinaterna för landets baslinjer, för landets fiskezon”. I tillägg 4 till denna bilaga, med rubriken ”Gränser för Marockos fiskezoner”, anges i detta sammanhang att ”[avdelningen för fiske vid Konungariket Marockos jordbruks och fiskeriministerium] ska, innan [2013 års protokoll] träder i kraft, meddela EU de geografiska koordinaterna för landets baslinjer, för landets fiskezon”.

- 81 I detta avseende framgår det av de handlingar som ingetts till domstolen att de geografiska koordinater som anges i de i föregående punkt nämnda bestämmelserna meddelades först den 16 juli 2014. Eftersom 2013 års protokoll trädde i kraft den 15 juli 2014 ingår inte dessa geografiska koordinater i protokollets text, som den överenskommit mellan parterna.
- 82 Under alla omständigheter ska det, mot bakgrund av de slutsatser som anges i punkt 79 i förevarande dom, och de skäl som ligger till grund för dessa, påpekas att även om dessa geografiska koordinater hade meddelats före ikraftträdandet av 2013 års protokoll, kunde de inte på något sätt påverka tolkningen av uttrycket ”Marockos fiskezon” i nämnda punkt och utvidga tillämpningsområdet för detta protokoll genom att inkludera de angränsande vatten till Västsaharas territorium.
- 83 Av det anförda följer således att partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll, i enlighet med de folkrättsliga regler som är bindande för unionen och som är tillämpliga på förbindelserna mellan unionen och Konungariket Marocko, ska tolkas på så sätt, att angränsande vatten till Västsaharas territorium inte omfattas av det geografiska tillämpningsområdet för detta avtal respektive detta protokoll.
- 84 Det motsatta antagandet vilket, såsom anges i punkterna 53 och 54 i förevarande dom, ligger till grund för den hänskjutande domstolens frågor avseende giltigheten av förordning nr 764/2006, beslut 2013/785 och förordning nr 1270/2013, är således felaktigt.
- 85 Under dessa omständigheter ska den första frågan besvaras så, att eftersom varken partnerskapsavtalet eller 2013 års protokoll är tillämpliga på angränsande vatten till Västsaharas territorium, har det vid prövningen av den första frågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av förordning nr 764/2006, beslut 2013/785 och förordning nr 1270/2013 mot bakgrund av artikel 3.5 FEU.

Den andra frågan

- 86 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida en enskild som har talerätt enligt nationell lagstiftning, såsom klaganden i målet vid den nationella domstolen, har rätt att bestrida giltigheten av ingåendet och genomförandet av partnerskapsavtalet och 2013 års protokoll, på grund av att unionen åsidosatt internationell rätt.
- 87 Mot bakgrund av svaret på den första frågan är det inte nödvändigt att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

- 88 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Eftersom varken avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska gemenskapen och Konungariket Marocko eller protokollet mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om fastställande av de fiskemöjligheter och den ekonomiska ersättning som avses i avtalet om fiskepartnerskap mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko är tillämpliga på angränsande vatten till Västsaharas territorium, har det vid prövningen av den första frågan inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av rådets förordning nr 764/2006 av den 22 maj 2006 om ingående av detta avtal, rådets beslut 2013/785/EU av den

16 december 2013 om ingående av 2013 års protokoll och rådets förordning nr 1270/2013 av den 15 november 2013 om fördelningen av de fiskemöjligheter som föreskrivs detta protokoll, mot bakgrund av artikel 3.5 FEU.

Underskrifter