



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

27 февруари 2018 година *

„Преюдициално запитване — Споразумение за партньорство в областта на рибарството между Европейската общност и Кралство Мароко — Протокол за определяне на възможностите за риболов, предвидени в това споразумение — Актове за сключване на споразумението и протокола — Регламенти за разпределяне между държавите членки на възможностите за риболов, определени в протокола — Съдебна компетентност — Тълкуване — Валидност от гледна точка на член 3, параграф 5 ДЕС и на международното право — Прилагане на посоченото споразумение и посочения протокол към територията на Западна Сахара и прилежащите ѝ води“

По дело C-266/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), Обединеното кралство) с акт от 27 април 2016 г., постъпил в Съда на 13 май 2016 г., в рамките на производство по дело

The Queen, по искане на:

Western Sahara Campaign UK

срещу

Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs,

Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs,

в присъствието на:

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

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, А. Tizzano, заместник-председател, R. Silva de Lapuerta, М. Plešič, L. Bay Larsen, J. Malenovský (докладчик), С. G. Fernlund и С. Vajda, председатели на състави, Ал. Арабаджиев, С. Toader, М. Safjan, D. Šváby, М. Berger, А. Prechal и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: М. Wathelet,

секретар: L. Hewlett, главен администратор,

* Език на производството: английски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 септември 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Western Sahara Campaign UK, от К. Beal, QC, С. McCarthy, barrister, и R. Curling, solicitor,
- за Confédération marocaine de l'agriculture и du développement (Comader), от J.-F. Bellis, R. Hicheri и M. Struys, адвокати, както и от R. Penfold, solicitor,
- за испанското правителство, от М. А. Sampol Pucurull, в качеството на представител,
- за френското правителство, от F. Alabrune, D. Colas, B. Fodda, S. Horrenberger и L. Legrand, в качеството на представители,
- за португалското правителство, от М. Figueiredo и L. Inez Fernandes, в качеството на представители,
- за Съвета на Европейския съюз, от А. de Elera-San Miguel Hurtado и А. Westerhof Löfflerová, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от А. Bouquet, F. Castillo de la Torre и E. Paasivirta както и от В. Eggers, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 януари 2018 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейската общност и Кралство Мароко (ОВ L 141, 2006 г., стр. 4; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 8, стр. 219, наричано по-нататък „Споразумението за партньорство“), одобрено и приведено в действие с Регламент (ЕО) № 764/2006 на Съвета от 22 май 2006 година относно сключването на Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейската общност и Кралство Мароко (ОВ L 141, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 8, стр. 216), с Решение 2013/785/ЕС на Съвета от 16 декември 2013 година относно сключването, от името на Европейския съюз, на протокола между Европейския съюз и Кралство Мароко за определяне на възможностите за риболов и на финансовото участие, предвидени в Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейския съюз и Кралство Мароко (ОВ L 349, 2013 г., стр. 1) и с Регламент (ЕС) № 1270/2013 на Съвета от 15 ноември 2013 година относно разпределянето на възможностите за риболов в съответствие с протокола между Европейския съюз и Кралство Мароко за определяне на възможностите за риболов и на финансовото участие, предвидени в Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейския съюз и Кралство Мароко (ОВ L 328, 2013 г., стр. 40).
- 2 Запитването е отправено в рамките на два спора между Western Sahara Campaign UK и съответно Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (данъчната и митническа администрация на Обединеното кралство) и Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (министър на околната среда, храните и селското стопанство на Обединено

кралство) по повод на прилагането от страна на тази администрация и посочения министър на международните споразумения, сключени между Европейския съюз и Кралство Мароко, както и на свързаните с тези споразумения актове на вторичното право.

Правна уредба

Международното право

Уставът на ООН

- 3 Член 1 от Устава на Организацията на обединените нации, подписан в Сан Франциско на 26 юни 1945 г., гласи:

„Целите на Организацията на Обединените нации са:

[...]

2. Да развива приятелски отношения между нациите, основани на зачитане принципа на равноправието и самоопределението на народите, и да взема други подходящи мерки за укрепване на всеобщия мир.

[...]“.

- 4 Член 73 от този устав, който се съдържа в глава XI, озаглавена „Декларация относно несамоуправляващите се територии“, предвижда:

„Членовете на Организацията на Обединените нации, които носят или поемат отговорност за управлението на територии, чиито народи още не са достигнали до пълно самоуправление, признават принципа, съгласно който интересите на жителите на тези територии са първостепенни, и приемат като свещен дълг задължението да оказват възможно най-голямо съдействие за благополучието на жителите на тези територии в рамките на системата за международен мир и сигурност, установена в настоящия устав [...]

[...]“.

Конвенцията по морско право

- 5 Конвенцията на Обединените нации по морско право, сключена в Монтего Бей на 10 декември 1982 г. (Recueil des traités des Nations unies, Vol. 1833, 1834 и 1835, р. 3, наричана по-нататък „Конвенцията по морско право“), е влязла в сила на 16 ноември 1994 г. Сключването ѝ е одобрено от името на Европейската общност с Решение 98/392/ЕО на Съвета от 23 март 1998 година (ОВ L 179, 1998 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 4, том 4, стр. 103).

6 В част II от Конвенцията по морско право, озаглавена „Териториално море и прилежаща зона“, се съдържа по-специално член 2, озаглавен „Правен статут на териториалното море и на въздушното пространство над териториалното море и неговото дъно и недра“, чиито параграфи 1 и 3 гласят:

„1. Суверенитетът на крайбрежната държава се разпростира отвъд нейната сухоземна територия и вътрешните ѝ води, а за архипелажните държави и архипелажните им води — върху прилежаща морска ивица, наречена териториално море.

[...]

3. Суверенитетът над териториалното море се осъществява, като се спазват разпоредбите на тази конвенция и другите норми на международното право“.

7 В част V от тази конвенция, озаглавена „Изключителна икономическа зона“, се съдържат по-специално членове 55 и 56.

8 Съгласно член 55 от посочената конвенция, озаглавен „Особен правен режим на изключителната икономическа зона“, „[и]зключителната икономическа зона е район отвъд териториалното море и прилежащ към него, по отношение на който действа особен правен режим, установен от тази част, по силата на който правата и юрисдикцията на крайбрежната държава и правата и свободите на други държави се регулират от съответните разпоредби на тази конвенция“.

9 Член 56 от същата конвенция, озаглавен „Права, юрисдикция и задължения на крайбрежната държава в изключителната икономическа зона“, предвижда в параграф 1:

„В изключителната икономическа зона крайбрежната държава има:

а) суверенни права за промишлено проучване и експлоатация, съхраняване и стопанисване на природните ресурси — живи и неживи, намиращи се на морското дъно, в неговите недра и в покриващите го води, както и по отношение на други дейности за икономическо разработване и експлоатация на зоната, [...]

б) юрисдикция, както се определя от съответните разпоредби на тази конвенция, по отношение на:

[...]

ii) морски научни изследвания;

[...]

с) други права и задължения, предвидени в тази конвенция“.

Виенската конвенция за правото на договорите

10 Виенската конвенция за правото на договорите е сключена във Виена на 23 май 1969 г. (Recueil des traités des Nations unies, Vol. 1155, p. 331, наричана по-нататък „Виенската конвенция за правото на договорите“).

- 11 Член 3 от тази конвенция, озаглавен „Международни споразумения извън обсега на действие на тази конвенция“, гласи:

„Фактът, че тази конвенция не се прилага нито по отношение на международни споразумения, сключени между държави и други субекти на международното право или между такива други субекти на международното право, нито по отношение на международни споразумения, които не са сключени в писмена форма, не засяга:

[...]

b) прилагането към тях на нормите, съдържащи се в тази конвенция, под чието действие те биха попаднали по силата на международното право независимо от тази конвенция;

[...]“.

- 12 Съгласно член 31 от посочената конвенция, озаглавен „Общо правило на тълкуването“:

„1. Договорът трябва да се тълкува добросъвестно, в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините на договора в техния контекст, а също така в духа на обекта и целите на договора.

2. За целите на тълкуването на договора контекстът обхваща освен текста, включително преамбюла и приложенията:

a) всяко споразумение, отнасящо се до договора, постигнато между всички страни във връзка със сключването на договора;

b) всеки документ, съставен от една или няколко страни, във връзка със сключването на договора и приет от другите страни като документ, отнасящ се към договора.

3. Наред с контекста се вземат под внимание:

a) всяко последващо споразумение между страните относно тълкуването на договора или прилагането на неговите разпоредби;

b) по-късната практика на прилагането на договора, която установява споразумението на страните относно неговото тълкуване;

c) всички съответни норми на международното право, прилагани в отношенията между страните.

4. Специално значение се придава на даден термин, ако се установи, че страните са имали такова намерение“.

- 13 Съгласно член 34 от същата конвенция, озаглавен „Общо правило, отнасящо се до трети държави“, „[Д]оговорът не създава задължения или права за трета държава без нейното съгласие за това“.

Правото на Съюза

Споразумението за асоцииране

- 14 Евро-средиземноморското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните държави членки, от една страна, и Кралство Мароко, от друга страна, е подписано в Брюксел на 26 февруари 1996 г. (ОВ L 70, 2000 г., стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 73, стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението за асоцииране“) и е одобрено от името на Европейските общности с Решение 2000/204/ЕО, ЕОВС на Съвета и на Комисията от 24 януари 2000 г. (ОВ L 70, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 20, стр. 184). Съгласно член 96 от това споразумение то влиза в сила на 1 март 2000 г., както е видно от информацията, публикувана в *Официален вестник на Европейските общности* (ОВ L 70, 2000 г., стр. 228).
- 15 В дял VIII от същото споразумение, озаглавен „Институционални, общи и заключителни разпоредби“, се съдържа по-специално член 94, съгласно който „[н]астоящото споразумение се прилага, от една страна, на териториите, на които се прилагат Договорите за създаване на Европейската общност и Европейската общност за въглища и стомана, при условията, предвидени в тези Договори, и от друга страна — на територията на Кралство Мароко“.

Споразумението за партньорство

- 16 Съгласно член 17 от Споразумението за партньорство то влиза в сила на 28 февруари 2007 г., както е видно от информацията, публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ L 78, 2007 г., стр. 31).
- 17 Както следва от неговия преамбюл и членове 1 и 3, това споразумение има за цел да засили отношенията на сътрудничество между Съюза и Кралство Мароко, по-специално в рамките на Споразумението за асоцииране, чрез създаване на партньорство в областта на рибарството за насърчаването на отговорен риболов в риболовните зони на Мароко и за ефективното изпълнение на политиката на рибарство в Мароко. За тази цел Споразумението за партньорство установява по-специално правилата за икономическото, финансовото, техническото и научното сътрудничество между страните, за условията за достъп на корабите, плаващи под флага на държавите членки, до мароканските риболовни зони, както и за механизмите за контрол на риболовните дейности в тези зони.
- 18 В този контекст от член 5 от Споразумението за партньорство, озаглавен „Достъп на кораби на [Съюза] до риболов в мароканските риболовни зони“, и по-конкретно от параграфи 1 и 4, както и от член 6, озаглавен „Условия, регулиращи риболовните дейности“, и по-конкретно от параграф 1, следва, че Кралство Мароко поема задължението да „разреша на кораби [на Съюза] да извършват риболовни дейности в неговите риболовни зони съгласно [това] споразумение, включително протокола и приложението към него“, при условие че тези кораби притежават разрешително за риболов, издадено от органите на тази трета държава по молба на органите на Съюза. От своя страна Съюзът поема задължението „да предприеме всички подходящи стъпки, необходими за да гарантира, че [неговите] кораби спазват [това] споразумение и законодателството, регулиращо рибарството във водите, в които [Кралство] Мароко има юрисдикция, съгласно Конвенцията [...] по морско право“.
- 19 Член 11 от Споразумението за партньорство, озаглавен „Област на приложение“, предвижда, че що се отнася до Кралство Мароко, това споразумение се прилага „към територията на Мароко и водите под юрисдикцията на Мароко“. Освен това в буква а) на член 2 от същото

споразумение, озаглавен „Дефиниции“, се уточнява, че за целите на посоченото споразумение, протокола и приложението към него „риболовна зона на Мароко“ са „водите, в които Кралство Мароко има суверенитет или юрисдикция“.

- 20 Член 16 от Споразумението за партньорство предвижда, че протоколът, приложението и допълненията към него представляват неразделна част от това споразумение.

Протоколът от 2013 г.

- 21 Споразумението за партньорство е придружено първоначално от протокол (наричан по-нататък „първоначалният протокол“) с предмет определянето за период от четири години на възможностите за риболов, предвидени в член 5 от това споразумение.
- 22 Този първоначален протокол е заместен с друг протокол, който на свой ред е заменен през 2013 г. с Протокола между Европейския съюз и Кралство Мароко за определяне на възможностите за риболов и финансовото участие, предвидени в Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейския съюз и Кралство Мароко (ОВ L 328, 2013 г., стр. 2, наричан по-нататък „Протоколът от 2013 г.“) Последният е одобрен с Решение 2013/785 и влиза в сила на 15 юли 2014 г., както е видно от информацията, публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ L 228, 2014 г., стр. 1).
- 23 Съгласно член 1 от Протокола от 2013 г., озаглавен „Общи принципи“, „[този] протокол с приложението и допълненията към него е неразделна част от Споразумението за партньорство [...], което се вписва в рамките на [Споразумението за асоцииране]“. Освен това посоченият протокол „допринася за осъществяването на общите цели на Споразумението за асоцииране“.
- 24 Съгласно член 2 от Протокола от 2013 г., озаглавен „Срок на прилагане, продължителност и възможности за риболов“, при положение че корабите, плаващи под флага на държава — членка на Съюза, притежават разрешително, издадено в съответствие със Споразумението за партньорство, с този протокол и с приложението към него, на тези кораби се предоставят за срок от четири години в мароканската риболовна зона възможности за дребномащабен, дънен и пелагичен риболов съгласно условията, предвидени в приложената към посочения протокол таблица. Тези възможности за риболов подлежат на преразглеждане по взаимно съгласие в съответствие с член 5 от същия протокол.
- 25 В приложението към Протокола от 2013 г., озаглавено „Условия за извършване на риболовни дейности на кораби от Европейския съюз в мароканската риболовна зона“, се съдържа глава III, озаглавена „Риболовни зони“, със следния текст:

„Преди началната дата на прилагане на протокола [Кралство] Мароко предоставя на [Съюза] географските координати на изходните си линии, на риболовната си зона и на всички забранени за риболов зони в нейните рамки [...]

Риболовните зони за всяка категория риболовна дейност в атлантическата зона на Мароко са определени в техническите фишове (допълнение 2)“.

- 26 Допълнение 2 към това приложение обхваща шест технически фиша, номерирани от 1 до 6. Всеки един от тези фишове се отнася до една определена категория риболов и определя условията за извършване на риболовни дейности за тази категория. Сред условията, предвидени от всеки от посочените фишове, са „[г]еографските граници на разрешената зона“.

- 27 В допълнение 4 към посоченото приложение, озаглавено „Координати на риболовните зони“, се посочва по-конкретно, че „[п]реди влизането в сила на [Протокола от 2013 г.] [Д]ирекция [„Морско рибарство“ към Министерството на земеделието и морското рибарство на Кралство Мароко] съобщава на Комисията географските координати на мароканската изходна линия, на мароканската риболовна зона и на зоните, забранени за корабоплаване и риболов“.

Актовете за прилагане на Споразумението за партньорство и на Протокола от 2013 г.

- 28 Регламент № 764/2006 има за цел, както е видно от съображение 3 от него, да се определи разпределението между държавите членки на предвидените в Споразумението за партньорство възможности за риболов за периода на прилагане на първоначалния протокол. С член 2 е предоставена квота от 2500 тона на Обединеното кралство за промишления пелагичен риболов.
- 29 По подобен начин целта на Регламент № 1270/2013 е да се определи методът за разпределяне между държавите членки на предвидените в Споразумението за партньорство възможности за риболов за периода на прилагане на Протокола от 2013 г. С член 1 от този регламент е предоставена квота от 4525 тона на Обединеното кралство за промишления пелагичен риболов.

Споровете по главното производство и производството пред Съда и преюдициалните въпроси

- 30 Western Sahara Campaign UK е доброволческа организация, която има за цел да допринесе за признаването на правото на самоопределение на народа на Западна Сахара.
- 31 Тя подава две жалби пред High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), Обединеното кралство). Първият от тези спорове се отнася до въпроса дали данъчната и митническа администрация на Обединеното кралство има право да приеме вноса в тази държава членка на стоки, произхождащи от територията на Западна Сахара, като стоки с произход от Кралство Мароко по смисъла на Споразумението за асоцииране. Вторият спор поставя под въпрос политиката в областта на рибарство, изготвена от министъра на околната среда, храните и селското стопанство на Обединеното кралство, тъй като тя предвижда прилежащите към Западна Сахара води да се включат в приложното поле на мерките по вътрешното право за прилагане на Споразумението за партньорство, на Протокола от 2013 г., както и на актовете на вторичното право, с които Съюзът е определил възможности за риболов за държавите членки съгласно това споразумение и този протокол.
- 32 Western Sahara Campaign UK поддържа пред запитващата юрисдикция, че Споразумението за асоцииране, Споразумението за партньорство, Протоколът от 2013 г. и актовете на вторичното законодателство, с които се предоставят възможности за риболов на държавите членки на основание на последните, нарушават член 3, параграф 5 ДЕС, съгласно който в отношенията си с останалата част от света Съюзът допринася за стриктното спазване на международното право, и по-специално за зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации, доколкото тези различни международни споразумения са приложими по отношение на територията на Западна Сахара и прилежащите към тази територия води. Всъщност включването на тази територия и прилежащите ѝ води в териториалното приложно поле на тези актове било явно несъвместимо с международното право, и по-конкретно с правото на самоопределение, с член 73 от Устава на Организацията на обединените нации, с разпоредбите на Конвенцията по морско право и със задълженията на държавите и другите субекти на международното право да преустановят сериозно нарушаване на императивна норма на това право, да не признаят положението, произтичащо от това нарушение, и да не оказват съдействие за допускането на противоправно поведение в международен план. Освен това

Споразумението за асоцииране, Споразумението за партньорство и Протоколът от 2013 г. не били сключени от името на народа на Западна Сахара или след консултация с неговите представители. Накрая, не съществувало никакво доказателство за наличието на печалба в полза на този народ, която да следва от тези три международни споразумения.

- 33 Запитващата юрисдикция посочва, че от своя страна ответниците по главното производство твърдят, че Съветът на Европейския съюз и Комисията не са допуснали явна грешка в преценката, като са приели, че сключването на международни споразумения като Споразумението за асоцииране, Споразумението за партньорство и Протокола от 2013 г. не противоречи на международното право.
- 34 Предвид тези доводи запитващата юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда четири преюдициални въпроса, от които първите два се отнасят до тълкуването и валидността на Споразумението за асоцииране, а последните два се отнасят до валидността на Споразумението за партньорство и различните актове от вторичното право, свързани с последното споразумение.
- 35 С първия си въпрос запитващата юрисдикция приканва Съда да тълкува Споразумението за асоцииране, като иска да се установи дали упоменаването на „Кралство Мароко“ в това споразумение трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася само до суверенната територия на тази държава, като по този начин се изключва възможността стоки с произход от територията на Западна Сахара да се допускат за безмитен внос в Съюза в съответствие с посоченото споразумение.
- 36 С втория си въпрос, поставен, в случай че Споразумението за асоцииране позволява стоките с произход от територията на Западна Сахара да се допускат за безмитен внос в Съюза, запитващата юрисдикция иска да се установи дали това споразумение е валидно от гледна точка на член 3, параграф 5 ДЕС.
- 37 С третия си въпрос запитващата юрисдикция приканва Съда да се произнесе въз основа на хипотеза, аналогична на тази, която е в основата на втория въпрос, по валидността на Споразумението за партньорство и на Протокола от 2013 г. В това отношение тя по същество иска да се установи до каква степен Съюзът е имал право, предвид член 3, параграф 5 ДЕС, да сключи с Кралство Мароко международни споразумения, позволяващи използването на природните ресурси, които произхождат от прилежащи към територията на Западна Сахара води. Според нея може да се приеме, че не е налице обща и абсолютна забрана за сключването на такива международни споразумения, въпреки непризнаването от международната общност на суверенитета на Кралство Мароко върху Западна Сахара, от една страна, и продължаващата окупация от посочената държава на тази несамоуправляваща се територия, от друга страна. Сключването им обаче е обусловено от двойното изискване те да са в съответствие с волята на народа на Западна Сахара и последният да се ползва от тях. Следователно в случая Съдът трябва да прецени до каква степен Споразумението за партньорство и Протоколът от 2013 г. отговарят на посоченото двойно изискване.
- 38 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали може да се допусне лице като жалбоподателя в главното производство, чиято процесуална легитимация е установена във вътрешното право, да оспорва валидността на международни споразумения като Споразумението за асоцииране, Споразумението за партньорство и Протокола от 2013 г., както и на актовете за тяхното сключване и прилагане, с мотива че Съюзът е нарушил международното право. В тази връзка тя посочва, че ако споровете по главното производство е трябвало да бъдат решени само с оглед на вътрешното право, жалбите биха били отхвърлени, с мотива че те предполагат да се извърши преценка на законосъобразността на поведението на чуждестранни органи. Запитващата юрисдикция подчертава и че в решението си от 15 юни 1954 г. по дело „Златото, изнесено от Рим през 1943 г.“ (Monetary Gold Removed from Rome in 1943 (ICJ Reports

1954 г., стр. 19) Международният съд е постановил, че статутът му забранява да осъжда поведението или да засяга правата на държава, която не е страна по спора пред него и не е дала съгласието си да бъде обвързана от неговите решения. Запитващата юрисдикция обаче добавя, че предмет на споровете по главното производство е валидността на актове на Съюза и че ако Съдът обяви, че няма компетентност да се произнесе, при положение че е налице сериозно съмнение относно валидността на разглежданите актове, това би могло да накърни полезното действие на член 3, параграф 5 ДЕС.

39 След отправянето на преюдициалното запитване Съдът е постановил, че Споразумението за асоцииране трябва да се тълкува в съответствие с нормите на международното право, които обвързват Съюза, в смисъл че то не е приложимо по отношение на територията на Западна Сахара (решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973).

40 След постановяването на това решение запитващата юрисдикция бе запитана дали желае да поддържа или да оттегли първите си два въпроса относно тълкуването и валидността на споразумението за асоцииране. В отговор на това тя посочва, че те трябва да се считат за оттеглени.

41 При тези обстоятелства High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Висш съд (Англия и Уелс), общо гражданско отделение (административен състав), Обединено кралство) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Валидно ли е Споразумението [за партньорство], одобрено и приложено с Регламент 764/2006, Решение 2013/785 и Регламент № 1270/2013, като се имат предвид предвиденото в член 3, параграф 5 ДЕС изискване Съюзът да допринесе за спазването на всички релевантни принципи на международното право и за зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации и степента, в която [това споразумение] е било сключено в полза на народа сахрани, от негово име и в съответствие с неговата воля и/или след консултации с признатите му представители?

2) Има ли право жалбоподателят да оспорва валидността на актове на Съюза, като твърди нарушение на международното право от страна на Съюза, като се имат предвид по-специално:

а) обстоятелството, че макар да има процесуална легитимация съгласно националното право да оспорва валидността на актовете на Съюза, той не предявява права, произтичащи от правото на Съюза, и

б) изведеният в решението по дело „Златото, изнесено от Рим през 1943 г.“ (ICJ Reports 1954 г., стр. 19) принцип, съгласно който с решенията си Международният съд не може да осъжда поведението или да засяга правата на държава, която не е страна по спора пред него и не е дала съгласието си да бъде обвързана от неговите решения?“.

Относно компетентността на Съда

42 Съветът счита, че Съдът няма компетентност да се произнесе по валидността на международни споразумения като Споразумението за партньорство и Протокола от 2013 г. в рамките на преюдициално производство. Всъщност той счита, че Съдът има компетентност единствено да се произнесе по валидността на актовете на Съюза за сключване на тези споразумения.

43 В това отношение член 19, параграф 3 буква б) ДЕС и член 267, първа алинея, буква б) ДФЕС предвиждат, че Съдът е компетентен да се произнесе преюдициално по тълкуването на правото на Съюза и по валидността на актовете, приети от институциите на Съюза.

- 44 От тези разпоредби следва, че Съдът има компетентност да се произнася преюдициално по тълкуването и валидността на всички актове, приети от институциите на Съюза без изключение (решения от 13 декември 1989 г., *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, т. 8 и от 13 юни 2017 г., *Florescu* и др., C-258/14, EU:C:2017:448, т. 30).
- 45 От постоянната съдебна практика обаче следва, че доколкото се отнасят до Съюза, международните споразумения, сключени от него на основание на разпоредбите на Договорите, представляват актове, приети от неговите институции (решения от 16 юни 1998 г., *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, т. 41 и от 25 февруари 2010 г., *Brita*, C-386/08, EU:C:2010:91, т. 39).
- 46 На това основание, считано от влизането им в сила, тези споразумения са неразделна част от правния ред на Съюза (вж. в този смисъл решения от 30 април 1974 г., *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, т. 5 и от 22 ноември 2017 г., *Aebtri*, C-224/16, EU:C:2017:880, т. 50). Следователно разпоредбите им трябва да бъдат напълно съвместими с разпоредбите на Договорите и с произтичащите от тях конституционни принципи (вж. в този смисъл решение от 3 септември 2008 г., *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 285 и становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 67). По-конкретно, от една страна, материалното им съдържание трябва да е съвместимо с правилата, уреждащи правомощията на институциите на Съюза, както и с приложимите материалноправни норми. От друга страна, условията за сключването им трябва да са съобразени с приложимите в правото на Съюза формални и процесуални правила (вж. в този смисъл становище 1/75 (Споразумение на ОИСР — Стандарти за местните разходи) от 11 ноември 1975 г., EU:C:1975:145, стр. 1360 и 1361, както и становище 1/15 (Споразумение PNR между ЕС и Канада) от 26 юли 2017 г., EU:C:2017:592, т. 69 и 70).
- 47 Освен това, съгласно постоянната съдебна практика Съюзът е длъжен да упражнява правомощията си при спазване на международното право в неговата цялост, като това включва не само правилата и принципите на общото и обичайното международно право, но и разпоредбите на международните конвенции, които го обвързват (вж. в този смисъл решения от 24 ноември 1992 г., *Poulsen* и *Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, т. 9, от 3 септември 2008 г., *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 291 и от 21 декември 2011 г., *Air Transport Association of America* и др., C-366/10, EU:C:2011:864, т. 101 и 123).
- 48 Следователно както в производствата по отмяна, така и в преюдициалните производства, Съдът има компетентност да прецени дали сключено от Съюза международно споразумение е съвместимо с Договорите (вж. в този смисъл становище 1/75 (Споразумение на ОИСР — Стандарти за местните разходи) от 11 ноември 1975 г., EU:C:1975:145, стр. 1361) и с правилата на международното право, които обвързват Съюза в съответствие с Договорите.
- 49 Следва да се добави, че сключените от Съюза международни споразумения обвързват не само неговите институции, в съответствие с член 216, параграф 2 ДФЕС, но и трети държави — страни по тези споразумения.
- 50 Ето защо следва да се приеме, че в хипотеза като тази в случая, при която Съдът е сезиран с преюдициално запитване относно валидността на сключено от Съюза международно споразумение, трябва да се счита, че запитването е насочено към акта, с който Съюзът е сключил това международно споразумение (вж. по аналогия решения от 9 август 1994 г., *Франция/Комисия*, C-327/91, EU:C:1994:305, т. 17 и от 3 септември 2008 г., *Kadi* и *Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия*, C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 286 и 289).
- 51 Предвид задълженията на Съюза, изложени в точки 46 и 47 от настоящото решение, контролът за валидност, който Съдът може да упражни в подобен контекст, все пак може да се отнася до законосъобразността на този акт с оглед на самото съдържание на разглежданото

международно споразумение (вж. в този смисъл решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 289 и цитираната съдебна практика).

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

Предварителни бележки

- 52 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да прецени валидността от гледна точка на член 3, параграф 5 ДЕС най-напред на Регламент № 764/2006, след това на Решение 2013/785 и накрая на Регламент № 1270/2013.
- 53 Както е видно от точка 37 от настоящото решение, този въпрос е поставен, като се изхожда от хипотезата, че Споразумението за партньорство и Протоколът от 2013 г. позволяват използването на ресурси, които произхождат от прилежащи към територията на Западна Сахара води. Тази хипотеза предполага сама по себе си, че същите води са включени в съответното териториално приложно поле на това споразумение и на посочения протокол, така че корабите, плаващи под флага на държави членки, могат да имат достъп до тях по силата на тези международни споразумения, за да използват съответните ресурси.
- 54 Следователно с посочения въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали обстоятелството, че използването на ресурси с произход от прилежащи към територията на Западна Сахара води е допустимо съгласно Споразумението за партньорство и Протокола от 2013 г., води до невалидност на Регламент № 764/2006, на Решение 2013/785 и на Регламент № 1270/2013.
- 55 Впрочем основание за поставянето на такъв въпрос за преценка за валидност може да е налице само ако е точна хипотезата, на която той се основава.
- 56 Поради това следва предварително да се провери дали прилежащите към територията на Западна Сахара води попадат в обхвата на Споразумението за партньорство и на Протокола от 2013 г. От своя страна тази проверка предполага да се разгледат разпоредбите, определящи съответното териториално приложно поле на тези две международни споразумения.

По териториалното приложно поле на Споразумението за партньорство

- 57 Споразумението за партньорство съдържа три разпоредби, определящи неговото териториално приложно поле. Най-напред, в член 11 от това споразумение се уточнява, че то се прилага, що се отнася до Кралство Мароко, „към територията на Мароко и водите под юрисдикцията на Мароко“. По-нататък, член 5 от посоченото споразумение предвижда, що се отнася по-специално до риболовните дейности, че на корабите, плаващи под флага на държавите членки, се разрешава „да извършват риболовни дейности в [...] риболовни[те] зони[...] [на Кралство Мароко]“. Накрая, в член 2, буква а) се уточнява, че понятието „риболовна зона на Мароко“ са „водите в които Кралство Мароко има суверенитет или юрисдикция“.
- 58 Тези разпоредби следва да се тълкуват въз основа на правилата на обичайното международно право, отразени в разпоредбите на член 31 от Виенската конвенция за правото на договорите, които обвързват институциите на Съюза и са част от неговия правен ред (вж. в този смисъл решение от 25 февруари 2010 г., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, т. 40—43 и цитираната съдебна

практика), както и въз основа на Конвенцията по морско право, която обвързва Съюза и към която изрично препращат втората алинея от преамбюла на Споразумението за партньорство и член 5, параграф 4 от него.

- 59 В това отношение е необходимо да се отбележи, на първо място, че видно от първа алинея от преамбюла на Споразумението за партньорство, то представлява израз на общото желание на Съюза и Кралство Мароко да се засилят близките отношения на сътрудничество между тях, по-специално в рамките на Споразумението за асоцииране. В тази връзка Споразумението за партньорство се вписва в съвкупност от договорености в рамките на Споразумението за асоцииране.
- 60 На структурата на тази съвкупност от договорености се набляга ясно в Протокола от 2013 г., който следва да бъде взет предвид за целите на тълкуването на Споразумението за партньорство, тъй като представлява последващо споразумение, сключено между двете страни по посоченото споразумение, по смисъла на член 31, параграф 3, буква а) от Виенската конвенция за правото на договорите. Всъщност член 1 от Протокола от 2013 г. предвижда, че както той, така и Споразумението за партньорство се вписват в рамките на Споразумението за асоцииране, като допринасят за осъществяването на целите на последното.
- 61 Предвид наличието на тази съвкупност от договорености, понятието „територия на Мароко“, съдържащо се в член 11 от Споразумението за партньорство, следва да се разбира по същия начин като понятието „територия на Кралство Мароко“, съдържащо се в член 94 от Споразумението за асоцииране.
- 62 Впрочем Съдът вече е посочил, че последното понятие трябва да се разбира като препращащо към географското пространство, на което Кралство Мароко упражнява всички правомощия, признати от международното право на суверенните субекти, и което не включва друга територия, каквато е тази на Западна Сахара (решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, т. 95 и 132).
- 63 Всъщност включването на територията на Западна Сахара в приложното поле на споразумението за асоцииране би нарушило някои правила на общото международно право, приложими в отношенията между Съюза и Кралство Мароко, а именно принципа на самоопределение, припомнен в член 1 от Устава на Организацията на обединените нации, и принципа на относително действие на договорите, който намира конкретен израз в член 34 от Виенската конвенция за правото на договорите (решение от 21 декември 2016 г., Съвет/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, т. 88—93, 100, 103—107 и 123).
- 64 При тези обстоятелства територията на Западна Сахара не попада в обхвата на понятието „територия на Мароко“ по смисъла на член 11 от Споразумението за партньорство.
- 65 На второ място, Споразумението за партньорство е приложимо не само на територията на Кралство Мароко, но и по отношение на „водите в които [тази държава] има суверенитет или юрисдикция“, както бе посочено в точка 57 от настоящото решение. От своя страна Споразумението за асоцииране не използва този израз.
- 66 Ето защо за тълкуването на този израз следва да се направи препращане към Конвенцията по морско право, както бе посочено в точка 58 от настоящото решение.
- 67 В това отношение от член 2, параграф 1 от посочената конвенция следва, че суверенитетът на крайбрежната държава се разпростира отвъд нейната сухоземна територия и вътрешните ѝ води върху прилежаща морска ивица, наречена „териториално море“. Освен това по силата на

членове 55 и 56 от нея на крайбрежната държава се признава юрисдикция, заедно с определени права, в зона, която се намира отвъд териториалното море, прилежаща е към него и е наречена „изключителна икономическа зона“.

- 68 Следователно водите, върху които крайбрежната държава има право да упражнява суверенитет или юрисдикция по силата на Конвенцията по морско право, се ограничават само до прилежащите към нейната територия води, които попадат в нейното териториално море или в нейната изключителна икономическа зона.
- 69 В резултат на това и предвид факта, че територията на Западна Сахара не е част от територията на Кралство Мароко, както бе припомнено в точки 62—64 от настоящото решение, прилежащите към територията на Западна Сахара води не попадат в мароканската риболовна зона, посочена в член 2, буква а) от Споразумението за партньорство.
- 70 На трето и последно място, от член 31, параграф 4 от Виенската конвенция за правото на договорите несъмнено следва, че страните по договор могат да се споразумеят да се придаде специално значение на съдържащ се в този договор термин.
- 71 Въпреки това, що се отнася до израза „водите в които Кралство Мароко има суверенитет“, използван в член 2, буква а) от Споразумението за партньорство, следва да се отбележи, че би било в противоречие с посочените в точка 63 от настоящото решение правила на международното право, които Съюзът е длъжен да спазва и които се прилагат *mutatis mutandis* в конкретния случай, в приложното поле на същото споразумение да се включат на това основание водите, които са пряко прилежащи към крайбрежието на територията на Западна Сахара. Следователно Съюзът не може надлежно да сподели намерението на Кралство Мароко да включи на това основание въпросните води в приложното поле на посоченото споразумение.
- 72 Що се отнася до съдържащия се в същата разпоредба израз „водите в които Кралство Мароко има [...] юрисдикция“, Съветът и Комисията обсъдиха, наред с други, и хипотезата, че Кралство Мароко може да се разглежда като „де факто управляващата власт“ или окупационна власт на територията на Западна Сахара и че подобна квалификация може да се окаже релевантна, за да се определи приложното поле на Споразумението за партньорство. В това отношение обаче е достатъчно да се отбележи, че без дори да е необходимо да се разглежда въпросът дали евентуално общото намерение на страните по Споразумението за партньорство да се придаде на този израз специално значение, за да се вземат предвид подобни обстоятелства, би било в съответствие с правилата на международното право, които обвързват Съюза, подобно намерение не може в никакъв случай да бъде установено в конкретния случай, тъй като категорично е изключена възможността Кралство Мароко да представлява окупационна сила или управляваща власт на територията на Западна Сахара.
- 73 От всички изложени по-горе съображения следва, че прилежащите към територията на Западна Сахара води не попадат в обхвата на израза „водите в които Кралство Мароко има суверенитет или юрисдикция“, съдържащ се в член 2, буква а) от Споразумението за партньорство.

По териториалното приложно поле на Протокола от 2013 г.

- 74 Що се отнася до Протокола от 2013 г., на първо място, следва да се припомни, че той се вписва в рамките на поредица от протоколи, всеки от които е имал за цел да определи, за даден период, възможностите за риболов, предвидени в член 5 от Споразумението за партньорство в полза на корабите, плаващи под флага на държавите членки, както бе изложено в точки 21 и 22 от настоящото решение.

- 75 За разлика от Споразумението за партньорство Протоколът от 2013 г. не съдържа конкретна разпоредба относно териториалното му приложно поле.
- 76 Въпреки това в различни разпоредби от този протокол се използва понятието за „риболовна зона на Мароко“.
- 77 Всъщност това понятие е идентично на съдържащото се в член 2, буква а), от Споразумението за партньорство, който предвижда, от една страна, че това понятие трябва да се разбира като препращащо към „водите, в които Кралство Мароко има суверенитет или юрисдикция“, и от друга страна, че същото определение следва да се прилага не само за това споразумение, но и за протокола към него, както и за приложението към протокола. Освен това от член 16 от Споразумението за партньорство и от член 1 от Протокола от 2013 г. следва, че този протокол, приложението към него и шестте допълнения представляват неразделна част от посоченото споразумение.
- 78 Следователно изразът „риболовна зона на Мароко“, използван както в Споразумението за партньорство, така и в Протокола от 2013 г., определяйки териториалното приложно поле на последния, трябва да се разбира като препращане към водите, в които Кралство Мароко има суверенитет или юрисдикция.
- 79 Вследствие на това и в съответствие с тълкуването, съдържащо се в точка 73 от настоящото решение, трябва да се приеме, че по смисъла на посочения протокол изразът „риболовна зона на Мароко“ не включва прилежащите към територията на Западна Сахара води.
- 80 На второ място, следва да се приеме, от една страна, че приложението към Протокола от 2013 г. предвижда в глава III, озаглавена „Риболовни зони“, че „[п]реди началната дата на прилагане на [този] протокол[...] [Кралство] Мароко предоставя на [Съюза] географските координати на изходните си линии [и] на риболовната си зона“. От друга страна, в допълнение 4 към това приложение, озаглавено „Координати на риболовните зони“, се уточнява в същия контекст, че „[п]реди влизането в сила на [посочения протокол] [Д]ирекция [„Морско рибарство“ към Министерството на земеделието и морското рибарство на Кралство Мароко] съобщава на Комисията географските координати на мароканската изходна линия [и] на мароканската риболовна зона“.
- 81 В това отношение от представената на Съда преписка се установява, че географските координати по посочените в предходната точка разпоредби са съобщени едва на 16 юли 2014 г. Тъй като Протоколът от 2013 г. е влязъл в сила на 15 юли 2014 г., тези географски координати не са част от неговия текст, договорен между страните.
- 82 Във всички случаи е необходимо да се отбележи, че с оглед на тълкуването, съдържащо се в точка 79 от настоящото решение, и на мотивите, на които то се основава, дори посочените географски координати да са били съобщени преди влизането в сила на Протокола от 2013 г., те по никакъв начин не биха могли да поставят под съмнение тълкуването на израза „риболовна зона на Мароко“, съдържащ се в посочената точка, нито да разширят приложното поле на този протокол, така че да бъдат обхванати прилежащите към територията на Западна Сахара води.
- 83 Поради това от всички изложени по-горе съображения следва, че Споразумението за партньорство и Протоколът от 2013 г. трябва да се тълкуват в съответствие с правилата на международното право, които обвързват Съюза и са приложими в отношенията между него и Кралство Мароко, в смисъл че прилежащите към територията на Западна Сахара води не попадат в териториалното приложно поле съответно на това споразумение и този протокол.

- 84 Следователно обратната хипотеза, на която, както бе посочено в точки 53 и 54 от настоящото решение, се основават въпросите на запитващата юрисдикция относно валидността на Регламент № 764/2006, на Решение 2013/785 и на Регламент № 1270/2013, се оказва неточна.
- 85 В този контекст на първия въпрос следва да се отговори, че тъй като нито Споразумението за партньорство, нито Протоколът от 2013 г. не се прилагат за прилежащите към територията на Западна Сахара води, при разглеждането на този въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които да могат да засегнат валидността на Регламент № 764/2006, на Решение 2013/785 и на Регламент № 1270/2013 от гледна точка на член 3, параграф 5 ДЕС.

По втория въпрос

- 86 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали правен субект, който има процесуална легитимация съгласно националното право, какъвто е жалбоподателят в главното производство, има право да оспорва валидността на актовете за сключване и прилагане на Споразумението за партньорство и на Протокола от 2013 г., с мотива че Съюзът е нарушил международното право.
- 87 Предвид отговора на първия въпрос Съдът не следва да се произнася по посочения втори въпрос.

По съдебните разноски

- 88 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Тъй като нито Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейската общност и Кралство Мароко, нито Протоколът между Европейския съюз и Кралство Мароко за определяне на възможностите за риболов и финансовото участие, предвидени в Споразумението за партньорство в областта на рибарството между Европейския съюз и Кралство Мароко, не се прилагат за прилежащите към територията на Западна Сахара води, при разглеждането на първия преюдициален въпрос не се установяват никакви обстоятелства, които да могат да засегнат валидността на Регламент (ЕО) № 764/2006 на Съвета от 22 май 2006 година относно сключването на това споразумение, на Решение 2013/785/ЕС на Съвета от 16 декември 2013 година относно сключването на този протокол и на Регламент (ЕС) № 1270/2013 на Съвета от 15 ноември 2013 година относно разпределянето на възможностите за риболов в съответствие с посочения протокол, от гледна точка на член 3, параграф 5 ДЕС.

Подписи