Europarecht

C-778/21 P, C-798/21 P, C-779/21 P, C-799/21 P - Westsahara: Die Handelsabkommen EU-Marokko von 2019 ...

... im Bereich der Fischerei und landwirtschaftlicher Erzeugnisse, denen das Volk der Westsahara nicht zugestimmt hat, wurden unter Verstoß gegen die Grundsätze der Selbstbestimmung und der relativen Wirkung von Verträgen geschlossen

Die Zustimmung dieses Volkes zu einem Abkommen, das im Gebiet der Westsahara Anwendung finden soll, muss allerdings nicht zwingend ausdrücklich erteilt werden, sondern kann unter bestimmten Voraussetzungen vermutet werden.

Die Zustimmung des Volkes der Westsahara dazu, dass die Handelsabkommen EU-Marokko von 2019 im Bereich der Fischerei und landwirtschaftlicher Erzeugnisse in diesem Hoheitsgebiet ohne Selbstregierung umgesetzt werden, ist eine Voraussetzung für die Gültigkeit der Beschlüsse, mit denen der Rat sie im Namen der Union genehmigt hat. Vor dem Erlass dieser Beschlüsse wurden zwar von der Kommission gemeinsam mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) Konsultationen durchgeführt. Diese Konsultationen zielten aber nicht auf das Volk der Westsahara ab, sondern auf die Bevölkerungsgruppen, die sich gegenwärtig im Gebiet der Westsahara befinden, unabhängig davon, ob sie zum Volk dieses Gebiets gehören oder nicht. Da sich ein erheblicher Teil dieses Volkes derzeit außerhalb des betreffenden Gebiets befindet, waren die Konsultationen nicht geeignet, dessen Zustimmung zu belegen.

Die Zustimmung muss allerdings nicht in jedem Fall ausdrücklich erteilt werden. Sie kann vermutet werden, wenn das Abkommen keine Verpflichtungen für das daran nicht beteiligte Volk schafft und wenn dem betreffenden Volk durch das Abkommen ein präziser, konkreter, substanzieller und überprüfbarer Vorteil aus der Nutzung der natürlichen Ressourcen des Gebiets erwächst, der in angemessenem Verhältnis zum Ausmaß der Nutzung steht.

Da die streitigen Abkommen offenkundig keinen solchen Vorteil vorsehen, bestätigt der Gerichtshof die Nichtigerklärung der Beschlüsse des Rates durch das Gericht. Der das Fischereiabkommen betreffende Beschluss lief im Juli 2023 aus und entfaltet daher keine Wirkungen mehr. Die Wirkungen des das Abkommen mit Maßnahmen zur Liberalisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen betreffenden Beschlusses des Rates werden vom Gerichtshof für einen Zeitraum von zwölf Monaten ab dem heutigen Tag aufrechterhalten, weil seine sofortige Nichtigerklärung schwerwiegende negative Folgen für das auswärtige Handeln der Union hätte und die Rechtssicherheit gefährden würde.

Die Westsahara ist ein Gebiet an der Atlantikküste im Nordwesten Afrikas, das im Norden an Marokko, im Nordosten an Algerien und im Osten und Süden an Mauretanien grenzt. Seit den 1970er Jahren besteht ein Konflikt hinsichtlich des Status dieses Gebiets zwischen Marokko und dem Front Polisario, einer Bewegung, die sich für die Ausübung des Rechts auf Selbstbestimmung durch das Volk der Westsahara und die Gründung eines souveränen sahrauischen Staates einsetzt. Daneben betrifft der Konflikt seit einer Reihe von Jahren die Rechtmäßigkeit von Wirtschaftsabkommen, die insbesondere von Marokko geschlossen wurden und u. a. die Nutzung der natürlichen Ressourcen der Westsahara und der an sie angrenzenden Gewässer umfassen.

In diesem Kontext wendet sich der Front Polisario, der nach seinen Angaben das Volk der Westsahara vertritt, gegen zwei Handelsabkommen über Fischerei[1] und die Landwirtschaft[2] zwischen der Europäischen Union und Marokko. Im Jahr 2019 erhob er beim Gericht der Europäischen Union Klagen auf Nichtigerklärung der Beschlüsse des Rates, mit denen diese Abkommen genehmigt wurden[3] [4]. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass die Union und Marokko Abkommen mit Geltung für die Westsahara geschlossen hatten, ohne die Zustimmung des Volkes der Westsahara als eines nicht an den streitigen Abkommen beteiligten Dritten eingeholt zu haben, und erklärte daher die streitigen Beschlüsse für nichtig[5], wobei es ihre Wirkungen für einen begrenzten Zeitraum aufrechterhielt.

Gegen diese Nichtigkeitsurteile haben die Kommission und der Rat beim Gerichtshof Rechtsmittel eingelegt.

Die Große Kammer des Gerichtshofs entscheidet **endgültig** über diese Rechtssachen und **weist die Rechtsmittel in vollem Umfang zurück**.

In Bezug auf die Zulässigkeit der vom **Front Polisario** vor dem Gericht erhobenen Klagen führt der Gerichtshof aus, dass diese Frage im Licht der Auswirkungen der streitigen Beschlüsse und damit der streitigen Abkommen auf das Volk der Westsahara zu prüfen ist. Der Front Polisario ist **ein bevorzugter Ansprechpartner im Rahmen des unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen stattfindenden Prozesses zur Bestimmung des künftigen Status der Westsahara**. Angesichts des Gegenstands der streitigen Beschlüsse und ihrer Auswirkungen auf das Selbstbestimmungsrecht des Volkes der Westsahara **erfüllt** der Front Polisario **die Voraussetzungen, um die streitigen Beschlüsse vor den Unionsgerichten** im Interesse dieses Volkes **anfechten zu können**.

Der Gerichtshof stellt im Licht seiner Rechtsprechung[6] auf der Grundlage des Rechts auf Selbstbestimmung und des Grundsatzes der relativen Wirkung von Verträgen fest, dass die in den streitigen Abkommen vorgesehene Umsetzung eines internationalen Abkommens zwischen der Union und Marokko über das Gebiet der Westsahara der Zustimmung des Volkes der Westsahara bedarf. Eine solche Zustimmung fehlt aber im vorliegenden Fall.

Die Kommission und der EAD haben nämlich nicht das Volk der Westsahara konsultiert, das der alleinige Inhaber des Rechts auf Selbstbestimmung für das Gebiet der Westsahara ist, sondern im Wesentlichen die „Bevölkerung“ dieses Gebiets im Sinne seiner aktuellen Bewohner, die überwiegend nicht zu diesem Volk gehören. Ein großer Teil des Volkes der Westsahara befindet sich nämlich seit den 1970er Jahren im Exil und hat Zuflucht in Algerien gefunden.

Entgegen den Erwägungen des Gerichts hält der Gerichtshof eine **ausdrückliche Zustimmung** des Volkes der Westsahara zu den streitigen Abkommen allerdings **nicht** für **zwingend erforderlich**[7]. Das Völkerrecht schließt nämlich nicht aus, dass die Zustimmung eines Dritten zu einem Abkommen, das für das Gebiet gelten soll, auf das sich sein Selbstbestimmungsrecht bezieht, **implizit erteilt werden kann, sofern bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind**. Von der Erteilung der Zustimmung kann nämlich **ausgegangen werden**, wenn das betreffende Abkommen **keine Verpflichtung für dieses Volk schafft** und vorsieht, dass ihm **ein präziser, konkreter, substanzieller und überprüfbarer Vorteil aus der Nutzung der natürlichen Ressourcen des Gebiets erwächst, der in angemessenem Verhältnis zum Ausmaß der Nutzung steht**. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann der Umstand, dass eine Bewegung, die als legitimer Vertreter dieses Volkes auftritt, dem Abkommen entgegentritt, als solcher nicht ausreichen, um das Vorliegen einer solchen vermuteten Zustimmung in Frage zu stellen.

Der Gerichtshof fügt jedoch hinzu, dass **diese Vermutung** der Zustimmung **widerlegt werden kann**. Dies kann **von den Unionsgerichten geprüft werden**, sofern legitime Vertreter des betreffenden Volkes nachweisen, dass ein Abkommen die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, oder auf Ersuchen der Unionsorgane oder der Mitgliedstaaten, die vor dem Abschluss eines Abkommens ein Gutachten des Gerichtshofs zu dessen Vereinbarkeit mit den Verträgen einholen können. Im vorliegenden Fall stellt der Gerichtshof zwar fest, dass die fraglichen Abkommen dem Volk der Westsahara keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegen, doch ist **die zweite Voraussetzung nicht erfüllt, da ihm diese Abkommen kein Recht und keinen Vorteil verschaffen**; insbesondere sehen sie keine finanzielle Gegenleistung für die Nutzung der natürlichen Ressourcen dieses Gebiets
oder der daran angrenzenden Gewässer vor.

Folglich **kann nicht vermutet werden, dass das Volk der Westsahara seine Zustimmung zur Anwendung der streitigen Abkommen auf dieses Gebiet erteilt hat**.

In Anwendung u. a. der gleichen Grundsätze des Völkerrechts äußert sich der Gerichtshof in einem Urteil vom heutigen Tag auch zur Problematik der Kennzeichnung und Etikettierung von Melonen und Tomaten aus der Westsahara[8]. Er stellt im Wesentlichen fest, dass auf dem Etikett allein die Westsahara und nicht

Marokko als Ursprungsland dieser Erzeugnisse anzugeben ist, damit die Verbraucher nicht über ihren wahren Ursprung irregeführt werden.

EuGH-Urteile des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-778/21 P und C-798/21 P | Kommission und Rat / Front Polisario, und in den verbundenen Rechtssachen C-779/21 P und C-799/21 P | Kommission und Rat / Front Polisario | 04. Okt 2024 | EuGH PM 170/2024

---

1 Partnerschaftliches Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko über nachhaltige Fischerei.

2 Abkommen in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits.

3 Beschluss (EU) 2019/441 des Rates vom 4. März 2019 über den Abschluss des partnerschaftlichen Abkommens über nachhaltige Fischerei zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko, des dazugehörigen Durchführungsprotokolls und des Briefwechsels zu dem Abkommen.

4 Beschluss (EU) 2019/217 des Rates vom 28. Januar 2019 über den Abschluss eines Abkommens in Form eines Briefwechsels zwischen der Europäischen Union einerseits und dem Königreich Marokko andererseits zur Änderung der Protokolle Nr. 1 und Nr. 4 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits.

5 Vgl. Urteile des Gerichts vom 29. September 2021, Front Polisario/Rat, T-279/19 sowie T-344/19 und T-356/19 (vgl. auch EuGH PM 166/2021).

6 Urteile des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Rat/Front Polisario, C-104/16 P (Pressemitteilung EuGH PM 146/2016), und vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16 (EuGH PM 21/2018).

7 Der Gerichtshof kommt nämlich zu dem Ergebnis, dass die streitigen Abkommen entgegen der Auslegung des Gerichts dem Volk der Westsahara als Völkerrechtssubjekt keine rechtlichen Verpflichtungen auferlegen.

8 Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 4. Oktober 2024, Confédération paysanne, C-399/22 (EuGH PM 169/2024).