



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 juni 2021 *

”Överklagande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Talan om ogiltigförklaring väckt av tredjeland – Upptagande till prövning – Artikel 263 fjärde stycket FEUF – Talerätt – Villkor avseende att sökanden ska vara direkt berörd av den åtgärd som är föremål för talan – Begreppet ’juridisk person’ – Berättigat intresse av att få saken prövad – Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder”

I mål C-872/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 28 november 2019,

Bolivarianska republiken Venezuela, företrädd av L. Giuliano och F. Di Gianni, avvocati,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska unionens råd, företrädd av P. Mahnič och A. Antoniadis, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordförande K. Lenaerts, vice ordförande R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin och N. Wahl, samt domarna E. Juhász (referent), T. von Danwitz, C. Toader, L.S. Rossi, I. Jarukaitis och N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 20 januari 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: engelska.

följande

Dom

- 1 Bolivarianska republiken Venezuela har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 20 september 2019, Venezuela/rådet (T-65/18, EU:T:2019:649) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Bolivarianska republiken Venezuelas talan om ogiltigförklaring av, för det första, rådets förordning (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 295, 2017, s. 21), för det andra, rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1653 av den 6 november 2018 om genomförande av förordning 2017/2063 (EUT L 276, 2018, s. 1), och, för det tredje, rådets beslut (Gusp) 2018/1656 av den 6 november 2018 om ändring av beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 10), i den del bestämmelserna i dessa rättsakter avser Bolivarianska republiken Venezuela.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Den 13 november 2017 antog Europeiska unionens råd beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 295, 2017, s. 60).
- 3 I artikel 13 andra stycket i beslut 2017/2074 anges att beslutet ska ses över kontinuerligt och att det ska förlängas eller vid behov ändras, om rådet bedömer att målen för beslutet inte har uppnåtts. I första stycket i nämnda artikel, i dess ursprungliga lydelse, föreskrevs att beslut 2017/2074 var tillämpligt till och med den 14 november 2018. Genom beslut 2018/1656 förlängdes de restriktiva åtgärderna med anledning av situationen i Venezuela på så sätt att beslut 2017/2074 skulle fortsätta att vara tillämpligt till och med den 14 november 2019, och kolumn 7 i bilaga I till sistnämnda beslut, avseende en av de fysiska personer som omfattades av de restriktiva åtgärderna, ändrades.
- 4 Samma dag antog rådet även förordning 2017/2063, med stöd av artikel 215 FEUF och beslut 2017/2074.
- 5 I skäl 1 i förordning 2017/2063 anges att: "[m]ot bakgrund av den fortsatta försämringen av situationen i Venezuela med avseende på demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna har [Europeiska] unionen upprepade gånger uttryckt sin oro och uppmanat alla venezuelanska politiska aktörer och institutioner att arbeta på ett konstruktivt sätt för att nå en lösning på krisen i landet, med fullständig respekt för rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, de demokratiska institutionerna och maktfördelningen".

6 I artikel 2 i den förordningen föreskrivs följande:

”1. Det ska vara förbjudet att:

- a) direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd, förmedlingstjänster och andra tjänster som har samband med varor eller teknik upptagna i [unionens] gemensamma förteckning över militär utrustning (nedan kallad den gemensamma militära förteckningen) och tillhandahålla, tillverka, underhålla och använda varor och teknik upptagna i den gemensamma militära förteckningen till fysiska och juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela,
- b) direkt eller indirekt tillhandahålla finansiering eller ekonomiskt stöd som har samband med varor eller teknik upptagna i den gemensamma militära förteckningen, särskilt gåvobistånd, lån och exportkreditförsäkring, samt försäkring och återförsäkring, för all försäljning, leverans, överföring eller export av sådana artiklar, eller för tillhandahållande av därmed sammanhängande tekniskt bistånd, förmedlingstjänster och andra tjänster, direkt eller indirekt till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela.

2. Förbudet i punkt 1 ska inte tillämpas på verkställighet av avtal som ingåtts före den 13 november 2017 eller på biavtal som är nödvändiga för att verkställa sådana avtal, förutsatt att de uppfyller kraven i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp [av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (EUT L 335, 2008, s.99)], särskilt kriterierna i artikel 2 däri, och att fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som söker fullgörande av avtalet har anmält avtalet till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där de är etablerade inom 5 dagar från denna förordnings ikraftträdande.”

7 I artikel 3 i nämnda förordning anges följande:

”Det ska vara förbjudet att

- a) direkt eller indirekt sälja, leverera, överföra eller exportera utrustning enligt förteckningen i bilaga I som skulle kunna användas för internt förtryck, oavsett om den har sitt ursprung i unionen eller inte, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela,
- b) tillhandahålla tekniskt bistånd och förmedlingstjänster och andra tjänster som har samband med den utrustning som avses i led a, direkt eller indirekt till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela,
- c) tillhandahålla finansiering eller ekonomiskt stöd, särskilt gåvobistånd, lån och exportkreditförsäkring, samt försäkring eller återförsäkring, som har samband med den utrustning som avses i led a, direkt eller indirekt till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela.”

8 Artikel 4 i samma förordning har följande lydelse:

”1. Med avvikelse från artiklarna 2 och 3 får de behöriga myndigheter i medlemsstaterna som förtecknas i bilaga III, på de villkor som de anser vara lämpliga, ge tillstånd till

- a) tillhandahållande av finansiering, ekonomiskt stöd och tekniskt bistånd som har samband med
 - i) icke-dödsbringande militär utrustning som är avsedd endast för humanitärt bruk eller som skydd, eller för Förenta nationernas (FN) och unionens eller dess medlemsstaters eller regionala och delregionala organisationers program för institutionsuppbyggnad,
 - ii) material som är avsett för unionens och FN:s eller regionala och delregionala organisationers krishanteringsinsatser,
 - b) försäljning, leverans, överföring eller export av utrustning som kan användas för inhemskt förtryck och därmed sammanhängande finansiering, ekonomiskt stöd och tekniskt bistånd, avsedd endast för humanitärt bruk eller som skydd eller för FN:s eller unionens program för institutionsuppbyggnad eller för FN:s och unionens eller regionala och delregionala organisationers krishanteringsinsatser,
 - c) försäljning, leverans, överföring eller export av minröjningsutrustning och materiel som kan användas i minröjningsinsatser och därmed sammanhängande finansiering, ekonomiskt stöd och tekniskt bistånd.
2. Sådana tillstånd som avses i punkt 1 får endast beviljas innan den verksamhet för vilken de begärts har inletts.”
- 9 I artikel 6 i förordning 2017/2063 föreskrivs följande:
- ”1. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt sälja, leverera, överföra eller exportera utrustning, teknik eller programvara som anges i bilaga II, oavsett om den har sitt ursprung i unionen eller inte, till personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela, om inte den behöriga myndighet i den berörda medlemsstaten som anges på de webbplatser som förtecknas i bilaga III har gett ett förhandstillstånd.
2. De behöriga myndigheter i medlemsstaterna som anges på de webbplatser som förtecknas i bilaga III får inte bevilja något tillstånd enligt punkt 1 om de har rimliga skäl att anta att utrustningen, tekniken eller programvaran skulle användas för internt förtryck av Venezuelas regering, myndigheter, företag eller organ eller av någon person eller enhet som agerar på deras vägnar eller enligt deras instruktioner.
3. Bilaga II ska omfatta utrustning, teknik eller programvara avsedd främst för användning vid övervakning eller avlyssning av internet eller telekommunikation.
4. Den berörda medlemsstaten ska underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om alla tillstånd som beviljas enligt denna artikel inom fyra veckor från beviljandet.”
- 10 Artikel 7.1 i denna förordning har följande lydelse:
- ”Om inte den behöriga myndighet i den berörda medlemsstaten som anges på de webbplatser som förtecknas i bilaga III har gett ett förhandstillstånd i enlighet med artikel 6.2, ska det vara förbjudet att

- a) direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd eller förmedlingstjänster som har samband med den utrustning, teknik och programvara som anges i bilaga II, eller som har samband med installation, tillhandahållande, tillverkning, underhåll eller användning av den utrustning och teknik som anges i bilaga II eller som har samband med tillhandahållande, installation, drift eller uppdatering av den programvara som anges i bilaga II, till personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela,
 - b) direkt eller indirekt tillhandahålla finansiering eller ekonomiskt stöd som har samband med den utrustning, teknik och programvara som anges i bilaga II, till personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela,
 - c) tillhandahålla alla typer av tjänster som har samband med övervakning eller avlyssning av telekommunikation eller internet till, eller direkt eller indirekt till förmån för, Venezuelas regering, myndigheter, företag och organ eller någon person eller enhet som agerar på deras vägnar eller enligt deras instruktioner.”
- 11 I artikel 20 i förordning 2017/2063 föreskrivs följande:

”Denna förordning ska tillämpas

- a) inom unionens territorium, inbegripet dess luftrum,
- b) ombord på alla flygplan och fartyg som omfattas av en medlemsstats jurisdiktion,
- c) på varje person inom eller utanför unionens territorium som är medborgare i en medlemsstat,
- d) på varje juridisk person, enhet eller organ, inom eller utanför unionens territorium, som har bildats eller stiftats enligt en medlemsstats rätt,
- e) på varje juridisk person, enhet eller organ med avseende på varje form av affärsverksamhet som helt eller delvis bedrivs i unionen.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 12 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 6 februari 2018 väckte Bolivarianska republiken Venezuela talan om ogiltigförklaring av förordning 2017/2063, i den del den berörs av förordningens bestämmelser.
- 13 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 3 maj 2018 framställde rådet en invändning om rättegångshinder med stöd av artikel 130.1 i tribunalens rättegångsregler. Det framgår av punkt 23 i den överklagade domen att rådet åberopade tre grunder till stöd för denna invändning, nämligen för det första att Bolivarianska republiken Venezuela saknar berättigat intresse av att få saken prövad, för det andra att Bolivarianska republiken Venezuela inte är direkt berörd av bestämmelserna i förordning 2017/2063, och för det tredje att Bolivarianska republiken Venezuela inte är en ”fysisk eller juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Med stöd av artikel 130.6 i tribunalens rättegångsregler beslutade tribunalen att inleda den muntliga delen av förfarandet och att begränsa detta till att avse huruvida talan kunde tas upp till prövning.

- 14 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli den 17 januari 2019 justerade Bolivarianska republiken Venezuela, med stöd av artikel 86 i tribunalens rättegångsregler, sin talan så att den även avsåg beslut 2018/1656 och genomförandeförordning 2018/1653, i den del Bolivarianska republiken Venezuela berörs av bestämmelserna i dessa rättsakter.
- 15 I den överklagade domen slog tribunalen inledningsvis fast att talan, såvitt den avsåg förordning 2017/2063, endast var riktad mot artiklarna 2, 3, 6 och 7 i denna förordning.
- 16 Tribunalen beslutade därefter att enbart pröva rådets andra avvisningsgrund, nämligen att Bolivarianska republiken Venezuela inte var direkt berörd av dessa bestämmelser, godtog denna grund och avvisade följaktligen talan i den del den riktades mot artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063.
- 17 Tribunalen avvisade slutligen talan även i den del den syftade till att beslut 2018/1656 och genomförandeförordning 2018/1653 skulle ogiltigförklaras, dels med motiveringen att eftersom artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 inte direkt berörde Bolivarianska republiken Venezuela förhöll det sig på samma sätt med genomförandeförordning 2018/1653, dels av det skälet att det följer av artikel 86 i tribunalens rättegångsregler att sökanden, genom en inlägga om justering av talan, får yrka att en rättsakt som ersätter eller ändrar en annan rättsakt ska ogiltigförklaras endast om det i ansökan har yrkats att sistnämnda rättsakt ska ogiltigförklaras. Tribunalen konstaterade emellertid att beslut 2017/2074 hade ändrats genom beslut 2018/1656, men att Bolivarianska republiken Venezuela inte hade yrkat i sin ansökan att sistnämnda rättsakt skulle ogiltigförklaras.

Parternas yrkanden vid domstolen

- 18 Bolivarianska republiken Venezuela har yrkat att domstolen ska
 - upphäva den överklagade domen,
 - fastställa att den talan som klaganden väckt vid tribunalen kan tas upp till prövning och återförvisa målet till tribunalen för prövning i sak, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 Rådet har yrkat att domstolen ska
 - ogilla överklagandet, och
 - förplikta Bolivarianska republiken Venezuela att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Inledande synpunkter

- 20 Det ska inledningsvis noteras att genom sitt överklagande har Bolivarianska republiken Venezuela endast bestridit tribunalens resonemang avseende att talan inte kan tas upp till prövning såtillvida den avser artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063. Eftersom överklagandet däremot inte

avser den del av den överklagade domen där tribunalen slog fast att Bolivarianska republiken Venezuelas talan om ogiltigförklaring av genomförandeförordning 2018/1653 och beslut 2018/1656 inte kan tas upp till prövning, finner domstolen att tribunalen slutgiltigt avgjort denna fråga.

- 21 Det ska vidare erinras om att EU-domstolens behörighet på intet sätt är begränsad när det rör sig om en förordning som antagits på grundval av artikel 215 FEUF och som innebär att unionens beslut på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) genomförs. Sådana förordningar utgör nämligen unionsrättsakter som antagits i enlighet med EUF-fördraget, och unionsdomstolarna är skyldiga att, i enlighet med den behörighet som de getts enligt fördragen, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av dessa (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 106).
- 22 Av fast rättspraxis följer vidare att domstolen, vid behov ex officio, kan pröva en grund om att de i artikel 263 FEUF angivna sakprövningsvillkoren inte är uppfyllda, då de hänför sig till rättsordningens grunder (se, bland annat, beslut av den 15 april 2010, Makhteshim-Agan Holding m.fl./kommissionen, C-517/08 P, ej publicerat, EU:C:2010:190, punkt 54, och dom av den 21 januari 2021, Tyskland/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punkt 101).
- 23 I förevarande fall ska domstolen ex officio och i första hand avgöra huruvida Bolivarianska republiken Venezuela ska anses vara en "juridisk person" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom svaret på denna fråga är nödvändigt för prövningen av rådets andra avvisningsgrund, vilken aktualiseras inom ramen för den enda grunden för överklagandet, nämligen att Bolivarianska republiken Venezuela inte är direkt berörd av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063.
- 24 Genom domstolens beslut av den 7 juli 2020 anmodades parterna i målet om överklagande att ta ställning till frågan huruvida ett tredjeland ska anses utgöra en "juridisk person" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Domstolen har i enlighet med artikel 24 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol riktat en liknande anmodan till Europeiska kommissionen och medlemsstaterna. Parterna i målet om överklagande, Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Estland, Republiken Grekland, Republiken Litauen, Konungariket Nederländerna, Republiken Polen, Republiken Slovenien, Republiken Slovakien, Konungariket Sverige och kommissionen yttrade sig över denna fråga.
- 25 Bolivarianska republiken Venezuela anser att varken ordalydelsen i artikel 263 fjärde stycket FEUF, syftet med eller det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår ger någon indikation, inte ens indirekt, på att ett tredjeland inte ska omfattas av begreppet "juridisk person" i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 26 Rådet anser däremot att ett tredjeland inte ska anses vara en "juridisk person" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, såvida detta land inte har tillerkänts särskilda rättigheter inom unionens rättsordning enligt ett avtal som ingåtts med unionen. Detta undantag är emellertid inte tillämpligt i förevarande fall.
- 27 Unionen utvecklar sina förbindelser med suveräna tredjeländer på den internationella arenan och dessa förbindelser regleras av folkrätten, som i sin tur bygger på principen om samtycke. Inom ramen för denna rättsordning har folkrättsliga rättssubjekt inte automatiskt rätt att väcka talan vid domstolarna i andra länder. De har rätt att inte underkasta sig ett annat lands eller en internationell domstols jurisdiktion såvida de inte har samtyckt därtill.

- 28 Tredjeländer ingår inte i unionens rättsordning och kan i princip inte få tillgång till unionsdomstolarna. Att tillåta ett tredjeland som är föremål för allmänna restriktiva åtgärder att bestrida dessa åtgärder på grundval av de villkor som gäller för personer som är föremål för individuella restriktiva åtgärder när dessa väcker talan vid unionsdomstolarna skulle dessutom strida mot den åtskillnad som görs i fördragen mellan allmänna och individuella restriktiva åtgärder, vilket dessutom skulle leda till en otillbörlig utvidgning av räckvidden av den behörighet som tillkommer unionsdomstolarna i fråga om bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), eller rättsakter som antagits på grundval av dessa bestämmelser.
- 29 Att under sådana omständigheter som i det aktuella fallet tillerkänna tredjeländer talerätt mot rättsakter från unionens institutioner skulle slutligen kunna missgynna unionen i förhållande till dess internationella partner, vars suveräna beslut avseende internationella förbindelser eller handels- och ekonomipolitik inte kan angripas vid deras domstolar, vilket otillbörligen skulle begränsa unionen vid utformningen av dess politik och internationella relationer. Detta är särskilt relevant i förevarande mål, där ett tredjeland bestrider bestämmelser i en intern unionsrättsakt som syftar till att genomföra ett politiskt beslut som rådet antagit för att begränsa de ekonomiska förbindelserna med detta land. Tredjeländer bör inte, under förevändningen att de är att betrakta som enskilda sökande, tillåtas att nyttja unionsdomstolarna som en bakväg för att lösa internationella tvister mellan folkrättsliga rättssubjekt.
- 30 Den grekiska, den polska, den slovenska, den slovakiska och den svenska regeringen anser att ett tredjeland i princip inte kan anses omfattas av begreppet ”juridisk person”, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 31 Detta begrepp hänför sig huvudsakligen till enheter med rättskapacitet enligt lagstiftningen i en medlemsstat eller i ett tredjeland, men inte till dessa länder som sådana, vilka unionen för övrigt inte har någon lagstiftningsbefogenhet i förhållande till. Enligt artikel 215.2 FEUF riktar sig restriktiva åtgärder till fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater, men inte till tredjeländer.
- 32 För det fall att tredjeländer ska anses omfattas av begreppet ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, utan att de har ingått något avtal med unionen som definierar rättsförhållandet mellan parterna i avtalet, skulle unionen begränsas på ett olämpligt sätt vid utformningen av sin politik och sina internationella relationer, och även missgynnas inom ramen för sina internationella förbindelser. En av de grundläggande folkrättsliga principerna är nämligen den om ömsesidighet. Att tillåta tredjeländer att väcka talan mot unionsrättsakter vid unionsdomstolarna skulle kunna äventyra ömsesidigheten mellan unionen och dessa länder. I sådant fall skulle tredjeländer nämligen ha möjlighet att väcka talan mot unionens rättsakter vid unionsdomstolarna utan någon garanti för att unionen kan angripa dessa länders nationella rättsakter, vare sig individuellt eller inom ramen för de olika mellanstatliga sammanslutningar som dessa tredjeländer är anslutna till.
- 33 Den belgiska, den bulgariska, den tyska, den estniska, den lettiska, den litauiska och den nederländska regeringen anser däremot att ett tredjeland omfattas av begreppet ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

- 34 Enligt dessa medlemsstater är det obestriddligt att ett tredjeland har rättskapacitet och är en juridisk person i folkrättslig mening. Om ett tredjeland inte skulle betraktas som en juridisk person i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF skulle det inte kunna skydda sina intressen, även om landets rättigheter obestriddligen har kränkts och det kan visa att samtliga nödvändiga villkor för att väcka talan är uppfyllda.
- 35 Det står dock klart att ställningen för ett tredjeland, såsom Bolivarianska republiken Venezuela, inte kan likställas med den ställning som unionens institutioner eller medlemsstaterna har, vilka kan vara sökande i den mening som avses i artikel 263 första stycket FEUF, vilket innebär att frågan huruvida en talan som väckts av ett tredjeland kan tas upp till prövning ska bedömas mot bakgrund av artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 36 Att neka ett tredjeland rätten till ett effektivt domstolsskydd mot en unionsrättsakt som går detta land emot, trots att landet i fråga uppfyller samtliga sakprövningsförutsättningar i artikel 263 fjärde stycket FEUF, skulle för övrigt innebära att domstolen intog en restriktiv syn på rättsstatsprincipen, ett värde som unionen grundar sig på enligt artikel 2 FEUF.
- 37 Kommissionen anser att begreppet juridisk person i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF kan förstås på flera sätt. Å ena sidan skulle en tolkning av begreppet som grundar sig på principen om likhet mellan stater resultera i att tredjeländer endast omfattas av detta begrepp när de utför förvaltningsåtgärder (*acta jure gestionis*) eller har möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolarna enligt ett internationellt avtal som ingåtts med unionen. En sådan tolkning är förenlig med principen om ett effektivt domstolsskydd, eftersom den innebär att tredjeländer inte förvägras varje form av rättsmedel utan ges möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolarna beroende på arten av ländernas agerande. Bolivarianska republiken Venezuela skulle således inte omfattas av begreppet "juridisk person" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF i förevarande fall, eftersom systemet med restriktiva åtgärder, liksom de skäl som Bolivarianska republiken Venezuela har åberopat för att begära att dessa åtgärder ska ogiltigförklaras, samt relationerna mellan unionen och detta land i förevarande sammanhang kännetecknas av ett agerande bestående i utövande av offentliga maktbefogenheter (*acta jure imperii*), omständigheter som ska betraktas som folkrättsliga.
- 38 Å andra sidan anser kommissionen att vid en teleologisk tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF, grundad på en önskan om en utvidgad tillgång till unionsdomstolarna, finns det inget som hindrar att denna bestämmelse tolkas så, att begreppet "juridisk person" även kan omfatta tredjeländer när dessa länder väljer att underkasta sig unionsdomstolarnas behörighet. När unionen antar en ensidig rättsakt som eventuellt skadar ett tredjelands intressen och detta land väljer att väcka talan mot rättsakten vid unionsdomstolarna i stället för att använda sig av en internationell tvistlösningsmekanism, finns det inget som motiverar att unionsdomstolarna av princip ska vägra att pröva en sådan talan, utan att bedöma huruvida samtliga sakprövningsförutsättningar är uppfyllda.
- 39 Kommissionen har uppgett att den föredrar det senare synsättet, eftersom en restriktiv tolkning av begreppet "juridisk person" skulle resultera i att tredjeländer inte frivilligt kan underkasta sig unionsdomstolarnas behörighet såvida de inte har ingått ett internationellt avtal med unionen.
- 40 Enligt artikel 19.3 a FEU ska Europeiska unionens domstol i enlighet med fördragen avgöra ärenden där talan väcks av en medlemsstat, en institution eller fysiska eller juridiska personer. Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som

anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.

- 41 I förevarande fall ska det prövas huruvida ett tredjeland, såsom Bolivarianska republiken Venezuela, som inte kan väcka talan med stöd av artikel 263 andra stycket FEUF, kan anses vara en "juridisk person" i den mening som avses i fjärde stycket i denna artikel.
- 42 I detta avseende ska det noteras att eftersom denna bestämmelse inte innehåller någon hänvisning till de nationella rättsordningarna vad gäller innebörden av begreppet "juridisk person", ska detta begrepp anses vara ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas enhetligt inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, punkt 34). Enligt fast rättspraxis ska begreppet "juridisk person" i artikel 263 fjärde stycket FEUF tolkas inte bara med beaktande av bestämmelsens lydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (se, bland annat, dom av den 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 43 Vad gäller lydelsen i artikel 263 fjärde stycket FEUF ska det påpekas att det varken av denna bestämmelse eller av någon annan bestämmelse i unionens primärrätt framgår att vissa kategorier av juridiska personer inte skulle kunna använda sig av möjligheten att föra talan inför unionsdomstolarna. Detta konstaterande tyder således på att i princip ska ingen "juridisk person" fräntas möjligheten att väcka talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 44 Härvidlag framgår det av domstolens praxis att begreppet "juridisk person" i artikel 263 fjärde stycket FEUF inte ska ges en restriktiv tolkning.
- 45 Det förhåller sig nämligen så, att även om en talan som väcks av en regional eller lokal enhet inte kan likställas med en talan som väcks av en medlemsstat med stöd av artikel 263 andra stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 26 november 2009, Região autónoma dos Açores/rådet, C-444/08 P, ej publicerat, EU:C:2009:733, punkt 31), kan en sådan enhet i princip – såvida den har rättskapacitet – icke desto mindre väcka talan om ogiltigförklaring med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 1 oktober 1997, Regione Toscana/kommissionen, C-180/97, EU:C:1997:451 punkterna 10–12, och dom av den 22 november 2001, Nederländse Antillen/rådet, C-452/98, EU:C:2001:623, punkt 51).
- 46 Dessutom framgår det mer allmänt av rättspraxis att inte bara privaträttsliga juridiska personer utan även offentliga enheter har talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, exempelvis, dom av den 1 februari 2018, Deutsche Bahn m.fl./kommissionen, C-264/16 P, ej publicerad, EU:C:2018:60, punkt 2, och dom av den 4 februari 2020, Uniwersytet Wrocławski och Polen/REA, C-515/17 P och C-561/17 P, EU:C:2020:73, punkt 69).
- 47 Domstolen har för övrigt medgett att en organisation som inte är en juridisk person måste ha rätt att väcka talan mot restriktiva åtgärder som vidtagits mot organisationen med motiveringen att om unionslagstiftaren anser att en enhet existerar i tillräckligt hög grad för att kunna bli föremål för restriktiva åtgärder, är det ur rättvisehänseende och för konsekvensens skull nödvändigt att anse att denna enhet också existerar i tillräckligt hög grad för att kunna angripa dessa åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 112).

- 48 Vad gäller den kontextuella och teleologiska tolkningen av artikel 263 fjärde stycket FEUF ska det erinras om att själva möjligheten till en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten i sig är en grundförutsättning för en rättsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkt 41). Det följer nämligen av artikel 2 FEU att Europeiska unionen ska bygga på värden – däribland rättsstaten – som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bland annat rättvisa (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 62).
- 49 Principen att unionen bland annat grundar sig på rättsstatens värde följer dessutom av såväl artikel 2 FEU, som återfinns i de gemensamma bestämmelserna i EU-fördraget, som artikel 21 FEU om unionens yttre åtgärder, vartill artikel 23 FEU om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hänvisar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 50 Under dessa omständigheter talar således en tolkning av artikel 263 fjärde stycket FEUF, mot bakgrund av principen om en effektiv domstolsprövning och rättsstatsprincipen, för att ett tredjeland ska ha talerätt inför unionsdomstolarna i egenskap av "juridisk person" i den mening som avses i denna bestämmelse, förutsatt att övriga villkor i denna bestämmelse är uppfyllda. En sådan folkrättslig juridisk person kan nämligen lika väl som någon annan person eller enhet se sina rättigheter eller intressen påverkas negativt av en unionsrättsakt och måste således – med iakttagande av dessa villkor – kunna väcka talan om ogiltigförklaring av en sådan rättsakt.
- 51 En dylik tolkning av begreppet "juridisk person", i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, påverkas inte av de argument som framförts av rådet och vissa av de regeringar som har påtalat att unionen eventuellt saknar möjlighet att föra talan vid domstolarna i tredjeländer, vilka inte skulle tillåta att unionen väckte talan vid deras domstolar för att bestrida beslut om dessa länders internationella relationer, oavsett om dessa relationer är av kommersiell natur eller ej.
- 52 Det förhåller sig nämligen så, att unionens skyldighet att säkerställa respekten för rättsstatens värde ingalunda kan underställas ett villkor om ömsesidighet när det gäller unionens förbindelser med tredjeländer.
- 53 Härav följer att Bolivarianska republiken Venezuela, i egenskap av stat med internationell rättskapacitet, ska anses vara en "juridisk person" i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

Den enda grunden

Parternas argument

- 54 Bolivarianska republiken Venezuela har till stöd för sitt överklagande åberopat en enda grund, nämligen att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av villkoret i artikel 263 fjärde stycket FEUF att sökanden ska vara direkt berörd av den åtgärd som är föremål för talan.
- 55 Klaganden anser den omständigheten som tribunalen hänvisade till i punkterna 35 och 36 i den överklagade domen, nämligen att Bolivarianska republiken Venezuela inte som sådan fanns upptagen i bilaga IV eller bilaga V till förordning 2017/2063 på ett sätt som kunde jämföras med

sökanden i det mål som avgjordes genom domen av den 13 september 2018, Almaz-Antey/rådet (T-515/15, ej publicerad, EU:T:2018:545), saknar relevans eftersom Bolivarianska republiken Venezuela särskilt utpekats i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063. I motsats till vad tribunalen funnit i punkt 40 i den överklagade domen är det inte heller relevant huruvida klaganden agerade i egenskap av en ekonomisk aktör på de berörda marknaderna, eftersom dessa artiklar berör klaganden i såväl juridiskt som materiellt hänseende.

- 56 Rådet har gjort gällande att tribunalen, i den överklagade domen, avgjorde frågan huruvida Bolivarianska republiken Venezuela var direkt berörd av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 på ett sätt som är förenligt med fast rättspraxis, däribland domen av den 13 september 2018, Almaz-Antey/rådet (T-515/15, ej publicerad, EU:T:2018:545). Tribunalen var i detta sammanhang inte skyldig att ta hänsyn till syftet med de aktuella restriktiva åtgärderna, vilket var att förmå Venezuelas regering att ändra sitt agerande. Ett sådant hänsynstagande skulle inte bara strida mot unionsdomstolarnas fasta praxis, utan även resultera i att kretsen av potentiella sökande skulle utvidgas till att omfatta samtliga tredjeländer vilka unionen inom ramen för sin utrikespolitik beslutar att helt eller delvis avbryta eller begränsa sina ekonomiska och finansiella förbindelser med.
- 57 Enligt rådet var det inte enbart den omständigheten att artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 inte innehöll tillräckliga hänvisningar till Bolivarianska republiken Venezuela som låg till grund för tribunalens slutsats att detta tredjeland inte var direkt berört av dessa bestämmelser. Tvärtom kom tribunalen fram till denna slutsats efter att i punkterna 35–48 i den överklagade domen ha redogjort för en mängd relevanta, vederbörligen motiverade omständigheter som fastställts i tillämplig rättspraxis. Vad särskilt gäller hänvisningarna till Bolivarianska republiken Venezuela i dessa artiklar är det uppenbart att de inte direkt avsåg detta land som sådant. Dessa bestämmelser medför endast ett förbud för ekonomiska aktörer i unionen att ha ekonomiska och finansiella förbindelser med fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade eller verksamma i Venezuela.
- 58 När det gäller frågan huruvida tribunalen borde ha likställt Bolivarianska republiken Venezuela med en ekonomisk aktör, såsom den gjorde i fråga om sökanden i det mål som avgjordes genom domen av den 13 september 2018, Almaz-Antey/rådet (T-515/15, ej publicerad, EU:T:2018:545), har rådet påpekat att tribunalen, i enlighet med tidigare rättspraxis, till fullo beaktade Bolivarianska republiken Venezuelas särskilda situation och prövade huruvida detta land kunde jämföras med en ekonomisk aktör på en specifik marknad. Tribunalen fann att så inte var fallet och gjorde sig härvid inte skyldig till någon felaktig rättstillämpning, eftersom ett land som utövar sina offentliga maktbefogenheter inte kan jämföras med ett privat eller offentligt organ vars kapacitet är begränsad till dess verksamhetssyfte.
- 59 Rådet har slutligen gjort gällande att Bolivarianska republiken Venezuela i själva verket har yrkat att domstolen ska fastställa en ny regel, med innebörden att talerätt automatiskt ska tillerkännas tredjeländer som försöker bestrida ekonomiska åtgärder som unionen har vidtagit inom ramen för sin utrikespolitik, och således ge dem möjlighet att bestrida rättsakter som genomför beslut som antagits i syfte att uppnå de legitima målen för unionens yttre åtgärder, såsom dessa definieras i artikel 21 FEU, inbegripet att helt eller delvis avbryta eller begränsa de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer i enlighet med artikel 215.1 FEUF.
- 60 Ett sådant yrkande skulle strida mot det system för domstolsskydd som föreskrivs i fördragen, vilket har utformats för att säkerställa skyddet för de rättigheter som följer av unionsrätten. Fördragen ger inte tredjeländer någon specifik rätt att behandlas på samma sätt som

medlemsstater eller att bedriva fri och villkorslös handel med ekonomiska aktörer i unionen. Tredjeländer kan följaktligen inte med framgång hävda att en unionsrättsakt som innebär att de behandlas olika har en direkt inverkan på deras rättsliga ställning.

Domstolens bedömning

- 61 Det följer av fast rättspraxis att villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som är föremål för talan, i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF, förutsätter att två kumulativa kriterier är uppfyllda, nämligen att den omtvistade åtgärden dels direkt påverkar sökandens rättsliga ställning, dels inte ger mottagarna som ska genomföra åtgärden något utrymme för skönsmässig bedömning, då åtgärden är av rent automatisk karaktär och endast följer av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (dom av den 5 november 2019, BCE m.fl./Trasta Komerčbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P och C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 103, och dom av den 3 december 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo m.fl., C-461/18 P, EU:C:2020:979, punkt 58).
- 62 I den överklagade domen fann tribunalen att artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 inte direkt berörde Bolivarianska republiken Venezuela, och att så var fallet av tre skäl avseende det första kriterium som avses i punkt 61 ovan.
- 63 I punkt 32 i den överklagade domen påpekade tribunalen för det första att enligt artikel 20 i förordning 2017/2063 begränsas tillämpningen av förbuden i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i denna förordning till unionens territorium, fysiska personer som är medborgare i en medlemsstat, juridiska personer som bildats eller stiftats enligt en medlemsstats rätt, samt juridiska personer, enheter och organ med avseende på varje form av affärsverksamhet som helt eller delvis bedrivs i unionen.
- 64 För det andra fann tribunalen, i punkt 33 i den överklagade domen, att artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 inte införde något förbud för Bolivarianska republiken Venezuela. Dessa artiklar kunde på sin höjd ge upphov till indirekta verkningar för Venezuela, såtillvida att de förbud som gäller för fysiska personer som är medborgare i en medlemsstat och för juridiska personer som har bildats eller stiftats enligt en medlemsstats rätt skulle kunna medföra att antalet leverantörer som kan tillhandahålla Bolivarianska republiken Venezuela de aktuella varorna och tjänsterna begränsas.
- 65 För det tredje gjorde tribunalen, i punkterna 34–41 i den överklagade domen, en åtskillnad mellan förevarande mål och det mål som avgjordes genom domen av den 13 september 2018, Almaz-Antey/rådet (T-515/15, ej publicerad, EU:T:2018:545). Tribunalen påpekade att i sistnämnda mål hänvisades det uttryckligen till sökandeföretaget i den angripna rättsakten, eftersom detta företag återfanns i bilagan till det angripna beslutet såsom ett av de företag som det var förbjudet att sälja eller tillhandahålla de ifrågavarande varorna och tjänsterna till. I förevarande mål avsågs däremot inte Bolivarianska republiken Venezuela, i egenskap av stat, uttryckligen och specifikt i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063, på ett sätt som kunde jämföras med sökandeföretaget i det mål som gav upphov till nyssnämnda dom.
- 66 Domstolen finner att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den i punkt 30 i den överklagade domen erinrade om sin egen rättspraxis, med innebörden att för att avgöra huruvida en rättsakt medför rättsverkningar ska avseende fästas bland annat vid rättsaktens syfte, innehåll, innebörd och sammanhang, samt de rättsliga och faktiska omständigheter som ligger till grund för rättsakten.

- 67 I förevarande fall visar rubriken till förordning 2017/2063, dess skäl 1 och ordalydelsen i artiklarna 2, 3, 6 och 7 att de aktuella restriktiva åtgärderna har vidtagits mot Bolivarianska republiken Venezuela.
- 68 Tribunalen erinrade härvidlag med rätta, i punkt 34 i den överklagade domen, om att ett förbud för unionens aktörer att utföra vissa transaktioner – vilket är syftet med artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 – innebar att Bolivarianska republiken Venezuela förbjöds att genomföra sådana transaktioner med dessa aktörer.
- 69 Det förhåller sig emellertid så, att när förordning 2017/2063 trädde i kraft blev förbuden i artiklarna 2, 3, 6 och 7 omedelbart och automatiskt tillämpliga. Eftersom dessa förbud hindrar Bolivarianska republiken Venezuela från att skaffa sig ett stort antal varor och tjänster, har dessa bestämmelser direkt inverkan på denna stats rättsliga ställning. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 110 i sitt förslag till avgörande framgår det dessutom av bland annat artiklarna 6 och 7 i förordning 2017/2063 att hänvisningen till ”fysiska och juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela” i dessa förbud inbegriper den venezuelanska regimen, dess myndigheter, företag och offentliga organ, samt varje person eller enhet som agerar på deras vägnar eller enligt deras instruktioner.
- 70 Härvidlag påpekar domstolen att för att det ska kunna konstateras att Bolivarianska republiken Venezuela är direkt berörd av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063, är det inte nödvändigt att göra någon åtskillnad beroende på om dylika affärstransaktioner utförs *jure gestionis* eller *jure imperii*, eftersom det inte kan härledas ur varken artikel 263 fjärde stycket FEUF eller någon annan unionsrättslig bestämmelse att det ska göras en sådan åtskillnad.
- 71 Den omständigheten att de aktuella restriktiva åtgärderna inte utgör ett absolut hinder för Bolivarianska republiken Venezuela att införskaffa de varor och tjänster som avses i dessa artiklar, eftersom den fortfarande har möjlighet att skaffa dem utanför unionen från aktörer som inte omfattas av dessa åtgärder, påverkar inte slutsatsen att de förbud som föreskrivs i dessa artiklar direkt berör Bolivarianska republiken Venezuela. Vad gäller sådana förbud som de som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 innebär nämligen inte villkoret att en juridisk person ska vara direkt berörd av sådana åtgärder att det ska vara absolut omöjligt för den juridiska personen i fråga att införskaffa de aktuella varorna eller tjänsterna.
- 72 Det saknar även betydelse för prövningen av huruvida Bolivarianska republiken Venezuela är direkt berörd av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 att detta tredjeland även ägnar sig åt verksamheter som inte bedrivs av ekonomiska aktörer som är verksamma på vissa marknader.
- 73 Härav följer att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att de aktuella restriktiva åtgärderna inte direkt påverkade Bolivarianska republiken Venezuelas rättsliga ställning och därmed biföll rådets andra avvisningsgrund.
- 74 Under dessa omständigheter ska Bolivarianska republiken Venezuelas enda grund för överklagandet godtas och den överklagade domen upphävas i den del Bolivarianska republiken Venezuelas talan om ogiltigförklaring av förordning 2017/2063 avvisades.

Talan vid tribunalen

- 75 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska domstolen upphäva tribunalens avgörande om överklagandet är välgrundat. Domstolen kan då själv slutligt avgöra ärendet om detta är färdigt för avgörande eller, om så inte är fallet, återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.
- 76 I förevarande fall förfogar domstolen över de upplysningar som krävs för att slutligt avgöra huruvida Bolivarianska republiken Venezuelas talan kan tas upp till prövning.
- 77 I samband med sin invändning om rättegångshinder anförde rådet tre grunder till stöd för sitt påstående att talan inte kunde tas upp till prövning. Tribunalen prövade endast delvis den andra av dessa grunder. Eftersom frågan huruvida Bolivarianska republiken Venezuela är en ”juridisk person” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, vilken omfattades av rådets tredje avvisningsgrund vid tribunalen, har prövats ex officio i punkterna 40–53 ovan, återstår det att pröva dels rådets första avvisningsgrund, avseende att det saknas ett berättigat intresse av att få saken prövad, dels den del av den andra avvisningsgrunden som tribunalen inte prövade, och således undersöka huruvida kriteriet avseende att de aktuella restriktiva åtgärderna inte ger mottagarna som ska genomföra dem något utrymme för skönsmässig bedömning, i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, är uppfyllt i förevarande fall.

Rådets första avvisningsgrund, avseende att det saknas ett berättigat intresse av att få saken prövad

Parternas argument

- 78 Inom ramen för den första avvisningsgrunden har rådet hävdatt att Bolivarianska republiken Venezuela inte har något berättigat intresse av att väcka talan vid unionsdomstolarna om ogiltigförklaring av de aktuella restriktiva åtgärderna. Dessa åtgärder förändrar inte påtagligt Bolivarianska republiken Venezuelas rättsliga ställning, eftersom de inte ger upphov till några bindande rättsverkningar vare sig för Venezuela som stat eller inom dess territorium.
- 79 Såsom tydligt framgår av artikel 20 i förordning 2017/2063 är förordningens tillämpningsområde begränsat till medlemsstaternas territorier och till personer som lyder under en medlemsstats jurisdiktion. De skäl som föranledde domstolen att i domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkterna 131–133), slå fast att Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) inte kunde anses ha rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av det beslut som angripits inom ramen för det målet är analogt tillämpliga i förevarande mål.
- 80 Bolivarianska republiken Venezuela anser att denna avvisningsgrund inte kan godtas.

Domstolens bedömning

- 81 Sätillvida rådet har hävdatt att förordning 2017/2063 inte har några bindande rättsverkningar som kan påverka Bolivarianska republiken Venezuelas intressen, ska det erinras om att det följer av fast rättspraxis att talan om ogiltigförklaring ska kunna väckas avseende alla åtgärder – oavsett slag

eller form – som har vidtagits av unionens institutioner, förutsatt att åtgärderna är avsedda att ha rättsverkningar (dom av den 16 juli 2015, kommissionen/rådet, C-425/13, EU:C:2015:483, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

- 82 Det ska härvidlag erinras om att för att ett berättigat intresse av att få saken prövad ska anses föreligga krävs det att ogiltigförklaringen som sådan av den angripna rättsakten kan medföra en fördel för den fysiska eller juridiska person som väckt talan (dom av den 21 januari 2021, Tyskland/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 83 Det framgår av de skäl som anges i punkterna 63–73 ovan att de förbud som föreskrivs i artiklarna 3, 2, 6 och 7 i förordning 2017/2063 kan skada Bolivarianska republiken Venezuelas intressen, särskilt dess ekonomiska intressen, och således kan en ogiltigförklaring som sådan av dessa bestämmelser medföra en fördel för Venezuela.
- 84 När det gäller det argument som rådet grundar på domen av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), är det visserligen riktigt att domstolen i den domen slog fast att Front Polisario inte kunde anses ha rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av rådets beslut att på unionens vägnar godkänna avtalet genom skriftväxling mellan Europeiska unionen och Konungariket Marocko om ömsesidiga liberaliseringsåtgärder angående jordbruksprodukter, bearbetade jordbruksprodukter, fisk och fiskeriprodukter, om ersättande av protokoll nr 1, 2 och 3 och deras bilagor samt om ändring av Europa–Medelhavsavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Konungariket Marocko, å andra sidan (EUT L 241, 2012, s. 4), vilket undertecknades i Bryssel den 13 december 2010. Front Polisarios argument för att styrka sin rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av detta beslut byggde på påståendet att avtalet i praktiken, i vissa fall, tillämpades på Västsahara, trots att Västsahara inte är en del av Konungariket Marocko, men domstolen underkände detta argument. Domstolen tolkade avtalet så att det inte var tillämpligt på Västsahara. Såsom har påpekats i punkterna 67 och 69 ovan vidtogs däremot de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 mot Bolivarianska republiken Venezuela, eftersom dessa bestämmelser hindrar Venezuela från att genomföra vissa transaktioner.
- 85 Rådets första avvisningsgrund kan följaktligen inte godtas.

Kriteriet avseende att den omtvistade åtgärden inte medför genomförandeåtgärder i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF, samt övriga sakprövningsförutsättningar

- 86 Tribunalen prövade inte det andra av de två kumulativa kriterier som ska vara uppfyllda för att Bolivarianska republiken Venezuela ska anses vara direkt berörd av de aktuella restriktiva åtgärderna, det vill säga – såsom det har erinrats om i punkt 61 ovan – kriteriet avseende att dessa åtgärder inte får ge mottagarna som ska genomföra åtgärderna något utrymme för skönsmässig bedömning, då åtgärderna ska vara av rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser.
- 87 För det fall detta andra kriterium ska anses vara uppfyllt återstår att avgöra huruvida de övriga villkoren för att en juridisk person ska ha rätt att, med stöd av artikel 263 fjärde stycket FEUF, väcka talan mot en rättsakt som vederbörande inte är mottagare av också ska anses vara uppfyllda, det vill säga antingen att den juridiska personen i fråga är personligen berörd eller att rättsakten utgör en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder.

Parternas argument

- 88 Rådet anser att för att kunna tillämpa artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 krävs absolut att mellanliggande regler antas, eftersom det genom dessa artiklar införs ett system med förhandstillstånd från medlemsstaternas behöriga myndigheter. Dessutom utgör ett förhandstillstånd i sig en genomförandeåtgärd och medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid utformningen av villkoren för att bevilja ett sådant tillstånd. Härav har rådet dragit slutsatsen att det inte är nödvändigt att pröva huruvida Bolivarianska republiken Venezuela är personligen berörd eller huruvida fråga är om regleringsakter som inte medför genomförandeåtgärder, utan har endast uppgett att det bestrider dessa två hypoteser.
- 89 Bolivarianska republiken Venezuela anser att den andra avvisningsgrunden inte heller kan godtas, i den mån den avser kriteriet att de aktuella restriktiva åtgärderna inte får ge mottagarna som ska genomföra dem något utrymme för skönsmässig bedömning. I sin ansökan gjorde Bolivarianska republiken Venezuela gällande att den uppfyllde villkoren i den andra och den tredje delen av artikel 263 fjärde stycket FEUF, eftersom förordning 2017/2063 var en regleringsakt som berörde detta land direkt och som inte medförde genomförandeåtgärder, och i andra hand gjorde Bolivarianska republiken Venezuela gällande att den var direkt och personligen berörd av denna rättsakt.

Domstolens bedömning

- 90 Det framgår av själva ordalydelsen i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 att de förbud som föreskrivs i dessa bestämmelser är tillämpliga utan att ge mottagarna som ska genomföra dem något utrymme för skönsmässig bedömning, vilket inte påverkar de undantags- eller tillståndsåtgärder som föreskrivs i dessa artiklar och som inte är i fråga i förevarande mål. Dessa förbud är dessutom tillämpliga utan att genomförandeåtgärder vidtas av vare sig unionen eller medlemsstaterna. I detta hänseende ska det noteras att genomförandeförordning 2018/1653 enbart syftade till att ändra bilaga IV till förordning 2017/2063, som endast innehåller en förteckning över de fysiska och juridiska personer samt enheter och organ vars tillgångar och ekonomiska resurser ska frysas, och som det inte hänvisas till i någon av ovannämnda bestämmelser.
- 91 Härav följer att artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063 direkt berör Bolivarianska republiken Venezuela och att rådet inte kan vinna framgång med sin avvisningsgrund avseende att dessa villkor inte är uppfyllt i förevarande fall.
- 92 Denna förordning – som har allmän giltighet eftersom den innehåller sådana bestämmelser som de i artiklarna 2, 3, 6 och 7, vilka förbjuder allmänt och abstrakt definierade kategorier av personer till vilka förordningen riktar sig att genomföra vissa transaktioner med likaledes allmänt och abstrakt definierade enheter, och som inte kan anses utgöra en lagstiftningsakt eftersom den har antagits med stöd av artikel 215 FEUF och således i enlighet med det icke-lagstiftningsförfarande som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse – utgör för övrigt en ”regleringsakt” i den mening som avses i det tredje typfallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 58–60). De bestämmelser i denna förordning som Bolivarianska republiken Venezuela har bestridit innehåller inte heller några genomförandeåtgärder, såsom det har redogjorts för i punkt 90 ovan. Domstolen konstaterar därför att Bolivarianska republiken Venezuela har rätt att väcka talan mot dessa bestämmelser utan att behöva visa att den berörs personligen av dem.

- 93 Härav följer att villkoren i det tredje typfallet i artikel 263 fjärde stycket FEUF är uppfyllda.
- 94 Av det ovan anförda följer att Bolivarianska republiken Venezuelas talan vid tribunalen kan tas upp till prövning i den del den avser en ogiltigförklaring av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063.
- 95 Det förhåller sig emellertid så, att målet i sak inte är färdigt för avgörande och följaktligen ska det återförvisas till tribunalen.

Rättegångskostnader

- 96 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnaderna anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 20 september 2019, Venezuela/rådet (T-65/18, EU:T:2019:649) upphävs såtillvida tribunalen avvisade Bolivarianska republiken Venezuelas talan om ogiltigförklaring av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i rådets förordning (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela.**
- 2) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för prövning i sak.**
- 3) Frågan om rättegångskostnaderna anstår.**

Underskrifter