



# Samling af Afgørelser

Sag T-65/18 RENV

**Den Bolivariske Republik Venezuela  
mod  
Rådet for Den Europæiske Union**

**Retten dom (Store Afdeling) af 13. september 2023**

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – forbud mod salg, levering, overførsel eller eksport af visse varer og tjenesteydelser – ret til at blive hørt – begrundelsespligt – materielt urigtige faktiske omstændigheder – åbenbart urigtigt skøn – folkeret«

1. *Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsakt om forbud mod salg af visse varer, der kan anvendes til intern undertrykkelse i Venezuela, og levering af visse tjenesteydelser – domstolskontrol med lovligheden – rækkevidde – almengyldig bestemmelse*  
(Art. 215, stk. 1, TEUF; Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)

(jf. præmis 30-34)

2. *EU-ret – principper – ret til forsvar – ret til kontradiktion – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsakt om forbud mod salg af visse varer, der kan anvendes til intern undertrykkelse i Venezuela, og levering af visse tjenesteydelser – retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af sådanne foranstaltninger – foreligger ikke*  
[Art. 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og art. 29 TEU; art. 215, stk. 1, TEUF; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41, stk. 2, litra a); Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7]

(jf. præmis 39, 40 og 42-44)

3. *Institutionernes retsakter – begrundelse – forpligtelse – rækkevidde – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsakter om forbud mod salg af visse varer, der kan anvendes til intern undertrykkelse i Venezuela, og levering af visse tjenesteydelser – forpligtelse til i begrundelsen at angive de samlede omstændigheder og de generelle formål, som begrundes den nævnte foranstaltning*  
(Art. 296, stk. 4, TEUF; Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)

(jf. præmis 49-57)

4. *Den Europæiske Union – domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsakt om forbud mod salg af visse varer, der kan anvendes til intern undertrykkelse i Venezuela, og levering af visse tjenesteydelser – omfanget af prøvelsen – prøvelse begrænset til de almindelige regler – prøvelse, der udstrækker sig til vurderingen af de faktiske omstændigheder og efterprøvelse af beviserne*  
(Art. 29 TEU; art. 215, stk. 1, TEUF; Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)  
(jf. præmis 63-67, 72, 76 og 78)
5. *Den Europæiske Union – domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsakt om forbud mod salg af visse varer, der kan anvendes til intern undertrykkelse i Venezuela, og levering af visse tjenesteydelser – omfanget af prøvelsen – Rådets vurdering af den politiske situation i Venezuela – åbenbart urigtigt skøn – foreligger ikke*  
(Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)  
(jf. præmis 80 og 81)
6. *Folkeret – principper – statens ansvar for internationalt ulovlige handlinger – regler i den folkeretlige sædvaneret om genstanden og grænserne for modforanstaltninger – borgernes mulighed for at påberåbe sig disse principper med henblik på at anfægte gyldigheden af en forordning, der pålægger restriktive foranstaltninger inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – lovlighed – domstolsprøvelse – grænser – åbenbart urigtigt skøn – foreligger ikke*  
(Art. 3, stk. 5, TEU; Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)  
(jf. præmis 87-94)
7. *Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsgrundlag – restriktive foranstaltninger fastsat ved en afgørelse og en forordning, der er vedtaget med hjemmel i artikel 29 TEU henholdsvis artikel 215 TEUF – Rådets beføjelse til at træffe selvstændige restriktive foranstaltninger, der adskiller sig fra de af FN's Sikkerhedsråd anbefalede*  
(Art. 29 TEU; art. 215 TEUF; Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)  
(jf. præmis 95 og 98)
8. *Den Europæiske Union – domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – retsakt om forbud mod salg af visse varer, der kan anvendes til intern undertrykkelse i Venezuela, og levering af visse tjenesteydelser – omfanget af prøvelsen – begrænset prøvelse – kriterier for vedtagelse af restriktive foranstaltninger – rækkevidde – overholdelse af proportionalitetsprincippet*  
(Art. 29 TEU; art. 215, stk. 1, TEUF; Rådets forordning 2017/2063, art. 2, 3, 6 og 7)  
(jf. præmis 99-103)

9. *Retslig procedure – fremsættelse af nye anbringender under sagens behandling – betingelser – anbringende støttet på omstændigheder, som er kommet frem under sagens behandling – foreligger ikke – uddybning af et allerede fremført anbringende – uddybning foreligger ikke – afvisning*  
(*Rettens procesreglement, art. 84, stk. 1*)

(jf. præmis 116-119)

## Resumé

I betragtning af den forværrede situation med hensyn til menneskerettigheder, retsstat og demokrati vedtog Rådet for Den Europæiske Union i 2017 restriktive foranstaltninger som følge af situationen i Den Bolivariiske Republik Venezuela (herefter »Venezuela«). Artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063<sup>1</sup> fastsatte i det væsentlige et forbud mod at sælge, levere, overføre eller eksportere udstyr, der kunne anvendes til intern undertrykkelse, og tjenester i tilknytning til det nævnte udstyr og militært udstyr til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela.

I 2018 anlagde Venezuela sag med påstand om annullation af forordning 2017/2063, for så vidt som denne forordnings bestemmelser vedrørte landet. Venezuela tilpassede efterfølgende sin stævning til også at omfatte afgørelse 2018/1656<sup>2</sup> og gennemførelsesforordning 2018/1653<sup>3</sup>, som var retsakter, hvorved Rådet havde forlænget de vedtagne restriktive foranstaltninger. Ved dom af 20. september 2019 afviste Retten sagen med den begrundelse, at Venezuelas retsstilling ikke var umiddelbart berørt af de omtvistede bestemmelser<sup>4</sup>. Ved dom af 22. juni 2021<sup>5</sup> ophævede Domstolen, ved hvilken der var blevet iværksat appel, Rettens dom og fastslog, at Venezuela havde søgsmålskompetence i forhold til artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063<sup>6</sup>. Domstolen hjemviste desuden sagen til Retten med henblik på realitetsbehandling.

I Rettens dom, der blev afsagt af Store Afdeling, og hvorved Retten frifandt Rådet, traf Retten afgørelse i en hidtil uset situation med hensyn til et søgsmål anlagt af en tredjestat på området for restriktive foranstaltninger om Venezuelas ret til at blive hørt og om de angivelige tilsidesættelser af folkeretten, som dette land havde påberåbt sig.

### *Rettens bemærkninger*

Indledningsvis bemærkede Retten, at de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, udgør foranstaltninger af almenyldig rækkevidde, der i overensstemmelse med artikel 215, stk. 1, TEUF afbryder eller indskrænker de økonomiske forbindelser med et tredjeland for så vidt angår visse varer og tjenesteydelser. Disse

<sup>1</sup> – Rådets forordning (EU) 2017/2063 af 13.11.2017 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2017, L 295, s. 21, herefter »den anfægtede forordning«).

<sup>2</sup> – Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1656 af 6.11.2018 om ændring af afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 10).

<sup>3</sup> – Rådets forordning (EU) 2018/1653 af 6.11.2018 om gennemførelse af forordning (EU) 2017/2063 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 1).

<sup>4</sup> – Dom af 20.9.2019, Venezuela mod Rådet (T-65/18, EU:T:2019:649).

<sup>5</sup> – Dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

<sup>6</sup> – I denne dom fastslog Domstolen, at den oprindelige dom var blevet endelig for så vidt angår afvisningen af søgsmålet i forhold til gennemførelsesforordning 2018/1653 og afgørelse 2018/1656.

foranstaltninger er ikke rettet mod identificerede fysiske eller juridiske personer, men finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og på en kategori af personer, der er fastlagt generelt og abstrakt.

Hvad for det første angår anbringendet om tilsidesættelse af retten til at blive hørt bemærkede Retten indledningsvis, at retten til at blive hørt ikke kan overføres til vedtagelsen af almen gyldige foranstaltninger som i det foreliggende tilfælde, og at der ikke er nogen bestemmelse, der forpligter Rådet til at underrette enhver person, der potentielt kan være omfattet af et nyt kriterium af almen gyldig rækkevidde, om vedtagelsen af dette kriterium. Artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder finder desuden anvendelse på »individuel[le] foranstaltning[er]«, der træffes over for en person, således at denne bestemmelse ikke kan gøres gældende i forbindelse med vedtagelsen af almen gyldige foranstaltninger. Retten tilføjede, at den anfægtede forordning i øvrigt afspejler et valg, som Unionen har foretaget på området for international politik. Afbrydelse eller indskrænkning af de økonomiske forbindelser med et tredjeland i henhold til artikel 215, stk. 1, TEUF indgår nemlig i selve fastlæggelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)<sup>7</sup> efter Unionens myndigheders skøn som reaktion på en særlig international situation med henblik på at udøve indflydelse på en sådan situation. En forudgående høring af det pågældende tredjeland ville ifølge Retten imidlertid svare til at forpligte Rådet til at føre drøftelser, der minder om internationale forhandlinger med dette land, hvilket således ville gøre den virkning, der søges opnået ved at pålægge det nævnte land de nævnte foranstaltninger, indholdsløs, nemlig at lægge pres på dette land med henblik på at bevirke en ændring af dets adfærd. Endelig kan den omstændighed, at Venezuela er umiddelbart berørt af den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, ikke i sig selv give Venezuela ret til at blive hørt. Henset til disse forskellige forhold konkluderede Retten, at Venezuela ikke kunne påberåbe sig denne ret med hensyn til de restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget i den anfægtede forordning.

Hvad for det andet angår anbringendet om, at de faktiske omstændigheder er materielt urigtige, og at der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til den politiske situation i Venezuela, bemærkede Retten, at Rådet har en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der skal tages i betragtning ved vedtagelsen af restriktive foranstaltninger i medfør af artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF, og at den prøvelse, som Unionens retsinstanser udøver i denne henseende, er begrænset til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger en åbenbart fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder og magtfordrejning. Denne begrænsede kontrol finder særligt anvendelse på de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som sådanne foranstaltninger er baseret på. Retten bemærkede i det foreliggende tilfælde, at den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7 i det væsentlige gengiver Unionens politiske holdning som udtrykt i afgørelse 2017/2074. Retten konstaterede i denne forbindelse, at det fremgår af første og ottende betragtning til denne afgørelse, at de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i de nævnte artikler, er baseret på den fortsatte svækkelse af demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne i Venezuela og bl.a. på voldshandlinger, hvilket skulle forhindres gennem de nævnte restriktive foranstaltninger.

<sup>7</sup> – Som omhandlet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Hvad indledningsvis angår de beviser, som Rådet havde fremført med henblik på at godtgøre den materielle rigtighed af de faktiske omstændigheder, der lå til grund for de nævnte foranstaltninger, bemærkede Retten, at disse hidrørte fra troværdige kilder og på detaljeret vis bl.a. viste regimets voldsomme undertrykkelse af dissidenter og modstandere af regimet og pres udøvet på Venezuelas øverste anklager, der efterforskede sikkerhedsstyrkernes handlinger.

Hvad dernæst angår de beviser, som Venezuela havde fremlagt som svar herpå, konkluderede Retten, at sidstnævnte ikke havde godtgjort, at de faktiske omstændigheder, som Rådet havde lagt til grund for vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, var behæftet med materielle unøjagtigheder, idet stort set ingen af disse beviser vedrørte Venezuela og var støttet på to af styrets interne rapporter, uden at disse var understøttet af andre beviser fra kilder uden for dette regime.

Hvad endelig angår Rådets vurdering af den politiske situation i Venezuela bemærkede Retten, at de beviser, som sagsøgeren havde fremlagt i denne henseende, reelt svarede til en anfægtelse af hensigtsmæssigheden af vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Det tilkommer imidlertid ikke Retten at sætte sin bedømmelse af dette spørgsmål i stedet for den bedømmelse, som Rådet har givet udtryk for, idet Rådet har et vidt politisk skøn med hensyn til fastlæggelsen af Unionens tilgang til et spørgsmål vedrørende FUSP i overensstemmelse med artikel 29 TEU.

Hvad endelig for det tredje angår anbringendet om pålæggelse af ulovlige modforanstaltninger og tilsidesættelse af folkeretten gengav Retten indledningsvis ordlyden af artikel 49 i udkastet til artikler om staternes ansvar for internationalt ulovlige handlinger, der vedrører formålet med og grænserne for modforanstaltninger, vedtaget af De Forenede Nationers Kommission for International Ret<sup>8</sup>. Retten fremhævede i denne henseende, at den anfægtede forordning blev vedtaget som en reaktion på den fortsatte svækkelse af situationen i Venezuela med henblik på bl.a. at forhindre yderligere voldshandlinger og krænkelser af menneskerettighederne i landet. Retten fastslog endvidere, at de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, ikke havde til formål at reagere på en internationalt ulovlig handling, som kunne tilskrives Venezuela, ved Unionens midlertidige manglende opfyldelse af sine internationale forpligtelser. Retten konkluderede på denne baggrund, at de ikke udgør modforanstaltninger som omhandlet i artikel 49 i udkastet til artikler udarbejdet af kommissionen for international ret, og forkastede følgelig Venezuelas argumenter om Rådets angivelige tilsidesættelse af princippet om ikke-indblanding i Venezuelas interne anliggender.

På samme måde forkastede Retten argumentet om vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger uden forudgående tilladelse fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Retten bemærkede, at traktaterne giver Rådet kompetence til at vedtage retsakter, der indeholder autonome restriktive foranstaltninger<sup>9</sup>, som adskiller sig fra dem, der specifikt anbefales af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Retten bemærkede, at Venezuela ikke på dette punkt havde godtgjort, at der i overensstemmelse med artikel 38, stk. 1, litra b), i statuten for Den

<sup>8</sup> – Udkast vedtaget i 2001 af De Forenede Nationers Kommission for International Ret (herefter »kommissionen for international ret«). Artikel 49 fastsætter: »1. Den krænkede stat kan kun træffe modforanstaltninger over for den stat, der er ansvarlig for internationalt ulovlige handlinger, for at få denne stat til at opfylde sine forpligtelser i henhold til anden del. 2. Modforanstaltningerne er begrænset til midlertidig manglende opfyldelse af de internationale forpligtelser, som den stat, der træffer foranstaltninger, har over for den ansvarlige stat. 3. Modforanstaltninger skal så vidt muligt træffes på en sådan måde, at opfyldelsen af de pågældende forpligtelser kan genoptages.«

<sup>9</sup> – Artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF.

Internationale Domstol foreligger en »praksis, der er almindeligt anerkendt som lov«, som pålægger et krav om indhentelse af forudgående tilladelse fra De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, inden Rådet vedtager restriktive foranstaltninger.

Hvad desuden angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet konstaterede Retten, at der er en rimelig forbindelse mellem de omhandlede restriktive foranstaltninger og det forfulgte mål om at forebygge risikoen for yderligere vold, overdreven magtanvendelse og overtrædelser eller krænkelse af menneskerettighederne. Henset til den begrænsede karakter af de foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede forordnings artikel 2, 3, 6 og 7, samt til de undtagelser, der er fastsat i denne forordning, fandt Retten, at de nævnte foranstaltninger hverken er åbenbart uhensigtsmæssige eller går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det forfulgte mål, og at proportionalitetsprincippet derfor ikke var blevet tilsidesat.

Retten forkastede derfor Venezuelas argumenter om en tilsidesættelse af den folkeretlige sædvaneret med hensyn til den angivelige pålæggelse af ulovlige modforanstaltninger.

Hvad endelig angår Venezuelas argument om, at de af Rådet vedtagne foranstaltninger indebærer, at Unionen udøver en ekstraterritorial kompetence, og at de derfor er i strid med folkeretten, henviste Retten på ny til den kompetence, som Rådet er tillagt ved traktaterne<sup>10</sup> på området for vedtagelse af restriktive foranstaltninger, idet disse bl.a. fastsætter, at der kan vedtages »afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. Retten fremhævede, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er rettet mod personer og situationer, der henhører under medlemsstaternes jurisdiktion *ratione loci* eller *ratione personae*. Rådets beføjelse til at vedtage restriktive foranstaltninger indgår i de autonome EU-foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne af FUSP, i overensstemmelse med Unionens mål og værdier<sup>11</sup>, dvs. bl.a. målet om i den øvrige verden at fremme demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, som udgør en fælles »retlig interesse« i, at de omhandlede rettigheder beskyttes i overensstemmelse med praksis fra Den Internationale Domstol<sup>12</sup>.

På baggrund af det ovenstående frifandt Retten Rådet.

<sup>10</sup> – Artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF.

<sup>11</sup> – Artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21 TEU.

<sup>12</sup> – Den Internationale Domstols dom af 5.2.1970, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgien mod Spanien)* (ICJ Reports 1970, s. 3, præmis 33 og 34), og af 20.7.2012, *Spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at retsforfølge eller udlevere (Belgien mod Senegal)* (ICJ Reports 2012, s. 422, præmis 68-70).