



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. juni 2021 *

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – annulationssøgsmål anlagt af et tredjeland – formaliteten – artikel 263, stk. 4, TEUF – søgsmålskompetence – betingelse om, at sagsøgeren skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, der er genstand for den pågældendes søgsmål – begrebet »juridisk person« – søgsmålsinteresse – retsakt af regelfastsættende karakter, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger«

I sag C-872/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 28. november 2019,

Den Bolivariske Republik Venezuela ved advocati L. Giuliano og F. Di Gianni,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved P. Mahnič og A. Antoniadis, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin og N. Wahl samt dommerne E. Juhász (refererende dommer), T. von Danwitz, C. Toader, L.S. Rossi, I. Jarukaitis og N. Jääskinen,

generaladvokat: G. Hogan,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. januar 2021,

* Processprog: engelsk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskriftet har Den Bolivariiske Republik Venezuela nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 20. september 2019, Venezuela mod Rådet (T-65/18, EU:T:2019:649, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten afviste den sag, som Den Bolivariiske Republik Venezuela havde anlagt med påstand om annullation af for det første Rådets forordning (EU) 2017/2063 af 13. november 2017 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2017, L 295, s. 21), for det andet Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/1653 af 6. november 2018 om gennemførelse af forordning (EU) 2017/2063 (EUT 2018, L 276, s. 1) og for det tredje Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1656 af 6. november 2018 om ændring af afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 10), for så vidt som bestemmelserne i disse retsakter vedrører Den Bolivariiske Republik Venezuela.

Retsforskrifter

- 2 Den 13. november 2017 vedtog Rådet for Den Europæiske Union afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2017, L 295, s. 60).
- 3 Artikel 13, stk. 2, i afgørelse 2017/2074 bestemmer, at denne afgørelse løbende tages op til fornyet overvejelse, og at den om nødvendigt kan forlænges eller ændres, hvis Rådet skønner, at målene i afgørelsen ikke er nået. Samme artikels stk. 1 bestemte i sin oprindelige affattelse, at afgørelse 2017/2074 skulle finde anvendelse indtil den 14. november 2018. Afgørelse 2018/1656 forlængede de restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela, idet den bestemte, at afgørelse 2017/2074 skulle finde anvendelse indtil den 14. november 2019, og ændrede nr. 7) i bilag I til den sidstnævnte afgørelse, som vedrører en af de fysiske personer, der er omfattet af de nævnte restriktive foranstaltninger.
- 4 Samme dag vedtog Rådet endvidere forordning 2017/2063 på grundlag af artikel 215 TEUF og afgørelse 2017/2074.
- 5 I første betragtning til forordning 2017/2063 er anført, at »[i] betragtning af den fortsatte forværring af situationen, hvad angår demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne i Venezuela, har [Den Europæiske Union] gentagne gange givet udtryk for bekymring og opfordret alle venezuelanske politiske aktører og institutioner til konstruktivt at arbejde hen imod en løsning på krisen i landet med fuld respekt for retsstatsprincippet og menneskerettighederne, de demokratiske institutioner og magtens tredeling«.

6 Denne forordnings artikel 2 fastsætter:

»1. Det er forbudt:

- a) direkte eller indirekte at levere teknisk bistand eller yde mæglervirksomhed og levere andre tjenesteydelser i forbindelse med de varer og den teknologi, der er opført på [Unionens] fælles liste over militært udstyr (»den fælles liste over militært udstyr«), og med levering, fremstilling, vedligeholdelse og brug af de varer og den teknologi, der er opført på den fælles liste over militært udstyr, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela
- b) direkte eller indirekte at levere finansiering eller finansiell bistand i forbindelse med de varer og den teknologi, der er opført på den fælles liste over militært udstyr, herunder navnlig gavebistand, lån og eksportkreditforsikring, samt forsikring og genforsikring, til salg, levering, overførsel eller eksport af sådanne produkter eller ved ydelse af teknisk bistand, udøvelse af mæglervirksomhed og levering af andre tjenester i tilknytning hertil, til alle personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela.

2. Forbuddet i stk. 1 berører ikke opfyldelsen af en kontrakt, som er indgået inden den 13. november 2017, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter, forudsat at de er i overensstemmelse med Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP [af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr (EUT 2008, L 335, s. 99)], navnlig kriterierne i artikel 2, og at de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der søger at gennemføre kontrakter, har meddelt kontrakten til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor de er etableret, inden for 5 arbejdsdage efter denne afgørelses ikrafttræden.«

7 Nævnte forordnings artikel 3 bestemmer:

»Det er forbudt:

- a) direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse, jf. listen i bilag I, uanset om det har oprindelse i eller uden for Unionen, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela
- b) direkte eller indirekte at levere teknisk bistand og yde mæglervirksomhed og levere andre tjenesteydelser i tilknytning til det i litra a) omhandlede udstyr til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela
- c) direkte eller indirekte at levere finansiering eller finansiell bistand, herunder navnlig gavebistand, lån og eksportkreditforsikring, samt forsikring og genforsikring i tilknytning til det i litra a) omhandlede udstyr til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela.«

8 Samme forordnings artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. Uanset artikel 2 og 3 kan de kompetente myndigheder i medlemsstaterne, jf. bilag III, på vilkår, som de finder passende, tillade:

- a) levering af finansiering og finansiell bistand og teknisk bistand i forbindelse med:

- i) militært udstyr, som ikke er bestemt til at dræbe, men som udelukkende er bestemt til humanitær brug eller beskyttelsesbrug eller til brug for De Forenede Nationers (FN's) og Unionens eller dens medlemsstaters eller regionale eller subregionale organisationers institutionsopbygningsprogrammer
 - ii) materiel, der er bestemt til brug for FN's og Unionens eller regionale eller subregionale organisationers krisestyringsoperationer
- b) salg, levering, overførsel eller eksport af udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse, og tilknyttet finansiering samt finansiel og teknisk bistand, som udelukkende er bestemt til humanitær brug eller beskyttelsesbrug eller til brug for FN's og Unionens institutionsopbygningsprogrammer eller for FN's og Unionens eller regionale eller subregionale organisationers krisestyringsoperationer
- c) salg, levering, overførsel eller eksport af minerydningsudstyr og materiel til brug ved minerydningsaktioner og tilknyttet finansiering samt finansiel og teknisk bistand.
2. De i stk. 1 omhandlede tilladelser kan kun gives forud for gennemførelsen af den aktivitet, som der anmodes om tilladelse til.«

9 Artikel 6 i forordning 2017/2063 bestemmer:

»1. Det er forbudt direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere det udstyr og den teknologi eller software, som er anført i bilag II, uanset om det har oprindelse i Unionen, til personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela, medmindre den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, jf. webstederne i bilag III, forudgående har givet tilladelse hertil.

2. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne, jf. webstederne i bilag III, giver ikke tilladelse i medfør af stk. 1, hvis de har rimelig grund til at antage, at det pågældende udstyr eller den pågældende teknologi eller software vil blive anvendt til intern undertrykkelse af det venezuelanske styre eller offentlige organer, selskaber eller agenturer i Venezuela eller personer eller enheder, der handler på deres vegne eller efter deres instruks.

3. Bilag II omfatter udstyr, teknologi eller software, som primært er beregnet til at blive anvendt til overvågning eller aflytning af internet- eller telefonkommunikation.

4. Den pågældende medlemsstat underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen om alle tilladelser, der gives i medfør af denne artikel, senest fire uger efter meddelelsen af tilladelsen.«

10 Denne forordnings artikel 7, stk. 1, fastsætter:

»Medmindre den kompetente myndighed i den pågældende medlemsstat, jf. webstederne i bilag III, forudgående har givet tilladelse i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2, er det forbudt:

- a) direkte eller indirekte at yde teknisk bistand eller mægler-service i forbindelse med det udstyr eller den teknologi eller software, som er anført i bilag II, eller i forbindelse med installation, levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af udstyr og teknologi i bilag II eller levering, installation, drift eller ajourføring af software i bilag II til personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela

- b) direkte eller indirekte at yde finansiering eller finansiell bistand i tilknytning til det udstyr og den teknologi og software, der er anført i bilag II, til personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela
 - c) direkte eller indirekte at yde tjenester i form af overvågning eller aflytning af telekommunikation eller internetkommunikation til gavn for det venezuelanske styre eller offentlige organer, selskaber eller agenturer i Venezuela eller personer eller enheder, der optræder på deres vegne eller efter deres instruks.«
- 11 Artikel 20 i forordning 2017/2063 bestemmer:
- »Denne forordning finder anvendelse:
- a) på Unionens område, herunder også i dens luftrum
 - b) om bord på fly og skibe under en medlemsstats jurisdiktion
 - c) på enhver statsborger i en medlemsstat, der opholder sig i eller uden for Unionens område
 - d) på juridiske personer, enheder eller organer inden for eller uden for Unionens område, som er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats ret
 - e) på juridiske personer, enheder eller organer i relation til virksomhed, der helt eller delvist udøves i Unionen.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. februar 2018 anlagde Den Bolivariiske Republik Venezuela sag til prøvelse af forordning 2017/2063, for så vidt som forordningens bestemmelser vedrører den.
- 13 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 3. maj 2018 fremsatte Rådet i henhold til artikel 130, stk. 1, i Rettens procesreglement en formalitetsindsigelse. Som det fremgår af den appellerede dom, fremsatte Rådet inden for rammerne af denne indsigelse tre afvisningsgrunde, nemlig for det første, at Den Bolivariiske Republik Venezuela ikke har søgsmålsinteresse, for det andet, at denne ikke er umiddelbart berørt af bestemmelserne i forordning 2017/2063, og at denne stat for det tredje ikke er en »fysisk eller juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. På grundlag af artikel 130, stk. 6, i Rettens procesreglement besluttede Retten at indlede den mundtlige forhandling, men begrænset til spørgsmålet om sagens formalitet.
- 14 Ved særskilt processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 17. januar 2019 tilpassede Den Bolivariiske Republik Venezuela på grundlag af artikel 86 i Rettens procesreglement sin stævning, således at denne omfattede både afgørelse 2018/1656 og gennemførelsesforordning 2018/1653, for så vidt som de nævnte retsakters bestemmelser vedrører sagsøgeren.
- 15 I den appellerede dom fastslog Retten indledningsvis, at søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod forordning 2017/2063, alene vedrørte artikel 2, 3, 6 og 7.

- 16 Retten besluttede herefter kun at undersøge Rådets anden afvisningsgrund, nemlig at Den Bolivariiske Republik Venezuela ikke er umiddelbart berørt af disse bestemmelser, tog denne afvisningsgrund til følge og afviste derfor søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063.
- 17 Endelig afviste Retten ligeledes søgsmålet for så vidt angik påstanden om annullation af afgørelse 2018/1656 og gennemførelsesforordning 2018/1653, dels med den begrundelse, at for så vidt som artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 ikke umiddelbart berører Den Bolivariiske Republik Venezuela, ville det samme gælde for gennemførelsesforordning 2018/1653, dels eftersom det følger af artikel 86 i Rettens procesreglement, at en sagsøger i forbindelse med en anmodning om tilpasning kun kan nedlægge påstand om annullation af en retsakt, der erstatter eller ændrer en anden retsakt, såfremt der i stævningen er nedlagt påstand om annullation af sidstnævnte retsakt. Retten konstaterede imidlertid, at afgørelse 2018/1656 ændrer afgørelse 2017/2074, men at Den Bolivariiske Republik Venezuela ikke havde nedlagt påstand om annullation af sidstnævnte i stævningen.

Parternes påstande for Domstolen

- 18 Den Bolivariiske Republik Venezuela har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Det fastslås, at det af appellantens ved Retten anlagte søgsmål kan antages til realitetsbehandling, og sagen hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse om sagens realitet.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 19 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Den Bolivariiske Republik Venezuela tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

Indledende bemærkninger

- 20 Indledningsvis bemærkes for det første, at Den Bolivariiske Republik Venezuela med sin appel udelukkende har anfægtet de argumenter, hvormed Retten afviste søgsmålet, for så vidt som det var rettet mod artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063. Da appellen derimod ikke vedrører den del af den appellerede dom, hvorved dette tredjelands søgsmål med påstand om annullation af gennemførelsesforordning 2018/1653 og afgørelse 2018/1656 blev afvist, skal det fastslås, at Retten har truffet endelig afgørelse herom.
- 21 For det andet bemærkes, at Domstolens kompetence på ingen måde er begrænset for så vidt angår en forordning, der er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF, som gennemfører Unionens afgørelser vedtaget inden for rammerne af FUSP. Sådanne forordninger udgør nemlig

EU-retsakter, som er vedtaget på grundlag af EUF-traktaten, med hensyn til hvilke Unionens retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet dem tildelt i medfør af traktaterne, skal sikre en i princippet fuldstændig legalitetsprøvelse (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 106).

- 22 Ifølge fast retspraksis kan Domstolen for det tredje, i givet fald ex officio, tage stilling til et anbringende om en ufravigelig procesforudsætning vedrørende manglende overholdelse af de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263 TEUF (jf. bl.a. kendelse af 15.4.2010, Makhteshim-Agan Holding m.fl. mod Kommissionen, C-517/08 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:190, præmis 54, og dom af 21.1.2021, Tyskland mod Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, præmis 101).
- 23 I det foreliggende tilfælde skal der ex officio tages stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Den Bolivariiske Republik Venezuela skal anses for en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, og dette spørgsmål skal behandles først, eftersom svaret herpå er nødvendigt for behandlingen af Rådets anden afvisningsgrund, som er omhandlet i forbindelse med det eneste appelanbringende, og hvorefter Den Bolivariiske Republik Venezuela ikke er umiddelbart berørt af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063.
- 24 Ved Domstolens afgørelse af 7. juli 2020 er parterne i appelsagen blevet opfordret til at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt et tredjeland kan anses for en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. I overensstemmelse med artikel 24, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol rettede Domstolen en tilsvarende opfordring til Europa-Kommissionen og medlemsstaterne. Der er blevet indgivet indlæg om dette spørgsmål af parterne i appelsagen, Kongeriget Belgien, Republikken Bulgarien, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Estland, Den Helleniske Republik, Republikken Litauen, Kongeriget Nederlandene, Republikken Polen, Republikken Slovenien, Den Slovakiske Republik, Kongeriget Sverige og Kommissionen.
- 25 Den Bolivariiske Republik Venezuela er af den opfattelse, at hverken ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF eller formålet med eller den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, giver nogen holdepunkter for at antage, end ikke indirekte, at det er muligt at udelukke denne fra begrebet »juridisk person« som omhandlet i denne samme bestemmelse.
- 26 Rådet er derimod af den opfattelse, at et tredjeland ikke kan anses for en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, medmindre tredjelandet er blevet tillagt særlige rettigheder i Unionens retsorden i medfør af en aftale indgået med sidstnævnte, hvilken undtagelse imidlertid ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 27 Unionen udvikler sine forhold til suveræne tredjelande på den internationale scene, og disse forhold reguleres af folkeretten, som bygger på samtykke. Inden for rammerne af denne retsorden har folkeretssubjekter ikke automatisk ret til at anlægge sag ved retterne i andre stater. De har ret til ikke at lade sig undergive kompetencen for en ret i en anden stat eller en international domstol, medmindre de har givet deres samtykke hertil.
- 28 Tredjelande er ikke en del af den retsorden, der er indført af Unionen, og kan i princippet ikke have adgang til Unionens retsinstanser. Hvis et tredjeland, der er genstand for generelle restriktive foranstaltninger, gives adgang til at anfægte disse foranstaltninger på grundlag af betingelserne for adgang til Unionens retsinstanser for personer, der er genstand for individuelle foranstaltninger, ville dette desuden være i strid med den sontring, der er fastsat i traktaterne mellem generelle og

individuelle restriktive foranstaltninger, og ville yderligere medføre en utilbørlig udvidelse af rækkevidden af den kompetence, der er tillagt Unionens retsinstanser for så vidt angår bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) eller retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

- 29 Hvis et tredjeland tillægges søgsmålskompetence i forhold til EU-institutionernes retsakter under omstændigheder som i den foreliggende sag, ville dette endelig kunne stille Unionen ringere end dens internationale partnere, hvis suveræne beslutninger vedrørende deres internationale forbindelser eller deres handelspolitik og økonomiske politik ikke kan anfægtes for deres retsinstanser, og således uretmæssigt begrænse Unionen i gennemførelsen af dens internationale politikker og internationale forbindelser. Dette er så meget desto mere tilfældet inden for rammerne af nærværende sag, hvor et tredjeland har anfægtet bestemmelserne i en intern EU-retsakt, der gennemfører en politisk beslutning truffet af Rådet om at indskrænke de økonomiske forbindelser med denne stat. Tredjelände bør ikke under påskud af, at de er individuelle sagsøgere, have ret til at anvende Unionens retsinstanser som et fordrejet middel til at bilægge internationale tvister mellem folkeretssubjekter.
- 30 Den græske, den polske, den slovenske, den slovakiske og den svenske regering er i det væsentlige af den opfattelse, at tredjelände principielt ikke kan anses for at være omfattet af begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 31 Dette begreb henviser grundlæggende til enheder, der har status som juridisk person i medfør af lovgivningen i en medlemsstat eller et tredjeland, men ikke til disse stater selv, i forhold til hvilke Unionen i øvrigt ikke har lovgivningskompetence. Restriktive foranstaltninger er i overensstemmelse med artikel 215, stk. 2, TEUF rettet til fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder, men træffes ikke over for tredjelände.
- 32 Hvis tredjelände skulle anses for at være omfattet af begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, uden at de har indgået nogen aftale med Unionen, som fastlægger de retlige forbindelser mellem parterne i aftalen, ville det begrænse Unionen på en u hensigtsmæssig måde i forbindelse med gennemførelsen af dens politikker og internationale forbindelser og stille den ringere i internationale forbindelser. Et af de grundlæggende folkeretlige principper er således gensidighed. Hvis det var muligt for tredjelände at anlægge sådanne søgsmål ved Unionens retsinstanser til prøvelse af EU-retsakter, ville dette imidlertid risikere at bringe gensidigheden mellem Unionen og disse stater i fare. Tredjelände ville således have mulighed for at anfægte EU-retsakter for Unionens retsinstanser, uden at det er sikret, at Unionen kan anfægte disse staters nationale retsakter, hvad enten det måtte være individuelt eller inden for rammerne af de forskellige sammenslutninger af lande, som disse stater er medlemmer af.
- 33 Den belgiske, den bulgarske, den tyske, den estiske, den lettiske, den litauiske og den nederlandske regering er derimod i det væsentlige af den opfattelse, at et tredjeland er omfattet af begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 34 Efter deres opfattelse er det ubestrideligt, at et tredjeland er tillagt status af juridisk person, og at det er en juridisk person i folkeretlig forstand. Hvis et tredjeland ikke kunne kvalificeres som en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, ville dette tredjeland således ikke være i stand til at beskytte sine interesser, selv i et tilfælde, hvor dets rettigheder med sikkerhed er blevet tilsidesat, og hvor det pågældende land i tilstrækkelig grad kan bevise, at alle de nødvendige betingelser for at anlægge et søgsmål er opfyldt.

- 35 Når dette er sagt, er det ligeledes klart, at stillingen for et tredjeland, såsom Den Bolivariiske Republik Venezuela, ikke kan sidestilles med EU-institutionernes eller medlemsstaternes stilling, idet disse er sagsøgere som omhandlet i artikel 263, stk. 1, TEUF, således at spørgsmålet om, hvorvidt et tredjelands søgsmål kan antages til realitetsbehandling, skal vurderes på grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 36 Hvis et tredjeland nægtes adgang til en effektiv domstolsbeskyttelse mod en EU-retsakt, der er bebyrdende for dette land, selv om tredjelandet opfylder samtlige de betingelser for, at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, ville dette desuden svare til at anlægge et restriktivt syn på retsstaten, som i medfør af artikel 2 TEU udgør en af de værdier, hvorpå Den Europæiske Union bygger.
- 37 Kommissionen er af den opfattelse, at begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF kan forstås på flere måder. For det første ville en fortolkning af dette begreb, der er baseret på princippet om ligebehandling af stater, føre til den antagelse, at tredjelande kun er omfattet af det nævnte begreb, hvis de udøver statshandlinger af privatretlig karakter (*acta jure gestionis*) eller har adgang til Unionens retsinstanser i medfør af en international aftale indgået med Unionen. En sådan fortolkning er i overensstemmelse med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som den ikke fratager tredjelandet ethvert retsmiddel, men giver dette land adgang til Unionens retsinstanser på grundlag af arten af det søgsmål, som nævnte land anlægger. Eftersom ordningen med restriktive foranstaltninger, i lighed med den begrundelse, som Den Bolivariiske Republik Venezuela har anført som grundlag for påstanden om, at disse foranstaltninger erklæres ugyldige, samt forholdet mellem Unionen og denne stat i denne sammenhæng henhører under området for handlinger begået under udøvelse af statsmagt (*acta jure imperii*) og således skal undersøges som folkeretlige elementer, er Den Bolivariiske Republik Venezuela i det foreliggende tilfælde ikke omfattet af begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 38 For det andet er der ifølge Kommissionen, såfremt der anlægges en formålsfortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF, der er ledet af hensigten om en udvidet adgang til Unionens retsinstanser, intet til hinder for, at denne bestemmelse fortolkes således, at begrebet »juridisk person« omfatter tredjelande, når disse lande beslutter at underlægge sig Unionens retsinstansers kompetence. Når Unionen vedtager en ensidig retsakt, der potentielt skader et tredjelands interesser, og denne stat vælger at anlægge sag til prøvelse af denne retsakt ved Unionens retsinstanser frem for at gøre brug af en international mekanisme til bilæggelse af tvister, er der således intet, der begrundes, at Unionens retsinstanser af princip afviser at påkende et sådant søgsmål uden at undersøge, om alle de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, der finder anvendelse, er opfyldt.
- 39 Kommissionen har anført, at den foretrækker den anden tilgang, som er nævnt i den foregående præmis, med den begrundelse, at det følger af en restriktiv fortolkning af begrebet »juridisk person«, at disse stater, når der ikke er indgået en international aftale mellem dem og Unionen, ikke frivilligt kan underlægge sig Unionens retsinstansers kompetence.
- 40 Ifølge artikel 19, stk. 3, litra a), TEU træffer Den Europæiske Unions Domstol i henhold til traktaterne afgørelse i sager anlagt af en medlemsstat, en institution eller fysiske eller juridiske personer. I henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 2, indbringe klage med henblik på prøvelse af

retsakter, der er rettet til vedkommende, eller som berører denne umiddelbart og individuelt, samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

- 41 I det foreliggende tilfælde skal det undersøges, om et tredjeland som Den Bolivariiske Republik Venezuela, der ikke kan anlægge sag på grundlag af artikel 263, stk. 2, TEUF, kan anses for at være en »juridisk person« som omhandlet i denne artikels stk. 4.
- 42 I denne henseende bemærkes, at eftersom denne bestemmelse ikke indeholder nogen henvisning til de nationale lovgivninger for så vidt angår betydningen af begrebet »juridisk person«, skal dette begreb anses for at være et selvstændigt EU-retligt begreb, som skal fortolkes ens på Unionens område (jf. i denne retning dom af 19.12.2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, præmis 34). I overensstemmelse med fast retspraksis skal begrebet »juridisk person«, der er indeholdt i artikel 263, stk. 4, TEUF, således ikke alene fortolkes under hensyntagen til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Hvad angår ordlyden af artikel 263, stk. 4, TEUF bemærkes, at det hverken fremgår af denne bestemmelse eller af andre bestemmelser i den primære EU-ret, at visse kategorier af juridiske personer ikke kan påberåbe sig muligheden for at anlægge sag ved Unionens retsinstanser. Denne konstatering tyder således på, at ingen »juridisk person« principielt bør fratages muligheden for at anlægge et annulationssøgsmål som fastsat i samme artikel 263, stk. 4, TEUF.
- 44 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at begrebet »juridisk person«, som er anvendt i artikel 263, stk. 4, TEUF, ikke skal fortolkes indskrænkende.
- 45 Selv om en regional eller lokal enheds søgsmål ikke kan sidestilles med et søgsmål anlagt af en medlemsstat som omhandlet i artikel 263, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning kendelse af 26.11.2009, Região autónoma dos Açores mod Rådet, C-444/08 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2009:733, præmis 31), kan en sådan enhed ikke desto mindre, for så vidt som den har status af juridisk person, principielt anlægge et annulationssøgsmål i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning kendelse af 1.10.1997, Regione Toscana mod Kommissionen, C-180/97, EU:C:1997:451, præmis 10-12, og dom af 22.11.2001, Nederlandse Antillen mod Rådet, C-452/98, EU:C:2001:623, præmis 51).
- 46 Det fremgår desuden mere generelt af retspraksis, at ikke alene private juridiske personer, men også offentlige enheder har søgsmålskompetence i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. bl.a. dom af 1.2.2018, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, C-264/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:60, præmis 2, og af 4.2.2020, Uniwersytet Wrocławski og Polen mod REA, C-515/17 P og C-561/17 P, EU:C:2020:73, præmis 69).
- 47 Domstolen har i øvrigt anerkendt, at en organisation, der ikke har status som juridisk person, skal have kompetence til at anfægte de restriktive foranstaltninger, som den er blevet pålagt, med den begrundelse, at såfremt EU-lovgiver vurderer, at en enhed har en sådan eksistens, at det er tilstrækkeligt til, at den kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger, kræver hensynet til sammenhæng og retfærdighed, at det anerkendes, at denne enhed ligeledes har en eksistens, der er tilstrækkelig til, at den kan anfægte disse foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 18.1.2007, PKK og KNK mod Rådet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, præmis 112).

- 48 Hvad angår fortolkningen af den sammenhæng, hvori artikel 263, stk. 4, TEUF indgår, og formålsfortolkningen heraf bemærkes, at selve eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (jf. i denne retning dom af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 41). Det følger således af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 62).
- 49 Den omstændighed, at Unionen navnlig er bygget på retsstatsprincippet, følger af såvel artikel 2 TEU, der er indeholdt i EU-traktatens fælles bestemmelser, som artikel 21 TEU om Unionens optræden udadtil, hvortil artikel 23 TEU om FUSP henviser (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Under disse omstændigheder taler en fortolkning af artikel 263, stk. 4, TEUF i lyset af princippet om effektiv domstolsprøvelse og retsstatsprincippet for at fastslå, at et tredjeland bør have søgsmålskompetence som »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, når de øvrige betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt. En sådan folkeretlig juridisk person kan nemlig i lige så høj grad som en anden person eller enhed blive berørt negativt i sine rettigheder eller interesser af en EU-retsakt og skal således under overholdelse af disse betingelser være i stand til at anlægge sag med påstand om annullation af en sådan retsakt.
- 51 Denne fortolkning af begrebet »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF kan ikke drages i tvivl af de argumenter, som er fremført af Rådet og visse regeringer, der har indgivet indlæg om Unionens eventuelle manglende adgang til tredjelandes retsinstanser, og hvorefter det ikke er muligt ved disse retter at anfægte afgørelser vedrørende deres egne internationale forbindelser, uanset om de er af handelsmæssig karakter eller ej.
- 52 Unionens forpligtelse til at sikre respekten for retsstatsprincippet kan nemlig på ingen måde underlægges en betingelse om gensidighed for så vidt angår forholdet mellem Unionen og tredjelande.
- 53 Det følger heraf, at Den Bolivariiske Republik Venezuela i sin egenskab af stat med status af international juridisk person skal anses for en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF.

Det enkelte anbringende

Parternes argumentation

- 54 Til støtte for appellen har Den Bolivariiske Republik Venezuela fremsat et enkelt anbringende om, at Retten har anlagt en urigtig fortolkning af den i artikel 263, stk. 4, TEUF fastsatte betingelse om, at appellanten skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, der er genstand for søgsmålet.
- 55 Ifølge appellanten er den omstændighed, som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 35 og 36, hvorefter appellanten ikke som sådan var opført i bilag IV eller V til forordning 2017/2063 på tilsvarende måde som sagsøgeren i den sag, der gav anledning til dom af 13. september 2018, Almaz-Antey mod Rådet (T-515/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:545), uden relevans, eftersom appellanten specifikt er omfattet af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063. I modsætning til,

hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 40, er det ligeledes uden betydning, om landet har handlet som økonomisk aktør, der er aktiv på de pågældende markeder, eftersom disse artikler berører landet umiddelbart fra såvel et retligt som et materielt synspunkt.

- 56 Rådet har gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 umiddelbart berører Den Bolivariiske Republik Venezuelas stilling, blev afgjort af Retten i den appellerede dom på en måde, der er i overensstemmelse med fast retspraksis, som dom af 13. september 2018, *Almaz-Antey mod Rådet* (T-515/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:545), udgør en integrerende del af. I denne forbindelse var Retten ikke forpligtet til at tage hensyn til formålet med de omhandlede restriktive foranstaltninger, der bestod i at fremkalde en ændring i den venezuelanske regerings adfærd. En sådan hensyntagen ville ikke alene være i strid med fast praksis fra Unionens retsinstanser, men ville således også udvide kategorien af potentielle sagsøgere til at omfatte ethvert tredjeland, med hvilket Unionen inden for rammerne af sin udenrigspolitik har besluttet helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser.
- 57 Ifølge Rådet fastslog Retten ikke, at Den Bolivariiske Republik Venezuela ikke var umiddelbart berørt, alene fordi den ikke i tilstrækkelig grad var nævnt i artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063. Retten kom derimod frem til denne konklusion på grundlag af en række relevante forhold set under ét, der blev behørigt begrundet og understøttet af relevant retspraksis i den appellerede doms præmis 35-48. Hvad specifikt angår henvisningerne til Den Bolivariiske Republik Venezuela i disse artikler omhandler disse desuden ikke dette land direkte. Der er blot tale om et forbud mod, at Unionens erhvervsdrivende har økonomiske og finansielle forbindelser med fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med hjemsted i Venezuela, eller som driver virksomhed på Venezuelas område.
- 58 Hvad endvidere angår spørgsmålet om, hvorvidt Retten burde have sidestillet Den Bolivariiske Republik Venezuela med en økonomisk aktør, således som den gjorde for så vidt angår sagsøgeren i den sag, der gav anledning til dom af 13. september 2018, *Almaz-Antey mod Rådet* (T-515/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:545), har Rådet anført, at Retten fuldt ud tog hensyn til Den Bolivariiske Republik Venezuelas særlige situation, og at den undersøgte, om denne stat kunne sammenlignes med en økonomisk aktør, der er aktiv på et specifikt marked som omhandlet i retspraksis. Retten konkluderede benægtende, uden herved at begå en retlig fejl, idet en stat, der handler i sin egenskab af offentlig myndighed, ikke kan sammenlignes med en privat eller offentlig enhed, hvis eksistens er begrænset af dens formål.
- 59 Endelig har Rådet gjort gældende, at Den Bolivariiske Republik Venezuela reelt har nedlagt påstand om, at Domstolen skaber en ny regel, hvorefter der automatisk tillægges søgsmålskompetence til tredjelande, som vil anfægte økonomiske foranstaltninger truffet af Unionen inden for rammerne af dennes udenrigspolitik, ved at give disse tredjelande mulighed for at anfægte de retsakter, som gennemfører de afgørelser, der er vedtaget med henblik på at forfølge legitime formål i forbindelse med Unionens optræden udadtil, således som disse er fastlagt i artikel 21 TEU, herunder gennem en hel eller delvis afbrydelse eller indskrænkning af de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande i henhold til artikel 215, stk. 1, TEUF.
- 60 En sådan påstand er imidlertid i strid med den ordning for domstolsbeskyttelse, der er indført ved traktaterne, som tilsigter at sikre beskyttelsen af de ved EU-retten sikrede rettigheder. Traktaterne anerkender ingen specifikke rettigheder for tredjelande, som gør det muligt for disse at blive behandlet på samme måde som medlemsstaterne eller for frit og ubetinget at kunne handle med

erhvervsdrivende, der befinder sig i Unionen. Tredjelande kan følgelig ikke med rette gøre gældende, at en EU-retsakt, der kan underlægge dem en forskellig behandling, har umiddelbar indvirkning på deres retsstilling.

Domstolens bemærkninger

- 61 Det fremgår af fast retspraksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, der er genstand for søgsmålet, som fastsat i artikel 263, stk. 4, TEUF, kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (dom af 5.11.2019, ECB m.fl. mod Trasta Komercbanka m.fl., C-663/17 P, C-665/17 P og C-669/17 P, EU:C:2019:923, præmis 103, og af 3.12.2020, Changmao Biochemical Engineering mod Distillerie Bonollo m.fl., C-461/18 P, EU:C:2020:979, præmis 58).
- 62 I den appellerede dom udtalte Retten, at artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 ikke umiddelbart berører Den Bolivariiske Republik Venezuela, og at dette i det væsentlige skyldes tre grunde vedrørende det første kriterium, der er gengivet i denne doms præmis 61.
- 63 For det første bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 32, at artikel 20 i forordning 2017/2063 begrænser anvendelsen af det i denne forordnings artikel 2, 3, 6 og 7 fastsatte forbud til Unionens område, til fysiske personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og til juridiske personer, som er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats ret, samt til juridiske personer, enheder og organer i relation til virksomhed, der helt eller delvist udøves i Unionen.
- 64 For det andet fastslog Retten i den appellerede doms præmis 33, at artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 ikke pålægger Den Bolivariiske Republik Venezuela et forbud. Disse artikler kan højst have indirekte virkninger for appellant, for så vidt som de forbud, der gælder for fysiske personer, der er statsborgere i en medlemsstat, og juridiske personer, som er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats ret, kan indebære en begrænsning af de kilder, hvorfra Den Bolivariiske Republik Venezuela har mulighed for at erhverve de pågældende varer og tjenester.
- 65 For det tredje sondrede Retten i den appellerede doms præmis 34-41 mellem nærværende sag og den sag, der gav anledning til dom af 13. september 2018, Almaz-Antey mod Rådet (T-515/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:545). Retten bemærkede, at i denne sidstnævnte sag var sagsøgeren udtrykkeligt omfattet af den anfægtede retsakt, idet dennes navn var opført i bilaget til den anfægtede afgørelse som en virksomhed, til hvilken det var forbudt at sælge eller levere de omhandlede varer og tjenesteydelser. I den foreliggende sag er Den Bolivariiske Republik Venezuela derimod ikke som stat udtrykkeligt og specifikt nævnt i artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 på en måde, der er sammenlignelig med den, der var tilfældet for sagsøgeren i den sag, der lå til grund for den nævnte dom.
- 66 I denne henseende bemærkes, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 30 udtalte, at der ifølge Rettens egen praksis ved afgørelsen af, om en retsakt har retsvirkninger, skal lægges vægt på bl.a. foranstaltningens formål, ordlyd, rækkevidde og indhold samt den retlige og faktiske baggrund for retsakten.

- 67 I det foreliggende tilfælde viser overskriften til forordning 2017/2063, første betragtning hertil og ordlyden af dens artikel 2, 3, 6 og 7, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er blevet truffet over for Den Bolivariiske Republik Venezuela.
- 68 I denne henseende bemærkede Retten med rette i den appellerede doms præmis 34, at et forbud mod, at EU-erhvervsdrivende foretager visse transaktioner, hvilket udgør genstanden for artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, svarer til at forbyde Den Bolivariiske Republik Venezuela at foretage de nævnte transaktioner med disse erhvervsdrivende.
- 69 Ikrafttrædelsen af forordning 2017/2063 medførte således, at de i denne forordnings artikel 2, 3, 6 og 7 fastsatte forbud fandt øjeblikkelig og automatisk anvendelse. Da disse forbud forhindrer Den Bolivariiske Republik Venezuela i at erhverve adskillige varer og tjenesteydelser, har nævnte bestemmelser direkte virkninger på denne stats retsstilling. Som generaladvokaten har anført i punkt 110 i forslaget til afgørelse, fremgår det desuden bl.a. af artikel 6 og 7 i forordning 2017/2063, at henvisningen til »fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Venezuela eller til brug i Venezuela« i disse forbud omfatter det venezuelanske styre, offentlige organer, selskaber eller agenturer eller personer eller enheder, der handler på deres vegne eller efter deres instruks.
- 70 I denne henseende bemærkes, at det for at fastslå, at Den Bolivariiske Republik Venezuela er umiddelbart berørt af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, ikke er nødvendigt at sondre mellem, om sådanne kommercielle transaktioner foretages jure gestionis eller jure imperii, idet en sådan sondring hverken kan udledes af artikel 263, stk. 4, TEUF eller af nogen anden EU-retlig bestemmelse.
- 71 Den omstændighed, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke udgør en absolut hindring for Den Bolivariiske Republik Venezuela med hensyn til anskaffelsen af de varer og tjenesteydelser, der er omhandlet i disse artikler, idet denne stat fortsat er i stand til at erhverve dem uden for Unionens område af personer, der ikke er omfattet af de nævnte foranstaltninger, rejser i øvrigt ikke tvivl om konklusionen om, at de forbud, der er fastsat i de nævnte artikler, umiddelbart berører Den Bolivariiske Republik Venezuela. Hvad angår forbud som dem, der er fastsat i artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, indebærer betingelsen om, at en juridisk person er umiddelbart berørt af sådanne foranstaltninger, nemlig ikke, at det er absolut umuligt for den pågældende person at erhverve de omhandlede varer og tjenesteydelser.
- 72 Med henblik på at efterprøve, om Den Bolivariiske Republik Venezuela er umiddelbart berørt af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, er det ligeledes uden relevans, at dette tredjeland's aktiviteter ikke er begrænset til den virksomhed, der udøves af en økonomisk aktør, der er aktiv på visse markeder.
- 73 Det følger heraf, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke umiddelbart havde indvirkning på Den Bolivariiske Republik Venezuelas retsstilling, og ved på dette grundlag at tiltræde Rådets anden afvisningsgrund.
- 74 Under disse omstændigheder skal Den Bolivariiske Republik Venezuelas eneste anbringende tages til følge, og den appellerede dom ophæves, for så vidt som den afviste Den Bolivariiske Republik Venezuelas søgsmål med påstand om annullation af forordning 2017/2063.

Om søgsmålet for Retten

- 75 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol ophæver Domstolen, hvis den giver appellantten medhold, den af Retten truffne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller, såfremt dette ikke er tilfældet, hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 76 I det foreliggende tilfælde råder Domstolen over de nødvendige oplysninger til at træffe endelig afgørelse om, hvorvidt det af Den Bolivariiske Republik Venezuela anlagte søgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 77 I forbindelse med sin formalitetsindsigelse fremsatte Rådet tre afvisningsgrunde for Retten, hvoraf kun den anden delvis blev behandlet af Retten. For så vidt som spørgsmålet om, hvorvidt Den Bolivariiske Republik Venezuela er en »juridisk person« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, hvilket spørgsmål er omhandlet i den tredje afvisningsgrund, som Rådet gjorde gældende for Retten, er blevet undersøgt ex officio i nærværende doms præmis 40-53, skal der foretages en undersøgelse af dels den første afvisningsgrund, som Rådet gjorde gældende, og som vedrører manglende søgsmålsinteresse, dels den del af den anden afvisningsgrund, hvorom Retten ikke har truffet afgørelse, idet det skal efterprøves, om kriteriet om, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre dem, som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Rådets første afvisningsgrund vedrørende manglende søgsmålsinteresse

Parternes argumentation

- 78 Med den første afvisningsgrund har Rådet gjort gældende, at Den Bolivariiske Republik Venezuela ikke har nogen interesse i at nedlægge påstand om annulation af de omhandlede restriktive foranstaltninger ved Unionens retsinstanser. Disse foranstaltninger ændrer ikke Den Bolivariiske Republik Venezuelas retsstilling væsentligt, idet de ikke har nogen bindende retsvirkning hverken for denne stat som sådan eller på dens område.
- 79 Som det klart fremgår af artikel 20 i forordning 2017/2063, er anvendelsesområdet for denne forordning begrænset til medlemsstaternes område og til personer, der henhører under en medlemsstats jurisdiktion. De grunde, der førte Domstolen til i dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 131-133), at fastslå, at Front populaire pour la libération de la saquia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) ikke kunne anses for at have kompetence til at anlægge sag med påstand om annulation af den anfægtede afgørelse i den sag, der gav anledning til den nævnte dom, finder tilsvarende anvendelse i den foreliggende sag.
- 80 Den Bolivariiske Republik Venezuela har gjort gældende, at denne afvisningsgrund skal forkastes.

Domstolens bemærkninger

- 81 For så vidt som Rådet har gjort gældende, at forordning 2017/2063 ikke skaber nogen bindende retsvirkninger, der kan berøre Den Bolivariiske Republik Venezuelas interesser, bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at annulationssøgsmål kan anlægges til prøvelse af enhver bestemmelse

vedtaget af Unionens institutioner, uafhængigt af bestemmelsens art eller form på den betingelse, at den tilsigter at skabe retsvirkninger (dom af 16.7.2015, Kommissionen mod Rådet, C-425/13, EU:C:2015:483, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

- 82 I denne henseende bemærkes, at søgsmålsinteresse forudsætter, at annullationen af den anfægtede retsakt i sig selv kan tilføre den fysiske eller juridiske person, der har anlagt søgsmålet, en fordel (dom af 21.1.2021, Tyskland mod Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Eftersom de forbud, der er fastsat i artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, af de grunde, der er anført i denne doms præmis 73-63, kan skade Den Bolivariiske Republik Venezuelas interesser, herunder økonomiske interesser, kan en annullation heraf imidlertid i sig selv bibringe denne en fordel.
- 84 Hvad angår Rådets argument udledt af dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), er det ganske vist korrekt, at Domstolen i den nævnte dom udtalte, at Front Polisario ikke kunne anses for at have kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af Rådets afgørelse om indgåelse af en aftale i form af brevveksling mellem Den Europæiske Union og Kongeriget Marokko om gensidige liberaliseringsforanstaltninger for landbrugsprodukter, forarbejdede landbrugsprodukter og fisk og fiskevarer, udskiftning af protokol nr. 1, 2 og 3 og bilagene hertil og ændring af Euro-Middelhavs-aftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Kongeriget Marokko på den anden side (EUT 2012, L 241, s. 4). Den argumentation, som Front Polisario fremførte med henblik på at godtgøre, at den havde kompetence til at anlægge sag med påstand om annullation af den nævnte afgørelse, hvilede imidlertid på den antagelse, at denne aftale i praksis i visse tilfælde blev anvendt i Vestsahara, selv om Vestsahara ikke er en del af Kongeriget Marokko, men denne argumentation blev ikke tiltrådt af Domstolen. Domstolen fortolkede nævnte aftale således, at den ikke fandt anvendelse på Vestsaharas område. Som anført i nærværende doms præmis 67 og 69 er de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, derimod blevet truffet over for Den Bolivariiske Republik Venezuela, idet disse bestemmelser forhindrer denne stat i at foretage visse transaktioner.
- 85 Rådets første afvisningsgrund skal derfor forkastes.

Kriteriet om, at den anfægtede foranstaltning ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF og de øvrige betingelser for, at søgsmålet kan antages til realitetsbehandling

- 86 Retten undersøgte ikke det andet af de to kumulative kriterier, som skal være opfyldt, for at det kan fastslås, at Den Bolivariiske Republik Venezuela er umiddelbart berørt af de omhandlede restriktive foranstaltninger, dvs. som anført i nærværende doms præmis 61 at disse foranstaltninger ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre dem, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler.

- 87 Såfremt dette andet kriterium er opfyldt, skal det afgøres, om de øvrige betingelser for, at en juridisk person kan anses for at have søgsmålskompetence i forhold til en retsakt, som ikke er rettet til vedkommende, i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, også er opfyldt, dvs. enten at den pågældende er individuelt berørt, eller at en sådan retsakt udgør en regelfastsættende retsakt, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

Parternes argumentation

- 88 Ifølge Rådet kræver anvendelsen af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 nødvendigvis vedtagelse af mellemkommende regler, eftersom disse artikler fastsætter en ordning med forudgående tilladelse fra medlemsstaternes kompetente myndigheder. En forudgående tilladelse udgør desuden i sig selv en gennemførelsesforanstaltning, og medlemsstaterne råder over et vidt skøn med hensyn til de betingelser, hvorunder sådanne tilladelser kan meddeles. Rådet har udledt heraf, at det ikke er nødvendigt at undersøge, om Den Bolivariiske Republik Venezuela er individuelt berørt, eller om der er tale om regelfastsættende retsakter, som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, idet Rådet har begrænset sig til at anføre, at det tilbageviser disse to tilfælde.
- 89 Den Bolivariiske Republik Venezuela er af den opfattelse, at den anden afvisningsgrund ligeledes skal forkastes, for så vidt som den vedrører kriteriet om, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre dem. I stævningen havde Den Bolivariiske Republik Venezuela gjort gældende, at landet opfylder betingelserne i artikel 263, stk. 4, andet og tredje led, TEUF, for så vidt som forordning 2017/2063 er en regelfastsættende retsakt, som berører landet umiddelbart og ikke indeholder gennemførelsesforanstaltninger, og subsidiært for så vidt som landet er umiddelbart og individuelt berørt af denne retsakt.

Domstolens bemærkninger

- 90 Det følger af selve ordlyden af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063, at de forbud, der er fastsat i disse bestemmelser, med forbehold af de heri fastsatte fravigelses- eller tilladelsesforanstaltninger, som ikke er omhandlet i den foreliggende sag, finder anvendelse uden at overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre dem. Disse forbud finder desuden anvendelse, uden at det kræver vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger, hverken af Unionen eller af medlemsstaterne. I denne henseende bemærkes, at gennemførelsesforordning 2018/1653 ikke havde anden funktion end at ændre bilag IV til forordning 2017/2063, som udelukkende indeholder listen over de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er omfattet af foranstaltningerne med henblik på indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, og som ikke er omfattet af nogen af de ovennævnte bestemmelser.
- 91 Det følger heraf, at artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063 umiddelbart berører Den Bolivariiske Republik Venezuela, og at Rådets afvisningsgrund, hvorved det har gjort gældende, at denne betingelse ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde, skal forkastes.
- 92 Den nævnte forordning, der er almen gyldig, for så vidt som den indeholder bestemmelser som dem, der er indeholdt i dens artikel 2, 3, 6 og 7, der forbyder generelle og abstrakte kategorier af adressater at foretage visse transaktioner med enheder, der ligeledes er generelt og abstrakt fastlagt, og som, eftersom den er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF og dermed i overensstemmelse med den ikke-lovgivningsmæssige procedure, der er fastsat i sidstnævnte

bestemmelse, kan i øvrigt ikke kvalificeres som en »regelfastsættende retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF (jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 58-60). Da de bestemmelser i denne forordning, som Den Bolivariiske Republik Venezuela har anfægtet, desuden ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger, som anført i denne doms præmis 90, må det fastslås, at dette tredjeland har søgsmålskompetence i forhold til disse uden at skulle godtgøre, at de nævnte bestemmelser berører det individuelt.

- 93 Det følger heraf, at de betingelser, der er fastsat i artikel 263, stk. 4, tredje led, TEUF, er opfyldt.
- 94 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det søgsmål, som Den Bolivariiske Republik Venezuela har anlagt ved Retten, kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som der herved er nedlagt påstand om annullation af artikel 2, 3, 6 og 7 i forordning 2017/2063.
- 95 Da sagens realitet imidlertid ikke er moden til påkendelse, skal sagen hjemvises til Retten.

Sagsomkostninger

- 96 Da sagen hjemvises til Retten, skal spørgsmålet om sagsomkostningerne udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 20. september 2019, Venezuela mod Rådet (T-65/18, EU:T:2019:649), ophæves, for så vidt som det søgsmål, som Den Bolivariiske Republik Venezuela havde anlagt med påstand om annullation af artikel 2, 3, 6 og 7 i Rådets forordning (EU) 2017/2063 af 13. november 2017 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela, herved blev afvist.**
- 2) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende realiteten.**
- 3) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter