



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (veliko vijeće)

13. rujna 2023.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli – Zabrana prodaje, isporuke, prijenosa ili izvoza određene robe i usluga – Pravo na saslušanje – Obveza obrazlaganja – Materijalna netočnost činjenica – Očita pogreška u ocjeni – Međunarodno javno pravo”

U predmetu T-65/18 RENV,

Bolivarijanska Republika Venezuela, koju zastupaju F. Di Gianni, P. Palchetti, C. Favilli i A. Scalini, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju M. Bishop i A. Antoniadis, u svojstvu agenata,

tuženik,

OPĆI SUD (veliko vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, S. Papasavvas, D. Spielmann, A. Marcoulli, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Frimodt Nielsen, H. Kanninen, S. Gervasoni, N. Póltorak, I. Reine (izvjestiteljica), T. Pynnä, E. Tichy-Fisslberger, W. Valasidis, S. Verschuur, suci,

tajnik: I. Kurme, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (utjecaj treće države) (C-872/19 P, EU:C:2021:507),

nakon rasprave održane 3. ožujka 2023.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

- 1 Tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, Bolivarijanska Republika Venezuela traži poništenje, kao prvo, članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe Vijeća (EU) 2017/2063 od 13. studenoga 2017. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2017., L 295, str. 21., u daljnjem tekstu: pobijana uredba), kao drugo, Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2018/1653 od 6. studenoga 2018. o provedbi pobijane uredbe (SL 2018., L 276, str. 1.), u dijelu u kojem se odnosi na nju i, kao treće, Odluke Vijeća (ZVSP) 2018/1656 od 6. studenoga 2018. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 10.), u dijelu u kojem se odnosi na nju.

Okolnosti spora

- 2 Vijeće Europske unije donijelo je 13. studenoga 2017. Odluku (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2017., L 295, str. 60.). Kao prvo, ta odluka, u biti, sadržava zabranu izvoza u Venezuelu oružja, vojne opreme ili bilo koje druge opreme koja se može upotrijebiti za unutarnju represiju, kao i opreme, tehnologije ili softvera za nadzor. Kao drugo, ona uključuje zabranu pružanja Venezueli financijskih i tehničkih usluga ili usluga druge vrste koje su vezane uz tu opremu i tehnologiju. Kao treće, njome se predviđa mogućnost uvođenja mjera zamrzavanja financijskih sredstava i gospodarskih izvora osoba, subjekata i tijela. Na dan njezina donošenja Odluka 2017/2074 još nije sadržavala ime nijedne osobe ili subjekta.
- 3 U skladu s uvodnom izjavom 1., Odluka 2017/2074 donesena je zbog duboke zabrinutosti Europske unije u pogledu stalnog pogoršanja stanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli.
- 4 Vijeće je 13. studenoga 2017. donijelo i pobijanu uredbu, na temelju članka 215. UFEU-a i Odluke 2017/2074.
- 5 Članak 2. pobijane uredbe određuje:
- „1. Zabranjuje se:
- (a) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći, posredničkih usluga i drugih usluga u vezi s robom i tehnologijom sa Zajedničkog popisa vojne opreme [Unije] (Zajednički popis robe vojne namjene) te nabavom, proizvodnjom, održavanjem i uporabom robe i tehnologije sa Zajedničkog popisa robe vojne namjene bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;
- (b) izravno ili neizravno financiranje ili pružanje financijske pomoći u vezi s robom i tehnologijom sa Zajedničkog popisa robe vojne namjene, uključujući posebno bespovratna sredstva, zajmove i osiguranje izvoznih kredita, kao i osiguranje i reosiguranje, za bilo kakvu prodaju, isporuku, prijenos ili izvoz takvih predmeta ili za pružanje povezane tehničke pomoći, posredničkih usluga i drugih usluga bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli.
- (...)”

6 Članak 3. pobijane uredbe propisuje:

„Zabranjuje se:

- (a) izravna ili neizravna prodaja, isporuka, prijenos ili izvoz opreme koja bi se mogla upotrijebiti za unutarnju represiju kako je navedena u Prilogu I., neovisno o tome potječe li iz Unije, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;
- (b) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći te posredničkih usluga i drugih usluga u vezi s opremom iz točke (a) bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;
- (c) izravno ili neizravno financiranje ili pružanje financijske pomoći, uključujući posebno bespovratna sredstva, zajmove i osiguranje izvoznih kredita, kao i osiguranje i reosiguranje, u vezi s opremom iz točke (a) bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli.”

7 Člankom 4. pobijane uredbe predviđa se da, odstupajući od članka 2. i 3. te uredbe, nadležna tijela država članica mogu odobriti određene transakcije pod uvjetima koje smatraju primjerenima.

8 U skladu s člankom 6. pobijane uredbe:

„1. Zabranjuje se izravna ili neizravna prodaja, isporuka, prijenos ili izvoz opreme, tehnologije ili softvera navedenih u Prilogu II., neovisno o tome potječe li iz Unije, bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli, osim ako je to prethodno odobrilo nadležno tijelo relevantne države članice, kako je navedeno na internetskim stranicama iz Priloga III.

2. Nadležna tijela država članica, kako su navedena na internetskim stranicama iz Priloga III., ne dodjeljuju odobrenje na temelju stavka 1. ako imaju opravdane razloge za utvrđenje da bi venezuelska vlada, javna tijela, trgovačka društva ili agencije, ili bilo koje osobe ili subjekti koji djeluju u njihovo ime ili prema njihovim uputama, upotrebljavali predmetnu opremu, tehnologiju ili softver za unutarnju represiju.

3. U Prilogu II. navedeni su oprema, tehnologija ili softver namijenjeni ponajprije za praćenje ili presretanje internetskih ili telefonskih komunikacija.

[...]”

9 Člankom 7. stavkom 1. pobijane uredbe određuje se:

„Osim ako je nadležno tijelo relevantne države članice, kako je navedeno na internetskim stranicama iz Priloga III., to prethodno odobrilo u skladu s člankom 6. stavkom 2., zabranjuje se:

- (a) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći ili posredničkih usluga u vezi s opremom, tehnologijom i softverom navedenima u Prilogu II., ili u vezi s ugradnjom, nabavom, proizvodnjom, održavanjem i uporabom opreme i tehnologije navedene u Prilogu II. ili s nabavom, instalacijom, funkcioniranjem ili ažuriranjem bilo kojeg softvera navedenog u Prilogu II., bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;

- (b) izravno ili neizravno financiranje ili pružanje financijske pomoći u vezi s opremom, tehnologijom i softverom navedenima u Prilogu II. bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;
- (c) pružanje bilo kakvih vrsta usluga praćenja ili presretanja telekomunikacija ili interneta za venezuelsku vladu, javna tijela, trgovačka društva i agencije ili bilo koju osobu ili subjekt koji djeluje u njihovo ime ili prema njihovim uputama, ili u njihovu izravnu ili neizravnu korist.”
- 10 Člankom 8. pobijane uredbe usto se predviđa zamrzavanje financijske imovine koja pripada određenim fizičkim ili pravnim osobama, subjektu ili tijelu „iz priloga IV. i V. [toj uredbi]”. Na dan donošenja pobijane uredbe u navedenim priložima nije bilo spomenuto ime nijedne osobe ili subjekta.
- 11 Na temelju članka 20. pobijane uredbe mjere ograničavanja primjenjuju se:
- „(a) na području Unije, uključujući njezin zračni prostor;
- (b) u svim zrakoplovima i na svim plovilima pod jurisdikcijom neke države članice;
- (c) na sve osobe na području ili izvan područja Unije koje su državljani neke države članice;
- (d) na sve pravne osobe, subjekte ili tijela, na području ili izvan područja Unije, koji su osnovani ili registrirani u skladu s pravom neke države članice;
- (e) na sve pravne osobe, subjekte ili tijela u vezi s bilo kojim poslom koji se u cijelosti ili djelomično obavlja u Uniji.”
- 12 Bolivarijanska Republika Venezuela tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. veljače 2018., kako je izmijenjena podneskom od 17. siječnja 2019., pokrenula je postupak zahtijevajući da Opći sud poništi, kao prvo, pobijanu uredbu, kao drugo, Provedbenu uredbu 2018/1653 i, kao treće, Odluku 2018/1656 u dijelu u kojem se odredbe tih akata na nju odnose.
- 13 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 3. svibnja 2018. Vijeće je istaknulo prigovor nedopuštenosti u skladu s člankom 130. Poslovnika Općeg suda.
- 14 Presudom od 20. rujna 2019., Venezuela/Vijeće (T-65/18, u daljnjem tekstu: prvotna presuda, EU:T:2019:649), kad je riječ o pobijanoj uredbi, Opći sud presudio je da se tužba Bolivarijanske Republike Venezuele odnosila na članke 2., 3., 6. i 7. te uredbe. Opći je sud zatim odbacio tužbu u tom pogledu kao nedopuštenu uz obrazloženje da se pobijana uredba izravno ne odnosi na Bolivarijansku Republiku Venezuelu pa ona stoga nema aktivnu procesnu legitimaciju. Slijedom toga, Opći sud odbacio je tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosi na Provedbenu uredbu 2018/1653. Što se tiče Odluke 2018/1656 o izmjeni Odluke 2017/2074, tužba je proglašena nedopuštenom jer Bolivarijanska Republika Venezuela nije zahtijevala poništenje te odluke u aktu kojim je pokrenula postupak.
- 15 Presudom od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (utjecaj treće države) (C-872/19 P, u daljnjem tekstu: presuda o žalbi, EU:C:2021:507), Sud je, nakon što je najprije utvrdio da je Opći sud konačno odlučio o tužbi Bolivarijanske Republike Venezuele u dijelu kojim se zahtijeva poništenje Provedbene uredbe 2018/1653 i Odluke 2018/1656, ukinuo prvotnu presudu u dijelu u kojem se njome odbija tužba za poništenje članaka 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.

- 16 Sud je presudio da predmetne mjere ograničavanja izravno proizvode učinke na pravni položaj Bolivarijanske Republike Venezuele. Stoga je Sud prihvatio jedini žalbeni razlog i ukinuo prvotnu presudu u tom dijelu.
- 17 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud je smatrao da raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o dopuštenosti tužbe Bolivarijanske Republike Venezuele.
- 18 Tako je, s jedne strane, Sud presudio da Bolivarijanska Republika Venezuela ima pravni interes. S druge strane, smatrao je da iz samog teksta članka 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe proizlazi da zabrane propisane tim odredbama, ne dovodeći u pitanje mjere odstupanja ili odobravanja koje one predviđaju i o kojima nije riječ u okviru spora, ne podrazumijevaju provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.
- 19 Sud je stoga presudio da su „pretpostavke predviđene u trećem dijelu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a [bile] ispunjene” i da je stoga tužba koju je Bolivarijanska Republika Venezuela podnijela Općem sudu dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na poništenje članka 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.
- 20 Sud je, istaknuvši da će se o troškovima postupka naknadno odlučiti, predmet vratio Općem sudu na ponovno odlučivanje o meritumu.

Zahtjevi stranaka nakon vraćanja predmeta na ponovno suđenje

- 21 Bolivarijanska Republika Venezuela od Općeg suda zahtijeva da:
 - poništi, kao prvo, pobijanu uredbu, kao drugo, Provedbenu uredbu 2018/1653 i, kao treće, Odluku 2018/1656 u dijelu u kojem se njihove odredbe na nju odnose;
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 22 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:
 - odbije tužbu;
 - naloži Bolivarijanskoj Republici Venezueli snošenje troškova.

Pravo

- 23 U prilog svojoj tužbi Bolivarijanska Republika Venezuela ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi prava na saslušanje, drugi na povredi obveze obrazlaganja, treći na materijalnoj netočnosti činjenica i očitoj pogrešci u ocjeni političke situacije u Venezueli i četvrti na uvođenju nezakonitih protumjera i povredi međunarodnog prava.

Uvodne napomene

Opseg spora

- 24 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 61. Statuta Suda Europske unije, koji se na postupke pred Općim sudom primjenjuje na temelju članka 53. stavka 1. tog statuta, ako je žalba osnovana te se predmet vrati na ponovno odlučivanje Općem sudu, taj je sud vezan odlukom Suda glede pravnih pitanja. Stoga, nakon što Sud ukinu presudu i vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje, taj postupak – sukladno članku 215. njegova Poslovnika – započinje presudom Suda u kojem Opći sud mora odlučiti o svim tužbenim razlozima za ukidanje koje je istaknuo tužitelj, osim o elementima izreke koje Sud nije ukinuo kao i razmatranjima koja čine nužnu osnovu navedenih elemenata, s obzirom na to da su postala pravomoćna (presude od 18. studenoga 2020., H/Vijeće, T-271/10 RENV II, EU:T:2020:548, t. 38. i od 21. prosinca 2021., Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo/Komisija, T-263/15 RENV, neobjavljena, EU:T:2021:927, t. 26.).
- 25 Sud je presudom o žalbi ukinuo prvotnu presudu u dijelu u kojem je tužba Bolivarijanske Republike Venezuele za poništenje članaka 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe odbačena kao nedopuštena. Usto, iz točaka 75. i 76. presude o žalbi proizlazi da je Sud konačno odlučio o dopuštenosti tužbe u dijelu u kojem se odnosi na navedene članke te uredbe.
- 26 Osim toga, kao što je to Sud naveo u točki 20. presude o žalbi, prvotna presuda postala je pravomoćna u pogledu nedopuštenosti tužbe u odnosu na Provedbenu uredbu 2018/1653 i Odluku 2018/1656.
- 27 U točki 82. replike, podnesene nakon objave presude o žalbi, Bolivarijanska Republika Venezuela u prvom dijelu tužbenog zahtjeva ponavlja zahtjev za poništenje Provedbene uredbe 2018/1653 i Odluke 2018/1656. Međutim, budući da je o dopuštenosti tog dijela tužbenog zahtjeva u dijelu u kojem se traži poništenje navedenih akata konačno odlučeno u prvotnoj presudi, zahtjev za poništenje tih akata u dijelu u kojem je ponovljen u replici, treba odbaciti kao nedopušten.
- 28 Iz toga slijedi da je na Općem sudu da u okviru ovog predmeta odluči samo o osnovanosti svih tužbenih razloga koje je Bolivarijanska Republika Venezuela istaknula u prilog zahtjevu za poništenje članaka 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.

Priroda predmetnih mjera ograničavanja

- 29 Uvodno treba istaknuti da pojedinačni ili opći doseg mjera ograničavanja predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe ima odlučujući utjecaj na vrstu i opseg, ne samo nadzora koji Opći sud treba provesti, nego i prava koja bi Bolivarijanska Republika Venezuela mogla uživati. Stoga valja utvrditi jesu li navedene mjere ograničavanja općeg ili pojedinačnog dosega.
- 30 U tom pogledu valja podsjetiti na to da uredba kojom se uvode mjere ograničavanja može uključivati, s jedne strane, mjere ograničavanja općeg dosega, čije je područje primjene određeno s obzirom na objektivne kriterije i, s druge strane, pojedinačne mjere ograničavanja koje su usmjerene protiv utvrđenih fizičkih ili pravnih osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2018., Bank Mellat/Vijeće C-430/16 P, EU:C:2018:668, t. 55. i 56.).

- 31 U ovom slučaju valja istaknuti da mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe, u skladu s člankom 215. stavkom 1. UFEU-a, predstavljaju mjere koje prekidaju ili smanjuju gospodarske odnose s trećom zemljom u pogledu određene robe, odnosno opreme koja bi se mogla upotrijebiti za unutarnju represiju, i komunikacijske opreme koja bi se mogla zlouporabiti, kao i određenih usluga. Navedene mjere nisu usmjerene protiv utvrđenih fizičkih ili pravnih osoba, nego se primjenjuju na objektivno određene situacije i kategoriju osoba koje su općenito i apstraktno određene.
- 32 Suprotno onomu što tvrdi Bolivarijanska Republika Venezuela, samo spominjanje „venezuelske vlade” u članku 6. stavku 2. i članku 7. stavku 1. točki (c) pobijane uredbe ne može dovesti u pitanje to utvrđenje. Naime, jasno je da se te odredbe ne odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, nego, kad je riječ o članku 6. stavku 2. navedene uredbe, na „venezuelsku vladu, javna tijela, trgovačka društva ili agencije, ili bilo koj[u] osob[u] ili subjekte koji djeluju u njihovo ime ili prema njihovim uputama” i, kad je riječ o članku 7. stavku 1. točki (c) iste uredbe, na „venezuelsku vladu, javna tijela, trgovačka društva i agencije ili bilo koju osobu ili subjekt koji djeluje u njihovo ime ili prema njihovim uputama, ili u njihovu izravnu ili neizravnu korist”, odnosno na općenite i apstraktne kategorije osoba ili subjekata. Dakle, navedene odredbe ne odnose se na Bolivarijansku Republiku Venezuelu.
- 33 Stoga je Sud u točki 92. presude o žalbi presudio da pobijana uredba ima opću primjenu, „jer sadržava odredbe poput onih iz njezinih članaka 2., 3., 6. i 7., kojima se općenitim i apstraktnim kategorijama adresata zabranjuje obavljanje određenih transakcija sa subjektima koji su također određeni na općenit i apstraktan način”.
- 34 Iz toga slijedi da mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe predstavljaju mjere ograničavanja općeg dosega.
- 35 Stoga, tužbene razloge koje ističe Bolivarijanska Republika Venezuela treba ispitati s obzirom na navedena razmatranja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava na saslušanje

- 36 Bolivarijanska Republika Venezuela tvrdi da je imala pravo na saslušanje prije donošenja pobijane uredbe, na temelju općeg međunarodnog prava i temeljnih načela Unije, osobito članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima, posebno zato što ima aktivnu procesnu legitimaciju. Budući da predmetne mjere ograničavanja utječu na nju, nijedan razlog ne može spriječiti primjenu tog prava u ovom slučaju.
- 37 Bolivarijanska Republika Venezuela posebno žali zbog činjenice što je Vijeće donijelo pobijanu uredbu, a da je prethodno nije obavijestilo niti saslušalo, osobito u pogledu navodnih povreda venezuelskog Ustava, demokratskih načela i ljudskih prava.
- 38 Vijeće osporava argumentaciju Bolivarijanske Republike Venezuele.
- 39 Treba istaknuti da se, prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo na saslušanje u kontekstu upravnog postupka u vezi s konkretnom osobom, koje se treba poštovati čak i u izostanku bilo kakvog postupnog propisa, ne može prenijeti u kontekstu postupka predviđenog člankom 29. UFEU-a i postupka predviđenog člankom 215. UFEU-a koji, kao u ovom slučaju, dovode do donošenja mjera općeg dosega (vidjeti presudu od 13. rujna 2018., Rosneft i dr./Vijeće, T-715/14, neobjavljenu, EU:T:2018:544, t. 133. i navedenu sudsku praksu). Naime, nijedna odredba ne obvezuje Vijeće da

svaku osobu, na koju se potencijalno odnosi novi kriterij općeg doseg, obavijesti o donošenju tog kriterija (presuda od 17. veljače 2017., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i dr./Vijeće, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, t. 98.).

- 40 Bolivarijanska Republika Venezuela poziva se na članak 41. stavak 2. točku (a) Povelje o temeljnim pravima. Međutim, valja istaknuti da se ta odredba primjenjuje na „pojedinačne mjere” donesene protiv neke osobe, pa se na nju ne može pozivati u okviru donošenja mjera općeg doseg, kao u ovom slučaju.
- 41 Osim toga, Bolivarijanska Republika Venezuela poziva se na presudu Međunarodnog suda od 25. rujna 1997. (Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Mađarska/Slovačka), presuda, Zbornik Međunarodnog suda iz 1997., str. 7., t. 83. i 84.). Međutim, ta se presuda odnosi samo na poseban kontekst uvođenja protumjera, što će se ispitati u okviru četvrtog tužbenog razloga.
- 42 Usto, pobijana je uredba akt općeg doseg koji odražava izbor Unije u području međunarodne politike. Naime, prekid ili smanjenje gospodarskih odnosa s trećom zemljom, na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a, dio je same definicije zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) u smislu članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a jer takvo smanjenje ili prekid podrazumijeva donošenje mjera kao odgovor na određenu međunarodnu situaciju, kako bi tijela Unije prema svojoj diskreciji mogla utjecati na takvu situaciju. Međutim, saslušanje dotične treće zemlje, prije donošenja uredbe kojom se provodi takav izbor vanjske politike, obvezivalo bi Vijeće da vodi rasprave koje nalikuju međunarodnim pregovorima s tom zemljom, čime bi se onemogućio učinak koji se želi postići uvođenjem gospodarskih mjera u odnosu na navedenu zemlju, odnosno izvršavanje pritiska kako bi se promijenilo njezino postupanje.
- 43 Osim toga, činjenica da se članci 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe izravno odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu sama joj po sebi ne daje pravo na saslušanje (vidjeti u tom smislu presude od 14. listopada 1999., Atlanta/Europska zajednica, C-104/97 P, EU:C:1999:498, t. 34. i 35. i od 11. rujna 2002., Alparma/Vijeće, T-70/99, EU:T:2002:210, t. 388.).
- 44 Stoga, uzimajući u obzir prethodno navedeno, treba zaključiti da se u ovom slučaju Bolivarijanska Republika Venezuela ne može pozivati na pravo na saslušanje s obzirom na mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.
- 45 Stoga valja odbiti prvi tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

- 46 Kao prvo, Bolivarijanska Republika Venezuela tvrdi da pobijana uredba nije dovoljno obrazložena. Naime, navedena uredba sadržava nejasne i općenite uvodne izjave. Prema njezinu mišljenju, s obzirom na zadiranje koje mjere ograničavanja predstavljaju u njezine unutarnje poslove, Vijeće je trebalo iznijeti detaljnije obrazloženje.
- 47 Kao drugo, pobijana uredba, čak ni u vezi s Odlukom 2017/2074, ne sadržava niti nabraja dokaze kojima se opravdava uvođenje mjera ograničavanja. Stoga, Bolivarijanska Republika Venezuela ne može ocijeniti osnovanost mjera ograničavanja i na njih odgovoriti na odgovarajući način.
- 48 Vijeće osporava argumentaciju Bolivarijanske Republike Venezuele.

- 49 Ustaljena je sudska praksa da doseg obveze obrazlaganja ovisi o vrsti predmetnog akta te se, kad se radi o aktima opće primjene, obrazloženje može ograničiti samo na navođenje, s jedne strane, ukupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva čije se ostvarivanje predlaže (presude od 19. studenoga 1998., Španjolska/Vijeće, C-284/94, EU:C:1998:548, t. 28., od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 120. i od 17. rujna 2020., Rosneft i dr./Vijeće, C-732/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:727, t. 68.).
- 50 Valja podsjetiti na to da je obveza obrazlaganja akta bitan postupovni zahtjev koji treba razlikovati od pitanja osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost osporenog akta (presuda od 14. srpnja 2021., Cabello Rondón/Vijeće, T-248/18, EU:T:2021:450, t. 45. (neobjavljena)).
- 51 U ovom slučaju, kad je riječ o ukupnoj situaciji koja je dovela do donošenja mjera ograničavanja, iz uvodne izjave 1. pobijane uredbe proizlazi da „[s] obzirom na to da se stanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli stalno pogoršava, Unija je više puta izrazila zabrinutost te pozvala sve venezuelske političke aktere i institucije da na konstruktivan način rade na pronalasku rješenja za krize u toj zemlji, uz potpuno poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, demokratskih institucija i diobe vlasti”.
- 52 Usto, iz uvodne izjave 3. pobijane uredbe proizlazi da je ona donesena kako bi se na razini Unije provela Odluka 2017/2074. Štoviše, u uvodnoj izjavi 2. navode se mjere ograničavanja iz Odluke 2017/2074, preuzete u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe. Stoga, razlozi navedeni u Odluci 2017/2074 kojima se podupire uvođenje tih mjera čine okvir njihova donošenja, što je Bolivarijanska Republika Venezuela iz čitanja pobijane uredbe mogla zaključiti.
- 53 Kao što iz uvodne izjave 1. Odluke 2017/2074 proizlazi, Unija je bila „duboko zabrinuta u pogledu nastavka pogoršanja stanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli”, što je dodatno razrađeno u uvodnim izjavama 2. do 7. te odluke.
- 54 Nadalje, iz uvodne izjave 8. Odluke 2017/2074 proizlazi da je „s obzirom na postojanje rizika od daljnjeg nasilja, pretjerane uporabe sile i kršenja ili zlouporabe ljudskih prava, primjereno [...] uvesti mjere ograničavanja u obliku embarga na oružje te posebne mjere za provođenje ograničenja u pogledu opreme koja bi se mogla upotrijebiti za unutarnju represiju te za sprečavanje zlouporabe komunikacijske opreme”.
- 55 Slijedom toga, ukupnu situaciju, koja je dovela do donošenja mjera ograničavanja, Vijeće je detaljno izložilo te je Bolivarijanska Republika Venezuela nije mogla zanemariti.
- 56 Kad je riječ o ciljevima koji se žele postići mjerama ograničavanja, iz uvodne izjave 8. Odluke 2017/2074 proizlazi da se tim mjerama nastoji spriječiti rizik od daljnjeg nasilja, pretjerane uporabe sile i kršenja ili zlouporabe ljudskih prava.
- 57 Osim toga, valja istaknuti da je činjenica da je Bolivarijanska Republika Venezuela mogla razumjeti razloge kojima se opravdava donošenje navedenih mjera ograničavanja potvrđena sadržajem trećeg tužbenog razloga iz ove tužbe u kojem je mogla utvrditi konkretne činjenice na kojima se temelji donošenje tih mjera i osporiti njihovu točnost, kao i ocjenu Vijeća u tom pogledu. Iz toga slijedi da je obrazloženje na kojem se temelje mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe omogućilo Bolivarijanskoj Republici Venezueli da razumije i ospori razloge navedenih mjera, a Općem sudu da provede nadzor njihove zakonitosti.

58 Stoga drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na materijalnoj netočnosti činjenica i očitoj pogrešci u ocjeni političke situacije u Venezueli

- 59 Bolivarijanska Republika Venezuela naglašava da su mjere ograničavanja o kojima je riječ donesene, kao prvo, zbog povrede venezuelskog Ustava, vladavine prava i diobe vlasti od strane venezuelskih vlasti, kao drugo, zbog zatvaranja političkih protivnika u Venezueli i povrede demokratskih načela i, kao treće, zbog kršenja ljudskih prava od strane venezuelskih vlasti. Te povrede uključuju pretjeranu uporabu sile od strane policije i venezuelskih oružanih snaga kao i ograničenje prava na javne prosvjede. Bolivarijanska Republika Venezuela osporava ocjenu Vijeća u pogledu tih elemenata.
- 60 Konkretno, s jedne strane, Bolivarijanska Republika Venezuela žali se na netočnost činjenica koje navodi Vijeće.
- 61 S druge strane, osporava ocjenu Vijeća u pogledu tih činjenica koje se tiču političke situacije u Venezueli.
- 62 Vijeće osporava argumentaciju Bolivarijanske Republike Venezuele.
- 63 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, što se tiče općih pravila koja definiraju uvjete mjera ograničavanja, Vijeće raspolaže širokim diskrecijskim pravom u vezi s elementima koje treba uzeti u razmatranje pri donošenju takvih mjera gospodarske i financijske prirode na temelju članka 215. UFEU-a, u skladu s odlukom donesenom na temelju glave V. poglavlja 2. UEU-a, osobito članka 29. UEU-a. Budući da sud Unije ocjenu dokaza, činjenica i okolnosti koje opravdavaju donošenje takvih mjera koje je donijelo Vijeće ne može zamijeniti svojom ocjenom, nadzor koji navedeni sud provodi mora se ograničiti na provjeru poštovanja pravila postupka i obrazlaganja, pravilnosti utvrđenog činjeničnog stanja kao i nepostojanja očite pogreške u ocjeni činjenica i nepostojanja zlouporabe ovlasti. Taj se ograničeni nadzor posebno primjenjuje na ocjenu razmatranja primjerenosti na kojoj se te mjere temelje (vidjeti presudu od 25. siječnja 2017., *Almaz-Antey Air and Space Defence/Vijeće*, T-255/15, neobjavljenu, EU:T:2017:25, t. 95. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., *Rosneft i dr./Conseil*, T-715/14, neobjavljenu, EU:T:2018:544, t. 155.).
- 64 Iz toga slijedi da je nadzor suda Unije nad ocjenom činjenica ograničen na nadzor očite pogreške u ocjeni. Nasuprot tomu, kad je riječ o nadzoru materijalne točnosti činjenica, predmetni sud zahtijeva provjeru navedenih činjenica i postojanja dovoljno čvrste činjenične osnove, tako da sudski nadzor u tom pogledu nije ograničen na ocjenu apstraktne vjerojatnosti činjenica (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 14. srpnja 2021., *Cabello Rondón/Vijeće* T-248/18, EU:T:2021:450, t. 64. (neobjavljena)).
- 65 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se u ovom slučaju člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe u biti preuzima političko stajalište Unije izraženo u člancima 1., 3. i 5. Odluke 2017/2074 kako bi ga se provelo na razini Unije. Kao što je to navedeno u točkama 52. i 56. ove presude, u svrhu analize mjera ograničavanja naloženih pobijanom uredbom, valja uzeti u obzir razloge za donošenje navedenih mjera koji su navedeni u Odluci 2017/2074 i osobito u njezinoj uvodnoj izjavi 8.

- 66 Tako iz uvodnih izjava 1. i 8. te odluke, navedenih u točkama 53. i 54. ove presude proizlazi da se mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe, u vezi s navedenim uvodnim izjavama Odluke 2017/2074, temelje na nastavku pogoršanja stanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli te na nastanku nasilja, pretjerane uporabe sile i kršenja ili zlouporabe ljudskih prava, a čije su ponavljanje navedene mjere ograničavanja trebale spriječiti. Stoga je, u tom konkretnom kontekstu, potrebno nadzirati zakonitost tih mjera.
- 67 Najprije, kad je riječ o materijalnoj točnosti činjenica, Vijeće u svojem odgovoru na tužbu iznosi određen broj dokaza koji mogu potvrditi točnost činjenica na kojima se temeljilo donošenje mjera ograničavanja predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.
- 68 Kao prvo, Vijeće upućuje na poziv organizacije Human Rights Watch od 11. rujna 2017. „[Uniji] da poduzme mjere kao odgovor na povrede ljudskih prava u Venezueli”.
- 69 Kao drugo, navodi priopćenje za medije Međuameričke komisije za ljudska prava od 31. kolovoza 2017.
- 70 Kao treće, oslanja se na izvješće Organizacije američkih država (OAD) od 19. srpnja 2017.
- 71 Kao četvrto, Vijeće se poziva na OAD-ovo izvješće od 25. rujna 2017.
- 72 U biti, ti dokazi koji su pribavljeni iz vjerodostojnih izvora, detaljno upućuju na brutalnu represiju sustava Bolivarijanske Republike Venezuele nad disidentima i protivnicima režima. Konkretno, isti se odnose na masovna uhićenja protivnika, dovođenje civila pred vojne sudove, teško nasilje i brojna ubojstva prosvjednika, zlostavljanja pritvorenika koja predstavljaju mučenje, napade na Nacionalnu skupštinu, kršenje prava na miran prosvjed, prava glasa, kao i slobode izražavanja, osobito napadima na novinare i njihovim pritvaranjima. Usto, vlada je najavila distribuciju oružja civilnim paravojnim postrojbama potičući ih da se suoče s prosvjednicima. Nadalje, iz dokaza Vijeća također proizlazi: da je državna odvjetnica Venezuele smijenjena 5. kolovoza 2017., jer je, među ostalim, istraživala sigurnosne snage koje su navodno pucale na prosvjednike, da joj je zabranjeno napustiti Venezuelu i da su njezini računi zamrznuti. Osim toga, Nacionalna ustavotvorna skupština osnovala je povjerenstvo za koje organizacije civilnog društva smatraju da predstavlja mehanizam proganjanja disidenata. Na kraju, OAD je citirao izjave tadašnjeg predsjednika Bolivarijanske Republike Venezuele koji je 24. lipnja 2017. pred oružanim snagama pitao: „[Š]to bi se dogodilo kada bi [Ujedinjena socijalistička stranka Venezuele] pozvala na oružanu civilno-vojnu pobunu kako bi uhitila oporbene čelnike, raspustila Nacionalnu skupštinu[?]” Usto, tijekom održavanja Nacionalne ustavotvorne skupštine od 27. lipnja 2017., tadašnji predsjednik izjavio je: „Ako u Venezueli nastupi kaos i nasilje i bolivarijanska revolucija bude uništena, ići ćemo u borbu [i] nikada nećemo odustati, ono što nismo uspjeli postići glasovima, postići ćemo oružjem.”
- 73 Bolivarijanska Republika Venezuela u svojoj replici, kako bi osporila činjenice koje je opisalo Vijeće, iznosi određen broj dokaza, osobito izvješće sastavljeno u okviru Ujedinjenih naroda, odluku koju je donijelo Vijeće za ljudska prava i rezolucije koje je donijela Opća skupština.
- 74 S tim u vezi, valja utvrditi da se gotovo svi navedeni dokazi ne odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, a još manje na događaje u toj zemlji. Jedinii dokaz na koji se poziva Bolivarijanska Republika Venezuela, a koji se tiče te zemlje, odnosi se na gospodarsko i humanitarno stanje u

Venezueli u 2021. Osim toga, Bolivarijanska Republika Venezuela nije navela informacije sadržane u navedenim dokazima kojima se može dovesti u pitanje točnost činjenica na koje se poziva Vijeće.

- 75 Usto, kako bi dokazala da su venezuelske institucije i pravosudna tijela bile osobito aktivne u progonu počinjenih zlouporaba ili kaznenih djela, Bolivarijanska Republika Venezuela također se poziva na dva izvješća koja potječu iz njezina režima i koja nisu potkrijepljena nijednim drugim dokazom pribavljenim iz izvora izvan tog režima te čija se dokazna vrijednost zbog toga mora smatrati slabom (vidjeti u tom smislu presudu od 3. veljače 2021., Ilunga Luyoyo/Vijeće T-124/19, neobjavljenu, EU:T:2021:63, t. 110.). Štoviše, na raspravi i u svojim pismenima, Bolivarijanska Republika Venezuela nije navela nijedan međunarodni izvor kojim bi se mogla potkrijepiti njezina teza. U svakom slučaju, valja utvrditi da se ta izvješća u biti zasnivaju na radnjama venezuelskog državnog odvjetništva pod vodstvom glavne državne odvjetnice, koju je, kao što to proizlazi iz točke 72. ove presude, venezuelski režim smijenio 5. kolovoza 2017. i koja je bila predmet mjera ograničavanja. Usto, u navedenim se izvješćima ne navodi da su istrage provedene unutar zemlje uspješno okončane niti da se odnose na odgovorne osobe pripadnike sigurnosnih snaga Venezuele.
- 76 Stoga valja zaključiti da Bolivarijanska Republika Venezuela nije dokazala da činjenice na kojima se temelji donošenje mjera ograničavanja predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe sadržavaju materijalne netočnosti. Činjenice na koje se poziva Vijeće temelje se na čvrstoj činjeničnoj osnovi koju Bolivarijanska Republika Venezuela nije mogla dovesti u pitanje.
- 77 Kao drugo, kad je riječ o ocjeni Vijeća o političkoj situaciji u Venezueli na temelju činjenica na kojima se temeljilo donošenje predmetnih mjera ograničavanja, Bolivarijanska Republika Venezuela iznosi dokaze opisane u točki 73. ove presude kojima se, prema njezinu mišljenju, nastoji opisati unutarnja situacija u toj zemlji. Međutim, ona ne iznosi nikakve pojedinosti o njihovoj relevantnosti ili zaključku koji bi iz njih trebalo izvesti. Stoga su njezini argumenti i navedeni dokazi slični osporavanju svrhovitosti donošenja mjera ograničavanja predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.
- 78 Kao što to proizlazi iz navedene sudske prakse u točki 63. ove presude, Sud Unije provodi ograničen nadzor u tom pogledu. Treba naglasiti da, s obzirom na članak 29. UEU-a, kojim se Vijeće ovlašćuje za donošenje „odluk[a] koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi”, s jedne strane, pobijana uredba ima opću primjenu kojom se odražava stajalište Unije o pitanju ZVSP-a i, s druge strane, nije na Općem sudu da vlastitom ocjenom zamijeni ocjenu Vijeća o tom pitanju. Vijeće osobito raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću političke naravi u pogledu utvrđivanja navedenog stajališta Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće, C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 77.).
- 79 Osim toga, valja odbiti argumente Bolivarijanske Republike Venezuele koji se odnose na nacionalne odredbe kojima se jamči pravo na miran prosvjed ili njezine navodne suradnje s međunarodnim mehanizmima za jačanje sustava ljudskih prava.
- 80 Naime, u ovom se slučaju ne postavlja pitanje jamče li tekstovi koji su na snazi formalno poštovanje ljudskih prava u Venezueli. Iako se ti tekstovi ne mogu zanemariti, kao što to proizlazi iz točke 72. ove presude, Vijeće se oslonilo na vjerodostojne i pouzdane informacije kako bi ocijenilo stanje u Venezueli. S obzirom na navedene informacije, Vijeće je moglo smatrati da su nasilje, pretjerana uporaba sile i kršenje ljudskih prava ili ugrožavanja demokracije u Venezueli bili dovoljno dokazani na dan donošenja pobijane uredbe i da postoje rizici od ponavljanja takvih

incidenata. U tim okolnostima Vijeće je moglo zaključiti, a da pritom ne počini očitu pogrešku u ocjeni, da postoje ugrožavanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli (t. 66. ove presude).

- 81 Stoga valja odbiti argumente Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelje na očitijoj pogrešci u ocjeni političke situacije u toj zemlji.
- 82 S obzirom na prethodno navedeno, treći tužbeni razlog treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na uvođenju nezakonitih protumjera i povredi međunarodnog prava

- 83 Bolivarijanska Republika Venezuela tvrdi da joj se pobijanom uredbom nalažu nezakonite protumjere, čime se povređuje međunarodno običajno pravo i sporazumi Svjetske trgovinske organizacije (WTO). Naime, navedenom uredbom Unija je odgovorila na navodne povrede demokratskih načela i venezuelskog Ustava. Zbog toga je Unija odlučila suspendirati obveze koje ima na temelju sporazumâ WTO-a. Nadalje, uvedeni embargo nije proporcionalan i predstavlja miješanje u unutarnje poslove Bolivarijanske Republike Venezuele. Osim toga, Vijeće je trebalo uzeti u obzir mjere ograničavanja koje su Sjedinjene Američke Države prethodno nametnule Bolivarijanskoj Republici Venezueli.
- 84 Bolivarijanska Republika Venezuela ističe da, ako, kao što to tvrdi Vijeće, mjere ograničavanja koje su joj uvedene ne predstavljaju protumjere, Vijeće nije moglo donijeti te mjere ograničavanja bez prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda. Takve jednostrane mjere protivne su međunarodnom pravu, što proizlazi iz rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda, i Vijeće nije nadležno za njihovo donošenje.
- 85 Vijeće osporava argumentaciju Bolivarijanske Republike Venezuele.
- 86 U ovom slučaju, kao prvo, Bolivarijanska Republika Venezuela ističe da je do navodne povrede međunarodnog običajnog prava došlo zbog nezakonitih protumjera koje je uvelo Vijeće, koje podrazumijeva i povredu načela nemiješanja u njezine unutarnje poslove, zbog donošenja mjera ograničavanja o kojima je riječ bez prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i zbog navodne povrede načela proporcionalnosti.
- 87 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da Unija, kao što to proizlazi iz članka 3. stavka 5. UEU-a, pridonosi strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava. Prema tome, pri donošenju akta dužna je poštovati međunarodno pravo u cjelini, uključujući međunarodno običajno pravo, koje obvezuje institucije Unije (presuda od 21. prosinca 2011., *Air Transport Association of America i dr.*, C-366/10, EU:C:2011:864, t. 101.; vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008., *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 291. i navedenu sudsku praksu).
- 88 Važno je istaknuti da se osoba može pozvati na načela međunarodnog običajnog prava kako bi sud Unije ispitao valjanost akta Unije ako, s jedne strane, ta načela mogu dovesti u pitanje nadležnost Unije za donošenje navedenog akta i, s druge strane, predmetni akt može utjecati na prava koja za osobu proizlaze iz prava Unije ili joj stvoriti obveze u pogledu tog prava (presuda od 21. prosinca 2011., *Air Transport Association of America i dr.*, C-366/10, EU:C:2011:864, t. 107.).

- 89 Međutim, s obzirom na to da načelo međunarodnog običajnog prava nema isti stupanj preciznosti kao i odredba međunarodnog sporazuma, sudski nadzor treba nužno ograničiti na pitanje jesu li institucije Unije donošenjem dotičnog akta počinile očite pogreške u ocjeni u pogledu uvjeta primjene tih načela (presuda od 21. prosinca 2011., *Air Transport Association of America i dr.*, C-366/10, EU:C:2011:864, t. 110.).
- 90 U ovom slučaju, kao prvo, kad je riječ o navodnom uvođenju nezakonitih protumjera od strane Vijeća, valja podsjetiti na to da članak 49., koji se odnosi na predmet i granice protumjera, Nacrta članaka o odgovornosti države za međunarodno protupravne čine, kako ga je 2001. donijela Komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih naroda, određuje:
- „1. Oštećena država može poduzeti protumjere protiv države odgovorne za međunarodno protupravni čin samo kako bi potaknula tu državu da ispuní obveze koje ima prema drugoj strani.
2. Protumjere su ograničene na privremeno neispunjenje međunarodnih obveza države koja poduzima mjere protiv odgovorne države.
3. Protumjere treba poduzeti, što je više moguće, na način koji omogućava nastavak ispunjenja predmetnih obveza.”
- 91 U tom kontekstu, valja podsjetiti na to da je, kao što to proizlazi iz točaka 53. i 56. ove presude, pobijana uredba donesena kao odgovor na nastavak pogoršanja stanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli s ciljem sprečavanja rizika od daljnjeg nasilja, pretjerane uporabe sile i kršenja ili zlouporabe ljudskih prava. Ni u pobijanoj uredbi ni u Odluci 2017/2074 kojom se osigurava njezina provedba ne navodi se da je Bolivarijanska Republika Venezuela povrijedila pravilo međunarodnog prava ili da Unija privremeno nije ispunila međunarodnu obvezu prema Bolivarijanskoj Republici Venezueli. Prema tome, kao što to pravilno tvrdi Vijeće, cilj mjera ograničavanja predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe nije bila reakcija na međunarodno protupravni čin koji se pripisuje Bolivarijanskoj Republici Venezueli privremenim neispunjenjem međunarodnih obveza Unije. Osim toga, Unija nije položila isprave predviđene sudskom praksom Međunarodnog suda kojima obavještava o takvom neispunjenju (vidjeti u tom smislu *Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Mađarska/Slovačka)*, presuda, *Zbornik Međunarodnog suda iz 1997.*, str. 7., t. 84.). Štoviše, u odgovoru na pitanje koje je Opći sud postavio na raspravi Bolivarijanska Republika Venezuela tvrdila je da nije počinila nikakav međunarodno protupravni čin te je istaknula da stoga pobijani akti ne predstavljaju protumjere.
- 92 Iz toga slijedi da mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe nisu protumjere u smislu članka 49. Nacrta članaka o odgovornosti države za međunarodno protupravne čine. Posljedično, treba odbiti navodnu povredu načela nemiješanja u unutarnje poslove Bolivarijanske Republike Venezuele.
- 93 Stoga, argument Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelji na presudi Međunarodnog suda od 25. rujna 1997. (*Projet Gabčíkovo-Nagymaros (Mađarska/Slovačka)*, presuda, *Zbornik Međunarodnog suda iz 1997.*, str. 7., t. 83. i 84.), prema kojoj treća država ima pravo biti obaviještena prije nego druga država donese protumjere je bespredmetan, s obzirom na to da članci 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe ne predstavljaju protumjere u smislu pravila međunarodnog običajnog prava.
- 94 Prema tome, treba odbiti argumente Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelje na povredi međunarodnog običajnog prava u pogledu navodnog uvođenja nezakonitih protumjera.

- 95 Kao drugo, što se tiče argumenta koji se temelji na donošenju mjera ograničavanja o kojima je riječ bez prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, valja podsjetiti na to da ništa iz članka 29. UEU-a i članka 215. UFEU-a ne dopušta zaključak da je nadležnost koja je tim odredbama dodijeljena Uniji ograničena na provedbu mjera o kojima odlučuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda. Naprotiv, tim odredbama Ugovorâ Vijeću se dodjeljuje nadležnost za donošenje akata koji sadržavaju samostalne mjere ograničavanja, različite od mjera koje je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda posebno preporučilo (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., *Rosneft i dr./Vijeće*, T-715/14, neobjavljenu, EU:T:2018:544, t. 159. i navedenu sudsku praksu).
- 96 Osim toga, valja istaknuti da, u skladu s člankom 38. stavkom 1. točkom (b) Statuta Međunarodnog suda, postojanje međunarodnog običaja podliježe uvjetu „opće prakse priznate kao pravo”. Međutim, Bolivarijanska Republika Venezuela nije dokazala postojanje takve opće prakse kojom se nalaže pribavljanje prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda prije nego što Vijeće donese mjere ograničavanja.
- 97 Rezolucije Opće skupštine Ujedinjenih naroda koje navodi Bolivarijanska Republika Venezuela, kao i rezolucije Vijeća za ljudska prava donesene su uz znatan broj negativnih ili suzdržanih glasova, osobito od strane država članica Unije. Shodno tomu, ne može se smatrati da rezolucije na koje se poziva Bolivarijanska Republika Venezuela odražavaju „opću praksu priznatu kao pravo”.
- 98 Stoga valja odbiti argumente Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelje na tome da Vijeće nije bilo nadležno za donošenje pobijane uredbe bez prethodnog odobrenja Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda.
- 99 Kao treće, kad je riječ o navodnoj povredi načela proporcionalnosti, prema ustaljenoj sudskoj praksi, navedeno načelo jedno je od općih načela prava Unije u skladu s kojim sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju biti prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva dotičnih propisa, te se njima ne smije prekoračiti ono što je nužno za njihovo postizanje (vidjeti presudu od 3. veljače 2021., *Ilunga Luyoyo/Vijeće*, T-124/19, neobjavljenu, EU:T:2021:63, t. 193. i navedenu sudsku praksu).
- 100 Usto, s jedne strane, treba podsjetiti na to da, u pogledu sudskog nadzora poštovanja načela proporcionalnosti, Sud smatra da je zakonodavcu Unije potrebno priznati široku diskrecijsku ovlast u područjima koja uključuju njegovo sudjelovanje u odlukama političke, gospodarske i socijalne naravi i u kojima treba izvršiti složene ocjene. Sud je iz toga zaključio da samo očita neprikladnost mjere donesene u tim područjima, u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići, može utjecati na zakonitost takve mjere (presuda od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 146.).
- 101 U tom pogledu valja utvrditi, da postoji razuman odnos između, s jedne strane, mjera ograničavanja koje se sastoje od zabrane prodaje, isporuke, prijenosa ili izvoza opreme koja se može upotrijebiti u svrhu unutarnje represije i usluga povezanih s navedenom opremom i vojnom opremom i, s druge strane, cilja kojim se nastoji spriječiti rizik od daljnjeg nasilja, pretjerane uporabe sile i kršenja ili zlouporabe ljudskih prava.
- 102 S druge strane, mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe u biti su ograničene na zabranu prodaje, isporuke, prijenosa ili izvoza opreme koja se može upotrijebiti u svrhu unutarnje represije i usluga povezanih s navedenom opremom i vojnom opremom bilo

kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u toj zemlji. Osim toga, člancima 4., 6. i 7. pobijane uredbe predviđa se mogućnost da nadležna tijela država članica dodijele određena odobrenja odstupanjem od predmetnih mjera ograničavanja. Prema tome, navedene mjere nisu očito neprikladne niti se njima prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje postavljenog cilja.

- 103 Stoga načelo proporcionalnosti nije povrijeđeno.
- 104 Iz toga slijedi da treba odbiti sve argumente Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelje na povredi međunarodnog običajnog prava.
- 105 Kao drugo, s jedne strane, Bolivarijanska Republika Venezuela ne tvrdi da se pobijanom uredbom izričito upućuje na odredbe sporazumâ WTO-a. U tom pogledu, ta uredba ne sadržava nikakvo upućivanje na te sporazume.
- 106 S druge strane, Bolivarijanska Republika Venezuela nije navela kojim je aktima ni kojim povodom Unija namjeravala pobijanom uredbom ispuniti konkretnu obvezu preuzetu u okviru WTO-a.
- 107 Međutim, kad je riječ o usklađenosti ograničenja uvedenih pobijanom uredbom s Općim sporazumom o carinama i trgovini (GATT), valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, uzimajući u obzir njihovu prirodu i strukturu, sporazumi WTO-a u načelu ne pripadaju među norme s obzirom na koje sud Unije nadzire zakonitost akata institucija Unije. Sud Unije dužan je nadzirati zakonitost određenog akta Unije s obzirom na pravila WTO-a samo pod pretpostavkom da je Unija namjeravala ispuniti posebnu obvezu preuzetu u okviru WTO-a ili u slučaju da akt Unije izričito upućuje na točno određene odredbe iz sporazumâ WTO-a. (vidjeti presudu od 13. rujna 2018., PSC Prominvestbank/Vijeće, T-739/14, neobjavljenu, EU:T:2018:547, t. 133. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu i presude od 22. lipnja 1989., Fediol/Komisija, 70/87, EU:C:1989:254, t. 19. do 22., i od 7. svibnja 1991., Nakajima/Vijeće, C-69/89, EU:C:1991:186, t. 29. do 32.).
- 108 Stoga argumente Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelje na povredi sporazumâ WTO-a treba odbiti kao neosnovane.
- 109 Kao treće, Bolivarijanska Republika Venezuela tvrdi da mjere koje je donijelo Vijeće proizvode učinke na njezinu državnom području, odnosno izvan područja Unije. Slijedom toga, i ocjena situacije u Venezueli koju je Vijeće provelo pokušavajući utvrditi postojanje povreda prava u Bolivarijanskoj Republici Venezueli kao i učinci mjera donesenih nakon te ocjene predstavljaju izvršavanje izvanteritorijalne nadležnosti. Kao što je to Međunarodni sud u više navrata istaknuo, izvršavanje izvanteritorijalne nadležnosti očito je protivno međunarodnom pravu. Među ostalim, Bolivarijanska Republika Venezuela upućuje na presudu Međunarodnog suda od 14. veljače 2002. (Uhidbeni nalog od 11. travnja 2000. (Demokratska Republika Kongo/Belgija), presuda, Zbornik Međunarodnog suda iz 2002., str. 3.).
- 110 U tom pogledu, valja istaknuti da se člankom 29. UEU-a ovlašćuje Vijeće za donošenje „odluk[a] koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi”. Taj članak pojašnjava da „[d]ržave članice osiguravaju da njihove nacionalne politike budu u skladu sa stajalištima Unije”. Usto, članak 215. stavak 1. UFEU-a određuje da Vijeće može donijeti odluku kojom se „predviđa prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja”. Iz toga proizlazi da je implicitni, ali jasan cilj

takvih mjera utjecati na dotičnu treću državu, kao što to proizlazi iz točaka 68. i 69. presude o žalbi. Stoga se tim odredbama Vijeću dodjeljuje nadležnost za donošenje mjera ograničavanja poput onih predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. pobijane uredbe.

- 111 Usto, kao što to pravilno tvrdi Vijeće, i kao što to proizlazi iz članka 20. pobijane uredbe, navedenog u točki 11. ove presude, predmetne mjere ograničavanja odnose se na osobe i situacije koje su pod jurisdikcijom država članica *ratione loci* ili *ratione personae*.
- 112 Upućivanje Bolivarijanske Republike Venezuele na presudu Međunarodnog suda od 14. veljače 2002. (Uhidbeni nalog od 11. travnja 2000. (Demokratska Republika Kongo/Belgija), presuda, Zbornik Međunarodnog suda iz 2002., str. 3.) nije relevantno jer se taj predmet odnosi na situaciju različitu od one u ovom slučaju. Naime, taj se predmet odnosi na međunarodni uhidbeni nalog koji je Kraljevina Belgija izdala protiv ministra vanjskih poslova Demokratske Republike Konga radi njegova uhićenja i izručenja Kraljevini Belgiji zbog navodnih kaznenih djela koja predstavljaju „teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava”. Međutim, ništa u ovom predmetu ne dokazuje da je Unija izvršavala svoje nadležnosti na području ili protiv osoba koje su pod izričitom jurisdikcijom Bolivarijanske Republike Venezuele.
- 113 Naprotiv, ovlast Vijeća da donosi mjere ograničavanja dio je autonomnih mjera Unije donesenih u okviru ZVSP-a, u skladu s ciljevima i vrijednostima Unije, kako su oni navedeni u članku 3. stavku 5. UEU-a i članku 21. UEU-a, odnosno osobito u skladu s ciljem promicanja u ostatku svijeta: demokracije, vladavine prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanja ljudskog dostojanstva, načela jednakosti i solidarnosti te poštovanja načela Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava. Njihov je cilj, među ostalim, osigurati poštovanje obveza *erga omnes partes* poštovanja načela koja proizlaze iz općeg međunarodnog prava i univerzalnih ili gotovo univerzalnih međunarodnih instrumenata, osobito članka 1. Povelje Ujedinjenih naroda, poštovanja temeljnih prava, posebno zabrane mučenja, poštovanja demokratskih načela i zaštite prava djeteta. Riječ je o zajedničkom „pravnom interesu” da prava o kojima je riječ budu zaštićena (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, presuda, Zbornik Međunarodnog suda iz 1970., str. 3., t. 33. i 34., i Pitanja u vezi s obvezom poduzimanja kaznenog progona ili obvezom izručenja (Belgija/Senegal), presuda, Zbornik Međunarodnog suda iz 2012., str. 422., t. 68. i 70.).
- 114 Stoga argumente Bolivarijanske Republike Venezuele u tom pogledu treba odbiti.
- 115 Kao četvrto, kad je riječ o prigovorima Bolivarijanske Republike Venezuele koji se temelje na obvezi Vijeća da uzme u obzir mjere ograničavanja koje su uvele treće države, osobito Sjedinjene Američke Države, narav predmetnih mjera ograničavanja, koje predstavljaju jednostrane mjere ograničavanja protivne međunarodnom pravu i izvršavanje prisile koja šteti pravu na razvoj i ljudskim pravima stanovništva Bolivarijanske Republike Venezuele, treba istaknuti da se na njih prvi put poziva u replici.
- 116 Međutim, u skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika, tijekom postupka zabranjeno je iznositi nove razloge, osim ako se ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.
- 117 Prema sudskoj praksi, članak 84. stavak 1. Poslovnika primjenjuje se i na prigovore ili argumente (vidjeti u tom smislu presudu od 14. srpnja 2021., AQ/eu-LISA, T-164/19, neobjavljenu, EU:T:2021:456, t. 59. i navedenu sudsku praksu) koji ne predstavljaju proširenje tužbenih razloga ili prigovora iznesenih u tužbi.

- 118 Međutim, iz spisa ne proizlazi da se prigovori navedeni u točki 115. ove presude temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.
- 119 Stoga su navedeni prigovori nedopušteni na temelju članka 84. Poslovnika.
- 120 S obzirom na prethodno navedeno, četvrti tužbeni razlog, i slijedom toga tužbu, treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 121 U skladu s člankom 133. Poslovnika, odluka o troškovima donosi se u presudi kojom se završava postupak. U skladu s člankom 219. navedenog Poslovnika, na Općem sudu je da, kada donosi odluku nakon što je Sud ukinuo njegovu presudu te mu vratio predmet na ponovno suđenje, odluči o troškovima postupka pred Općim sudom i žalbenog postupka pred Sudom. Zaključno, u skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 122 U ovom slučaju Sud je u presudi o žalbi ukinuo prvotnu presudu i odredio da će se o troškovima odlučiti naknadno. Stoga u ovoj presudi valja odlučiti o troškovima povezanim s prvotnim postupkom pred Općim sudom, žalbenim postupkom pred Sudom i ovim postupkom nakon vraćanja predmeta na ponovno suđenje.
- 123 Budući da Vijeće nije uspjelo u žalbenom postupku pred Sudom, valja mu naložiti da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Bolivarijanske Republike Venezuele povezanih s tim postupkom.
- 124 Budući da Bolivarijanska Republika Venezuela nije uspjela u postupku povodom ponovnog suđenja pred Općim sudom, na temelju argumenata iznesenih u okviru postupka pred Općim sudom koji je prethodio žalbi, valja joj naložiti snošenje troškova tih dvaju postupaka.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (veliko vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Vijeće Europske unije snosit će vlastite troškove, kao i troškove Bolivarijanske Republike Venezuele u vezi sa žalbenim postupkom pred Sudom u predmetu C-872/19 P.**
- 3. Bolivarijanskoj Republici Venezueli nalaže se snošenje troškova povezanih s ponovnim postupkom pred Općim sudom u predmetu T-65/18 RENV, kao i u vezi s prvotnim postupkom pred Općim sudom u predmetu T-65/18.**

van der Woude

Papasavvas

Spielmann

Marcoulli

da Silva Passos

Jaeger

Frimodt Nielsen

Kanninen

Gervasoni

Póltorak

Reine

Pynnä

Tichy-Fisslberger

Valasidis

Verschuur

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 13. rujna 2023.

Potpisi