



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (wielka izba)

z dnia 13 września 2023 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Zakaz sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu określonych towarów i usług – Prawo do bycia wysłuchanym – Obowiązek uzasadnienia – Nieprawidłowość ustaleń faktycznych – Oczywisty błąd w ocenie – Prawo międzynarodowe publiczne

W sprawie T-65/18 RENV

Boliwariańska Republika Wenezueli, którą reprezentowali F. Di Gianni, P. Palchetti, C. Favilli oraz A. Scalini, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali M. Bishop oraz A. Antoniadis, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (wielka izba),

w składzie: M. van der Woude, prezes, S. Papasavvas, D. Spielmann, A. Marcoulli, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Frimodt Nielsen, H. Kanninen, S. Gervasoni, N. Póltorak, I. Reine (sprawozdawczynie), T. Pynnä, E. Tichy-Fisslberger, W. Valasidis, S. Verschuur, sędziowie,

sekretarz: I. Kurme, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

uwzględniając wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) (C-872/19 P, EU:C:2021:507),

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 marca 2023 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

- 1 W skardze opartej na art. 263 TFUE Boliwariańska Republika Wenezueli wnosi o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, art. 2, 3, 6 i 7 rozporządzenia Rady (UE) 2017/2063 z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2017, L 295, s. 21; zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”), po drugie, w zakresie, w jakim jej ono dotyczy, rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2018/1653 z dnia 6 listopada 2018 r. wykonującego zaskarżone rozporządzenie (Dz.U. 2018, L 276, s. 1), oraz po trzecie, w zakresie, w jakim jej ona dotyczy, decyzji Rady (WPZiB) 2018/1656 z dnia 6 listopada 2018 r. zmieniającej decyzję (WPZiB) 2017/2074 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 10).

Okoliczności powstania sporu

- 2 W dniu 13 listopada 2017 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję (WPZiB) 2017/2074 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2017, L 295, s. 60). Decyzja ta, po pierwsze, obejmuje w istocie zakaz wywozu do Wenezueli broni, sprzętu wojskowego oraz wszelkiego innego sprzętu, który może być używany do wewnętrznych represji, a także sprzętu, technologii lub oprogramowania służących do monitorowania. Po drugie, obejmuje ona zakaz świadczenia w Wenezueli usług finansowych, technicznych lub usług innego rodzaju związanych z tym sprzętem lub tymi technologiami. Po trzecie, przewiduje ona możliwość zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych osób, podmiotów lub organów. W dniu jej przyjęcia decyzja 2017/2074 nie zawierała jeszcze nazwiska żadnej osoby ani nazwy żadnego podmiotu.
- 3 Zgodnie z motywem pierwszym decyzji 2017/2074 została ona przyjęta z powodu głębokiego zaniepokojenia Unii Europejskiej ciągłym pogarszaniem się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli.
- 4 W dniu 13 listopada 2017 r. Rada, na podstawie art. 215 TFUE i decyzji 2017/2074, przyjęła również zaskarżone rozporządzenie.
- 5 Artykuł 2 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:
„1. Zabrania się:
a) świadczenia bezpośrednio lub pośrednio pomocy technicznej, usług pośrednictwa i innych usług związanych z towarami lub technologią wymienionymi we wspólnym wykazie uzbrojenia [Unii] (zwanego dalej »wspólnym wykazem uzbrojenia«) oraz dostarczania, wytwarzania, konserwacji i użytkowania towarów i technologii wymienionych we wspólnym wykazie uzbrojenia jakiegokolwiek osobie fizycznej lub prawnej, podmiotowi lub organowi w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju;
b) zapewniania bezpośrednio lub pośrednio finansowania lub pomocy finansowej związanej z towarami lub technologią wymienionymi we wspólnym wykazie uzbrojenia, w tym w szczególności dotacji, pożyczek i ubezpieczenia kredytów wywozowych, ubezpieczenia, jak i reasekuracji, na wszelkiego rodzaju sprzedaż, dostawę, przekazywanie lub wywóz takich

rzeczy, lub też na potrzeby zapewniania związanej z tym pomocy technicznej, usług pośrednictwa i innych usług, bezpośrednio lub pośrednio, na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju.

[...]”.

6 Artykuł 3 zaskarżonego rozporządzenia stanowi:

„Zabrania się:

- a) sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu, bezpośrednio lub pośrednio, sprzętu, który może zostać wykorzystany do represji wewnętrznych, wyszczególnionego w załączniku I – niezależnie od tego, czy pochodzi on z Unii – na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju;
- b) udzielania, bezpośrednio lub pośrednio, pomocy technicznej, pośrednictwa czy innych usług w związku ze sprzętem określonym w lit. a) na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju;
- c) udzielania, bezpośrednio lub pośrednio, finansowania lub pomocy finansowej, w tym w szczególności dotacji, pożyczek czy ubezpieczenia kredytów wywozowych, ubezpieczenia jak i reasekuracji, w związku ze sprzętem określonym w lit. a), na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju”.

7 Artykuł 4 zaskarżonego rozporządzenia przewiduje, że na zasadzie odstępstwa od art. 2 i 3 tego rozporządzenia właściwe organy państw członkowskich mogą, na warunkach, jakie uznają za stosowne, zezwolić na niektóre transakcje.

8 Zgodnie z art. 6 zaskarżonego rozporządzenia:

„1. Zakazuje się sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu, bezpośrednio lub pośrednio, sprzętu, technologii lub oprogramowania określonych w załączniku II, niezależnie od tego, czy pochodzą one z Unii, na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu w Wenezueli lub w celu ich wykorzystania w tym kraju, chyba że właściwy organ danego państwa członkowskiego, wskazany na stronach internetowych wymienionych w załączniku III, wydał na to wcześniej zezwolenie.

2. Właściwe organy państw członkowskich, wskazane na stronach internetowych wymienionych w załączniku III, nie wydają jakiegokolwiek zezwolenia na mocy ust. 1, jeżeli mają uzasadnione powody, aby stwierdzić, że odnośny sprzęt, technologia lub oprogramowanie byłyby stosowane w celu represji wewnętrznych przez rząd, organy publiczne, przedsiębiorstwa i urzędy Wenezueli lub jakiegokolwiek osoby lub podmioty działające w ich imieniu lub na ich zlecenie.

3. Załącznik II obejmuje sprzęt, technologi[e] lub oprogramowanie przeznaczone głównie do użycia w celu monitorowania lub przechwytywania połączeń internetowych lub telefonicznych.

[...]”.

9 Artykuł 7 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„O ile właściwy organ danego państwa członkowskiego, wskazany na stronach internetowych wymienionych w załączniku III, nie wydał na to wcześniej zezwolenia, zgodnie z art. 6 ust. 2, zabrania się:

- a) świadczenia, bezpośrednio lub pośrednio, pomocy technicznej lub usług pośrednictwa związanych ze sprzętem, technologią i oprogramowaniem określonymi w załączniku II lub związanych z instalacją, dostarczaniem, wytwarzaniem, konserwacją i użytkowaniem sprzętu i technologii określonych w załączniku II lub z dostarczaniem, instalacją, obsługą lub aktualizacją jakiegokolwiek oprogramowania określonego w załączniku II na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu w Wenezueli lub w celu ich wykorzystania w tym kraju;
 - b) udzielania, bezpośrednio lub pośrednio, finansowania lub pomocy finansowej związanych ze sprzętem, technologią i oprogramowaniem wyszczególnionymi w załączniku II, na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu lub w celu ich wykorzystania w tym kraju;
 - c) świadczenia wszelkich usług jakiegokolwiek rodzaju w zakresie monitorowania lub przechwytywania połączeń telekomunikacyjnych lub internetowych, rządowi Wenezueli, jego organom, przedsiębiorstwom i urzędom publicznym lub jakimkolwiek osobom lub podmiotom działającym w ich imieniu lub na ich zlecenie, lub na ich bezpośrednią lub pośrednią korzyść”.
- 10 Artykuł 8 zaskarżonego rozporządzenia przewiduje ponadto zamrożenie środków finansowych należących do określonych osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów, „ujętych w wykazie w załącznikach IV i V [do tego rozporządzenia]”. W dniu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia wspomniane załączniki nie zawierały nazwiska żadnej osoby ani nazwy żadnego podmiotu.
- 11 Na podstawie art. 20 zaskarżonego rozporządzenia środki ograniczające stosuje się:
- „a) na terytorium Unii, w tym także w jej przestrzeni powietrznej;
 - b) na pokładach wszystkich statków powietrznych lub wodnych podlegających jurysdykcji państw członkowskich;
 - c) wobec każdej osoby będącej obywatelem jednego z państw członkowskich przebywającej na terytorium Unii lub poza nim;
 - d) wobec każdej osoby prawnej, podmiotu lub organu na terytorium Unii lub poza nim, zarejestrowanych lub utworzonych na mocy prawa państwa członkowskiego;
 - e) wobec każdej osoby prawnej, podmiotu lub organu w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo na terytorium Unii”.

- 12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lutego 2018 r., dostosowanym pismem złożonym w dniu 17 stycznia 2019 r., Boliwariańska Republika Wenezueli wniosła skargę o stwierdzenie przez Sąd nieważności, po pierwsze, zaskarżonego rozporządzenia, po drugie, rozporządzenia wykonawczego 2018/1653, oraz po trzecie, decyzji 2018/1656 – w zakresie, w jakim przepisy tych aktów jej dotyczą.
- 13 W odrębnym piśmie, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 maja 2018 r., Rada podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 14 Wyrokiem z dnia 20 września 2019 r., Wenezuela/Rada (T-65/18, zwanym dalej „pierwotnym wyrokiem”, EU:T:2019:649) Sąd orzekł, że skarga Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczyła art. 2, 3, 6 i 7 tego rozporządzenia. Następnie skargę w tym zakresie Sąd odrzucił jako niedopuszczalną ze względu na to, że zaskarżone rozporządzenie nie dotyczyło Boliwariańskiej Republiki Wenezueli bezpośrednio i w związku z tym nie miała ona legitymacji procesowej. W konsekwencji Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną w odniesieniu do rozporządzenia wykonawczego 2018/1653. Co się tyczy decyzji 2018/1656 zmieniającej decyzję 2017/2074, skarga została uznana za niedopuszczalną ze względu na to, że Boliwariańska Republika Wenezueli nie zażądała stwierdzenia nieważności tej ostatniej decyzji w piśmie wszczynającym postępowanie.
- 15 Wyrokiem z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) (C-872/19 P, zwanym dalej „wyrokiem wydanym w postępowaniu odwoławczym”, EU:C:2021:507) Trybunał, uznawszy, że Sąd wydał orzeczenie ostateczne w przedmiocie skargi Boliwariańskiej Republiki Wenezueli w zakresie, w jakim skarga ta zmierzała do uzyskania stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego 2018/1653 oraz decyzji 2018/1656, uchylił zaskarżony wyrok w części dotyczącej odrzucenia skargi o stwierdzenie nieważności art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia.
- 16 Trybunał orzekł, że rozpatrywane środki ograniczające wywierają bezpośrednie skutki w odniesieniu do sytuacji prawnej Boliwariańskiej Republiki Wenezueli. Trybunał uwzględnił więc jedyny zarzut odwołania i uchylił w tym zakresie zaskarżony wyrok.
- 17 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Trybunał uznał, że dysponuje informacjami niezbędnymi do wydania ostatecznego orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności skargi Boliwariańskiej Republiki Wenezueli.
- 18 I tak, po pierwsze, Trybunał orzekł, że Boliwariańska Republika Wenezueli posiada interes prawny. Po drugie, stwierdził, że z samego brzmienia art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia wynika, iż ustanowione w tych przepisach zakazy, bez uszczerbku dla przewidzianych w nich odstępstw lub zezwoleń, niekwestionowanych w tym sporze, nie wymagają środków wykonawczych w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 19 Trybunał orzekł zatem, że „przesłanki określone w trzeciej części art. 263 akapit czwarty TFUE zostały spełnione” i wobec tego skarga wniesiona do Sądu przez Boliwariańską Republikę Wenezueli, w zakresie, w jakim ma ona na celu stwierdzenie nieważności art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia, jest dopuszczalna.
- 20 Trybunał pozostawił kwestię kosztów do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie i przekazał sprawę Sądowi celem jej zbadania co do istoty.

Żądania stron po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania

- 21 Boliwariańska Republika Wenezueli wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności, po pierwsze, zaskarżonego rozporządzenia 2017/2063, po drugie, rozporządzenia wykonawczego 2018/1653, oraz po trzecie, decyzji 2018/1656, w zakresie, w jakim dotyczą jej przepisy tych aktów;
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 22 Rada wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie Boliwariańskiej Republiki Wenezueli kosztami postępowania.

Co do prawa

- 23 Na poparcie skargi Boliwariańska Republika Wenezueli podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, drugi – naruszenia obowiązku uzasadnienia, trzeci – nieprawidłowości ustaleń faktycznych i oczywistego błędu w ocenie sytuacji politycznej w Wenezueli, a czwarty – zastosowania bezprawnych środków i naruszenia prawa międzynarodowego.

Uwagi wstępne

W przedmiocie zakresu sporu

- 24 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającym zastosowanie do Sądu na mocy art. 53 akapit pierwszy tego statutu, jeśli odwołanie jest zasadne i sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia w sprawie, Sąd jest związany orzeczeniem Trybunału co do kwestii prawnych. Tak więc w następstwie uchylenia wyroku przez Trybunał i przekazania sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania ten ostatni jest związany wyrokiem Trybunału, na podstawie art. 215 regulaminu postępowania, i ma za zadanie wypowiedzieć się w przedmiocie wszystkich zarzutów nieważności podniesionych przez stronę skarżącą, z wyłączeniem tych elementów sentencji, których Trybunał nie uchylił, jak też rozważań stanowiących niezbędną podstawę owych elementów, które uzyskały powagę rzeczy osądzonej (wyroki: z dnia 18 listopada 2020 r., H/Rada, T-271/10 RENV II, EU:T:2020:548, pkt 38; z dnia 21 grudnia 2021 r., Gmina Miasto Gdynia i Port Lotniczy Gdynia-Kosakowo/Komisja, T-263/15 RENV, niepublikowany, EU:T:2021:927, pkt 26).
- 25 W wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym Trybunał uchylił pierwotny wyrok w zakresie, w jakim Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę Boliwariańskiej Republiki Wenezueli o stwierdzenie nieważności art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia. Ponadto z pkt 75 i 76 wyroku wydanego w postępowaniu odwoławczym wynika, że Trybunał ostatecznie orzekł w przedmiocie dopuszczalności skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona wspomnianych artykułów tego rozporządzenia.

- 26 Ponadto, jak wskazał Trybunał w pkt 20 wyroku wydanego w postępowaniu odwoławczym, pierwotny wyrok stał się ostateczny w części dotyczącej niedopuszczalności skargi na rozporządzenie wykonawcze 2018/1653 i na decyzję 2018/1656.
- 27 W pkt 82 repliki, złożonej po ogłoszeniu wyroku wydanego w postępowaniu odwoławczym, Boliwariańska Republika Wenezueli powtarza, jako pierwsze, żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego 2018/1653 i decyzji 2018/1656. Tymczasem ze względu na to, że dopuszczalność tego żądania w zakresie, w jakim zmierza ono do stwierdzenia nieważności wyżej wymienionych aktów, została ostatecznie rozstrzygnięta w pierwotnym wyroku, żądanie stwierdzenia nieważności tych aktów, powtórzone w replice, należy odrzucić jako niedopuszczalne.
- 28 Wynika z tego, że w ramach niniejszej sprawy do Sądu należy orzeczenie wyłącznie w przedmiocie zasadności wszystkich zarzutów podniesionych przez Boliwariańską Republikę Wenezueli na poparcie żądania stwierdzenia nieważności art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia.

W przedmiocie charakteru rozpatrywanych środków ograniczających

- 29 Na wstępie należy zauważyć, że to, czy środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia mają indywidualny, czy też generalny charakter, ma decydujący wpływ nie tylko na rodzaj i zakres kontroli sprawowanej przez Sąd, lecz również na rodzaj praw, z których Boliwariańska Republika Wenezueli mogłaby korzystać. Należy zatem ustalić, czy wspomniane środki ograniczające mają charakter generalny czy indywidualny.
- 30 W tej kwestii należy przypomnieć, że rozporządzenie ustanawiające środki ograniczające może zawierać, po pierwsze, środki ograniczające o charakterze generalnym, których zakres stosowania jest określony poprzez odniesienie do obiektywnych kryteriów, a po drugie, indywidualne środki ograniczające, skierowane do indywidualnie określonych osób fizycznych lub prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2018 r., Bank Mellat/Rada, C-430/16 P, EU:C:2018:668, pkt 55, 56).
- 31 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia stanowią, zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE, środki zrywające lub ograniczające stosunki gospodarcze z państwem trzecim w odniesieniu do niektórych towarów, a mianowicie sprzętu, który mógłby być używany do wewnętrznych represji, oraz urządzeń telekomunikacyjnych, które mogłyby zostać użyte niewłaściwie, oraz niektórych usług. Środki te nie są wymierzone w konkretne osoby fizyczne lub prawne, lecz mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny.
- 32 Wbrew twierdzeniom Boliwariańskiej Republiki Wenezueli samo użycie sformułowania „rząd Wenezueli” w art. 6 ust. 2 i w art. 7 ust. 1 lit. c) zaskarżonego rozporządzenia nie podważa tego stwierdzenia. Należy bowiem stwierdzić, że przepisy te nie dotyczą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, lecz, w przypadku art. 6 ust. 2 tego rozporządzenia, „rządu, organów publicznych, przedsiębiorstw i urzędów Wenezueli lub jakichkolwiek osób lub podmiotów działających w ich imieniu lub na ich zlecenie”, zaś w przypadku art. 7 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia – „rządu Wenezueli, jego organów, przedsiębiorstw i urzędów publicznych lub jakichkolwiek osób lub podmiotów działających w ich imieniu lub na ich zlecenie, lub na ich bezpośrednią lub pośrednią korzyść”, czyli kategorii osób lub podmiotów określonych generalnie i abstrakcyjnie. Boliwariańska Republika Wenezueli nie jest zatem adresatem tych konkretnych przepisów.

- 33 Z tego właśnie względu Trybunał orzekł w pkt 92 wyroku wydanego w postępowaniu odwoławczym, że zaskarżone rozporządzenie miało charakter generalny, „ponieważ zawiera[ło] przepisy takie jak art. 2, 3, 6 i 7, zakazujące adresatom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny przeprowadzania niektórych transakcji z podmiotami określonymi również w sposób generalny i abstrakcyjny”.
- 34 Wynika stąd, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia stanowią środki ograniczające o charakterze generalnym.
- 35 W świetle tych rozważań należy zbadać zarzuty podniesione przez Boliwariańską Republikę Wenezueli.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym

- 36 Boliwariańska Republika Wenezueli utrzymuje, że przed przyjęciem zaskarżonego rozporządzenia winna była być wysłuchana, które to prawo wywodzi ona z ogólnych zasad prawa międzynarodowego i podstawowych zasad Unii, w szczególności art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, tym bardziej że posiada ona legitymację procesową. Skoro jest ona dotknięta przedmiotowymi środkami ograniczającymi, nie ma powodu, dla którego prawo to nie miałyby mieć zastosowania w niniejszej sprawie.
- 37 W szczególności Boliwariańska Republika Wenezueli ubolewa nad faktem, że Rada przyjęła zaskarżone rozporządzenie bez uprzedniego poinformowania lub wysłuchania jej, w szczególności w odniesieniu do wskazywanych naruszeń konstytucji Wenezueli, zasad demokracji i praw człowieka.
- 38 Rada nie zgadza się z argumentami Boliwariańskiej Republiki Wenezueli.
- 39 Należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawo do bycia wysłuchanym w kontekście postępowania administracyjnego dotyczącego konkretnej osoby, które powinno być przestrzegane nawet w braku jakichkolwiek uregulowań proceduralnych, nie przekłada się na procedurę przewidzianą w art. 29 TUE i na procedurę przewidzianą w art. 215 TFUE, w ramach których, jak w niniejszej sprawie, przyjmowane są środki o charakterze generalnym (zob. wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo). Otóż żaden przepis nie zobowiązuje Rady do informowania każdej osoby potencjalnie objętej nowym kryterium o charakterze generalnym o przyjęciu tego kryterium (wyrok z dnia 17 lutego 2017 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, T-14/14 i T-87/14, EU:T:2017:102, pkt 98).
- 40 Boliwariańska Republika Wenezueli powołuje się na art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Należy jednak zauważyć, że przepis ten ma zastosowanie do „środków indywidualnych” przyjmowanych wobec konkretnej osoby, w związku z czym nie można się na niego powoływać w kontekście przyjmowania środków o charakterze generalnym, jak w niniejszej sprawie.
- 41 Boliwariańska Republika Wenezueli powołuje się również na wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 września 1997 r. w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros Project [(Węgry przeciwko Słowacji), wyrok, *I.C.J. Reports* 1997, s. 7, pkt. 83, 84]. Wyrok ten dotyczy jednak wyłącznie szczególnego kontekstu zastosowania przeciwsrodków, która to kwestia zostanie zbadana w ramach zarzutu czwartego.

- 42 Ponadto zaskarżone rozporządzenie jest aktem o charakterze generalnym, który jest wyrazem woli Unii w dziedzinie polityki międzynarodowej. Zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z państwem trzecim na podstawie art. 215 ust. 1 TFUE wpisuje się bowiem w samą definicję wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w rozumieniu art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ takie ograniczenie lub zerwanie powoduje przyjęcie środków w odpowiedzi na konkretną sytuację międzynarodową, według uznania organów Unii, w celu wywarcia wpływu na taką sytuację. Tymczasem wysłuchanie zainteresowanego państwa trzeciego przed przyjęciem rozporządzenia wdrażającego taką decyzję w zakresie polityki zewnętrznej oznaczałoby zobowiązanie Rady do prowadzenia z tym państwem dyskusji na wzór negocjacji międzynarodowych, co mogłoby zniweczyć skutek, jaki ma wywrzeć zastosowanie wobec tego państwa środków gospodarczych, którym jest wywarcie na nie nacisku w celu spowodowania zmiany jego zachowania.
- 43 Ponadto okoliczność, że art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia dotyczą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli bezpośrednio, sama w sobie nie przyznaje jej prawa do bycia wysłuchanym (zob. podobnie wyrok z dnia 14 października 1999 r., Atlanta/Wspólnota Europejska, C-104/97 P, EU:C:1999:498, pkt 34, 35; wyrok z dnia 11 września 2002 r., Alpharma/Rada, T-70/99, EU:T:2002:210, pkt 388).
- 44 W związku z tym, biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Boliwariańska Republika Wenezueli nie może powoływać się na prawo do bycia wysłuchanym w odniesieniu do środków ograniczających przewidzianych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia.
- 45 Zarzut pierwszy należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

- 46 W pierwszej kolejności Boliwariańska Republika Wenezueli twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie nie zostało wystarczająco uzasadnione. Motywy wspomnianego rozporządzenia są bowiem niejasne i ogólne. Tymczasem zdaniem Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, biorąc pod uwagę ingerencję w jej sprawy wewnętrzne, jaką stanowią środki ograniczające, Rada powinna była przedstawić bardziej szczegółowe uzasadnienie.
- 47 W drugiej kolejności zaskarżone rozporządzenie, nawet rozpatrywane w związku z decyzją 2017/2074, nie zawiera ani nie wymienia dowodów uzasadniających zastosowanie środków ograniczających. W konsekwencji Boliwariańska Republika Wenezueli nie jest w stanie ocenić zasadności środków ograniczających i odpowiednio na nie zareagować.
- 48 Rada nie zgadza się z argumentami Boliwariańskiej Republiki Wenezueli.
- 49 W myśl utrwalonego orzecznictwa zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru zaskarżonego aktu, zaś w przypadku aktów o charakterze generalnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania, po pierwsze, całości sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólnych celów, jakim ma służyć ten akt prawny (wyroki: z dnia 19 listopada 1998 r., Hiszpania/Rada, C-284/94, EU:C:1998:548, pkt 28; z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 120; z dnia 17 września 2020 r., Rosneft i in./Rada, C-732/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:727, pkt 68).

- 50 Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg formalny, który trzeba odróżnić od kwestii słuszności uzasadnienia, dotyczącej zgodności z prawem spornego aktu co do istoty (wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., Cabello Rondón/Rada, T-248/18, niepublikowany EU:T:2021:450, pkt 45).
- 51 W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o całokształt sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków ograniczających, z motywu 1 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że „Unia wielokrotnie wyrażała zaniepokojenie pogarszającym się stanem demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli i apelowała do wszystkich wenezuelskich instytucji i podmiotów politycznych o konstruktywne działania na rzecz rozwiązania kryzysu w kraju, przy pełnym poszanowaniu praworządności, praw człowieka, demokratycznych instytucji oraz zasady podziału władzy”.
- 52 Ponadto z motywu 3 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zostało ono przyjęte w celu wdrożenia na szczeblu Unii decyzji 2017/2074. Co więcej, w motywie 2 wspomnianego rozporządzenia odniesiono się do środków ograniczających zawartych w decyzji 2017/2074, powtórzonych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia. W związku z tym powody, na które powołano się w decyzji 2017/2074 na poparcie wprowadzenia tych środków, zarysowują kontekst, w jakim zostały one przyjęte, co Boliwariańska Republika Wenezueli mogła w świetle zaskarżonego rozporządzenia zrozumieć.
- 53 Otóż z motywu 1 decyzji 2017/2074 wynika, że Unia była „głęboko zaniepokojona ciągłym pogarszaniem się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli”, co zostało rozwinięte w motywach 2–7 tej decyzji.
- 54 Ponadto z motywu 8 decyzji 2017/2074 wynika, że „w związku z ryzykiem dalszej eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i pogwałceń lub naruszeń praw człowieka należy nałożyć środki ograniczające w postaci embarga na broń, jak również konkretne środki dotyczące ograniczeń nakładanych na sprzęt, który może być używany do wewnętrznych represji, a także środki zapobiegające niewłaściwemu użyciu urządzeń telekomunikacyjnych”.
- 55 Wynika z tego, że Rada obszernie przedstawiła całokształt sytuacji, która doprowadziła do przyjęcia środków ograniczających, o czym Boliwariańska Republika Wenezueli nie mogła nie wiedzieć.
- 56 Co się tyczy celów, jakie mają zostać osiągnięte dzięki środkom ograniczającym, z motywu 8 decyzji 2017/2074 wynika, że środki ograniczające mają zapobiegać ryzyku dalszej eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i pogwałceń lub naruszeń praw człowieka.
- 57 Należy też zauważyć, że okoliczność, iż Boliwariańska Republika Wenezueli była w stanie zrozumieć powody uzasadniające przyjęcie wspomnianych środków ograniczających, znajduje potwierdzenie w treści trzeciego zarzutu niniejszej skargi, w którym była ona w stanie wskazać dokładne okoliczności faktyczne stanowiące podstawę przyjęcia tych środków i zakwestionować ich prawidłowość, jak również ocenę dokonaną w tym względzie przez Radę. Wynika stąd, że uzasadnienie środków ograniczających przewidzianych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia umożliwiło Boliwariańskiej Republice Wenezueli zrozumienie i zakwestionowanie powodów, dla których przyjęto te środki, a Sądowi przeprowadzenie kontroli ich zgodności z prawem.
- 58 W związku z powyższym zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego nieprawidłowości ustaleń faktycznych i oczywistego błędu w ocenie sytuacji politycznej w Wenezueli

- 59 Boliwariańska Republika Wenezueli podkreśla, że rozpatrywane środki ograniczające zostały przyjęte z powodu, po pierwsze, naruszania przez władze wenezuelskie konstytucji tego państwa oraz zasad praworządności i podziału władzy, po drugie, więzienia przeciwników politycznych w Wenezueli i naruszania zasad demokratycznych, a po trzecie, naruszania przez władze Wenezueli praw człowieka. Naruszenia te mają obejmować nadmierne użycie siły przez wenezuelską policję i wenezuelskie siły zbrojne oraz utrudnianie korzystania z prawa do publicznego protestu. Boliwariańska Republika Wenezueli nie zgadza się z oceną Rady w odniesieniu do tych okoliczności.
- 60 W szczególności, po pierwsze, Boliwariańska Republika Wenezueli wyraża ubolewanie z powodu nieścisłości okoliczności faktycznych, na które powołuje się Rada.
- 61 Po drugie, kwestionuje ona ocenę tych okoliczności faktycznych dokonaną przez Radę w odniesieniu do sytuacji politycznej w Wenezueli.
- 62 Rada nie zgadza się z argumentami Boliwariańskiej Republiki Wenezueli.
- 63 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem dotyczącym ogólnych zasad określających standardy stosowania środków ograniczających Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do okoliczności podlegających uwzględnieniu w celu przyjęcia środków w postaci sankcji gospodarczych i finansowych na podstawie art. 215 TFUE, zgodnie z decyzją przyjętą na podstawie tytułu V rozdziału 2 traktatu UE, a w szczególności na podstawie art. 29 TUE. Ponieważ sąd Unii nie może zastąpić oceny Rady własną oceną dowodów, faktów i okoliczności uzasadniających przyjęcie takich środków, sprawowana przez niego kontrola musi ograniczać się do badania poszanowania wymogów proceduralnych i obowiązku uzasadnienia, prawidłowości ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie doszło do oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych lub nadużycie władzy. Sprawowania przez niego kontrola jest kontrolą ograniczoną i odnosi się w szczególności do oceny względów celowościowych leżących u podstaw przyjęcia tego rodzaju środków (wyrok z dnia 25 stycznia 2017 r., *Almaz-Antey Air and Space Defence/Rada*, T-255/15, niepublikowany, EU:T:2017:25, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., *Rosneft i in./Rada*, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 155).
- 64 Wynika z tego, że sprawowana przez sąd Unii kontrola oceny okoliczności faktycznych ogranicza się do ustalenia, czy nie doszło do popełnienia oczywistego błędu w ocenie. Natomiast co się tyczy kontroli prawidłowości ustaleń faktycznych, wymaga ona weryfikacji podnoszonych okoliczności faktycznych i istnienia wystarczająco solidnej podstawy faktycznej, tak aby kontrola sądowa w tym względzie nie była ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa zaistnienia danych okoliczności faktycznych (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., *Cabello Rondón/Rada*, T-248/18, niepublikowany, EU:T:2021:450, pkt 64).
- 65 W tym względzie należy przypomnieć, że na gruncie niniejszej sprawie art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia powtarzają w istocie stanowisko polityczne Unii wyrażone w art. 1, 3 i 5 decyzji 2017/2074 w celu wykonania tego stanowiska na szczeblu Unii. Jak wskazano w pkt 52 i 56 powyżej, w celu dokonania analizy środków ograniczających nałożonych zaskarżonym rozporządzeniem należy uwzględnić powody przyjęcia tych środków, przedstawione w decyzji 2017/2074, a w szczególności w jej motywie 8.

- 66 I tak z motywów 1 i 8 tej decyzji, powtórzonych w pkt 53 i 54 powyżej, wynika, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia, interpretowane w świetle wspomnianych motywów decyzji 2017/2074, opierają się na ciągłym pogarszaniu się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli oraz na popełnianiu aktów przemocy, nadmiernym użyciu siły i pogwałceniach lub naruszeniach praw człowieka, których powtarzaniu się wspomniane środki ograniczające mają zapobiec. Zgodność z prawem tych środków należy zatem zbadać w tym konkretnym kontekście.
- 67 W pierwszej kolejności, co się tyczy prawidłowości ustaleń faktycznych, w odpowiedzi na skargę Rada przedstawia szereg dowodów mających wykazać prawdziwość okoliczności faktycznych, na których oparła się, przyjmując środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia.
- 68 Po pierwsze, Rada powołuje się na wystosowany przez Human Rights Watch apel z dnia 11 września 2017 r. do „podjęcia przez [Unię] działań w odpowiedzi na naruszenia praw człowieka w Wenezueli”.
- 69 Po drugie, przytacza ona komunikat prasowy Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 31 sierpnia 2017 r.
- 70 Po trzecie, opiera się ona na sprawozdaniu Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) z dnia 19 lipca 2017 r.
- 71 Po czwarte, Rada powołuje się na sprawozdanie OPA z dnia 25 września 2017 r.
- 72 Dowody te, pochodzące z wiarygodnych źródeł, szczegółowo opisują w istocie brutalne represje rządu Boliwariańskiej Republiki Wenezueli wobec dysydentów i przeciwników rządu. W szczególności opisano w nich masowe aresztowania przeciwników rządów, stawianie cywilów przed sądami wojskowymi, popełnianie poważnych aktów przemocy i zabójstw demonstrantów, znęcanie się nad aresztowanymi przybierające postać tortur, ataki na zgromadzenie narodowe, naruszanie prawa do pokojowego protestu, prawa do głosowania i swobody wypowiedzi, w szczególności poprzez ataki na dziennikarzy i ich aresztowania. Ponadto rząd ogłosił wydanie broni członkom milicji obywatelskich, zachęcając ich do występowania przeciwko demonstrantom. Dalej z dowodów Rady wynika również, że w dniu 5 sierpnia 2017 r. doszło do odwołania ze stanowiska prokurator generalnej Wenezueli, w toku prowadzonego przez nią śledztwa między innymi w sprawie otwarcia ognia do demonstrantów przez siły bezpieczeństwa; prokurator generalnej zakazano opuszczania Wenezueli oraz zamrożono jej rachunki bankowe. Co więcej, narodowe zgromadzenie konstytucyjne powołało komisję, która według organizacji społeczeństwa obywatelskiego stanowi mechanizm prześladowania dysydentów. Wreszcie OPA przytoczyła wypowiedzi ówczesnego prezydenta Boliwariańskiej Republiki Wenezueli z dnia 24 czerwca 2017 r., który dopytywał członków sił zbrojnych: „Co by się stało, gdyby [Zjednoczona Partia Socjalistyczna Wenezueli] wezwała armię cywilno-wojskową do buntu w celu aresztowania przywódców opozycji i rozwiązania zgromadzenia narodowego?”. Ponadto w dniu 27 czerwca 2017 r., w trakcie wydarzenia promującego działalność narodowego zgromadzenia konstytucyjnego, ówczesny prezydent oświadczył: „Jeśli Wenezuela pogrąży się w chaosie i przemocy, a Rewolucja Boliwariańska zostanie zniszczona, pójdziemy do walki i nigdy się nie poddamy, a to, czego nie uda nam się zdobyć głosami, zdobędziemy bronią”.

- 73 W replice, w celu zakwestionowania okoliczności faktycznych, na które powołała się Rada, Boliwariańska Republika Wenezueli przedstawia szereg dowodów, w tym sprawozdanie przygotowane przez Organizację Narodów Zjednoczonych, decyzję przyjętą przez Radę Praw Człowieka ONZ oraz rezolucje przyjęte przez jej Zgromadzenie Ogólne.
- 74 W tym względzie należy stwierdzić, że prawie wszystkie wspomniane dowody nie odnoszą się do Boliwariańskiej Republiki Wenezueli ani tym bardziej do wydarzeń w tym państwie. Jedyne dowody, na który powołuje się Boliwariańska Republika Wenezueli, który dotyczy tego państwa, dotyczy sytuacji gospodarczej i humanitarnej w Wenezueli w 2021 r. Ponadto Boliwariańska Republika Wenezueli nie wskazała żadnych informacji zawartych we wspomnianych dowodach, które mogłyby podważyć prawdziwość okoliczności faktycznych przywołanych przez Radę.
- 75 Ponadto aby wykazać, że wenezuelskie instytucje i organy wymiaru sprawiedliwości wykazały się szczególną aktywnością w ściganiu popełnionych nadużyć lub naruszeń, Boliwariańska Republika Wenezueli powołuje się również na dwa sprawozdania rządowe, które nie są poparte żadnym innym dowodem pochodzącym ze źródeł spoza rządu i których wartość dowodową należy w związku z tym uznać za niską (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lutego 2021 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-124/19, niepublikowany, EU:T:2021:63, pkt 110). Ponadto ani na rozprawie, ani w swoich pismach Boliwariańska Republika Wenezueli nie powołała się na żadne źródła międzynarodowe, które mogłyby potwierdzić jej twierdzenia. W każdym wypadku należy stwierdzić, że sprawozdania te opierają się w istocie na działaniach wenezuelskiej prokuratury prowadzonych pod kierownictwem prokurator generalnej, która – jak wynika z pkt 72 powyżej – w dniu 5 sierpnia 2017 r. została odwołana ze stanowiska przez rząd wenezuelski i została objęta restrykcjami. Ponadto wspomniane sprawozdania nie zawierają informacji o rezultatach tego śledztwa ani o tym, że jego przedmiotem były osoby odpowiedzialne będące członkami wenezuelskich sił bezpieczeństwa.
- 76 Należy zatem stwierdzić, że Boliwariańska Republika Wenezueli nie wykazała, iż okoliczności faktyczne stanowiące podstawę przyjęcia środków ograniczających przewidzianych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia są obarczone istotnymi nieścisłościami. Okoliczności faktyczne, na które powołuje się Rada, mają solidną podstawę faktyczną, której Boliwariańska Republika Wenezueli nie zdołała podważyć.
- 77 W drugiej kolejności, co się tyczy dokonanej przez Radę oceny sytuacji politycznej w Wenezueli na podstawie okoliczności faktycznych stanowiących podstawę przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających, Boliwariańska Republika Wenezueli przedstawia dowody opisane w pkt 73 powyżej, które jej zdaniem opisują sytuację wewnętrzną panującą w tym państwie. Jednakże nie przedstawia ona żadnych szczegółów dotyczących znaczenia tych dowodów lub wniosków, jakie należy z nich wyciągnąć. W związku z tym jej argumenty i dowody są równoznaczne z zakwestionowaniem celowości przyjęcia środków ograniczających przewidzianych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia.
- 78 Tymczasem z orzecznictwa przytoczonego w pkt 63 powyżej wynika, że sąd Unii sprawuje ograniczoną kontrolę w tym względzie. Należy podkreślić, że w świetle art. 29 TUE, który upoważnia Radę do przyjmowania „decyzji, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”, po pierwsze, zaskarżone rozporządzenie ma charakter generalny odzwierciedlający stanowisko Unii w kwestii dotyczącej WPZiB, a po drugie, Sąd nie może zastępować oceny Rady własną oceną tej kwestii. W szczególności w odniesieniu do

określenia wspomnianego stanowiska Unii Rada dysponuje szerokim zakresem uznania o charakterze politycznym (zob. podobnie wyrok z dnia 1 marca 2016 r., *National Iranian Oil Company/Rada*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77).

- 79 Oddalić należy też argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczące przepisów krajowych gwarantujących prawo do pokojowego protestu lub jej współpracy z międzynarodowymi mechanizmami działającymi na rzecz wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka.
- 80 W niniejszej sprawie nie chodzi bowiem o to, czy obowiązujące przepisy formalnie gwarantują poszanowanie praw człowieka w Wenezueli. Chociaż przepisów tych nie można zignorować, to jak wynika z pkt 72 powyżej, Rada oparła się na wiarygodnych i rzetelnych informacjach w celu dokonania oceny sytuacji w Wenezueli. W świetle tych informacji Rada miała podstawy, aby uznać, że w dniu przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia akty przemocy i nadmierne użycie siły oraz naruszenia praw człowieka lub podważanie demokracji w Wenezueli były wystarczająco udowodnione i że istniało ryzyko ponownego wystąpienia takich incydentów. W tych okolicznościach Rada miała podstawy, aby stwierdzić, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, że w Wenezueli doszło do naruszenia demokracji, praworządności i praw człowieka (zob. pkt 66 powyżej).
- 81 W konsekwencji należy oddalić argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczące oczywistego błędu w ocenie sytuacji politycznej w tym państwie.
- 82 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego zastosowania bezprawnych środków i naruszenia prawa międzynarodowego

- 83 Boliwariańska Republika Wenezueli podnosi, że na mocy zaskarżonego rozporządzenia zastosowano wobec niej bezprawne środki, naruszając tym samym prawo międzynarodowe zwyczajowe i porozumienia Międzynarodowej Organizacji Handlu (WTO). Unia przyjęła to rozporządzenie w reakcji na domniemane naruszenia zasad demokratycznych i konstytucji Wenezueli. Z tego względu Unia postanowiła zawiesić swoje zobowiązania wynikające z porozumień WTO. Ponadto nałożone embargo jest nieproporcjonalne i stanowi ingerencję w wewnętrzne sprawy Boliwariańskiej Republiki Wenezueli. Dodatkowo Rada powinna była wziąć pod uwagę środki ograniczające nałożone wcześniej na Boliwariańską Republikę Wenezueli przez Stany Zjednoczone Ameryki.
- 84 Boliwariańska Republika Wenezueli podnosi, że w wypadku gdyby – jak twierdzi Rada – nałożone na nią środki ograniczające nie stanowiły środków, to Rada nie mogła ich przyjąć bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Takie jednostronne środki są sprzeczne z prawem międzynarodowym, co wynika z rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, przy czym Rada nie ma kompetencji do ich przyjmowania.
- 85 Rada nie zgadza się z argumentami Boliwariańskiej Republiki Wenezueli.

- 86 W niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności, Boliwariańska Republika Wenezueli zarzuca Radzie nałożenie na nią bezprawnych przeciwsrodków, które naruszają prawo międzynarodowe zwyczajowe oraz zasadę nieingerencji w jej sprawy wewnętrzne, przyjęcie spornych środków ograniczających bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych oraz naruszenie zasady proporcjonalności.
- 87 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 3 ust. 5 TUE, Unia przyczynia się do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. W związku z tym przyjmując akt, jest ona zobowiązana przestrzegać prawa międzynarodowego w całości, w tym międzynarodowego prawa zwyczajowego, które wiąże instytucje Unii (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 101; zob. także podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 291 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Należy zauważyć, że w celu zbadania przez Trybunał ważności aktu Unii jednostka może powołać się na zasady międzynarodowego prawa zwyczajowego w zakresie, w jakim z jednej strony zasady te mogą podważyć kompetencję Unii do wydania wspomnianego aktu, zaś z drugiej strony sporny akt może wpłynąć na prawa, które jednostka wywodzi z prawa Unii, lub stworzyć po jej stronie obowiązki w świetle tego prawa (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 107).
- 89 Niemniej jednak w przypadku gdy zasada międzynarodowego prawa zwyczajowego nie ma takiego samego stopnia precyzji co postanowienie umowy międzynarodowej, kontrola sądowa musi się bezwzględnie ograniczać do rozstrzygnięcia kwestii, czy instytucje Unii, wydając sporny akt, nie popełniły oczywistych błędów w ocenie przesłanek zastosowania tych zasad (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 110).
- 90 W niniejszej sprawie, po pierwsze, jeśli chodzi o zastosowanie bezprawnych przeciwsrodków, którego miała dopuścić się Rada, należy przypomnieć postanowienia art. 49, który dotyczy celu i granic przeciwsrodków, projektu artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw za czyny międzynarodowo bezprawne, przyjętego w 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych, w myśl których:
- „1. Państwo pokrzywdzone może podjąć przeciwsrodki wobec państwa odpowiedzialnego za czyn międzynarodowo bezprawny wyłącznie w celu skłonienia tego państwa do poszanowania swoich zobowiązań na podstawie części drugiej.
 2. Przeciwsrodki są ograniczone do tymczasowego niewykonywania zobowiązań międzynarodowych państwa podejmującego środki wobec państwa odpowiedzialnego.
 3. Przeciwsrodki należy w miarę możliwości podejmować w taki sposób, aby umożliwić podjęcie wykonywania naruszonych zobowiązań”.
- 91 W tym kontekście należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 53 i 56 powyżej, zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte w kontekście reakcji na ciągłe pogarszanie się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli, w celu zapobieżenia ryzyku dalszej eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i pogwałceń lub naruszeń praw człowieka. Ani zaskarżone rozporządzenie, ani decyzja 2017/2074, którą to rozporządzenie wykonuje, nie wskazują na naruszenie przez Boliwariańską Republikę Wenezueli normy prawa międzynarodowego lub czasowe niewykonywanie przez Unię zobowiązania międzynarodowego wobec Boliwariańskiej

Republiki Wenezueli. W związku z tym, jak słusznie twierdzi Rada, środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia nie zostały przyjęte w postaci czasowego wstrzymania wykonywania przez Unię jej zobowiązań międzynarodowych w odpowiedzi na czyn międzynarodowo bezprawny, który można przypisać Boliwariańskiej Republice Wenezueli. Ponadto Unia nie notyfikowała wstrzymania wykonywania tych zobowiązań, czego wymaga orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości [zob. podobnie wyrok w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros Project (Węgry przeciwko Słowacji), wyrok, *I.C.J. Reports* 1997, s. 7, pkt. 84]. W odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd na rozprawie Boliwariańska Republika Wenezueli twierdziła też, że nie popełniła żadnego czynu międzynarodowo bezprawnego i że w związku z tym zaskarżone akty nie stanowią przeciwśrodków.

- 92 Z powyższego wynika, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia nie stanowią przeciwśrodków w rozumieniu art. 49 projektu artykułów o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne. W konsekwencji zarzut naruszenia zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne Boliwariańskiej Republiki Wenezueli należy oddalić.
- 93 W związku z tym argumentacja Boliwariańskiej Republiki Wenezueli opierająca się na wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 25 września 1997 r. w sprawie Gabčíkovo-Nagymaros Project [(Węgry przeciwko Słowacji), wyrok, *I.C.J. Reports* 1997, s. 7, pkt. 83, 84], w myśl którego państwo trzecie ma prawo być poinformowane przed zastosowaniem wobec niego przeciwśrodków przez inne państwo, jest bezprzedmiotowa w zakresie, w jakim art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia nie stanowią przeciwśrodków w rozumieniu norm prawa międzynarodowego zwyczajowego.
- 94 Argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczące naruszenia międzynarodowego prawa zwyczajowego w odniesieniu do rzekomego zastosowania bezprawnych przeciwśrodków należy w rezultacie oddalić.
- 95 Po drugie, co się tyczy argumentu dotyczącego przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, należy przypomnieć, że z art. 29 TUE ani z art. 215 TFUE nie wynika nic, co sugerowałoby, iż kompetencja, którą postanowienia te powierzają Unii, jest ograniczona do wykonania środków przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jest przeciwnie – na podstawie tych postanowień traktatowych Radzie przysługuje kompetencja do wydawania spornych aktów, zawierających niezależne środki ograniczające, odrębne od środków zalecanych konkretnie przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., *Rosneft i in./Rada*, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 159 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 38 ust. 1 lit. b) statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości istnienie zwyczaju międzynarodowego jest uzależnione od spełnienia przesłanki „istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo”. Boliwariańska Republika Wenezueli nie wykazała jednak istnienia powszechnej praktyki wymagającej uzyskania przez Radę uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przed przyjęciem środków ograniczających.
- 97 Zarówno rezolucje Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, na które powołuje się Boliwariańska Republika Wenezueli, jak i rezolucje Rady Praw Człowieka zostały przyjęte przy znacznej liczbie głosów przeciwnych i wstrzymujących się, w szczególności ze

strony państw członkowskich Unii. Nie można wobec tego uznać, że rezolucje, na które powołuje się Boliwariańska Republika Wenezueli, są dowodem „istnienia powszechnej praktyki, przyjętej jako prawo”.

- 98 Argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, w myśl których Rada nie miała kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, należy zatem oddalić.
- 99 Po trzecie, co się tyczy naruszenia zasady proporcjonalności – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności zalicza się do podstawowych zasad prawa Unii i wymaga, by środki wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. wyrok z dnia 3 lutego 2021 r., *Ilunga Luyoyo/Rada*, T-124/19, niepublikowany, EU:T:2021:63, pkt 193 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 100 Ponadto, po pierwsze, należy przypomnieć, że w odniesieniu do sądowej kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności Trybunał przyjął, że prawodawca Unii dysponuje szerokim zakresem uznania w dziedzinach, które wiążą się z dokonywaniem przez niego politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których powinien on dokonywać kompleksowych ocen. A zatem tylko ewidentnie nieodpowiedni charakter przepisu przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do zamierzonego przez właściwą instytucję celu może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego przepisu (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 146).
- 101 W tym względzie należy stwierdzić, że istnieje racjonalny związek między z jednej strony środkami ograniczającymi polegającymi na zakazie sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu sprzętu, który mógłby zostać wykorzystany do represji wewnętrznych oraz usług związanych ze wspomnianym sprzętem i sprzętem wojskowym, a z drugiej strony zamierzonym celem polegającym na zapobieganiu ryzyku eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i pogwałceń lub naruszeń praw człowieka.
- 102 Po drugie, środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia ograniczają się w istocie do zakazu sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu sprzętu, który mógłby zostać wykorzystany do wewnętrznych represji oraz usług związanych ze wspomnianym sprzętem i sprzętem wojskowym, na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju. Dodatkowo art. 4, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia przewidują możliwość udzielania przez właściwe organy państw członkowskich pewnych zezwoleń w drodze odstępstwa od rozpatrywanych środków ograniczających. W związku z tym środki te nie są ewidentnie nieodpowiednie ani nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- 103 Nie doszło zatem do naruszenia zasady proporcjonalności.
- 104 Z powyższego wynika, że wszystkie argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczące naruszenia międzynarodowego prawa zwyczajowego należy oddalić.
- 105 W drugiej kolejności, po pierwsze, Boliwariańska Republika Wenezueli nie twierdzi, że zaskarżone rozporządzenie wyraźnie odsyła do postanowień porozumień WTO. W tym względzie rozporządzenie to nie zawiera żadnego odesłania do tych porozumień.

- 106 Po drugie, Boliwariańska Republika Wenezueli nie wskazała, za pomocą jakich aktów ani kiedy Unia zamierzała wykonać w drodze zaskarżonego rozporządzenia szczególne zobowiązanie podjęte w ramach WTO.
- 107 Tymczasem jeśli chodzi o zgodność ograniczeń nałożonych na mocy zaskarżonego rozporządzenia z Układem ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu z 1994 r. (zwanym dalej „GATT”) należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem porozumienia WTO, zważywszy na ich charakter i kontekst systemowy, nie należą co do zasady do norm, w świetle których może być dokonywana kontrola zgodności z prawem aktów instytucji Unii. Sąd Unii może kontrolować legalność rozpatrywanego aktu Unii w świetle przepisów WTO jedynie w sytuacji, gdy Unia wyraziła zamiar wykonania szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach WTO lub gdy akt Unii wyraźnie odsyła do konkretnych przepisów porozumień WTO (zob. wyrok z dnia 13 września 2018 r., PSC Prominvestbank/Rada, T-739/14, niepublikowany, EU:T:2018:547, pkt 133 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Fediol/Komisja, 70/87, EU:C:1989:254, pkt 19–22; wyrok z dnia 7 maja 1991 r., Nakajima/Rada, C-69/89, EU:C:1991:186, pkt 29–32).
- 108 W związku z tym argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczące naruszenia porozumień WTO należy oddalić jako bezzasadne.
- 109 W trzeciej kolejności Boliwariańska Republika Wenezueli utrzymuje, że przyjęte przez Radę środki wywołują skutki na terytorium Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, czyli poza terytorium Unii Europejskiej. W konsekwencji zarówno ocena sytuacji w Wenezueli, jakiej dokonała Rada, chcąc wykazać istnienie naruszeń prawa w Boliwariańskiej Republice Wenezueli, jak i skutki środków przyjętych w następstwie tej oceny, stanowią przejaw wykonywania kompetencji eksterytorialnej. Jak wielokrotnie podkreślał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, wykonywanie kompetencji eksterytorialnej jest ewidentnie sprzeczne z prawem międzynarodowym. Boliwariańska Republika Wenezueli powołuje się w szczególności na wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2002 r. w sprawie *Arrest Warrant of 11 April 2000* [(Demokratyczna Republika Konga przeciwko Belgii) wyrok, *I.C.J. Reports* 2002, pkt 3].
- 110 W tym względzie należy zauważyć, że art. 29 TUE upoważnia Radę do przyjmowania „decyzji, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”. Jak uściślono we wspomnianym artykule: „Państwa członkowskie zapewniają zgodność swych polityk krajowych ze stanowiskami Unii”. Ponadto art. 215 ust. 1 TFUE stanowi, że Rada może przyjąć decyzję, która „przewiduje zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich”. Wynika stąd, że dorozumiany, lecz oczywisty cel takich środków polega na wywarceniu wpływu na dane państwo trzecie, jak wynika z pkt 68 i 69 wyroku wydanego w postępowaniu odwoławczym. Przepisy te przyznają zatem Radzie kompetencję do przyjęcia środków ograniczających takich jak przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia.
- 111 Ponadto, jak słusznie twierdzi Rada, jak wynika z art. 20 zaskarżonego rozporządzenia, przytoczonego w pkt 11 powyżej, rozpatrywane środki ograniczające dotyczą osób i sytuacji podlegających jurysdykcji państw członkowskich *ratione loci* lub *ratione personae*.
- 112 Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lutego 2002 r. w sprawie *Arrest Warrant of 11 April 2000* [(Demokratyczna Republika Konga przeciwko Belgii), *I.C.J. Reports* 2002, pkt 3], na który powołuje się Boliwariańska Republika Wenezueli, jest nieistotny, jako że

sprawa ta dotyczyła innej sytuacji niż sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie. Sprawa ta dotyczyła bowiem międzynarodowego nakazu aresztowania wydanego przez Królestwo Belgii wobec ministra spraw zagranicznych Demokratycznej Republiki Konga w celu jego aresztowania i ekstradycji do Królestwa Belgii ze względu na zarzucane mu zbrodnie stanowiące „poważne naruszenie międzynarodowego prawa humanitarnego”. Tymczasem nic w niniejszej sprawie nie wskazuje na wykonywanie przez Unię jej kompetencji na terytorium lub wobec osób wyraźnie podlegających jurysdykcji Boliwariańskiej Republiki Wenezueli.

- 113 Przeciwnie, uprawnienie Rady do przyjmowania środków ograniczających wpisuje się w ramy autonomicznych środków Unii przyjmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, zgodnie z jej celami i wartościami wyrażonymi w art. 3 ust. 5 TUE i w art. 21 TUE, czyli w szczególności z celem wspierania na świecie demokracji, zasad państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych i prawa międzynarodowego. W szczególności mają one na celu zapewnienie przestrzegania obowiązków erga omnes partes w zakresie poszanowania zasad wynikających z powszechnego prawa międzynarodowego i instrumentów międzynarodowych o charakterze powszechnym lub quasi-powszechnym, w szczególności art. 1 Karty Narodów Zjednoczonych, poszanowania praw podstawowych, w szczególności zakazu tortur, poszanowania zasad demokracji i ochrony praw dziecka. Mamy tu do czynienia ze wspólnym „interesem prawnym” w tym, aby owe prawa były chronione [zob. podobnie wyroki: w sprawie Barcelona Traction, Light, and Power Company, Limited (*I.C.J. Reports* 1970, s. 3, pkt 33, 35); w sprawie Pytania dotyczące obowiązku ścigania lub ekstradycji (Belgia przeciwko Senegalowi), *I.C.J. Reports* 2021, s. 422, pkt 68–70].
- 114 W związku z tym argumenty Boliwariańskiej Republiki Wenezueli w tym względzie należy oddalić.
- 115 W czwartej kolejności, co się tyczy zarzutów Boliwariańskiej Republiki Wenezueli dotyczących obowiązku uwzględnienia przez Radę środków ograniczających nałożonych przez państwa trzecie, w szczególności Stany Zjednoczone Ameryki, charakteru rozpatrywanych środków ograniczających, które stanowią jednostronne środki ograniczające sprzeczne z prawem międzynarodowym, oraz stosowania przymusu szkodliwego dla prawa do rozwoju i praw człowieka ludności Boliwariańskiej Republiki Wenezueli, należy zauważyć, że zostały one podniesione po raz pierwszy w replice.
- 116 Tymczasem, w myśl art. 84 § 1 regulaminu postępowania, nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że opierają się one na okolicznościach prawnych lub faktycznych ujawnionych dopiero po jego wszczęciu.
- 117 Zgodnie z orzecnictwem art. 84 § 1 regulaminu postępowania znajduje zastosowanie również do zarzutów szczegółowych i argumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., AQ/eu-LISA, T-164/19, niepublikowany, EU:T:2021:456, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo), które nie stanowią rozszerzenia zarzutów lub zarzutów szczegółowych przedstawionych w skardze.
- 118 Tymczasem z akt sprawy nie wynika, by zarzuty szczegółowe wymienione w pkt 115 powyżej opierały się na okolicznościach prawnych i faktycznych ujawnionych dopiero w toku postępowania.
- 119 W związku z tym owe zarzuty szczegółowe są – na podstawie art. 84 regulaminu postępowania – niedopuszczalne.

120 W konsekwencji w świetle wszystkich powyższych rozważań zarzut czwarty należy oddalić, a co za tym idzie – oddalić należy skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

121 Zgodnie z art. 133 regulaminu postępowania rozstrzygnięcie o kosztach następuje w wyroku kończącym postępowanie w sprawie. Zgodnie z art. 219 tego regulaminu Sąd, orzekając po uchyleniu lub przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Trybunał, ma za zadanie orzec w przedmiocie kosztów postępowania przed Sądem oraz postępowania odwoławczego przed Trybunałem. Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

122 W niniejszej sprawie w wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym Trybunał uchylił pierwotny wyrok i orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. W niniejszym wyroku należy zatem orzec w przedmiocie kosztów związanych z pierwotnym postępowaniem przed Sądem, postępowaniem odwoławczym przed Trybunałem i niniejszym postępowaniem po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania.

123 Ponieważ Rada przegrała sprawę w postępowaniu odwoławczym przed Trybunałem, należy obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Boliwariańską Republikę Wenezueli w związku z tym postępowaniem.

124 Ponieważ Boliwariańska Republika Wenezueli przegrała sprawę co do istoty w postępowaniu po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd na podstawie argumentów przedstawionych przez nią w ramach postępowania przed Sądem poprzedzającego odwołanie, należy obciążyć ją kosztami tych dwóch postępowań.

Z powyższych względów

SĄD (wielka izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rada Unii Europejskiej pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Boliwariańską Republikę Wenezueli w związku z postępowaniem odwoławczym przed Trybunałem w sprawie C-872/19 P.

3) Boliwariańska Republika Wenezueli zostaje obciążona kosztami związanymi z postępowaniem po przekazaniu sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania (sprawa T-65/18 RENV), jak również w związku z pierwotnym postępowaniem przed Sądem w sprawie T-65/18.

van der Woude

Papasavvas

Spielmann

Marcoulli

da Silva Passos

Jaeger

Frimodt Nielsen

Kanninen

Gervasoni

Póltorak

Reine

Pynnä

Tichy-Fisslberger

Valasidis

Verschuur

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 września 2023 r.

Podpisy