



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-65/18 RENV

**Boliwariańska Republika Wenezueli
przeciwko
Radzie Unii Europejskiej**

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

1. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Akt zakazujący sprzedaży określonych towarów, które mogą zostać wykorzystane do represji wewnętrznych w Wenezueli, oraz świadczenia określonych usług – Kontrola sądowa zgodności z prawem – Zakres – Przepis o charakterze generalnym (art. 215 ust. 1 TFUE; rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*

(zob. pkt 30–34)

2. *Prawo Unii Europejskiej – Zasady – Prawo do obrony – Prawo do bycia wysłuchanym – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Akt zakazujący sprzedaży określonych towarów, które mogą zostać wykorzystane do represji wewnętrznych w Wenezueli, oraz świadczenia określonych usług – Prawo do bycia wysłuchanym przed przyjęciem tych środków – Brak [art. 24 ust. 1 akapit drugi, art. 29 TUE; art. 215 ust. 1 TFUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2 lit. a); rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7]*

(zob. pkt 39, 40, 42–44)

3. *Akty instytucji – Uzasadnienie – Obowiązek – Zakres – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Akty zakazujące sprzedaży określonych towarów, które mogą zostać wykorzystane do represji wewnętrznych w Wenezueli, oraz świadczenia określonych usług – Obowiązek wskazania w uzasadnieniu całokształtu sytuacji i ogólnych celów uzasadniających ten środek (art. 296 TFUE; rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*

(zob. pkt 49–57)

4. *Unia Europejska – Sądowa kontrola zgodności z prawem aktów instytucji – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Akt zakazujący sprzedaży określonych towarów, które mogą zostać wykorzystane do represji wewnętrznych w Wenezueli, oraz świadczenia określonych usług – Zakres kontroli – Kontrola ograniczona do zasad ogólnych – Kontrola rozciągająca się na ocenę stanu faktycznego i weryfikację dowodów (art. 29 TUE; art. 215 ust. 1 TFUE; rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*
(zob. pkt 63–67, 72, 76, 78)
5. *Unia Europejska – Sądowa kontrola zgodności z prawem aktów instytucji – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Akt zakazujący sprzedaży określonych towarów, które mogą zostać wykorzystane do represji wewnętrznych w Wenezueli, oraz świadczenia określonych usług – Zakres kontroli – Analiza sytuacji politycznej w Wenezueli dokonana przez Radę – Oczywisty błąd w ocenie – Brak (rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*
(zob. pkt 80, 81)
6. *Prawo międzynarodowe publiczne – Zasady – Odpowiedzialność państwa za działanie niezgodne z prawem międzynarodowym – Normy międzynarodowego prawa zwyczajowego regulujące cele i granice przeciwsrodków – Możliwość powoływania się przez jednostki na te zasady w celu zakwestionowania ważności rozporządzenia nakładającego środki ograniczające w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Dopuszczalność – Kontrola sądowa – Granice – Oczywisty błąd w ocenie – Brak (art. 3 ust. 5 TUE; rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*
(zob. pkt 87–94)
7. *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Podstawa prawna – Środki ograniczające przewidziane w decyzji i w rozporządzeniu, przyjętych, odpowiednio, na podstawie art. 29 TUE i art. 215 TFUE – Przysługująca Radzie kompetencja do przyjęcia środków ograniczających niezależnych i odrębnych od środków zalecanych przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (art. 29 TUE; art. 215 TFUE; rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*
(zob. pkt 95, 98)
8. *Unia Europejska – Sądowa kontrola zgodności z prawem aktów instytucji – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Akt zakazujący sprzedaży określonych towarów, które mogą zostać wykorzystane do represji wewnętrznych w Wenezueli, oraz świadczenia określonych usług – Zakres kontroli – Ograniczona kontrola – Kryteria przyjmowania środków ograniczających – Zakres – Poszanowanie zasady proporcjonalności (art. 29 TUE; art. 215 ust. 1 TFUE; rozporządzenie Rady 2017/2063, art. 2, 3, 6, 7)*
(zob. pkt 99–103)

9. *Postępowanie sądowe – Podnoszenie nowych zarzutów w toku postępowania – Przesłanki – Zarzut oparty na okolicznościach podniesionych w toku postępowania – Brak – Rozszerzenie istniejącego zarzutu – Brak rozszerzenia – Niedopuszczalność (regulamin postępowania przed Sądem, art. 84 § 1)*

(zob. pkt 116–119)

Streszczenie

Mając na względzie pogarszający się stan praw człowieka, praworządności i demokracji w Boliwariańskiej Republice Wenezueli (zwanej dalej „Wenezuelą”), w 2017 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła środki ograniczające w związku z sytuacją w tym państwie. W art. 2, 3, 6 i 7 rozporządzenia¹ przewidziano w istocie zakaz 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.

W 2018 r. Wenezuela wniosła skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2017/2063 w zakresie, w jakim dotyczą jej przepisy tych aktów. Wenezuela dostosowała następnie swoją skargę, aby objąć nią również decyzję 2018/1656² i rozporządzenie wykonawcze 2018/1653³, czyli akty, na mocy których Rada, odpowiednio, przedłużyła moc obowiązującą przyjętych środków ograniczających i zmieniła je. Wyrokiem z dnia 20 września 2019 r. Sąd odrzucił tę skargę jako niedopuszczalną ze względu na to, że zaskarżone przepisy nie wpływały bezpośrednio na sytuację prawną Wenezueli⁴. Wenezuela wniosła odwołanie od tego wyroku do Trybunału, w następstwie którego Trybunał, wyrokiem z dnia 22 czerwca 2021 r.⁵, uchylił wyrok Sądu, stwierdzając, że Wenezuela miała legitymację procesową do zaskarżenia art. 2, 3, 6 i 7 rozporządzenia 2017/2063⁶. Jednocześnie Trybunał zwrócił sprawę Sądowi do ponownego jej rozpoznania co do istoty.

W oddalającym skargę wyroku, wydanym w składzie wielkiej izby, Sąd – w bezprecedensowej sytuacji dotyczącej skargi wniesionej przez państwo trzecie w dziedzinie środków ograniczających – wypowiedział się w przedmiocie prawa Wenezueli do bycia wysłuchaną oraz w przedmiocie naruszeń prawa międzynarodowego, do których zdaniem tego państwa miało dojść.

¹ Rozporządzenie 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, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

² Decyzja Rady (WPZiB) 2018/1656 z dnia 6 listopada 2018 r. zmieniająca decyzję (WPZiB) 2017/2074 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 10).

³ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2018/1653 z dnia 6 listopada 2018 r. wykonujące rozporządzenie (UE) 2017/2063 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 1).

⁴ Wyrok z dnia 20 września 2019 r., Wenezuela/Rada (T-65/18, EU:T:2019:649).

⁵ Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego) (C-872/19 P, EU:C:2021:507).

⁶ W wyroku tym Trybunał wskazał, że pierwotny wyrok stał się ostateczny w części dotyczącej niedopuszczalności skargi na rozporządzenie wykonawcze 2018/1653 i na decyzję 2018/1656.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia są środkami ograniczającymi o charakterze generalnym, które zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE stanowią środki zrywające lub ograniczające stosunki gospodarcze z państwem trzecim w odniesieniu do niektórych towarów i usług. Środki te nie są wymierzone w konkretne osoby fizyczne czy prawne, lecz mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny.

Co się tyczy, w pierwszej kolejności, zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, Sąd przypomniał przede wszystkim, że prawo do bycia wysłuchanym nie znajduje przełożenia na kontekst, jak w niniejszym wypadku, przyjmowania środków o charakterze generalnym, oraz że żaden przepis nie zobowiązuje Rady do informowania każdej osoby potencjalnie objętej nowym kryterium o charakterze generalnym o jego przyjęciu. Ponadto art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej 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. Sąd zauważył też, że zaskarżone rozporządzenie 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)⁷, ponieważ takie ograniczenie lub zerwanie powoduje przyjęcie środków w odpowiedzi na konkretną sytuację międzynarodową, według uznania organów Unii, w celu wywarcia na tę sytuację wpływu. Tymczasem wstępne wysłuchanie zainteresowanego państwa trzeciego oznaczałoby – zdaniem Sądu – zobowiązanie Rady do prowadzenia z tym państwem rozmów na wzór negocjacji międzynarodowych, co prowadziłoby do zniweczenia skutku, jaki ma wywrzeć zastosowanie wobec tego państwa środków gospodarczych, a którym jest wywarcie na nie nacisku w celu spowodowania zmiany jego zachowania. Wreszcie, okoliczność, że art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia dotyczą Wenezueli bezpośrednio, sama w sobie nie przyznaje jej prawa do bycia wysłuchanym. Na podstawie tych okoliczności Sąd stwierdził, że Wenezuela nie może powoływać się na prawo do bycia wysłuchanym w odniesieniu do środków ograniczających przyjętych przez Radę w zaskarżonym rozporządzeniu.

Co się tyczy, w drugiej kolejności, zarzutu dotyczącego nieprawidłowości ustaleń faktycznych i oczywistego błędu w ocenie sytuacji politycznej w Wenezueli, Sąd przypomniał, że Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do okoliczności podlegających uwzględnieniu w celu przyjęcia środków ograniczających na podstawie art. 29 TUE i art. 215 TFUE, oraz że sprawowana przez sąd Unii kontrola ogranicza 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 nadużycia władzy. Sprawowania przez niego kontrola jest kontrolą ograniczoną, która odnosi się w szczególności do oceny względów celowościowych leżących u podstaw przyjęcia tych środków. Sąd zauważył, że na gruncie niniejszej sprawy art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia powtarzają w istocie stanowisko polityczne Unii wyrażone w decyzji 2017/2074 w celu jego wykonania na szczeblu Unii. Stwierdził w tym kontekście, że jak wynika z motywów 1 i 8 tej decyzji, przewidziane w tych artykułach środki ograniczające opierają się na ciągłym

⁷ W rozumieniu art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE.

pogarszaniu się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli oraz na popełnianiu aktów przemocy, których powtarzaniu się wspomniane środki ograniczające mają zapobiec.

Odnosząc się najpierw do dowodów przedstawionych przez Radę w celu wykazania prawdziwości okoliczności faktycznych, na których oparła się, przyjmując owe środki, Sąd stwierdził, że pochodzą one z wiarygodnych źródeł i szczegółowo opisują w szczególności brutalne represje rządu wobec dysydentów i jego przeciwników oraz nacisków wywieranych na prokurator generalną Wenezueli, która prowadziła śledztwo w sprawie działań służb bezpieczeństwa.

Wypowiadając się następnie w przedmiocie dowodów przedstawionych w odpowiedzi przez Wenezuelę, Sąd stwierdził, że nie wykazała ona, iż okoliczności, na których oparła się Rada w celu przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających są wadliwe ze względu na istotne nieścisłości, gdyż prawie wszystkie te dowody nie dotyczą Wenezueli i opierają się na dwóch sprawozdaniach rządowych, przy czym informacje zawarte w tych sprawozdaniach nie zostały poparte dowodami pochodzącymi spoza rządu.

Wreszcie w odniesieniu do dokonanej przez Radę oceny sytuacji politycznej w Wenezueli Sąd zauważył, że dowody przedstawione w tym względzie przez skarżącą są w rzeczywistości równoznaczne z zakwestionowaniem celowości przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających. Tymczasem Sąd nie może zastępować oceny Rady własną oceną tej kwestii, gdyż zgodnie z art. 29 TUE Rada dysponuje szerokim zakresem uznania o charakterze politycznym w odniesieniu do określania stanowiska Unii w kwestii dotyczącej WPZiB.

Co się tyczy, w trzeciej i ostatniej kolejności, zarzutu dotyczącego zastosowania bezprawnych środków i naruszenia prawa międzynarodowego, Sąd rozpoczął od przypomnienia treści art. 49 projektu artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw za działania niezgodne z prawem międzynarodowym, przyjętego przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁸, który reguluje cele i granice środków. Podkreślił w tym względzie, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte w kontekście reakcji na ciągłe pogarszanie się sytuacji w Wenezueli, w celu zapobieżenia ryzyku dalszej eskalacji przemocy i naruszeń praw człowieka w tym państwie. Sąd stwierdził ponadto, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia nie zostały przyjęte w celu czasowego wstrzymania wykonywania przez Unię jej zobowiązań międzynarodowych w odpowiedzi na działanie niezgodne z prawem międzynarodowym, które można przypisać Wenezueli. Sąd wywiódł z tego, że nie stanowią one środków w rozumieniu art. 49 projektu artykułów KPM i w konsekwencji oddalił zarzuty Wenezueli dotyczące zarzucanego Radzie naruszenia zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy tego państwa.

Sąd oddalił też argument dotyczący przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jak przypomniał – traktaty przyznają Radzie kompetencję do wydawania aktów, przewidujących zastosowanie niezależnych środków ograniczających⁹, odrębnych od środków zalecanych

⁸ Projekt przyjęty w 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwany dalej „projektem artykułów KPM”). Artykuł 49 głosi: „1. Państwo pokrzywdzone może podjąć środki wobec państwa odpowiedzialnego za działanie niezgodne z prawem międzynarodowym wyłącznie w celu skłonienia tego państwa do poszanowania swoich zobowiązań na podstawie części drugiej. 2. Środki są ograniczone do tymczasowego niewykonywania zobowiązań międzynarodowych państwa podejmującego środki wobec państwa odpowiedzialnego. 3. Środki należy w miarę możliwości podejmować w taki sposób, aby umożliwić podjęcie wykonywania naruszonych zobowiązań”.

⁹ Artykuł 29 TFUE i art. 215 TFUE.

konkretnie przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. W ocenie Sądu Wenezuela nie wykazała w tym względzie istnienia „powszechniej praktyki, przyjętej jako prawo” w rozumieniu art. 38 ust. 1 lit. b) statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, która wymagałaby uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przed przyjęciem przez Radę środków ograniczających.

Ponadto, odnosząc się do zarzucanego naruszenia zasady proporcjonalności, Sąd stwierdził, że istnieje racjonalny związek pomiędzy rozpatrywanymi środkami ograniczającymi a zamierzonym celem polegającym na zapobieżeniu ryzyku eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i naruszeń praw człowieka. W ocenie Sądu, z uwagi na ograniczony charakter środków przewidzianych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia, a także przewidziane w tych rozporządzeniu odstępstwa, środki te nie są ewidentnie nieodpowiednie ani nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia realizowanego przez nie celu, i że w związku z tym nie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności.

Sąd oddalił zatem argumenty Wenezueli dotyczące naruszenia międzynarodowego prawa zwyczajowego w odniesieniu do zarzucanego zastosowania bezprawnych przeciwśrodków.

Wreszcie, odnosząc się do argumentu Wenezueli, zgodnie z którym środki przyjęte przez Radę stanowią przejaw wykonywania przez Unię kompetencji eksterytorialnej, co jest niezgodne z prawem międzynarodowym, Sąd ponownie przypomniał, że traktaty¹⁰ przyznają Radzie kompetencję do przyjmowania środków ograniczających przewidujących w szczególności „zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich”. Jak podkreślił – rozpatrywane środki ograniczające dotyczą osób i sytuacji podlegających jurysdykcji państw członkowskich *ratione loci* lub *ratione personae*. Uprawnienie Rady do przyjmowania środków ograniczających wpisuje się w ramy autonomicznych środków Unii przyjmowanych w ramach WPZiB, zgodnie z celami i wartościami Unii¹¹, czyli w szczególności z celem wspierania na świecie demokracji, zasad państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, co stanowi przejaw wspólnego „interesu prawnego” w tym, aby owe prawa były chronione zgodnie z orzecznictwem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości¹².

W świetle powyższego Sąd oddalił skargę.

¹⁰ Artykuł 29 TFUE i art. 215 TFUE.

¹¹ Artykuł 3 ust. 5 TUE i art. 21 TFUE.

¹² Wyroki Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 5 lutego 1970 r. w sprawie Barcelona Traction, Light, and Power Company, Limited (Belgia przeciwko Hiszpanii) (I.C.J. Reports 1970, s. 3, pkt 33, 35); z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie Pytania dotyczące obowiązku ścigania lub ekstradycji (Belgia przeciwko Senegalowi) (I.C.J. Reports 2012, s. 422, pkt 68-70).