



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GERARD HOGAN
prezentate la 20 ianuarie 2021¹

Cauza C-872/19 P

**Republica Bolivariană a Venezuelei
împotriva**

Consiliului Uniunii Europene

„Recurs – Politica externă și de securitate comună – Regulamentul (UE) 2017/2063 – Articolele 2, 3, 6 și 7 – Măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela – Acțiune în anulare introdusă de un stat terț – Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE – Afectare directă – Motiv de ordine publică – Noțiunea de «persoană juridică» – Stat terț – Inadmisibilitate”

I. Introducere

1. Situația politică și economică în continuă deteriorare din Republica Bolivariană a Venezuelei a provocat în sialul său o stare de lucruri în care principiile democratice firești, ale statului de drept și ale drepturilor omului par a fi fost compromise într-o măsură semnificativă. În acest context, Consiliul Uniunii Europene a decis, începând cu anul 2017, să adopte o serie de măsuri restrictive (sancțiuni). Aceste măsuri restrictive impun interdicții la export pentru vânzarea, furnizarea, transferul sau exportul anumitor echipamente militare și de altă natură (precum vehicule pentru restabilirea ordinii publice în cazul unei revolte sau vehicule care servesc la transferul prizonierilor) către Venezuela. Din considerentele deciziilor și ale regulamentelor de punere în aplicare a acestor măsuri restrictive reiese că Consiliul avea temerea că echipamentele respective ar putea fi utilizate în scopul represiunii interne, precum și al suprimării generale a protestelor democratice legitime din acest stat. Măsurile se extindeau și la furnizarea de servicii tehnice, servicii de brokeraj sau servicii financiare aferente furnizării acelor echipamente. Măsurile prevăd în plus posibilitatea de a impune interdicții de călătorie anumitor persoane fizice desemnate nominal și măsuri de înghețare a activelor îndreptate împotriva anumitor persoane fizice sau juridice, entități sau organisme desemnate nominal. Acele măsuri specifice individualizate nu fac însă obiectul prezentei proceduri.

2. Prezenta procedură implică mai degrabă un demers întreprins de Republica Bolivariană a Venezuelei pentru a contesta temeinicia unora dintre acele măsuri restrictive. Acest aspect ridică imediat chestiunea, mult mai largă, dacă un stat care nu este membru al Uniunii Europene are dreptul de a sesiza instanța Uniunii cu o acțiune de această natură. Deși se poate considera că aceste chestiuni se referă la aspecte importante și eventual sensibile din dreptul internațional public, la nivelul mai specific al dreptului Uniunii Europene, chestiunile care necesită o

¹ Limba originală: engleza.

soluționare în cadrul prezentului recurs s-ar putea reduce la aceste întrebări: (i) Republica Bolivariană a Venezuelei este o „persoană juridică” în sensul articolului 263 TFUE, iar (ii), în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, măsurile impuse privesc direct². Republica Bolivariană a Venezuelei, astfel încât să îi confere calitatea procesuală activă necesară pentru a contesta validitatea măsurilor restrictive în sensul articolului 263 TFUE?³

3. Prezenta cauză privește, așadar, un recurs introdus la 28 noiembrie 2019 de Republica Bolivariană a Venezuelei (denumită în continuare „recurenta”) împotriva Hotărârii Tribunalului (Camera a patra extinsă) din 20 septembrie 2019, Venezuela/Consiliul (T-65/18, EU:T:2019:649, denumită în continuare „hotărârea atacată”). În această hotărâre, Tribunalul a statuat că recurenta nu a demonstrat că aceste măsuri o privesc direct în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Prin urmare, s-a concluzionat că recurenta nu avea calitatea procesuală activă pentru a-și susține acțiunea în anulare și, în consecință, acțiunea a fost declarată inadmisibilă în acest temei.

4. Recurenta arată în esență că Tribunalul a interpretat în mod eronat criteriul afectării directe prevăzut la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE în lumina Hotărârii din 13 septembrie 2018, Almaz-Antey Air and Space Defence/Consiliul (T-515/15, nepublicată, EU:T:2018:545, denumită în continuare „Hotărârea Almaz-Antey”). Prezentul recurs oferă astfel instanței ocazia unică de a se pronunța cu privire la aplicarea criteriilor de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE în legătură cu o acțiune în anulare introdusă de un stat terț împotriva măsurilor restrictive adoptate de Consiliul Uniunii Europene având în vedere situația din acest stat. În ceea ce privește recursul, trebuie, așadar, să se examineze, astfel cum am arătat deja, dacă, în cadrul prezentei proceduri, recurenta este o persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE și, în cazul unui răspuns afirmativ, de asemenea dacă măsurile restrictive în discuție o privesc în mod direct.

II. Cadrul juridic și istoricul litigiului

5. La 13 noiembrie 2017, Consiliul a adoptat Regulamentul 2017/2063 în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE și al Deciziei (PESC) 2017/2074 din 13 noiembrie 2017 a Consiliului privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela⁴.

² Chestiunea afectării individuale nu a fost abordată în hotărârea atacată în măsura în care privește prezenta cauză. În excepția de inadmisibilitate pe care a invocat-o, Consiliul a apreciat că nu era necesar să abordeze această chestiune în lipsa afectării directe a Venezuelei. Subliniem totuși că, în răspunsul său la excepția de inadmisibilitate invocată de Consiliu, Venezuela a susținut că Regulamentul (UE) 2017/2063 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2017, L 295, p. 21), care a fost adoptat în temeiul articolului 215 TFUE, este un act normativ și că acest element este, așadar, suficient pentru a demonstra că această măsură o privesc direct.

³ În ipoteza în care s-ar stabili de asemenea că aceste măsuri privesc individual Venezuela.

⁴ JO 2017, L 295, p. 60. Potrivit punctului 1 din hotărârea atacată, Decizia 2017/2074 „cuprinde, în primul rând, o interdicție de a exporta în Venezuela arme, echipamente militare sau orice alt echipament care poate fi utilizat în scopuri de reprimare internă, precum și echipamente, tehnologie sau produse software de monitorizare. Aceasta cuprinde, în al doilea rând, o interdicție de a furniza Venezuelei servicii financiare, tehnice sau de altă natură în raport cu aceste echipamente și tehnologii. Aceasta prevede, în al treilea rând, înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor, entităților și organismelor. Potrivit considerentului său (1), Decizia 2017/2074 [răspunde] degradării constante a democrației, a statului de drept și a drepturilor omului în Venezuela”. În versiunea sa inițială, articolul 13 primul paragraf din Decizia 2017/2074 prevedea că aceasta era aplicabilă până la 14 noiembrie 2018. La 6 noiembrie 2018, Decizia (PESC) 2018/1656 a Consiliului de modificare a Deciziei 2017/2074 (JO 2018, L 276, p. 10) a prelungit validitatea acesteia până la 14 noiembrie 2019 și a modificat rubrica 7 din anexa I la decizia menționată, referitoare la una dintre persoanele vizate de înghețarea activelor financiare.

6. Articolul 2 din Regulamentul 2017/2063 precizează că se interzice furnizarea de asistență tehnică, de servicii de brokeraj, de finanțare sau de asistență financiară și de alte servicii în raport cu bunurile și tehnologiile enumerate în Lista comună a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare, adoptată de Consiliu la 17 martie 2014⁵, oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela.

7. Articolul 3 din Regulamentul 2017/2063 și anexa I la acesta prevăd că se interzice de asemenea vânzarea, furnizarea sau exportul de echipamente care ar putea fi utilizate în scopul represiunii interne, precum arme, muniții, vehicule pentru restabilirea ordinii publice în cazul unei revolte sau care servesc pentru transferul prizonierilor sau al substanțelor explozive și furnizarea de asistență tehnică, de servicii de brokeraj, de finanțare sau de ajutor financiar sau de alte servicii în legătură cu echipamentele menționate oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în această țară.

8. Articolul 4 din Regulamentul 2017/2063 prevede că, prin derogare de la articolele 2 și 3 din acest regulament, autoritățile competente ale statelor membre pot autoriza anumite operațiuni, în condițiile pe care le consideră adecvate.

9. Cu excepția cazului în care autoritățile competente ale statelor membre au acordat o autorizație prealabilă, articolele 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 și anexa II la acesta interzic vânzarea, furnizarea sau exportul echipamentelor, al tehnologiei sau al produselor software de inspectare a pachetelor, de interceptare a conținutului de pe rețea, de monitorizare, de bruiaj, de recunoaștere a vorbitorului, precum și furnizarea de asistență tehnică, de servicii de brokeraj, de ajutor financiar și de alte servicii în legătură cu echipamentele, tehnologiile și produsele software menționate oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în această țară.

10. Articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul 2017/2063 prevede că autoritățile competente ale statelor membre nu acordă nicio autorizație de vânzare, furnizare, transfer sau export de echipamente, tehnologie sau produse software, în mod direct sau indirect, către orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela dacă au motive întemeiate pentru a stabili că echipamentele, tehnologia sau produsele software în cauză vor fi utilizate în scopul represiunii interne de către guvernul, organismele publice, întreprinderile sau agențiile din Venezuela ori de către orice persoană sau entitate care acționează în numele sau sub comanda acestora.

11. Articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul 2017/2063 prevede că, cu excepția cazului în care autoritatea competentă a statului membru relevant a acordat o autorizație prealabilă, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2), se interzice furnizarea oricărui serviciu de monitorizare sau de interceptare a telecomunicațiilor sau a internetului, de orice natură, către sau în beneficiul direct sau indirect al guvernului, organismelor publice, întreprinderilor și agențiilor din Venezuela sau al oricărei persoane sau entități care acționează în numele sau sub comanda acestora.

⁵ JO 2014, C 107, p. 1.

12. Articolele 8-11 din Regulamentul 2017/2063 precum și anexele IV și V la acesta prevăd, de asemenea sub rezerva unor excepții, înghețarea activelor financiare care aparțin anumitor persoane fizice sau juridice, entități sau organisme, precum și interdicția de a pune aceste active la dispoziția lor. Articolul 17 alineatul (4) din Regulamentul 2017/2063 prevede că „listele prevăzute în anexele IV și V se revizuiesc periodic și cel puțin o dată la fiecare 12 luni”⁶.

13. Potrivit articolului 20 din Regulamentul 2017/2063, interdicțiile menționate mai sus se aplică:

- „(a) pe teritoriul Uniunii, inclusiv în spațiul său aerian;
- (b) la bordul oricărei aeronave sau al oricărei nave aflate sub jurisdicția unui stat membru;
- (c) oricărei persoane aflate pe teritoriul sau în afara teritoriului Uniunii care este resortisant al unui stat membru;
- (d) oricărei persoane juridice, oricărei entități sau oricărui organism aflat pe teritoriul sau în afara teritoriului Uniunii care este înregistrat sau constituit în temeiul legislației unui stat membru;
- (e) oricărei persoane juridice, oricărei entități sau oricărui organism, în legătură cu orice activitate desfășurată integral sau parțial în cadrul Uniunii.”

III. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

14. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 6 februarie 2018, recurenta a introdus o acțiune în anulare împotriva Regulamentului 2017/2063 în măsura în care dispozițiile acestuia o priveau. Tribunalul a considerat că, în măsura în care este îndreptată împotriva Regulamentului 2017/2063, acțiunea în anulare a recurentei privește numai articolele 2, 3, 6 și 7 din acesta (denumite în continuare „dispozițiile atacate”)⁷.

15. Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 3 mai 2018, Consiliul a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 130 din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Consiliul a invocat trei motive de inadmisibilitate, și anume, în primul rând, că recurenta, reclamanta în discuție din acea cauză, nu ar avea interesul de a exercita acțiunea, în al doilea rând, că dispozițiile atacate nu ar privi-o în mod direct și, în al treilea rând, că aceasta nu ar fi o „persoană fizică sau juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Recurenta a depus observații cu privire la această excepție la 27 iunie 2018. Printr-un înscris separat depus la grefa Tribunalului la 17 ianuarie 2019, recurenta a adaptat, în temeiul articolului 86 din Regulamentul de procedură, cererea introductivă, astfel încât aceasta vizează deopotrivă Decizia 2018/1656 și Regulamentul de punere în aplicare 2018/1653 în măsura în care dispozițiile lor o privesc. Consiliul a răspuns la memoriul în adaptare la 5 februarie 2019.

⁶ La 6 noiembrie 2018, Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2018/1653 al Consiliului privind punerea în aplicare a Regulamentului 2017/2063 (JO 2018, L 276, p. 1) a modificat rubrica 7 din anexa IV la regulamentul menționat, referitoare la una dintre persoanele vizate de înghețarea activelor financiare.

⁷ A se vedea punctul 22 din hotărârea atacată. Această concluzie nu este repusă în discuție în cadrul prezentului recurs. A se vedea punctul 14 din recurs.

16. Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal referitoare la admisibilitate au fost ascultate în ședința din 8 februarie 2019. Tribunalul a apreciat că trebuia să se pronunțe cu privire la admisibilitatea acțiunii în anulare cu care a fost sesizat începând cu examinarea celui de al doilea motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu, care se întemeia pe faptul că dispozițiile atacate nu ar privi în mod direct recurenta.

17. În hotărârea atacată, Tribunalul a amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, condiția conform căreia o persoană fizică sau juridică trebuie să fie vizată în mod direct de decizia care face obiectul acțiunii, astfel cum este prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, impune întrunirea a două criterii cumulative, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a reclamantului și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor săi care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare. În plus, pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice, trebuie avut în vedere în special obiectul, conținutul și domeniul său de aplicare, precum și contextul juridic și factual în care acesta a intervenit⁸.

18. Potrivit Tribunalului, dispozițiile atacate cuprind, în primul rând, o interdicție de a vinde sau de a furniza oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism în Venezuela arme, echipamente militare sau alte echipamente care ar putea fi utilizate în scopuri de represiune internă, precum și echipamente, tehnologie sau produse software de monitorizare. Dispozițiile atacate cuprind, în al doilea rând, o interdicție de a furniza aceleorași persoane fizice sau juridice, entități sau organisme în Venezuela servicii financiare, tehnice sau de altă natură în raport cu aceste echipamente și tehnologii⁹. Pe de altă parte, Tribunalul a arătat că articolul 20 din Regulamentul 2017/2063 restrânge aplicarea interdicțiilor menționate mai sus pe teritoriul Uniunii la persoanele fizice resortisante ale unui stat membru și la persoanele juridice constituite în conformitate cu dreptul unuia dintre ele, precum și la persoanele juridice, entitățile și organismele în legătură cu orice activitate desfășurată integral sau parțial în cadrul Uniunii¹⁰.

19. Tribunalul a constatat că dispozițiile atacate nu impun interdicții recurente și că, cel mult, ele pot avea efecte indirecte asupra acesteia, în măsura în care interdicțiile impuse persoanelor fizice resortisante ale unui stat membru și persoanelor juridice constituite în conformitate cu dreptul unuia dintre ele ar putea avea drept consecință limitarea surselor de la care recurenta poate să își procure produsele și serviciile în cauză¹¹.

20. Tribunalul a arătat că, desigur, în Hotărârea Almaz-Antey a respins argumentul potrivit căruia situația juridică a unei entități stabilite în afara Uniunii nu era afectată în mod direct de măsuri care urmăreau să interzică operatorilor din Uniune să efectueze anumite tipuri de operațiuni cu aceasta. Tribunalul a statuat în cauza respectivă că a interzice operatorilor Uniunii să efectueze asemenea operațiuni însemna să i se interzică reclamantei să efectueze cu aceștia

⁸ A se vedea punctele 29 și 30 din hotărârea atacată, precum și jurisprudența citată.

⁹ A se vedea punctul 31 din hotărârea atacată.

¹⁰ A se vedea punctul 32 din hotărârea atacată.

¹¹ A se vedea punctul 32 din hotărârea atacată.

operațiunile în cauză¹². Tribunalul a arătat însă că recurenta nu este vizată în mod explicit și specific în dispozițiile atacate într-un mod comparabil cu reclamanta din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Almaz-Antey¹³.

21. În plus, potrivit Tribunalului, recurenta nu poate fi asimilată unui operator precum reclamanta din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Almaz-Antey, deoarece modalitățile de acțiune ale recurteii nu pot fi reduse la o activitate pur comercială, întrucât un stat este autorizat să exercite prerogative de putere publică în special în cadrul activităților de autoritate publică, precum misiunile de apărare, de poliție și de supraveghere. Mai mult, Tribunalul a considerat că, spre deosebire de un operator a cărui capacitate este limitată de obiectul său, recurenta dispune, în calitatea sa de stat, de un domeniu de acțiune care se caracterizează printr-o diversitate extremă și care nu poate fi redus la o activitate specifică. Această gamă foarte largă de competențe o diferențiază astfel de un operator care desfășoară în mod obișnuit o activitate economică determinată, vizată de o măsură restrictivă¹⁴.

22. Tribunalul a arătat de asemenea că interdicții precum cele pe care le impun dispozițiile atacate nu pot să afecteze în mod direct situația operatorilor care nu sunt activi pe piața în cauză. În Hotărârea Almaz-Antey, Tribunalul a constatat tocmai că reclamanta era o societate activă în sectorul apărării vizat în dispozițiile pertinente ale actului atacat¹⁵.

23. Tribunalul a considerat că datele Eurostat prezentate de recurentă, din care reiese că valoarea totală a tranzacțiilor comerciale cu Venezuela privind bunurile acoperite de dispozițiile atacate se ridică la 76 de milioane de euro în anul 2016, la 59 de milioane de euro în anul 2017 și era nulă în anul 2018, deși pot să dovedească eficacitatea dispozițiilor atacate, nu sunt totuși de natură să demonstreze că prin cumpărarea produselor și serviciilor în cauză recurenta a acționat ca entitate asimilabilă unui operator economic activ pe piețele în discuție, iar nu în cadrul activităților sale de autoritate publică¹⁶. Tribunalul a arătat că, în lipsa unui titlu precum un contract, posibilitatea recurteii de a stabili o relație cu caracter juridic cu operatori din Uniune se dovedește a fi pur speculativă și nu poate rezulta decât din negocieri viitoare și ipotetice. Astfel, Tribunalul a arătat că interdicțiile instituite prin dispozițiile atacate nu pot fi considerate că afectează, prin ele însele, situația juridică a acesteia¹⁷.

24. Ca răspuns la susținerea recurteii potrivit căreia, conform unei jurisprudențe constante, împrejurarea că un act al Uniunii împiedică o persoană juridică publică să exercite după cum consideră propriile competențe afectează în mod direct poziția sa juridică, astfel încât acest act o privește în mod direct, Tribunalul a statuat că dispozițiile atacate nu îi interzic în mod direct recurteii să cumpere și să importe echipamentele vizate și să obțină serviciile în discuție. Tribunalul a statuat de asemenea că acestea nu îi afectează capacitatea de a-și exercita drepturile suverane asupra spațiilor și a bunurilor supuse jurisdicției sale și nicio dispoziție din Regulamentul 2017/2063 nu permite să se considere că intenția Consiliului ar fi fost de a reduce capacitatea juridică a acesteia. Având în vedere dreptul oricărui stat – sau al unei asociații de state – de a

¹² A se vedea punctul 34 din hotărârea atacată.

¹³ Tribunalul a arătat la punctul 35 din hotărârea atacată că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Almaz-Antey, numele reclamantei figura în anexa la decizia atacată în calitate de întreprindere căreia i se interzice vânzarea sau furnizarea produselor și serviciilor în discuție.

¹⁴ A se vedea punctul 37 din hotărârea atacată.

¹⁵ A se vedea punctul 38 din hotărârea atacată.

¹⁶ A se vedea punctele 39 și 40 din hotărârea atacată.

¹⁷ A se vedea punctul 41 din hotărârea atacată.

decide în mod suveran cu privire la modul în care intenționează să întrețină relații economice cu state terțe, măsurile în cauză restrâng cel mult în mod indirect oportunitățile recurenței în această privință¹⁸.

25. Tribunalul a concluzionat că dispozițiile atacate nu afectează în mod direct situația juridică a recurenței și că acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă în măsura în care era îndreptată împotriva acestor dispoziții¹⁹.

IV. Concluziile părților în prezentul recurs

26. Recurenta solicită Curții:

- anularea hotărârii atacate în măsura în care prin aceasta acțiunea fost respinsă ca inadmisibilă;
- declararea admisibilității recursului și trimiterea cauzei spre rejudecare la Tribunal pentru a se pronunța pe fondul cauzei și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată efectuate în cadrul prezentei cauze, precum și în cadrul procedurii în fața Tribunalului.

27. Consiliul solicită Curții:

- respingerea recursului;
- obligarea recurenței la plata cheltuielilor de judecată în fața Curții.

V. Procedura în fața Curții

28. Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE prevede că „[o]rice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare”. Condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE sunt condiții esențiale care impun cerința calității procesuale active cu privire la acțiunile formulate de persoane fizice sau juridice prin care se solicită controlul jurisdicțional al unui act al Uniunii. Dacă aceste condiții esențiale nu sunt îndeplinite, rezultă că orice astfel de acțiune este inadmisibilă și că inadmisibilitatea constituie, așadar, un motiv de ordine publică ce poate și chiar trebuie să fie invocat din oficiu de instanța Uniunii²⁰. Prin urmare, nerespectarea condițiilor esențiale prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE în privința unei acțiuni în anulare constituie o cauză de inadmisibilitate pentru motive de ordine publică, pe care instanțele Uniunii au sarcina de a o examina în orice moment, chiar și din oficiu²¹.

¹⁸ A se vedea punctele 42 și 43 din hotărârea atacată.

¹⁹ A se vedea punctul 51 din hotărârea atacată.

²⁰ A se vedea prin analogie Hotărârea din 29 aprilie 2004, Italia/Comisia (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punctul 35).

²¹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonpunt și alții/Comisia (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punctul 45 și jurisprudența citată).

29. Cu toate că prezentul recurs este îndreptat împotriva deciziei Tribunalului, pronunțată în hotărârea atacată, potrivit căreia acțiunea cu care a fost sesizat era inadmisibilă deoarece situația juridică a recurenteii nu era afectată în mod direct de dispozițiile în litigiu, Curtea, prin Decizia din 7 iulie 2020, a hotărât să solicite recurenteii, Consiliului, Comisiei Europene și statelor membre să adopte o poziție în scris, până la 11 septembrie 2020, cu privire la aspectul dacă un stat terț trebuie considerat persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

30. La cererea anumitor părți interesate, termenul pentru prezentarea unor asemenea observații scrise a fost prelungit până la 25 septembrie 2020. Mai mult, unele părți interesate au solicitat să aibă acces la dosarul prezentei cauze. Accesul a fost acordat, în lipsa unei opoziții din partea părților. Recurenta, Consiliul, Regatul Belgiei, Republica Bulgaria, Republica Federală Germania, Republica Estonia, Republica Elenă, Republica Lituania, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Regatul Suediei și Comisia au prezentat observații scrise cu privire la chestiunea dacă recurenta este persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

31. În opinia noastră, trebuie să examinăm chestiunea dacă recurenta este „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, înainte de a examina chestiunea afectării directe.

VI. Cererea de recurs

A. Noțiunea de „persoană juridică”

1. Argumentele părților

32. Recurenta arată că, în memoriul său în răspuns în cadrul prezentului recurs, Consiliul a admis că aceasta are personalitate juridică internațională și că este persoană juridică, în conformitate cu normele relevante de drept internațional public și de drept intern. Obligația de a asigura respectarea statului de drept impune Uniunii să garanteze oricărei persoane fizice sau juridice posibilitatea de a „beneficia de o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor care le sunt conferite de ordinea juridică a Uniunii”. În plus, unor asemenea persoane trebuie să li se permită să conteste în fața instanțelor Uniunii actele adoptate de instituțiile Uniunii care le cauzează un prejudiciu, în măsura în care condițiile prevăzute la articolul 263 TFUE sunt îndeplinite. Aceasta reprezintă o expresie a principiului *ubi ius bi remedium*, care este un principiu general de drept al Uniunii și este reflectat la articolul 47 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), precum și la articolul 19 alineatul (1) TUE.

33. Recurenta apreciază că modul de redactare a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE nu conține niciun element, fie și unul indirect, care să permită excluderea sa din noțiunea de „persoană juridică” stabilită în cuprinsul acestui articol. Mai mult, în Ordonanța din 10 septembrie 2020, Cambodgia și CRF/Comisia (T-246/19, EU:T:2020:415), Tribunalul a statuat printre altele că expresia „orice persoană fizică sau juridică” care figurează la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie înțeleasă în sensul că acoperă și statele care nu sunt membre ale Uniunii Europene, precum Regatul Cambodgiei. Potrivit recurenteii, acest raționament se aplică *mutatis mutandis* în cadrul prezentului recurs. De asemenea, utilizarea determinantului „orice” nu numai în engleză, ci și în alte versiuni lingvistice²², cu referire la „persoana fizică sau juridică”,

²² „jede Person” în germană, „toda persona” în spaniolă, „toute personne” în franceză și „qualsiasi persona” în italiană.

la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, arată că aceasta include „toți” particularii și „toate” entitățile care sunt persoane fizice și/sau juridice, fără distincții. Orice interpretare a noțiunii „orice persoană fizică sau juridică”, prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, în sensul că aceasta nu ar include entitățile cu personalitate juridică internațională precum recurenta ar încălca modul de redactare a acestei dispoziții și ar fi *contra legem*. În plus, o asemenea interpretare *contra legem* ar încălca și jurisprudența potrivit căreia „dispozițiile tratatului referitoare la calitatea procesuală activă a persoanelor interesate nu trebuie interpretate restrictiv, astfel încât, acolo unde tratatul nu dispune în mod expres, nu se poate prezuma existența unei limitări în această privință”²³.

34. Recurenta afirmă că interpretarea literală sus-menționată ar fi confirmată – *ad abundantiam* – de lectura articolului 263 al patrulea paragraf TFUE în lumina contextului său factual și normativ. Potrivit unei jurisprudențe consacrate, obiectivul celui de al patrulea paragraf al articolului 263 TFUE „este acela de a acorda o protecție jurisdicțională adecvată tuturor persoanelor, fizice sau juridice, pe care actele instituțiilor [Uniunii] le privesc în mod direct și individual”²⁴. Mai mult, dreptul de a introduce o acțiune în anulare este esențial pentru a asigura respectarea cerințelor care decurg din principiile statului de drept. Astfel, instanțele Uniunii au acceptat deja ca fiind „persoane juridice”, în sensul acestei dispoziții, de exemplu, regiuni și alte entități teritoriale ale unui stat membru²⁵, entități subregionale ale unor state terțe²⁶, societăți stabilite în state terțe²⁷, state terțe²⁸, noi state membre înainte de aderarea lor la Uniune²⁹ și chiar organizații fără personalitate juridică în temeiul dreptului național, al dreptului Uniunii sau al dreptului internațional³⁰. Excluderea recurentei de la protecția jurisdicțională acordată în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE ar contraveni acestei dispoziții și ar priva-o de orice cale de atac cu privire la măsurile care au un impact direct și semnificativ asupra situației sale juridice. Mai mult, dispozițiile de drept primar al Uniunii nu conțin niciun element care să susțină interpretarea potrivit căreia o entitate cu personalitate juridică internațională precum recurenta nu ar fi inclusă în noțiunea de „persoană juridică” în sensul aplicării acestei dispoziții. Într-adevăr, jurisprudența privind dreptul de intervenție în temeiul articolului 40 din Statutul Curții de Justiție susține concluzia potrivit căreia recurenta este „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

35. Consiliul consideră că un stat terț nu este o persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, cu excepția cazului în care i-au fost conferite drepturi specifice în ordinea juridică a Uniunii în temeiul unui acord încheiat cu acesta. Excepția menționată nu se aplică în speță. Această dispoziție urmărește să consolideze protecția particularilor, iar nu a statelor³¹. În temeiul articolului 47 din cartă, trebuie să existe o protecție jurisdicțională efectivă pentru orice drept derivat din dreptul Uniunii. Statele suverane, cărora nu li se aplică un asemenea regim și care nu dispun de drepturi care să le fie conferite (și cărora nu li se aplică nici

²³ Hotărârea din 11 iulie 1996, *Métropole télévision și alții/Comisia* (T-528/93, T-542/93, T-543/93 și T-546/93, EU:T:1996:99, punctul 60). Sublinierea noastră. A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iulie 1963, *Plaumann/Comisia* (25/62, EU:C:1963:17, p. 106 și 107).

²⁴ Hotărârea din 10 iunie 2009, *Polonia/Comisia* (T-257/04, EU:T:2009:182, punctul 53), și Ordonanța din 10 iunie 2009, *Polonia/Comisia* (T-258/04, nepublicată, EU:T:2009:183, punctul 61).

²⁵ Ordonanța din 8 februarie 2007, *Landtag Schleswig-Holstein/Comisia* (C-406/06, nepublicată, EU:C:2007:90, punctul 9).

²⁶ Ordonanța din 3 iulie 2007, *Commune de Champagne și alții/Consiliul și Comisia* (T-212/02, EU:T:2007:194, punctul 178).

²⁷ Ordonanța din 13 mai 2019, *Giant (China)/Consiliul* (T-425/13 DEP, nepublicată, EU:T:2019:340).

²⁸ Ordonanța din 10 septembrie 2020, *Cambodgia și CRF/Comisia* (T-246/19, EU:T:2020:415).

²⁹ Hotărârea din 10 iunie 2009, *Polonia/Comisia* (T-257/04, EU:T:2009:182, punctul 53), și Ordonanța din 10 iunie 2009, *Polonia/Comisia* (T-258/04, nepublicată, EU:T:2009:183, punctul 61).

³⁰ Hotărârea din 18 ianuarie 2007, *PKK și KNK/Consiliul* (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

³¹ A se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul* (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punctul 90).

obligății) în temeiul dreptului Uniunii, nu pot, în principiu, să pretindă a avea acces la instanțele Uniunii. A-i acorda unui stat terț suveran accesul la instanțele Uniunii dincolo de limitele menționate mai sus ar fi nu numai incompatibil cu interpretarea literală și teleologică a dispoziției în cauză din tratat, ci, în opinia Consiliului, ar fi de asemenea contrar însuși sistemului de căi de atac prevăzut în dreptul Uniunii (precum și spiritului care fundamentează acest sistem), care a fost conceput pentru protecția drepturilor conferite în temeiul dreptului Uniunii³². Dat fiind că „Uniunea este dotată cu un cadru constituțional care îi este propriu”³³, căile de atac prevăzute de tratate nu pot fi extinse la state terțe. Însă, unui stat terț, deși este o persoană juridică de drept internațional, nu i se aplică acest cadru constituțional, care se limitează la statele membre. Uniunea își dezvoltă relațiile cu state terțe suverane pe scena internațională, iar aceste relații sunt guvernate de dreptul internațional, care, la rândul său, se bazează pe consimțământ. În ordinea juridică internațională, subiectele de drept internațional nu beneficiază în mod automat de dreptul la o cale de atac; mai degrabă, acestea au dreptul de a se supune jurisdicției unui alt stat sau a unei instanțe internaționale numai în cazul în care și-au exprimat consimțământul în acest sens. Statele terțe suverane nu dispun de drepturi specifice în temeiul tratatelor Uniunii, printre care să se regăsească un pretins drept de a beneficia de egalitate de tratament sau de a realiza schimburi comerciale în mod liber și necondiționat cu operatorii economici din Uniune. Această concluzie este concordantă cu doctrina imunității suverane potrivit căreia subiectele de drept internațional nu pot reglementa prin normele lor interne conduita altor subiecte de drept internațional.

36. Consiliul arată că jurisprudența privind principiul egalității între vechile și noile state membre, în care Curtea s-a raliat poziției adoptate de Polonia potrivit căreia acest din urmă stat se bucura de un drept de acțiune în justiție în calitatea sa de viitor stat membru³⁴, nu poate servi drept justificare pentru acordarea calității procesuale active în fața instanțelor Uniunii unui stat terț precum Venezuela, care nu este și nu poate deveni un stat membru. Pe de altă parte, Consiliul subliniază că, deși este adevărat că, în Ordonanța din 14 iulie 2005, Elveția/Comisia (C-70/04, nepublicată, EU:C:2005:468), Curtea a recunoscut în mod implicit calitatea procesuală activă a Confederației Elvețiene, această recunoaștere s-a realizat într-un context complet diferit, deoarece Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian prevedea asimilarea Confederației Elvețiene unui stat membru în scopurile aplicării dispozițiilor specifice ale legislației interne a Uniunii. În plus, articolul 20 din acel acord atribuia Curții o competență exclusivă în ceea ce privește anumite materii.

37. Consiliul apreciază de asemenea că a permite unui stat terț vizat de măsuri restrictive generale (embargouri) să conteste astfel de măsuri întemeindu-se pe condiții care permit accesul la instanțele Uniunii unor persoane care fac obiectul unor măsuri individuale ar fi contrar distincției stabilite de tratate între măsurile restrictive generale și cele individuale și ar avea ca efect adițional extinderea nejustificată a domeniului de aplicare al competențelor atribuite instanțelor Uniunii în ceea ce privește dispozițiile referitoare la politica externă și de securitate comună sau cu privire la actele adoptate în temeiul acestor dispoziții. Coerența necesară a sistemului de protecție jurisdicțională prevăzut de tratate impune, așadar, ca accesul la instanțele Uniunii să nu fie acordat în mod excepțional unui stat terț care, precum în speță, contestă un embargo, adică măsuri restrictive de natură generală care își au temeiul juridic în articolul 215 primul paragraf TFUE și care, conform articolului 24 alineatul (1) TUE și articolului 275 TFUE, ies de sub competența instanțelor Uniunii. Această concluzie este de altfel concordantă cu

³² Consiliul citează în acest sens Avizul 1/17 din 30 aprilie 2019 (EU:C:2019:341, punctul 109).

³³ A se vedea Avizul 1/17 din 30 aprilie 2019 (EU:C:2019:341, punctul 110).

³⁴ Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punctul 45), și Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punctul 38).

jurisprudența constantă a Curții, care acordă accesul la instanțele Uniunii diferitor entități considerate drept emanații ale unui stat atunci când sunt înscrise pe lista persoanelor cărora li se aplică măsuri restrictive individuale³⁵.

38. În plus, potrivit Consiliului, prin recunoașterea calității procesuale active unui stat terț pentru ca acesta să formuleze căi de atac prin care sunt contestate actele adoptate de instituțiile Uniunii, în împrejurările prezentei spețe, ar da naștere unei posibilități juridice de natură să dezavantajeze Uniunea în raport cu partenerii săi internaționali, ale căror decizii suverane referitoare la relațiile lor internaționale, la politicile lor comerciale sau economice nu pot fi contestate în fața instanțelor acestora, ceea ce ar limita în mod nepermis Uniunea în cadrul politicilor și al relațiilor sale internaționale. Acest aspect este deosebit de relevant în cadrul prezentei proceduri, în care un stat terț contestă dispozițiile unui act intern al Uniunii de punere în aplicare a unei decizii politice a Consiliului prin care se urmărește reducerea relațiilor economice cu acesta.

39. Republica Polonă consideră că persoanele juridice în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE sunt în esență entități care au personalitate juridică potrivit dreptului unui stat membru sau al unei țări terțe, însă nu și țările însele. Republica Polonă afirmă că, „în conformitate cu rapoartele privind lucrările Convenției europene cu privire la versiunea în vigoare a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE”, intenția autorilor tratatelor a fost de a proteja drepturile *particularilor*. Noțiunea de persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE poate fi definită și în funcție de contextul în care este utilizată în jurisprudența Curții. Potrivit acestei jurisprudențe, noțiunea de „persoană fizică și juridică” este utilizată în mod alternativ cu noțiunea de „particular” sau chiar „persoană privată”, care este într-un anumit contrast cu noțiunea de state (excluzând astfel statele din înțelesul noțiunii). Statutul statelor, spre deosebire de cel al particularilor, este însă determinat de dreptul internațional. Unul dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional este reciprocitatea. A permite țărilor terțe să formuleze căi directe de atac împotriva actelor de drept al Uniunii în fața instanțelor Uniunii Europene ar avea ca efect o lipsă de reciprocitate, atât de ordin material, cât și procedural, în relațiile Uniunii Europene cu aceste țări, întrucât, deși țările terțe ar putea contesta acte de drept al Uniunii în fața instanței din cadrul Uniunii Europene (Curtea), Uniunea nu ar putea contesta actele de drept național ale acestor țări și actele pe care ele le adoptă în cadrul diferitor asociații de state (organizații internaționale) din care acestea fac parte (în fața instanțelor lor naționale sau în fața instanțelor acelor organizații internaționale). Țările terțe nu sunt părți la tratatele pe care se întemeiază Uniunea (Tratatele UE și FUE), iar drepturile și obligațiile lor nu derivă din aceste tratate. În același timp, țările terțe nu sunt destinatarele actelor de drept al Uniunii adoptate în temeiul tratatelor. Aceste acte nu produc efecte juridice în raport cu țările terțe, nu au caracter obligatoriu pe teritoriul lor și nici nu conferă drepturi sau obligații în sarcina unor țări terțe. Această situație include de asemenea măsuri restrictive care, în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE, pot fi impuse unor persoane fizice sau juridice, precum și unor grupuri sau unor entități fără caracter statal. Legislația internă adoptată de Uniunea Europeană, care este subiect de drept internațional, nu poate reglementa situația altor subiecte de drept internațional, precum statele suverane.

40. Republica Slovenia apreciază că o interpretare a noțiunii de „persoană juridică” menționate în articolul 263 al patrulea paragraf TFUE potrivit căreia calitatea procesuală activă în fața Curții ar trebui să fie acordată și unor țări terțe fără ca acestea să fi încheiat cu Uniunea Europeană vreun acord care să definească raporturile juridice dintre părțile la acesta ar crea riscul ca Curtea să

³⁵ Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

devină instanța pentru contestarea politicilor Uniunii. Astfel, nu ar fi asigurată nici reciprocitatea în relațiile internaționale. Țările terțe în cauză nu ar trebui să aibă posibilitatea să influențeze politicile Uniunii prin introducerea unor acțiuni în fața Curții.

41. Regatul Belgiei consideră că, în stadiul actual al dreptului internațional, este incontestabil că un stat terț este o persoană juridică, deoarece, printre altele, are personalitate juridică și are capacitate de a sta în justiție. Uniunea Europeană nu a încercat niciodată să repună în discuție această situație din dreptul internațional și de altfel nici nu este în măsură să procedeze în acest mod. A nega faptul că un stat terț poate fi vizat de un act al Uniunii ar însemna repunerea în discuție a capacității Uniunii Europene de a îndeplini misiunea pe care i-o conferă articolul 3 alineatul (5) TUE. În plus, a refuza unui stat terț vizat de un act al Uniunii dreptul la protecție jurisdicțională efectivă ar însemna adoptarea unei abordări restrictive asupra statului de drept, valoare pe care se întemeiază Uniunea, în conformitate cu articolul 2 TUE.

42. Republica Bulgaria și Republica Lituania consideră că statele suverane beneficiază de personalitate juridică în temeiul dreptului internațional și că un stat terț poate, în principiu, să fie considerat persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Cu toate acestea, pentru ca un stat terț să introducă o acțiune împotriva unui act al Uniunii este necesară îndeplinirea condițiilor suplimentare prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE. Potrivit Republicii Bulgaria și Republicii Lituania, recurenta nu este vizată direct de dispozițiile atacate.

43. Republica Elenă consideră că un stat terț nu poate fi considerat persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Republica Elenă apreciază că recunoașterea unui drept al unor țări terțe de a introduce o acțiune împotriva actelor Uniunii prin care se impun sancțiuni poate aduce atingere integrității și autonomiei sancțiunilor instituite de tratate. În plus, această situație poate plasa Uniunea Europeană în dezavantaj față de țările terțe care nu recunosc în favoarea Uniunii un drept similar de a introduce o acțiune în ordinea lor juridică internă în cadrul aplicării convențiilor internaționale³⁶.

44. Republica Estonia consideră că, din moment ce nici articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, nici jurisprudența referitoare la această dispoziție nu precizează cu exactitate sfera noțiunii de persoană juridică, nu se poate exclude posibilitatea ca un stat terț să fie de asemenea considerat persoană juridică în sensul acestei dispoziții. Persoanele fizice și juridice menționate la articolul 263 TFUE nu sunt reclamanți privilegiați, precum statele membre și instituțiile Uniunii, și, prin urmare, trebuie să îndeplinească cerințe suplimentare pentru a putea exercita o acțiune în justiție. Republica Estonia consideră că dispozițiile articolului 263 al patrulea paragraf TFUE nu pot fi extinse într-un asemenea mod încât un stat terț să fie într-o situație mai favorabilă decât particularii care sesizează Tribunalul în temeiul acestei dispoziții. Dacă un stat terț nu ar putea fi calificat drept persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, acesta nu ar putea fi, așadar, în măsură să își protejeze interesele nici în cazul în care este cert că drepturile sale au fost încălcate și că acesta poate dovedi corespunzător cerințelor legale că sunt îndeplinite toate condițiile necesare pentru a introduce o acțiune³⁷.

³⁶ A se vedea prin analogie Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punctul 39).

³⁷ Această situație poate forța statul terț să caute alte căi prin care să aibă acces la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, de exemplu prin intermediul unei persoane juridice de drept privat, sau să recurgă mai degrabă la proceduri de soluționare a litigiilor în afara Uniunii, de exemplu la arbitraj.

45. Republica Slovacă apreciază că nu există niciun temei juridic în tratate care să permită Curții să judece acțiuni în anulare introduse de state terțe suverane, în legătură cu care Uniunea nici măcar nu are o competență de reglementare. Nu se poate face nicio analogie între cauza C-70/04, care nu tranșează aspectul dacă Confederația Elvețiană este o persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, jurisprudența referitoare la regiunile care au personalitate juridică în temeiul dreptului național și al căror teritoriu intră în competența de reglementare a Uniunii și jurisprudența privind intervenienții în litigiile în fața Curții. Potrivit articolului 129 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, „[i]ntervenția poate avea ca obiect numai susținerea, în tot sau în parte, a concluziilor uneia dintre părți. Intervenția nu conferă aceleași drepturi procedurale precum cele conferite părților [...]”. Mai mult, potrivit articolului 129 alineatul (2) din același regulament, „[i]ntervenția este accesorie litigiului principal”. În plus, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE are ca obiect să confere particularilor calitate procesuală activă pentru introducerea unei acțiuni în anulare.

46. Formulările diferite de la articolul 215 alineatul (1) TFUE, care se referă la „întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe”, și de la articolul 215 alineatul (2) TFUE, care stipulează că, „[î]n cazul în care se prevede într-o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul poate adopta, în conformitate cu procedura prevăzută la alineatul (1), măsuri restrictive împotriva unor *persoane fizice sau juridice*, grupuri sau entități fără caracter statal”, demonstrează că noțiunea de „persoană juridică” menționată la articolul 215 alineatul (2) TFUE nu se referă la state, ci la exemple-tip de persoane juridice, precum societățile comerciale, asociațiile, sindicatele și diferite alte entități. Astfel, potrivit Republicii Slovace, articolul 215 alineatul (2) TFUE permite adoptarea de măsuri restrictive numai împotriva unor persoane fizice, a unor persoane juridice, a unor grupuri sau entități fără caracter statal, însă nu direct împotriva unor state terțe.

47. În plus, articolul 275 TFUE limitează competența Curții de Justiție a Uniunii Europene (pe lângă controlul respectării articolului 40 TUE) la pronunțarea de hotărâri cu privire la acțiunile formulate în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, prin care se exercită un control de legalitate asupra deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice. Nu este necesar ca interpretarea noțiunii de „persoană juridică” ce figurează în contextul măsurilor restrictive prevăzute la articolul 215 alineatul (2) TFUE să fie diferită de interpretarea aceleiași noțiuni de la articolul 275 al doilea paragraf TFUE.

48. În sfârșit, Republica Slovacă afirmă că, în cazul în care state terțe suverane s-ar afla în situația de a putea contesta actele instituțiilor Uniunii prin intermediul unei acțiuni în anulare, această situație poate plasa Uniunea Europeană în dezavantaj față de partenerii săi internaționali și, prin urmare, ar limita în mod nepermis Uniunea în punerea în aplicare a politicilor și a relațiilor sale internaționale.

49. Regatul Țărilor de Jos consideră că recurenta poate fi considerată „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Statele terțe, care beneficiază prin definiție de personalitate juridică în dreptul internațional, pot fi considerate persoane juridice în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Cu toate acestea, poziția unui stat terț precum recurenta nu poate fi niciodată asimilată poziției instituțiilor Uniunii sau a statelor membre. Dreptul unui stat terț de a declanșa proceduri ar trebui, așadar, să fie apreciat în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE și al condițiilor de admisibilitate prevăzute de acesta. Regatul Țărilor de Jos consideră însă că recurenta nu îndeplinește aceste condiții, din moment ce

măsurile restrictive în cauză, pe de o parte, nu se adresează recurentei, ci anumitor persoane fizice și juridice, identificate în Venezuela și în Uniunea Europeană, și, pe de altă parte, nu o afectează în mod direct.

50. Regatul Suediei consideră că un stat terț nu este o persoană juridică potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Conform articolului 275 TFUE, Curtea nu are competență în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună și nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora. Cu toate acestea, Curtea are competență să controleze respectarea dispozițiilor articolului 40 TUE și să se pronunțe asupra acțiunilor, formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană. Acest aspect este reflectat și la articolul 24 alineatul (1) TUE. Existența unei legături între natura individuală a măsurilor restrictive și accesul la instanțele Uniunii Europene rezultă atât din articolul 275 TFUE și din articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, cât și din jurisprudența Curții³⁸. Articolul 215 alineatul (2) TFUE stipulează că, în cazul în care se prevede într-o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul poate adopta măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal. Rezultă, așadar, din modul de redactare a acestei dispoziții că măsurile restrictive din cuprinsul articolului 215 alineatul (2) TFUE, care pot fi supuse controlului Curții, nu pot fi adoptate împotriva statelor.

51. Republica Federală Germania consideră că un stat terț este o persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE și poate exercita o acțiune în justiție în temeiul acestei dispoziții cu condiția ca acesta să fie afectat în mod direct și individual de măsura în cauză. În cazul statelor terțe, această calitate poate fi dedusă din dreptul internațional general, care conferă statutul de subiect de drept oricărui stat recunoscut de comunitatea internațională. Cu toate acestea, un stat terț are un drept de acțiune în justiție numai în cazul în care celelalte condiții prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE sunt îndeplinite³⁹.

52. Republica Federală Germania consideră că principiul protecției jurisdicționale efective, în lumina căruia trebuie interpretate condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 263 TFUE, impune ca accesul efectiv la controlul jurisdicțional în ceea ce privește legalitatea actelor instituțiilor Uniunii menționate la articolul 263 primul paragraf TFUE să fie de asemenea asigurat statelor terțe. Este adevărat că statele terțe nu sunt, în principiu, subiecte de drept supuse dreptului Uniunii. Cu toate acestea, măsuri restrictive precum cele în discuție în litigiul principal sunt în mod special susceptibile să aibă efecte specifice, în fapt, asupra unor state terțe. Refuzul de a califica statele terțe drept „persoane juridice” conform articolului 263 al patrulea paragraf TFUE ar echivala pur și simplu cu o negare completă a protecției jurisdicționale efective și ar reprezenta, într-o anumită măsură, o incoerență de abordare în raport cu calitatea procesuală activă a persoanelor fizice și juridice de drept privat din state terțe în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, pe care Curtea o recunoaște chiar și grupurilor de persoane care nu beneficiază sau beneficiază de o recunoaștere juridică limitată în statul terț vizat. Prin urmare, ar părea inacceptabil, în special pentru motive de egalitate a armelor în materie procedurală, ca

³⁸ A se vedea de exemplu Hotărârea Tribunalului din 16 iulie 2014, National Iranian Oil Company/Consiliul (T-578/12, nepublicată, EU:T:2014:678, punctul 36), precum și Hotărârea Curții din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punctul 50), Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 44), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 103).

³⁹ Această interpretare este conformă cu jurisprudența anterioară a instanței Uniunii, care recunoaște calitatea procesuală activă în special autorităților locale ale statelor membre, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. A se vedea Hotărârea din 15 iunie 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Comisia (T-288/97, EU:T:1999:125, punctul 41 și următoarele).

„organizații fără recunoaștere juridică” din state terțe, precum Frontul de Eliberare „Polisario” din Sahara Occidentală sau „Liberation Tigers of Tamil Eelam” din Sri Lanka, să beneficieze de calitate procesuală activă în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, spre deosebire de statele respective.

53. Comisia apreciază că nu se poate trage nicio concluzie definitivă cu privire la termenii „persoană juridică” pe baza unei interpretări literale sau a unei analize contextuale a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

54. Dacă se adoptă o interpretare teleologică a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE întemeiată pe principiul egalității statelor, acțiunile în justiție ale statelor terțe nu sunt de competența Uniunii atunci când se referă la relațiile cu Uniunea care sunt reglementate de dreptul internațional (*acta iure imperii*). În consecință, statele terțe pot fi considerate „persoane juridice” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE numai atunci când acționează *iure gestionis* sau au acces la instanțele Uniunii în temeiul unui acord internațional încheiat cu Uniunea. Prin raportare la obiectivul urmărit de articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, această abordare este conformă cu principiul protecției jurisdicționale efective. Ea nu reprezintă o negare a căii de atac pentru statul terț, ci implică faptul că respectiva cale de atac este acordată în temeiul competenței adecvate. Astfel, atunci când statul terț acționează în mod suveran, calea de atac urmează să fie acordată mai degrabă în conformitate cu dreptul internațional⁴⁰ decât cu dreptul Uniunii. Această abordare este de asemenea compatibilă cu articolul 47 din cartă, întrucât statului terț i s-ar recunoaște drepturile care decurg din cartă numai atunci când intră în categoria celor „*ale căr[or] drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate*”, cu alte cuvinte, atunci când acționează în calitate de particular. Potrivit Comisiei, dacă această abordare ar fi aplicată în speță, recurenta nu poate fi considerată o „persoană juridică” din moment ce regimul măsurilor restrictive, motivele invocate de recurentă pentru a solicita invalidarea acestui regim precum și raporturile dintre Uniune și recurentă cu privire la măsura respectivă țin în ansamblul lor de domeniul *iure imperii* și trebuie să fie reglementate ca elemente de drept internațional.

55. Comisia consideră că, dacă se adoptă o interpretare teleologică a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, în concordanță cu gradul de deschidere al ordinii juridice a Uniunii, nu există niciun element care să se opună interpretării articolului 263 al patrulea paragraf TFUE în sensul că include statele terțe în noțiunea de „persoană juridică”, în cazul în care un stat terț decide să se supună competenței instanțelor Uniunii⁴¹.

56. Potrivit Comisiei, în cazul în care Uniunea adoptă un act unilateral care ar putea afecta interesele unei țări terțe, iar acea țară terță alege să solicite controlul judiciar în fața instanțelor Uniunii în loc să declanșeze mecanisme de soluționare a litigiilor internaționale, nu există niciun motiv pentru ca instanțele Uniunii să refuze să soluționeze, în principiu, o asemenea cauză, fără a examina dacă sunt îndeplinite toate condițiile de admisibilitate relevante. Tradițiile constituționale ale statelor membre nu par să se opună unei astfel de interpretări deschise: cel puțin în anumite state membre, țările terțe pot sesiza instanțele naționale, care, la rândul lor, pot adresa Curții cereri de decizie preliminară în acest context, inclusiv în ceea ce privește validitatea actelor Uniunii.

⁴⁰ A se vedea articolul 65 din Convenția de la Viena cu privire la dreptul tratatelor din 23 mai 1969 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, p. 331), care face trimitere la articolul 33 din Carta Organizației Națiunilor Unite.

⁴¹ Comisia se declară în favoarea celei de a doua interpretări, cea teleologică.

57. Comisia subliniază însă că statul terț trebuie să îndeplinească condițiile privind afectarea directă și individuală.

2. Analiză

58. Din observațiile prezentate Curții, pe care ne-am permis să le rezumăm, reiese că, în contextul prezentului recurs, chestiunea calității procesuale a recurenței ridică nu doar întrebarea generală dacă noțiunea de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, include statele terțe, ci și întrebarea particulară (specifică procedurilor legate de măsuri restrictive) dacă Curtea are competența, în temeiul, *inter alia*, al articolului 275 TFUE, să se pronunțe într-o acțiune în anularea unei măsuri restrictive introdusă de un stat terț. În opinia noastră, trebuie să examinăm mai întâi chestiunea competenței Curții.

a) Competența Curții în domeniul politicii externe și de securitate comune (PESC)

59. În acțiunea introdusă la Tribunal recurenta a contestat mai multe dispoziții ale Regulamentului 2017/2063. Temeiul legal pentru acest regulament îl constituie articolul 215 TFUE.

60. Conform unei jurisprudențe constante a Curții, articolul 275 al doilea paragraf TFUE conferă Curții competența de a se pronunța cu privire la acțiunile formulate în condițiile stabilite la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE privind controlul legalității deciziilor Consiliului adoptate în temeiul dispozițiilor referitoare la PESC, care prevăd măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice⁴². La punctul 106 din Hotărârea pronunțată la 28 martie 2017 în cauza Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), Curtea a statuat că „competența Curții nu este în niciun caz limitată în ceea ce privește un regulament, adoptat în temeiul articolului 215 TFUE, care transpune în practică pozițiile Uniunii adoptate în contextul PESC. Astfel, asemenea regulamente constituie acte ale Uniunii, adoptate în temeiul Tratatului FUE, în privința cărora instanțele Uniunii trebuie, în conformitate cu competențele cu care sunt investite în temeiul tratatelor, să asigure un control, în principiu complet, al legalității”.

61. Într-adevăr, în prezenta procedură nu există niciun motiv pentru a ne îndepărta de hotărârea menționată. Rezultă că instanțele Uniunii au competența de a se pronunța cu privire la validitatea măsurilor restrictive adoptate în temeiul articolului 215 TFUE, cu condiția ca reclamantul să îndeplinească criteriile stabilite în articolul 263 TFUE. În acest scop, trebuie mai întâi să se stabilească dacă recurenta este „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

62. În continuare, vom examina această chestiune.

⁴² A se vedea cel mai recent Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 27 și jurisprudența citată).

b) Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE – persoana juridică

1) Precedente în dreptul internațional

63. Deși interpretarea articolului 263 TFUE este, desigur, o chestiune asupra căreia trebuie să se pronunțe Curtea în temeiul dreptului Uniunii, aspectele legate de dreptul public internațional invocate în prezentul recurs sunt totuși importante și influențează oarecum această întrebare.

64. Statele suverane recunoscute de comunitatea națiunilor, astfel cum este Venezuela, se bucură de personalitate juridică și, din perspectiva dreptului internațional, sunt considerate persoane juridice. În consecință, acestea pot chema și pot fi chemate în judecată în virtutea acestui statut de suveranitate. Acest principiu este, desigur, supus unor rezerve, întrucât pot exista împrejurări în care un stat suveran poate invoca imunitatea suverană ca mijloc de apărare absolut sau, alternativ, se poate întemeia pe doctrine cum este cea a „actului de stat”, în măsura în care este vorba despre validitatea actelor oficiale exercitate în limitele teritoriale ale statului respectiv.

65. Un element central al susținerilor Consiliului este că principiul imunității statelor, prevăzut în dreptul public internațional (inclusiv doctrinele asociate, cum este doctrina „actului de stat”), nu permite statelor terțe să introducă acțiuni de acest fel în fața instanțelor Uniunii. Cu toate acestea, considerăm că practica de stat consacrată garantează ca, în temeiul principiilor tradiționale ale curtoaziei în relațiile cu toate statele suverane, acestor state să li se permită să intenteze acțiuni în fața instanțelor altui stat suveran, cu excepția cazului în care au loc ostilități efective.

66. Deși această chestiune nu a fost analizată încă în mod direct de Curte, astfel încât trebuie analizată îndeaproape din perspectivele principiilor de bază, se poate considera că are autoritate descrierea practicii relevante din dreptul internațional cuprinsă în Hotărârea Curții Supreme a Statelor Unite în cauza *Banco Nacional de Cuba împotriva Sabbatino*⁴³: „În condițiile principiilor curtoaziei care guvernează relațiile acestei țări cu alte națiuni, statele suverane au posibilitatea să introducă acțiuni în fața instanțelor Statelor Unite. [...] Cu toate că principiul curtoaziei este deseori asociat cu existența unor relații de prietenie între state, privilegiul acțiunii în justiție a fost refuzat doar guvernelor aflate în stare de război cu Statele Unite [...] sau celor nerecunoscute de această țară [...]”⁴⁴.

67. În acea cauză, Curtea Supremă a Statelor Unite a statuat că Republica Cuba avea dreptul să introducă acțiuni în fața instanțelor federale ale Statelor Unite, indiferent de relațiile tensionate dintre cele două țări.

68. În principiu, așadar, chiar prin raportare exclusiv la principiile dreptului public internațional, este clar că recurenta este persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În opinia noastră, calitatea procesuală a recurteii în fața Tribunalului nu poate fi limitată în temeiul principiului imunității statale, întrucât acțiunea nu este introdusă *împotriva* recurteii, ci de aceasta. Doctrina imunității statale (care reprezintă o protecție împotriva sau o interdicție în privința acțiunii în justiție)⁴⁵ a fost reafirmată de Curtea Internațională de Justiție în Hotărârea [din 3 februarie 2012], *Imunitățile de jurisdicție ale statelor* [Germania/Italia; Grecia

⁴³ 376 US 398 (1964).

⁴⁴ 368 US 398 (1964), p. 408 și 409, de Harlan, J. (notele de subsol omise).

⁴⁵ Având astfel natură de apărare. Pentru o analiză generală a distincției dintre acțiunile întreprinse *iure imperii* și cele întreprinse *iure gestionis* de un stat, a se vedea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe în cauza *Supreme Site Services și alții* (C-186/19, EU:C:2020:252, punctele 59-63).

(intervenient)]⁴⁶. În această hotărâre, Curtea Internațională de Justiție a statuat că dreptul internațional cutumiar continuă să impună ca unui stat să îi fie acordată *imunitate* în acțiunile în justiție care vizează fapte ilicite comise de forțele armate și de alte organe ale statului respectiv pe teritoriul altui stat în timpul unui conflict armat⁴⁷.

69. În plus, nu credem că recenta hotărâre a Curții Europene a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”) în cauza Republica Democratică Congo împotriva Belgiei (Curtea EDO, 29 octombrie 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) este utilă în prezenta cauză. În această cauză, Curtea EDO a declarat inadmisibilă o cerere depusă în această instanță de Republica Democratică Congo. Această hotărâre s-a întemeiat însă pe formulările și pe conținuturile specifice ale articolelor 33⁴⁸ și 34⁴⁹ din CEDO. Este clar totuși că sistemul CEDO este unul specific și special, conceput pentru a permite atât persoanelor (inclusiv persoanelor juridice) să formuleze acțiuni împotriva statelor-parte, cât și unui stat-parte să formuleze acțiuni împotriva altui stat-parte. Așadar, acesta este contextul în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că doar înaltele părți contractante, persoanele fizice, grupurile de persoane fizice sau organizațiile neguvernamentale pot să introducă acțiune în fața sa. Întrucât Republica Democratică Congo nu se încadra în niciuna dintre aceste categorii, acțiunea a fost respinsă ca inadmisibilă⁵⁰.

70. Cu toate acestea, nu se poate realiza în această privință nicio comparație veritabilă cu instanțele Uniunii stabilite prin tratate. În primul rând, formularea și contextul articolului 263 TFUE sunt diferite și mai puțin restrictive decât în cazul CEDO. Acesta prevede clar la patrulea paragraf că o persoană juridică poate formula o acțiune cu singura condiție de a fi, de pildă, afectată „direct și individual” în modul cerut de această dispoziție. Însă, foarte important, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu distinge între diferitele tipuri de persoane juridice. Dat fiind faptul că are personalitate juridică în virtutea statutului său de stat suveran, recurența trebuie considerată „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

71. În al doilea rând, măsurile restrictive contestate în această acțiune reflectă nu doar faptul că statele membre au ales să își reunească suveranitatea în domeniul politicii externe și de securitate prin intermediul Uniunii, ci și faptul că, în temeiul tratatelor, Consiliului i s-a atribuit competența expresă de a adopta măsuri de acest fel, ca instrument colectiv de reprezentare a voinței statelor membre. Curtea a arătat adesea că, după caz, dreptul Uniunii se va inspira din principiile și practica recunoscute ale dreptului internațional public⁵¹. Toate acestea înseamnă că, cel puțin în

⁴⁶ [2012] *CIJ Recueil* 2012, p. 99.

⁴⁷ În această cauză, Curtea Internațională de Justiție a considerat că imunitatea statală pentru *acta iure imperii* se extindea la acțiunile civile care vizau actele în discuție.

⁴⁸ Articolul 33 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”), intitulat „Cauzele interstatale”, prevede: „Orice înaltă parte contractantă poate sesiza Curtea asupra oricărei pretinse încălcări a prevederilor convenției și ale protocoalelor sale de către o altă înaltă parte contractantă”.

⁴⁹ Articolul 34 din CEDO, intitulat „Cereri individuale”, prevede: „Curtea poate fi sesizată, printr-o cerere, de orice persoană fizică, organizație neguvernamentală sau grup de particulari care se pretind victime ale unei încălcări de către una dintre înaltele părți contractante a drepturilor recunoscute în convenție sau în protocoalele sale”.

⁵⁰ Trebuie remarcat că regulile privind calitatea procesuală în temeiul CEDO sunt ceva mai puțin „generoase” decât cele din Tratatul FUE. În timp ce, dacă îndeplinesc *inter alia* condițiile de afectare directă și indirectă, autoritățile locale sau regionale care beneficiază de personalitate juridică conform dreptului național pot introduce acțiuni în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, în Hotărârea din 29 octombrie 2020, Republica Congo împotriva Belgiei (CE:ECHR:2020:1006DEC001655419), Curtea EDO a statuat din nou că autoritățile naționale care exercită funcții publice nu au calitatea procesuală activă pentru a formula în fața Curții o cerere în temeiul articolului 34 din CEDO.

⁵¹ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 27 februarie 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, punctul 47), și Hotărârea din 12 noiembrie 2019, Organisation de justice européenne et Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punctul 48). A se vedea în această privință Masson, A., și Sterck, J., „The Influence of International Law on the Court of Justice’s case-law”, în Petrлік, D., Bobek, M., Passer J. M., și Masson, A. (ed.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l’Union européenne, international et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Bruxelles, 2020.

contextul de față, considerăm adecvat ca, în ceea ce privește înțelesul cuvintelor „persoană juridică”, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE să fie interpretat prin prisma practicii dreptului internațional public, acceptând în același timp, desigur, că aceste cuvinte au la nivelul dreptului Uniunii un înțeles de sine stătător, care, în ultimă instanță, trebuie determinat de Curte.

72. Prin urmare, este oportun în aceste împrejurări ca instanțele Uniunii să respecte practica recunoscută a dreptului internațional public și principiul asociat al curtoaziei internaționale în relațiile judiciare, care ar fi respectate și de instanțele din statele membre în cazul în care acestea din urmă ar adopta în nume propriu astfel de măsuri. Această practică și acest principiu impun, așadar, instanțelor Uniunii să accepte acțiunile introduse de alte state suverane, în calitate de persoane juridice.

2) *Precedente în fața instanțelor Uniunii*

73. Articolul 19 alineatul (3) litera (a) din TUE prevede că Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție ori de persoane fizice sau juridice. Așadar, reclamanții care au calitate procesuală activă în fața Curții sunt enumerați în această dispoziție⁵². În ceea ce privește revizuirea legalității anumitor acte (prin acțiuni denumite „în anulare”) ⁵³, pe lângă acțiunile care pot fi introduse de statele membre și de instituțiile Uniunii⁵⁴ menționate la articolul 263 al doilea și al treilea alineat TFUE, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE prevede că orice persoană fizică sau juridică poate, în anumite condiții, să formuleze acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

74. Nici articolul 19 alineatul (3) litera (a) TUE, nici articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu cuprind o definiție a noțiunii de „persoană juridică”. În plus, o asemenea definiție nu apare în nicio altă dispoziție a acestui tratat sau a Tratatului privind Uniunea Europeană⁵⁵. Această noțiune, care nu cuprinde nicio trimitere la dreptul național, trebuie considerată ca fiind *concept autonom* de drept al Uniunii⁵⁶.

75. Curtea nu s-a pronunțat încă în mod explicit dacă un stat terț poate fi considerat „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În schimb, în Ordonanța din 10 septembrie 2020, Regatul Cambodgiei și CRE/Comisia (T-246/19, EU:T:2020:415, punctul 51), Tribunalul a considerat că expresia „orice persoană fizică sau juridică” de la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie interpretată ca incluzând state care nu sunt membre ale Uniunii

⁵² Pe lângă hotărâri cu titlu preliminar, la care se face referire în articolul 19 alineatul (3) litera (a) TUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate pronunța hotărâri și în *celelalte cazuri* prevăzute în tratate în temeiul articolului 19 alineatul (3) litera (c).

⁵³ A se vedea articolul 264 TFUE, care prevede că, în cazul în care acțiunea este întemeiată, actul este declarat nul și neavenit.

⁵⁴ Statele membre, Parlamentul European, Consiliul și Comisia sunt uneori denumite reclamanți „privilegiați”, întrucât nu au obligația de a demonstra că au un interes în acțiune pentru a avea calitate procesuală. A se vedea articolul 263 al doilea paragraf TFUE. Curtea de Conturi, Banca Centrală Europeană și Comitetul Regiunilor sunt reclamanți „semiprivilegiați”, în sensul că au calitate procesuală pentru a-și salvagarda prerogativele. A se vedea articolul 263 al treilea paragraf TFUE.

⁵⁵ A se vedea, de exemplu, articolele 7, 40 și 42 TUE și articolul 75, articolul 215 alineatul (2) și articolul 275 TFUE. A se vedea de exemplu și articolul 15 alineatul (3) TFUE, care se referă la „orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru”. Sublinierea noastră. Rezerva sau limitarea suplimentară adăugată în această dispoziție (care nu este reprodușă la articolul 267 TFUE) ar putea să sugereze că noțiunea „persoană juridică” are un conținut foarte larg.

⁵⁶ A se vedea prin analogie Hotărârea din 3 septembrie 2014, Deckmyn și Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punctele 14 și 15). Într-adevăr, la punctul 10 din Hotărârea din 28 octombrie 1982, Groupement des Agences de voyages/Comisia (135/81, EU:C:1982:371), Curtea a statuat că înțelesul noțiunii de „persoană juridică” care figurează la articolul 263 TFUE nu este în mod necesar același cu cel din diferitele ordini juridice ale statelor membre.

Europene, în speța respectivă, Regatul Cambodgiei⁵⁷. Anterior, în Hotărârea din 10 iunie 2009, Republica Polonă/Comisia (T-257/04, EU:T:2009:182, punctele 51 și 52), Tribunalul⁵⁸ a considerat că Republica Polonă, care la momentul respectiv⁵⁹ nu era stat membru, avea calitate procesuală activă în acțiunea în anulare pe care o formulase în temeiul articolului 263 TFUE⁶⁰.

76. Deși Curtea nu s-a pronunțat direct cu privire la acest aspect, există în jurisprudență o serie de precedente care tind să indice că noțiunea în discuție are un înțeles suficient de larg pentru a cuprinde acțiunile în anulare introduse de state terțe.

77. Poate cel mai convingător precedent din jurisprudența Curții în această materie este Ordonanța din 14 iulie 2005, Elveția/Comisia (C-70/04, nepublicată, EU:C:2005:468), în care Curtea a examinat chestiunea dacă Tribunalul are sau nu competența de a judeca o acțiune în anulare formulată de Confederația Elvețiană⁶¹. Curtea a apreciat că Confederația Elvețiană avea capacitate procesuală activă, indiferent dacă acest drept se întemeia pe Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian (în sensul căruia Confederația Elvețiană are un statut asimilat celui conferit statelor membre la articolul 263 al doilea paragraf TFUE⁶²) sau pe calitatea independentă de „persoană juridică” a Confederației Elvețiene în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE⁶³. Astfel, în minimum una dintre interpretările acestei ordonanțe, Curtea a considerat implicit că Confederația Elvețiană era „persoană juridică” cel puțin în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

78. În adoptarea acestei poziții, Curtea s-a raportat în mod special la contextul specific, caracterizat de acordul în discuție. Neîndoielnic, acest context lipsește în cauza de față, acesta fiind caracterizat de măsuri restrictive, iar nu de un acord bilateral. Totuși, în Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32), Curtea a acceptat că Partidul Muncitorilor din Kurdistan (PKK), o organizație *fără personalitate juridică*, ar trebui să aibă calitate procesuală pentru a contesta măsuri restrictive impuse împotriva sa. Curtea apreciat

⁵⁷ În această cauză, Tribunalul a amintit că obiectivul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE este de a asigura protecție jurisdicțională adecvată tuturor persoanelor, fizice sau juridice, care sunt în mod direct și individual vizate de actele instituțiilor Uniunii. Tribunalul a arătat că, deși statele terțe nu pot revendica statutul procesual conferit statelor membre prin sistemul Uniunii, ele beneficiază totuși cel puțin de aceleași posibilități de a sta în justiție pe care acesta din urmă le recunoaște persoanelor juridice. Astfel, dacă o entitate are personalitate juridică poate, în principiu, să formuleze acțiune în anulare în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

⁵⁸ Tribunalul a citat Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Polonia/Consiliul (C-273/04, EU:C:2007:361, punctul 41). La acest punct, avocatul general Poiares Maduro a considerat că, întrucât Republica Polonă are personalitate juridică în temeiul dreptului intern și, ca orice stat, este recunoscută în dreptul internațional ca având personalitate juridică internațională, avea, în condițiile articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, calitatea procesuală pentru a supune controlului jurisdicțional al Curții un act care îi producea un prejudiciu, cu condiția îndeplinirii criteriului afectării directe și individuale, condiție care urmărește să evite transformarea acestui drept la acțiune în instanță într-un fel de *actio popularis*. În esență, din Concluziile avocatului general Poiares Maduro se poate deduce că, întrucât a considerat că termenul de contestare a actului în cauză curgea de la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare, Republica Polonă avea calitate procesuală activă în calitate de stat membru și astfel de reclamant privilegiat, în conformitate cu articolul 263 al doilea paragraf TFUE. În Hotărârea din 23 octombrie 2007, Polonia/Consiliul (C-273/04, EU:C:2007:622), în pofida unei excepții de inadmisibilitate formulate de Consiliu, Curtea nu a examinat calitatea procesuală a Republicii Polone, ci s-a pronunțat doar pe fondul acțiunii.

⁵⁹ Care, crucial, conform Tribunalului, era anterior aderării Republicii Polone la Uniune în luna mai a anului 2004.

⁶⁰ A se vedea de asemenea Ordonanța din 10 iunie 2009, Polonia/Comisia (T-258/04, nepublicată, EU:T:2009:183, punctele 60 și 61). În această ordonanță, Tribunalul a statuat că, înainte de a deveni stat membru, Republica Polonă avea calitatea procesuală pentru a formula în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE o acțiune în anulare împotriva unui act care o afecta direct și individual. Pe de altă parte, Tribunalul a arătat că introducerea acțiunii este supusă unui termen. În recurs, în Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386), Curtea a anulat ordonanța de inadmisibilitate pronunțată de Tribunal, statuând că în cauza respectivă Republica Polonă avea dreptul la acțiune în calitate de stat membru.

⁶¹ Această acțiune a fost formulată împotriva Deciziei 2004/12/CE a Comisiei din 5 decembrie 2003 privind aplicarea articolului 18 alineatul (2) prima teză din Acordul dintre Comunitatea Europeană și Confederația Elvețiană privind transportul aerian și a Regulamentului (CEE) nr. 2408/92 al Consiliului din 23 iulie 1992 (cauza TREN/AMA/11/03 – Măsuri adoptate de Germania privind apropierea aeronavelor de aeroportul din Zürich) [notificată cu numărul C(2003) 4472] (JO 2004, L 4, p. 13).

⁶² Deși nu este explicită în ordonanță, asimilarea ar avea la bază textul acordului.

⁶³ A se vedea Ordonanța din 14 iulie 2005, Elveția/Comisia (C-70/04, nepublicată, EU:C:2005:468, punctul 22).

că, întrucât legiuitorul comunitar a considerat că PKK are o existență suficientă pentru a face obiectul măsurilor restrictive, trebuie acceptat, din motive de coerență și de justețe, că această entitate continuă să aibă o existență suficientă pentru a avea dreptul de a contesta aceste măsuri. Conform Curții, efectul oricărei alte concluzii ar fi că o organizație poate face obiectul unor astfel de măsuri fără a avea posibilitatea de a le contesta.

79. Această hotărâre este deosebit de interesantă, întrucât tinde să sugereze că nu se respectă cu strictețe cerința ca o entitate să fie „persoană fizică sau juridică” pentru ca, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, să aibă calitatea procesuală de a contesta măsuri restrictive. Astfel, este posibil să se argumenteze că, dacă poate demonstra, *inter alia*, că măsurile restrictive o privesc direct și individual, o entitate cum este recurenta trebuie să aibă acces la instanțele Uniunii pentru a-și proteja drepturile, indiferent de statutul juridic pe care îl are în dreptul național, internațional sau, poate, într-adevăr, al Uniunii.

80. În plus, în conformitate cu articolul 40 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, orice *persoană* poate interveni în fața instanțelor Uniunii Europene dacă poate dovedi că are un interes în soluționarea litigiului înaintat uneia dintre ele⁶⁴. În timp ce dispoziția în cauză nu se referă la o „persoană juridică”, considerăm că termenul „persoană” include neîndoielnic noțiunea de „persoană juridică”. Astfel, în Ordonanța din 23 februarie 1983, *Chris International Foods/Comisia* (91/82 și 200/82, EU:C:1983:45), Curtea a apreciat că Uniunea Dominicană, un stat terț, putea interveni într-o acțiune în anulare, întrucât demonstrase un interes suficient în soluționarea acțiunii⁶⁵.

81. Mai mult, în opinia noastră, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu se limitează la operatori privați sau la particulari⁶⁶. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, o entitate regională sau locală poate, în măsura în care

⁶⁴ Nu trebuie supraestimată nicio analogie cu articolul 263 TFUE, deoarece cererea de intervenție se limitează la susținerea concluziilor uneia dintre părți, nefiind o acțiune de sine stătătoare.

⁶⁵ A se vedea în schimb Ordonanța vicepreședintelui Curții din 17 mai 2018, *Statele Unite ale Americii/Apple Sales International și alții* [C-12/18 P (I), nepublicată, EU:C:2018:330], prin care Curtea a respins recursul formulat de Statele Unite ale Americii împotriva Ordonanței Tribunalului Uniunii Europene din 15 decembrie 2017, *Apple Sales International și Apple Operations Europe/Comisia* (T-892/16, nepublicată, EU:T:2017:925), prin care Tribunalul a respins cererea sa de intervenție în susținerea concluziilor *Apple Sales International și Apple Operations Europe* în cauza T-892/16, exclusiv pe temeiul că Statele Unite ale Americii nu demonstraseră un interes în soluționarea litigiului. A se vedea și punctul 14 din Ordonanța din 4 iunie 2012, *Attey și alții/Consiliul* (T-118/11, T-123/11 și T-124/11, nepublicată, EU:T:2012:270), în care Tribunalul a arătat că Republicii Côte d'Ivoire i se acordase dreptul de a interveni în acțiunea respectivă.

⁶⁶ Pentru a susține că articolul 263 al patrulea paragraf TFUE se limitează la operatori privați sau la particulari, anumite părți au evidențiat în cadrul prezentei proceduri că, la punctul 25 din Concluziile prezentate în cauza *Stichting Woonlinie și alții/Comisia* (C-133/12 P, EU:C:2013:336), avocatul general Wathelet a arătat că, în urma modificărilor aduse articolului 230 CE prin Tratatul de la Lisabona, astfel cum sunt reflectate în prezent la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, „*particularul* poate, așadar, formula în prezent o acțiune în anulare fără obligația de a prezenta dovada că a fost afectat individual, dar cu condiția ca actul în discuție să fie un act normativ, care îl privește direct și care nu presupune măsuri de executare” (sublinierea noastră). În opinia noastră, acest argument nu înseamnă că articolul 263 al patrulea paragraf TFUE se limitează să confere calitate procesuală operatorilor privați. Pasajul nu trebuie interpretat în afara contextului și în mod izolat. Recurențele în această cauză erau societăți din domeniul locuințelor sociale, așadar, operatori privați, chiar dacă îndeplineau o funcție socială. A se vedea și Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), în care arată că „după examinarea intensă a problemei în ansamblu în cadrul Convenției europene, în vederea consolidării protecției jurisdicționale a *particularilor* împotriva actelor Uniunii cu aplicabilitate generală, autorii tratatului au decis să nu revizuiască criteriul afectării individuale, ci să introducă în schimb la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE o potențialitate complet nouă, și anume a treia posibilitate de a formula o acțiune: posibilitatea [...] conferită persoanelor fizice și juridice de a formula o acțiune împotriva actelor normative care le privesc direct și care nu presupun măsuri de executare” (sublinierea noastră). Cu toate acestea, este necesar să se arate că, la punctul 22 din concluzii, avocata generală Kokott a apreciat că „toate părțile la prezenta procedură de recurs sunt de acord că articolul 263 al patrulea paragraf TFUE a extins calitatea procesuală activă a *persoanelor fizice și juridice*”. Chestiunea supusă examinării era legată de sfera de aplicare a acestei extinderi. Din nou, recurențele în acea cauză erau operatori privați, și anume *Inuit Tapiriit Kanatami*, organism care reprezenta interesele inuiților canadieni, și mai multe alte părți care erau în majoritate producători sau comercianți de produse derivate din focă. În orice caz, nu vedem relevanța modificărilor introduse de Tratatul de la Lisabona în contextul prezentei proceduri, atât timp cât conceptul de „persoană juridică” a existat la articolul 263 TFUE (și chiar a rămas neschimbat) de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Roma în 1953 (a se vedea articolul 173 CEE).

are personalitate juridică în temeiul dreptului național, să formuleze o acțiune împotriva deciziilor a căror destinatară este și împotriva deciziilor care, deși au fost adoptate sub forma unui regulament sau a unei decizii adresate unei alte persoane, o privesc în mod direct și individual⁶⁷.

82. Un exemplu în această privință este Hotărârea din 22 noiembrie 2001, *Nederlandse Antillen/Consiliul* (C-452/98, EU:C:2001:623). În această cauză, Antilele Olandeze au susținut că, întrucât își pot apăra independent interesele în temeiul Constituției Regatului Țărilor de Jos, ar trebui, în consecință, să aibă calitate procesuală activă, în temeiul articolului 263 al doilea paragraf TFUE sau în temeiul articolului 263 al treilea paragraf, pentru a-și salvagarda prerogativele și, așadar, fără a fi ținute să demonstreze că măsura le privea direct și individual. Curtea a respins această susținere, apreciind că dreptul Antilelor Olandeze de a introduce acțiune poate fi examinat doar în lumina articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, cu condiția ca acest teritoriu să aibă personalitate juridică conform dreptului Regatului Țărilor de Jos.

3) *Prezenta procedură*

83. Este incontestabil că recurenta are personalitate juridică și este neîndoielnic persoană juridică în sensul dreptului internațional. În fond, aceasta este membru fondator al Organizației Națiunilor Unite, în anul 1945.

84. Deși, după cum am remarcat deja, Curtea nu s-a pronunțat direct cu privire la acest aspect, jurisprudența Tribunalului și a Curții cu privire la calitatea procesuală tinde totuși să sugereze că recurenta este o „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. După cum a arătat Tribunalul în Ordonanța din 10 septembrie 2020, *Cambodgia și CRF/Comisia* (T-246/19, EU:T:2020:415, punctul 46), dispozițiile articolului 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie interpretate teleologic⁶⁸, iar excluderea statelor terțe de la protecția jurisdicțională conferită în temeiul acestui articol ar contraveni obiectivului său.

85. În plus, respectarea principiilor statului de drept și protecției jurisdicționale efective⁶⁹ susține o soluție conform căreia recurenta este „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. După cum reiese, *inter alia*, din articolul 2 TUE, respectarea statului de drept este una dintre valorile pe care se întemeiază Uniunea. În plus, deși nu poate conferi competență Curții, articolul 47 din cartă, care constituie o reafirmare a principiului protecției jurisdicționale efective, prevede la primul paragraf că orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite la articolul menționat. Or, existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii ține de esența statului de drept⁷⁰.

86. Contrar argumentelor prezentate de anumite părți și în special de Consiliu, nu considerăm că recunoașterea unui stat terț ca fiind persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE ar plasa Uniunea Europeană în dezavantaj în raport cu partenerii săi internaționali, limitând

⁶⁷ Hotărârea din 22 martie 2007, *Regione Siciliana/Comisia* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, punctul 29). A se vedea în plus Hotărârea din 10 aprilie 2003, *Comisia/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, punctul 59).

⁶⁸ Tribunalul a citat în această privință Hotărârea din 15 iulie 1963, *Plaumann/Comisia* (25/62, EU:C:1963:17, p. 106).

⁶⁹ Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor persoanelor în temeiul dreptului Uniunii, la care face referire articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, este un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre. Hotărârea din 5 noiembrie 2019, *ECB și alții/Trasta Komerbanka și alții* (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 55). Această protecție este garantată justițiabililor neprivilegiați în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

⁷⁰ Hotărârea din 28 martie 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 72 și 73).

astfel Uniunea în derularea politicilor sale interne și a relațiilor sale internaționale. În această privință, Consiliul subliniază ceea ce consideră a fi lipsa accesului reciproc la instanțele statelor terțe, care nu permit contestarea deciziilor suverane referitoare la relațiile internaționale și comerciale sau politicile economice ale acestora.

87. Am discutat deja chestiunea practicii de stat în dreptul internațional, astfel încât considerăm că temerile Consiliului legate de lipsa reciprocității sunt, în acest cadru, neavenite. În orice caz, justiția, echitatea și protecția jurisdicțională efectivă reprezintă trăsături distinctive ale tradiției democratice care constituie o caracteristică fundamentală și esențială atât a celor 27 de state membre, cât și a Uniunii. Chiar dacă într-adevăr instanțele din Venezuela (sau din orice stat terț) ar fi efectiv închise oricăror acțiuni introduse de Uniune sau de statele sale membre, aceasta ar fi o chestiune care ține de competența statului respectiv. Această ipoteză însă nu ar putea reduce obligațiile Uniunii de a menține cele mai înalte standarde democratice, de a impune respectarea statului de drept și de a asigura soluționarea cauzelor de către instanțe independente. Rezultă că respectarea statului de drept și principiul efectivității protecției jurisdicționale nu se întemeiază pe nicio noțiune de reciprocitate și nu pot fi tranzacționate sau compromise în negocieri diplomatice și nici nu pot fi supuse unor obligații de reciprocitate izvorâte din tratate.

88. Dorim să adăugăm doar că, contrar celor afirmate de Consiliu, faptul că un stat terț „contestă dispozițiile unui act intern al Uniunii care pune în aplicare o decizie politică a Consiliului de a restrânge relațiile economice cu acesta” poate fi considerat doar constatarea unei situații de fapt. Însă ea este o constatare fără relevanță asupra chestiunii de drept dacă recurenta are dreptul de a exercita aceste acțiuni.

89. Mai mult, recunoașterea unui stat terț ca persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE nu exceptează statul respectiv de la obligația de a îndeplini celelalte criterii care guvernează chestiunea calității procesuale. În fond, faptul că un stat beneficiază de acces la instanțele Uniunii cu respectarea acestor condiții, departe de a plasa Uniunea într-o poziție de dezavantaj intern sau extern, asigură respectarea statului de drept.

90. Pentru toate aceste motive, considerăm că recurenta trebuie considerată „persoană juridică” în sensul articolului 263 TFUE, indiferent de statutul său de stat terț.

B. Afectarea directă

1. Argumentele părților

91. În susținerea recursului, recurenta invocă un singur motiv, întemeiat pe faptul că Tribunalul a interpretat în mod eronat criteriul afectării directe, prevăzut la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, în lumina Hotărârii Almaz-Antey.

92. Recurenta susține că, atunci când a examinat dacă este afectată direct de dispozițiile atacate, Tribunalul a invocat în mod eronat Hotărârea Almaz-Antey, a cărei relevanță în cauza de față este dificil de apreciat. Recurenta afirmă că prezenta cauză, care este prima de acest fel în jurisprudența Uniunii, se referă de fapt la o acțiune formulată de guvernul unei țări terțe care este în mod explicit afectată de măsurile restrictive. Această caracteristică importantă a acestei cauze, care o deosebește de jurisprudența existentă a Curții, a fost complet ignorată de Tribunal. În această privință, recurenta amintește că, în examinarea chestiunilor noi legate de admisibilitatea unei acțiuni în anulare, Curtea a subliniat importanța „evit[ării] un[ui] formalism excesiv care ar

duce la negarea oricărei posibilități de a introduce o acțiune în anulare chiar dacă entitatea respectivă a făcut obiectul unor măsuri restrictive comunitare”⁷¹. Recurenta afirmă că aspectul dacă a acționat ca entitate asimilabilă unui operator economic activ pe piețele în discuție nu poate fi considerat criteriu director pentru a se decide dacă este afectată direct de dispozițiile atacate, întrucât aceasta nu este o cerință în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Conform recurenteii, dispozițiile atacate sunt menite să o împiedice să achiziționeze bunuri și servicii. Ca urmare, prin natura și conținutul lor, dispozițiile atacate afectează direct recurenta atât în drept, cât și în fapt.

93. De asemenea, recurenta susține că faptul că nu este enumerată ca atare în anexa relevantă la Regulamentul 2017/2063, similar reclamantei din cauza *Almaz-Antey*, este lipsit de relevanță, întrucât dispozițiile atacate se referă la recurentă într-un mod specific. Prin interzicerea exporturilor anumitor produse și servicii către Venezuela, dispozițiile atacate, prin însuși conținutul lor, au asupra recurenteii efecte semnificative directe în drept și în fapt. Recurenta consideră că este incontestabil faptul că activitatea guvernului unei țări terțe nu este o *activitate pur comercială*. Totuși, acest fapt nu exclude posibilitatea ca recurenta să acționeze și ca operator economic pe o anumită piață. Așadar, împrejurarea menționată la punctul 37 din hotărârea atacată este insuficientă pentru a concluziona că o asemenea entitate nu este direct vizată de dispozițiile atacate. Recurenta susține că în achiziționarea bunurilor și a echipamentelor vizate de dispozițiile atacate s-a angajat într-o activitate pur comercială, întrucât a acționat în maniera unui actor privat pe piața în cauză. Rezultă că, în mod contrar constatării din hotărârea atacată, recurenta a acționat ca un operator economic.

94. Recurenta consideră că dispozițiile atacate îi interzic (i) să achiziționeze arme, echipamente militare sau alte echipamente care ar putea fi utilizate în scopuri de represiune internă, precum și echipamente, tehnologie sau produse software de monitorizare și (ii) să obțină servicii financiare, tehnice sau de altă natură în raport cu aceste echipamente și tehnologii. Este deci clar că, prin afectarea relațiilor economice existente ale recurenteii cu toți operatorii relevanți din Uniune, dispozițiile atacate au asupra sa un efect semnificativ în fapt. Acest efect este, în plus, mai mult decât doar unul indirect. Recurenta afirmă că Tribunalul a interpretat eronat jurisprudența la care se face trimitere la punctul 46 din hotărârea atacată și, în consecință, nu a ținut seama de împrejurarea evidentă că dispozițiile atacate produc efecte directe în fapt asupra situației recurenteii.

95. Consiliul arată că susținerile recurenteii cu privire la cele trei aspecte ale motivului unic se suprapun într-o oarecare măsură. Consiliul consideră că, în esență, cele trei aspecte gravitează în jurul aceleiași chestiuni, și anume dacă Tribunalul a comis o eroare de drept concluzionând că dispozițiile atacate ale Regulamentului 2017/2063 nu privesc direct recurenta în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Nu se susține că au fost încălcate alte dispoziții sau principii de drept al Uniunii. Consiliul consideră că, în măsura în care recurenta solicită doar reexaminarea probelor prezentate Tribunalului, acțiunea trebuie respinsă pentru motivul că nu poate face obiectul unui recurs care, conform articolului 58 din Statutul Curții de Justiție, trebuie limitat la chestiuni de drept.

96. Consiliul consideră că recursul de față este inadmisibil în parte și, totodată nefondat, trebuind astfel respins.

⁷¹ Hotărârea din 18 ianuarie 2007, *PKK și KNK/Consiliul* (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punctul 114).

97. Consiliul consideră că recurenta nu invocă nicio dispoziție sau principiu specific din dreptul Uniunii în temeiul căruia Tribunalul ar fi avut obligația de a extinde sfera de cuprindere a noțiunii de afectare directă dincolo de cea stabilită în prezent în jurisprudența instanțelor Uniunii. Consiliul subliniază că Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul⁷², este complet irelevantă în prezenta cauză. În acea hotărâre, Curtea a decis să adapteze regulile de procedură care guvernează admisibilitatea unei acțiuni în anulare extinzând calitatea procesuală la organizații fără personalitate juridică. Conform Consiliului, „nu se ridică însă chestiunea personalității juridice în prezenta cauză: este incontestabil că recurenta este o persoană juridică și astfel are, în principiu, acces la instanțele Uniunii, cu condiția însă de a îndeplini cerințele generale de admisibilitate, care, conform Consiliului, nu sunt îndeplinite în cauza de față”⁷³.

98. Chestiunea dacă dispozițiile atacate afectează direct poziția recurenteii a fost tranșată de Tribunal conform jurisprudenței constante, cu alte cuvinte, „în mod concret în fiecare caz, având în vedere conținutul normativ al respectivului act al Uniunii în discuție”⁷⁴. Contrar susținerilor recurenteii, nu a rezultat nicio obligație în temeiul dreptului Uniunii ca Tribunalul să examineze obiectivul general al măsurilor restrictive în discuție cu scopul de a stabili dacă recurenta era vizată direct de dispozițiile atacate. Dacă obiectivul măsurii ar fi folosit drept criteriu pentru a evalua măsura în care un act legislativ al Uniunii afectează direct poziția juridică sau factuală a unui stat terț, această abordare ar fi contrară jurisprudenței constante a instanțelor Uniunii și ar extinde totodată categoria potențialilor reclamânți astfel încât să cuprindă orice stat terț în raport cu care Uniunea decide, ca parte a politicii sale externe, să întrerupă sau să reducă în parte sau în tot relațiile economice și financiare. Mai mult, în timp ce este posibil ca persoanele, entitățile sau organismele (inclusiv cele care ar putea fi considerate emanații ale statului) ale unor asemenea țări terțe să fie împiedicate să achiziționeze de pe piața Uniunii echipamentele supuse restricțiilor la export, este clar că astfel de limitări aplicate acestora nu produc efecte directe asupra situației juridice a unei țări terțe, ca stat, asupra capacității sale *iure imperii*, cu alte cuvinte, asupra capacității în care, conform recurenteii, ar fi trebuit să i se recunoască calitatea procesuală activă.

99. Contrar susținerilor recurenteii, Consiliul consideră că Tribunalul nu a constatat că recurenta nu era direct vizată doar pentru motivul că dispozițiile atacate nu o priveau suficient. Tribunalul a ajuns la această concluzie mai degrabă pe baza mai multor elemente relevante luate în considerare împreună și care, la punctele 35-48 din hotărârea atacată, au fost adecvat motivate și susținute de jurisprudența relevantă. În plus, cu privire la măsura în care recurenta este vizată de dispozițiile atacate, este clar că aceste dispoziții nu o privesc direct. Este vorba doar despre o interdicție impusă operatorilor economici din Uniune de a întreține relații economice și financiare cu persoane fizice sau juridice, entități sau organisme (înființate sau care funcționează) pe teritoriul Venezuelei. Sunt vizate însă direct utilizările specifice ale anumitor echipamente de către asemenea persoane sau entități de pe teritoriul Venezuelei, „având în vedere riscul izbucnirii unor noi violențe, al recurgerii excesive la forță și al unor încălcări ale drepturilor omului sau abuzuri împotriva drepturilor omului”.

100. Consiliul consideră că, în mod contrar susținerii recurenteii (din cadrul primului motiv), Tribunalul a ținut seama pe deplin de situația specifică a statului și a analizat dacă acesta poate fi comparat cu un operator economic activ pe o anumită piață, în sensul jurisprudenței Curții.

⁷² Cauza C-229/05 P, EU:C:2007:32.

⁷³ Trebuie subliniat faptul că această afirmație a Consiliului este oarecum contrazisă de răspunsul oferit ulterior de Consiliu la întrebarea Curții. Remarcăm însă că, în excepția de inadmisibilitate ridicată în fața Tribunalului, Consiliul a susținut că recurenta nu era persoană fizică sau juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

⁷⁴ Hotărârea din 13 septembrie 2018, Gazprom Neft/Consiliul (T-735/14 și T-799/14, EU:T:2018:548, punctul 97).

Consiliul a concluzionat că această comparație nu este posibilă, întrucât un stat care acționează în capacitatea sa *iure imperii* nu este comparabil cu o entitate privată sau publică a cărei existență este limitată prin obiectul său de activitate (activitatea comercială în cauză). Recurenta nu explică de ce consideră că această concluzie a Tribunalului este o eroare de drept. Teza sa conform căreia un stat poate acționa ca operator economic pe o anumită piață nu este pertinentă în raport cu demonstrația din analiza Tribunalului. Motivul subiacent pentru stabilirea condiției de afectare directă pentru alte entități decât statele este impactul pe care aplicarea măsurilor restrictive îl poate avea asupra activității economice a acestora. Un astfel de impact nu poate fi determinat în cazul unui stat, dată fiind „gama foarte largă de competențe” și diversele domenii de acțiune care sunt caracteristice unui stat.

101. Consiliul consideră că Tribunalul a concluzionat corect că recurenta, care nu este desemnată nominal în actele în cauză și nu a demonstrat că era activă pe piața afectată de restricții la export, nu a îndeplinit cerințele impuse de jurisprudență, pentru motivele expuse în punctele 37-40 din hotărârea atacată, fiind astfel obligat să nu recunoască calitatea procesuală a reclamantei. În măsura în care recurenta susține că Tribunalul ar fi trebuit să recunoască efectele în fapt ale măsurilor, indiferent de împrejurările în care aceste efecte au fost recunoscute ca fiind suficiente pentru determinarea calității procesuale în jurisprudența constantă a Curții, recurenta solicită practic Curții să instituie o nouă normă, conform căreia calitatea procesuală activă trebuie recunoscută automat statelor terțe care urmăresc să conteste măsuri economice impuse de Uniune în contextul politicii sale externe. Cu alte cuvinte, recurenta pare să insiste asupra creării unei norme noi care ar acorda automat calitate procesuală activă statelor terțe, permițându-le să conteste măsuri prin care se implementează decizii adoptate în vederea promovării obiectivelor legitime ale acțiunilor externe ale Uniunii, astfel cum sunt prevăzute la articolul 21 TUE, inclusiv prin întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe [articolul 215 alineatul (1) TFUE].

102. Consiliul arată că instituirea unei asemenea norme ar fi contrară sistemului protecției jurisdicționale instituit prin tratate și conceput cu scopul de a asigura protecția drepturilor garantate de dreptul Uniunii. Țările terțe suverane nu au în temeiul tratatelor Uniunii drepturi specifice la tratament egal sau la comerț liber și necondiționat cu operatori economici din Uniune. Așadar, prin definiție, aceste țări nu pot pretinde cu succes că poziția lor juridică este afectată de o măsură impusă de Uniune care le supune potențial unui tratament diferit (de regulă, doar în sectoare limitate ale activității lor) și, posibil, de asemenea în raport cu alte state terțe cu care Uniunea nu decide să își întrerupă sau să își restrângă relațiile economice. În plus, crearea unei astfel de căi juridice *ab novo* ar plasa Uniunea în dezavantaj în raport cu partenerii săi internaționali, ale căror decizii suverane legate de propriile politici economice nu pot fi contestate în fața instanțelor lor, ceea ce ar limita în mod nepermis Uniunea în exercitarea politicilor și a relațiilor sale internaționale. Acest fapt este în mod special relevant în contextul prezentei acțiuni, în care un stat terț contestă dispozițiile unui act intern al Uniunii care pune în aplicare o decizie politică a Consiliului de a restrânge relațiile economice cu acel stat.

2. Analiză

103. Condiția potrivit căreia o persoană fizică sau juridică trebuie să fie afectată direct de decizia care face obiectul acțiunii, astfel cum este prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, impune îndeplinirea a două criterii cumulative, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără

aplicarea altor norme intermediare⁷⁵.

104. Trebuie, aşadar, să se examineze dacă Tribunalul a aplicat corect criteriile în discuție în prezenta cauză.

105. Reiese din hotărârea atacată că Tribunalul a examinat doar primul din cele două criterii cumulative și a considerat în esență că dispozițiile atacate nu afectau direct situația juridică a recurenteii. La punctul 30 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat, corect, în opinia noastră, că, pentru a stabili dacă un act produce efecte juridice, trebuie în special avute în vedere obiectul, conținutul și fondul său, precum și contextul de drept și de fapt în care a intervenit⁷⁶. Acest punct de vedere, care susține o abordare holistică și pragmatică în evaluarea efectelor unei măsuri și favorizează fondul în detrimentul formei, ar trebui aplicat atunci când se examinează efectele unei măsuri asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice. Dată fiind natura inedită a prezentei cauze, în care, în premieră, un stat terț a solicitat anularea unor măsuri restrictive, o asemenea abordare este în mod special aplicabilă și corespunde spiritului punctului 114 din Hotărârea PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32), în care Curtea a susținut „*evita[rea] un[ui] formalism excesiv* care ar duce la negarea oricărei posibilități de a introduce o acțiune în anulare chiar dacă entitatea în cauză a făcut obiectul unor măsuri restrictive”⁷⁷.

106. Raționamentul principal aplicat de Tribunal cu privire la afectarea directă se găsește la punctele 31-33 din hotărârea atacată⁷⁸.

107. La punctul 31 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că dispozițiile atacate cuprind, în primul rând, o interdicție de a vinde sau de a furniza oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism în Venezuela arme, echipamente militare sau alte echipamente care ar putea fi utilizate în scopuri de represiune internă, precum și echipamente, tehnologie sau produse software de monitorizare și, în al doilea rând, o interdicție de a furniza aceluiași persoane fizice sau juridice, entități sau organisme în Venezuela servicii financiare, tehnice sau de altă natură în raport cu aceste echipamente și tehnologii.

108. În continuare, Tribunalul a arătat că articolul 20 din Regulamentul 2017/2063 restrânge aplicarea interdicțiilor prevăzute de dispozițiile atacate pe teritoriul Uniunii la persoanele fizice resortisante ale unui stat membru și la persoanele juridice constituite în conformitate cu dreptul unuia dintre ele, precum și la persoanele juridice, entitățile și organismele în legătură cu orice activitate desfășurată integral sau parțial în cadrul Uniunii și că dispozițiile atacate nu impun interdicții la adresa recurenteii. Astfel, potrivit Tribunalului, dispozițiile atacate pot avea cel mult efecte indirecte în privința recurenteii, din moment ce interdicțiile impuse persoanelor fizice

⁷⁵ Ordonanța din 10 martie 2016, SolarWorld/Comisia (C-142/15 P, nepublicată, EU:C:2016:163, punctul 22). A se vedea de asemenea Hotărârea din 10 septembrie 2009, Comisia/Ente per le Ville vesuviane și Ente per le Ville vesuviane/Comisia (C-445/07 P și C-455/07 P, EU:C:2009:529, punctul 45 și jurisprudența citată).

⁷⁶ În timp ce jurisprudența citată de Tribunal la punctul 30 din hotărârea atacată se referă la chestiunea dacă o măsură poate fi atacată și produce astfel efecte juridice (în abstract), considerăm că poate fi aplicată și abordarea pragmatică susținută pentru a examina dacă o măsură afectează direct situația juridică a unei persoane fizice sau juridice. Pentru un exemplu de o asemenea abordare pragmatică în evaluarea chestiunii afectării directe, a se vedea Hotărârea din 5 mai 1998, Glencore Grain/Comisia (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punctele 38-54), în care Curtea a respins supoziții sau argumente pur teoretice care nu ar susține constatarea afectării directe.

⁷⁷ Sublinierea noastră. Faptul că, după cum a arătat Consiliul, Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul (C-229/05 P, EU:C:2007:32), se referea în mod specific la chestiunea calității procesuale active a unei organizații care nu are personalitate juridică nu reduce în niciun fel necesitatea de a evita formalismul excesiv în alte cauze.

⁷⁸ În opinia noastră, punctele următoare prezintă doar justificări suplimentare pentru concluzia Tribunalului conform căreia recurenta nu este vizată direct de dispozițiile atacate.

resortisante ale unui stat membru și persoanelor juridice constituite potrivit dreptului unuia dintre ele ar putea avea ca efect limitarea surselor din care recurenta poate procura produsele și serviciile supuse acestor interdicții⁷⁹.

109. În ceea ce ne privește, nu putem să nu considerăm că modul în care Tribunalul a apreciat efectele dispozițiilor atacate asupra situației juridice a recurente este, cu respectul de rigoare, foarte artificial și nejustificat de formal. În egală măsură, trebuie să observăm că analiza realizată de Tribunal este pur și simplu în conflict cu realitatea măsurilor restrictive în discuție. Aceste măsuri au fost special destinate recurente și concepute pentru a afecta recurenta. Următoarele motive vin în susținerea acestor considerații.

110. Mai întâi, este clar, în special din articolele 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063, că mențiunea „oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela” din dispozițiile atacate include guvernul, organismele publice, întreprinderile sau agențiile din Venezuela sau orice persoană sau entitate care acționează în numele sau sub comanda acestora. Faptul că recurenta este specific identificată și vizată de dispozițiile atacate reiese evident din aceea că, dacă lucrurile nu ar sta astfel, nu ar fi fost explicit necesar ca, la articolul 6 alineatul (2) și la articolul 7 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul 2017/2063, să se excludă sau să se menționeze „guvernul, organismele publice, întreprinderile ori agențiile din Venezuela sau orice persoană sau entitate care acționează în numele sau sub comanda acestora”⁸⁰. Așadar, interdicțiile cuprinse în dispozițiile atacate identifică și vizează în mod specific recurenta și diversele emanații ale acestui stat⁸¹. În continuare, interdicțiile urmăresc, *inter alia*, ca recurenta însăși (și diversele emanații ale acestui stat)⁸² să nu obțină anumite bunuri și servicii de la niciuna dintre persoanele identificate la articolul 20 din Regulamentul 2017/2063⁸³.

111. Dat fiind faptul că interdicțiile cuprinse în dispozițiile atacate împiedică recurenta să obțină bunurile și serviciile enumerate de la oricare dintre persoanele identificate la articolul 20 din Regulamentul 2017/2063, sugestia că o interdicție a vânzării și a furnizării de bunuri și servicii către recurenta specific identificată și vizată nu afectează direct și, într-adevăr, individual, situația juridică a recurente este, cu respectul de rigoare, una artificială și formală⁸⁴. În plus, se poate

⁷⁹ Distincția dintre efectele directe și efectele indirecte asupra situației juridice a unei persoane a fost invocată de exemplu și în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 martie 2008, Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Comisia/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). În această cauză, Curtea a statuat că o hotărâre care impune asupra drepturilor unei persoane noi restricții, care nu existau în momentul în care persoana a dobândit drepturile respective și care îngreunează exercitarea acestora, afectează direct situația juridică a acelei persoane.

⁸⁰ Faptul că dispozițiile atacate nu privesc doar persoane fizice sau juridice, entități sau organisme din Venezuela, ci vizează și identifică în mod specific recurenta și emanațiile sale nu este surprinzător, întrucât din considerentele (1), (2) și (3) ale Regulamentului 2017/2063 reiese clar că acesta a fost adoptat având în vedere deteriorarea continuă a democrației, a statului de drept și a drepturilor omului în Venezuela și necesitatea de a acționa, *inter alia*, împotriva represiunii interne, a încălcărilor grave ale drepturilor omului sau abuzurilor grave la adresa acestor drepturi și a reprimării societății civile și opoziției democratice. În această privință, considerăm, astfel cum a remarcat Consiliul, că scopul unei măsuri nu este *in sine* suficient pentru a determina dacă un act ale Uniunii afectează direct situația juridică a unui stat terț. În opinia noastră, o importanță specială o au condițiile și conținutul măsurii în cauză care în speță identifică și vizează explicit recurenta.

⁸¹ Astfel, Consiliul însuși acceptă faptul că emanațiile recurente *in calitate de* stat pot fi împiedicate să achiziționeze echipamentele supuse restricțiilor în discuție.

⁸² La fel, mai general, ca orice alte persoane fizice și juridice, entități sau organisme din Venezuela. În opinia noastră, dispozițiile atacate, în măsura în care limitează posibilitatea oricăror persoane fizice și juridice, entități sau organisme din Venezuela, altele decât recurenta, de a achiziționa anumite bunuri și servicii vor avea și un *impact indirect* asupra situației juridice a recurente.

⁸³ În consecință, considerăm că Tribunalul a comis o eroare de drept la punctul 43 din hotărârea atacată când a statuat că măsurile în discuție restrâng, cel puțin în mod indirect, oportunitățile recurente.

⁸⁴ O asemenea abordare artificială, care se găsește și la punctul 43 din hotărârea atacată, și în care Tribunalul afirmă că dispozițiile atacate nu interzic direct recurente să achiziționeze și să importe echipamentele vizate și să obțină serviciile în discuție, ar nega, de pildă, faptul că dreptul de a beneficia de servicii este un corolar al dreptului de a presta servicii și că ambele drepturi există în paralel. A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone (286/82 și 26/83, EU:C:1984:35, punctul 16), și Hotărârea din 1 iulie 2010, Dijkman și Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punctul 24).

observa că aceste măsuri afectează evident reputația Venezuelei ca membru al comunității națiunilor: acestea sugerează și sunt menite să sugereze, probabil pentru motive întemeiate, că angajamentul Venezuelei față de valorile și tradițiile democratice este lipsit de conținut și că acest stat trebuie să facă mult mai mult înainte de a se putea bucura de încrederea deplină a Uniunii Europene și a statelor sale membre în ceea ce privește păstrarea acestor valori.

112. În al doilea rând, în timp ce Tribunalul a evidențiat corect domeniul de aplicare *ratione loci* și *ratione personae* al interdicțiilor cuprinse în dispozițiile atacate, conform articolului 20 din Regulamentul 2017/2063, faptul că aceste interdicții sunt limitate la teritoriul Uniunii și că dispozițiile atacate nu impun interdicții recurente *per se* nu înseamnă că dispozițiile atacate nu afectează direct situația juridică a recurenteii.

113. Într-adevăr, articolul 20 din Regulamentul 2017/2063 indică doar domeniul de aplicare al competenței sau al jurisdicției (atât teritoriale, cât și, respectiv, personale) a legiuitorului Uniunii în raport cu măsurile restrictive adoptate prin acest regulament. Astfel, faptul că Regulamentul 2017/2063 nu se „aplică”⁸⁵ recurenteii în măsura în care, în mod evident, legiuitorul Uniunii nu are jurisdicție directă asupra acesteia nu înseamnă în mod necesar că măsurile restrictive care se aplică de exemplu doar pe teritoriul Uniunii și sunt obligatorii pentru resortisanții unui stat membru nu afectează direct situația juridică a recurenteii⁸⁶. Orice altă concluzie ar însemna că nicio persoană fizică sau juridică din afara teritoriului Uniunii care nu este resortisant al unui stat membru sau nu este înființată sau constituită conform dreptului unui stat membru și care figurează, de exemplu, în anexa IV și în anexa V la Regulamentul 2017/2063 și ale cărei fonduri sau resurse economice au fost înghețate în temeiul articolului 8 din acest regulament sau al unor măsuri restrictive echivalente nu ar avea calitatea procesuală activă să solicite anularea acestor măsuri⁸⁷.

114. Cu toate acestea, Curtea a afirmat în repetate rânduri că, dat fiind impactul negativ semnificativ asupra libertăților și a drepturilor fundamentale ale persoanei sau entității vizate, orice includere într-o listă a unor persoane sau entități vizate de măsurile restrictive, indiferent dacă este întemeiată pe articolul 215 TFUE sau pe articolul 291 alineatul (2) TFUE, permite acestei persoane sau entități, în măsura în care includerea se aseamănă cu o decizie individuală în ceea ce o privește, accesul la instanța Uniunii, conform articolului 263 al patrulea paragraf TFUE⁸⁸.

115. Subliniem în această privință că includerea numelor persoanelor sau entităților care fac obiectul unor măsuri restrictive într-o listă are drept consecință faptul că persoanele sau entitățile respective *sunt vizate atât direct, cât și individual* de aceste măsuri⁸⁹. Mai mult, deși înghețarea fondurilor sau a resurselor economice ale unei persoane poate eventual (*quod non*) să aibă un impact mai mare asupra situației sale juridice decât o interdicție asupra vânzării anumitor

⁸⁵ A se vedea limbajul utilizat la articolul 20 din Regulamentul 2017/2063.

⁸⁶ A se vedea prin analogie Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 241-247), și Hotărârea din 13 septembrie 2018, Rosneft și alții/Consiliul (T-715/14, nepublicată, EU:T:2018:544, punctul 68). Astfel, deși măsurile restrictive pot avea un domeniu de aplicare general și pot impune obligații unor persoane și entități definite în mod abstract, nu înseamnă că aceste măsuri nu pot privi direct și individual persoanele fizice și juridice menționate în măsurile respective, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

⁸⁷ Evidențiem și faptul că, în excepția de inadmisibilitate formulată în fața Tribunalului, Consiliul a susținut că, având în vedere prevederile articolului 20 din Regulamentul 2017/2063, acest regulament nu produce efecte juridice obligatorii în privința recurenteii sau pe teritoriul Venezuelei și este limitat la teritoriile statelor membre și la persoanele supuse jurisdicției acestora. În opinia noastră, această excepție de inadmisibilitate separată este inerent legată de chestiunea afectării directe.

⁸⁸ Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 44 și jurisprudența citată).

⁸⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2005, Yusuf și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (T-306/01, EU:T:2005:331, punctele 184-188), confirmată de Curte în Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 241).

bunuri sau asupra furnizării anumitor servicii către aceasta⁹⁰, este totuși frapant faptul că, în Hotărârea Almaz-Antey, Tribunalul a statuat că o asemenea interdicție era de natură să afecteze direct⁹¹ situația juridică a reclamantei din cauza respectivă⁹². Tribunalul a statuat, așadar, în Hotărârea Almaz-Antey, că întrucât măsura restrictivă în discuție în acea cauză interzicea resortisanților statelor membre sau de pe teritoriul statelor membre, pe de o parte, vânzarea, furnizarea, transferul sau exportul, în mod direct sau indirect, de bunuri și tehnologii cu dublă utilizare către orice persoană, entitate sau organism în Rusia, enumerate în anexa IV, și, pe de altă parte, furnizarea de asistență tehnică, de servicii de brokeraj, de finanțare sau de ajutor financiar în raport cu bunurile și tehnologiile vizate către orice persoană, entitate sau organism în Rusia, enumerate în anexa IV, dispozițiile relevante ale deciziei respective afectau direct situația juridică a reclamantei, care a fost desemnată în mod specific în anexa IV la decizia în discuție⁹³.

116. În Hotărârea Almaz-Antey, Tribunalul a respins astfel afirmația Consiliului potrivit căreia situația juridică a reclamantei din cauza respectivă nu era afectată, din moment ce dispoziția în discuție nu interzicea entităților vizate să desfășoare anumite activități, ci interzicea vânzarea de bunuri și de tehnologii cu dublă utilizare acestor entități de către persoane fizice și juridice care se află sub jurisdicția Uniunii⁹⁴.

117. În ceea ce ne privește, suntem de acord că decizia și raționamentul din Hotărârea Almaz-Antey sunt corecte și considerăm că acestea ar trebui aplicate prin analogie în prezenta cauză. În opinia noastră, dispozițiile atacate împiedică recurenta să achiziționeze anumite bunuri și servicii de la anumiți operatori din Uniunea Europeană și afectează astfel direct drepturile și interesele juridice ale recurente. Totuși, din motive de exhaustivitate și având în vedere caracterul de noutate al prezentei cauze, vom aborda unele dintre celelalte argumente ale părților, precum și raționamentul Tribunalului.

118. La punctele 34-37 din hotărârea atacată, Tribunalul a făcut distincția dintre situația de fapt din prezenta cauză și cea care a condus la pronunțarea Hotărârii Almaz-Antey. În această privință, Tribunalul a arătat că, în cauza respectivă, numele reclamantei figura în anexa la decizia atacată ca întreprindere căreia i se interzicea vânzarea sau furnizarea produselor și serviciilor în cauză. În plus, Tribunalul a considerat că recurenta nu poate fi asimilată unui operator precum reclamanta din Hotărârea Almaz-Antey, întrucât modalitățile sale de acțiune nu puteau fi reduse la o activitate pur comercială.

⁹⁰ A se vedea în acest sens Hotărârea din 28 mai 2013, Abdulrahim/Consiliul și Comisia (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punctul 70), și Hotărârea din 6 iunie 2013, Ayadi/Comisia (C-183/12 P, nepublicată, EU:C:2013:369, punctul 68 și jurisprudența citată).

⁹¹ Cu privire la chestiunea afectării individuale, care a fost de asemenea constatată, a se vedea punctele 68-72 din Hotărârea Almaz-Antey.

⁹² În această privință nu se poate face nicio distincție semnificativă în scopul aprecierii calității procesuale active și în special a existenței unei afectări directe doar pe baza intensității efectului unei măsuri asupra situației juridice a unei persoane. Este suficient, în opinia noastră, ca un astfel de efect să fie direct și să poată fi efectiv determinat.

⁹³ A se vedea punctele 63 și 64 din Hotărârea Almaz-Antey, care se referă în mod specific la chestiunea afectării directe.

⁹⁴ A se vedea punctul 65 din Hotărârea Almaz-Antey, în care Tribunalul a statuat că „[e]ste de la sine înțeles că revine organismelor stabilite în Uniune sarcina să aplice măsurile menționate, dat fiind că actele adoptate de instituțiile Uniunii nu au, în principiu, vocația de a se aplica în afara teritoriului Uniunii. Aceasta nu înseamnă însă că entitățile afectate de dispozițiile relevante ale [Deciziei din 2014/512/PESC Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2014, L 229, p. 13)] nu sunt vizate în mod direct de măsurile restrictive aplicate în privința lor. Astfel, faptul de a interzice operatorilor din Uniune să efectueze anumite tipuri de operațiuni cu entități stabilite în afara Uniunii echivalează cu a interzice acestor entități să efectueze operațiunile în cauză cu operatori din Uniune. În plus, a admite teza Consiliului în această privință ar însemna să se considere că, chiar în cazul înghețării unor fonduri individuale, persoanele înscrise în listă cărora li se aplică măsurile restrictive nu sunt vizate în mod direct de astfel de măsuri, întrucât aplicarea acestora este în primul rând în sarcina statelor membre ale Uniunii și a persoanelor fizice sau juridice aflate sub jurisdicția lor”.

119. În ceea ce ne privește, considerăm că este total irelevant dacă recurenta este desemnată nominal sau identificată în Regulamentul 2017/2063, în loc să figureze într-o anexă la acesta. În caz contrar, acest lucru ar însemna că dreptul unui reclamant de a introduce o acțiune în temeiul articolului 263 TFUE ar putea fi anulat prin simplul artificiu de a desemna sau de a identifica partea respectivă în chiar corpul regulamentului, iar nu într-o anexă la acesta.

120. Ceea ce este important este mai degrabă efectul sau impactul dispozițiilor atacate și al interdicțiilor pe care acestea le conțin asupra situației juridice a recurenteii decât forma exactă în care sunt prezentate aceste interdicții. Prin urmare, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a arătat, la punctul 36 din hotărârea atacată, că recurenta nu este vizată în mod explicit și specific în dispozițiile atacate într-un mod comparabil cu reclamanta din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Almaz-Antey.

121. În plus, considerăm că, în scopul soluționării chestiunii afectării directe în cauză, nu este relevant faptul că statutul juridic sau activitatea recurenteii nu se limitează la cea a unui operator economic activ pe anumite piețe. Faptul că recurenta, acționând în calitate de stat, dispune de o gamă largă de competențe, care nu sunt numai de natură comercială, nu poate, în sine, să elimine, să reducă sau să schimbe natura directă a efectelor dispozițiilor atacate asupra situației sale juridice⁹⁵. Arătăm în această privință că, pe lângă cerința potrivit căreia o acțiune trebuie formulată de o persoană fizică sau juridică, articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu impune alte cerințe privitoare la statutul sau la capacitatea unei astfel de persoane⁹⁶.

122. Adăugăm de asemenea că, în mod contrar susținerilor Consiliului, abordarea chestiunii afectării directe pe care o susținem în prezentele concluzii în privința recurenteii nu creează nicio normă nouă sau „cale legală”⁹⁷ care să confere în mod automat calitatea procesuală activă statelor terțe în cadrul acțiunilor în anulare exercitate în temeiul articolului 263 TFUE cu privire la măsurile restrictive. Mai degrabă, ceea ce propunem Curții este să își urmeze jurisprudența existentă și doar să o adapteze la această nouă categorie de acțiuni. În plus și, din nou, contrar susținerilor Consiliului, normele referitoare la calitatea procesuală activă prevăzute la articolul 263 TFUE, în special la al patrulea paragraf din acesta, se întemeiază mai degrabă pe criteriile obiective care au fost stabilite prin acest tratat și interpretate de instanțele Uniunii decât pe existența sau pe lipsa unui mecanism de reciprocitate în materia capacității procesuale active între Uniune și statele terțe.

VII. Concluzie

123. Pentru toate motivele sus-menționate, propunem, așadar, Curții să constate că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că prezenta acțiune era inadmisibilă ca urmare a lipsei calității procesuale active a recurenteii în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În consecință, propunem ca prezenta cauză să fie trimisă Tribunalului spre rejudecare, pentru ca acesta să se poată pronunța cu privire la toate aspectele privind admisibilitatea rămase nesoluționate, invocate în cadrul acțiunii în anulare introduse de recurentă, precum și pe fondul acestei acțiuni.

⁹⁵ Cu toate că reclamanta din cauza Almaz-Antey era o societate pe acțiuni care își desfășoară activitatea în sectorul apărării, iar nu un stat, dat fiind că recurenta are calitatea de persoană juridică în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, nu vedem niciun motiv pentru a ne îndepărta de raționamentul Tribunalului, exprimat în hotărârea menționată referitor la afectarea directă, în privința recurenteii din cadrul prezentului recurs.

⁹⁶ Este posibil să existe o singură altă cerință relevantă: cea potrivit căreia recurenta trebuie să aibă un interes în soluționarea acțiunii sale (*un intérêt à agir*), însă acest aspect nu este contestat în cadrul prezentei proceduri.

⁹⁷ Pentru a utiliza limbajul Consiliului.