



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

22 iunie 2021 *

„Recurs – Politica externă și de securitate comună (PESC) – Măsuri restrictive adoptate având în vedere situația din Venezuela – Acțiune în anulare introdusă de un stat terț – Admisibilitate – Articolul 263 al patrulea paragraf TFUE – Calitate procesuală activă – Condiția potrivit căreia reclamantul trebuie să fie vizat direct de măsura care face obiectul acțiunii sale – Noțiunea de «persoană juridică» – Interesul de a exercita acțiunea – Act cu caracter normativ care nu presupune măsuri de executare”

În cauza C-872/19 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 28 noiembrie 2019,

Republica Bolivariană a Venezuelei, reprezentată de L. Giuliano și F. Di Gianni, avocați,

recurentă,

cealaltă parte din procedură fiind:

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de P. Mahnič și A. Antoniadis, în calitate de agenți,

pârât în primă instanță,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, doamna R. Silva de Lapuerta, vicepreședintă, doamna A. Prechal, domnii M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin și N. Wahl, președinți de cameră, domnii E. Juhász (raportor) și T. von Danwitz, doamnele C. Toader și L. S. Rossi și domnii I. Jarukaitis și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul G. Hogan,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 20 ianuarie 2021,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Republica Bolivariană a Venezuelei solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 20 septembrie 2019, Venezuela/Consiliul (T-65/18, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2019:649), prin care s-a respins acțiunea având ca obiect anularea, în primul rând, a Regulamentului (UE) 2017/2063 al Consiliului din 13 noiembrie 2017 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2017, L 295, p. 21), în al doilea rând, a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2018/1653 al Consiliului din 6 noiembrie 2018 privind punerea în aplicare a Regulamentului 2017/2063 (JO 2018, L 276, p. 1) și, în al treilea rând, a Deciziei (PESC) 2018/1656 a Consiliului din 6 noiembrie 2018 de modificare a Deciziei (PESC) 2017/2074 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2018, L 276, p. 10), în măsura în care dispozițiile acestora privesc Republica Bolivariană a Venezuelei.

Cadrul juridic

- 2 La 13 noiembrie 2017, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia (PESC) 2017/2074 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela (JO 2017, L 295, p. 60).
- 3 Al doilea paragraf al articolului 13 din Decizia 2017/2074 prevede că această decizie se reexaminează permanent și că se reînnoiește sau se modifică, dacă acest lucru este oportun, în cazul în care Consiliul consideră că obiectivele sale nu au fost îndeplinite. Inițial, primul paragraf al aceluiași articol prevedea că Decizia 2017/2074 se aplica până la 14 noiembrie 2018. Decizia 2018/1656 a reînnoit măsurile respective având în vedere situația din Venezuela, prevăzând că Decizia 2017/2074 se aplica până la 14 noiembrie 2019, și a modificat mențiunea 7 din anexa I la această din urmă decizie, care privește una dintre persoanele fizice vizate de măsurile restrictive respective.
- 4 În aceeași zi, Consiliul a adoptat și Regulamentul 2017/2063, în temeiul articolului 215 TFUE și al Deciziei 2017/2074.
- 5 Potrivit considerentului (1) al Regulamentului 2017/2063, „[a]vând în vedere deteriorarea continuă a democrației, a statului de drept și a drepturilor omului în Venezuela, Uniunea [Europeană] și-a exprimat în repetate rânduri îngrijorarea și a invitat toți actorii politici și instituțiile din Venezuela să coopereze în mod constructiv în direcția soluționării crizei din această țară, cu respectarea deplină a statului de drept și a drepturilor omului, a instituțiilor democratice și a separării puterilor”.
- 6 Articolul 2 din acest regulament prevede:
„(1) Se interzice:
(a) furnizarea, în mod direct sau indirect, de asistență tehnică, de servicii de brokeraj și de alte servicii în legătură cu produsele și tehnologiile enumerate în Lista comună a [Uniunii] cuprinzând echipamentele militare (denumită în continuare «Lista comună cuprinzând produsele militare») și de furnizarea, fabricarea, întreținerea și utilizarea de produse și tehnologii enumerate în Lista comună cuprinzând produsele militare, oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela;

(b) furnizarea, în mod direct sau indirect, de finanțare sau de asistență financiară în legătură cu produsele și tehnologiile enumerate în Lista comună cuprinzând produsele militare, incluzând în special granturi, împrumuturi și asigurări ale creditelor de export, precum și asigurări și reasigurări, pentru orice vânzare, furnizare, transfer sau export de astfel de articole sau pentru furnizarea de asistență tehnică aferentă, de servicii de brokeraj și de alte servicii, în mod direct sau indirect, oricărei persoane, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela.

(2) Interdicția de la alineatul (1) nu se aplică executării contractelor încheiate înainte de 13 noiembrie 2017 sau contractelor accesorii necesare pentru executarea unor astfel de contracte, cu condiția ca acestea să respecte Poziția comună 2008/944/PESC a Consiliului [din 8 decembrie 2008 de definire a normelor comune care reglementează controlul exporturilor de tehnologie și echipament militar (JO 2008, L 335, p. 99)] și în special criteriile prevăzute la articolul 2 din aceasta, și ca persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele care solicită executarea contractului să fi notificat contractul autorității competente a statului membru în care sunt stabilite în termen de 5 zile lucrătoare de la intrarea în vigoare a prezentului regulament.”

7 Articolul 3 din regulamentul menționat prevede:

„Se interzice:

- (a) vânzarea, furnizarea, transferul sau exportul, în mod direct sau indirect, de echipamente care ar putea fi utilizate în scopul represiunii interne, enumerate în anexa I, indiferent dacă acestea provin sau nu din Uniune, către orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela;
- (b) furnizarea de asistență tehnică și de servicii de brokeraj și alte servicii în legătură cu echipamentele menționate la litera (a), în mod direct sau indirect, oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela;
- (c) furnizarea de finanțare sau de asistență financiară, inclusiv în special granturi, împrumuturi și asigurări ale creditelor de export, precum și asigurări și reasigurări, în legătură cu echipamentele menționate la litera (a), în mod direct sau indirect, oricărei persoane fizice sau juridice, entități sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela.”

8 Potrivit articolului 4 din același regulament:

„(1) Prin derogare de la articolele 2 și 3, autoritățile competente ale statelor membre enumerate în anexa III pot autoriza, în condițiile pe care le consideră adecvate:

- (a) furnizarea de finanțare, de asistență financiară și de asistență tehnică în legătură cu:
 - (i) echipamente militare neletale, destinate exclusiv unor scopuri umanitare sau de protecție ori unor programe de consolidare instituțională ale Organizației Națiunilor Unite (ONU) și ale Uniunii sau ale statelor membre ale acesteia sau ale organizațiilor regionale și subregionale;
 - (ii) materiale destinate operațiunilor de gestionare a crizelor ale ONU și ale Uniunii sau ale organizațiilor regionale și subregionale;

- (b) vânzarea, furnizarea, transferul sau exportul de echipamente care ar putea fi utilizate în scopul represiunii interne, precum și finanțarea, asistența financiară și asistența tehnică aferentă, destinate exclusiv unor scopuri umanitare sau de protecție ori programelor de consolidare instituțională ale ONU sau ale Uniunii ori operațiunilor de gestionare a crizelor ale ONU și ale Uniunii sau ale organizațiilor regionale și subregionale;
 - (c) vânzarea, furnizarea, transferul sau exportul de echipamente de deminare sau de materiale folosite în operațiuni de deminare, precum și finanțarea, asistența financiară și asistența tehnică aferentă.
- (2) Autorizațiile menționate la alineatul (1) pot fi acordate numai în cazul în care precedă activitatea pentru care sunt solicitate.”

9 Articolul 6 din Regulamentul 2017/2063 prevede:

„(1) Se interzice vânzarea, furnizarea, transferul sau exportul, direct sau indirect, al echipamentelor, al tehnologiei sau al produselor software identificate în anexa II, indiferent dacă provin sau nu din Uniune, către orice persoană, entitate sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela, cu excepția cazului în care autoritatea competentă a statului membru relevant, astfel cum este identificată pe site-urile internet enumerate în anexa III, a acordat o autorizație prealabilă în acest sens.

(2) Autoritățile competente ale statelor membre, astfel cum sunt identificate pe site-urile internet enumerate în anexa III, nu acordă nicio autorizație în temeiul alineatului (1) 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.

(3) Anexa II include numai echipamentele, tehnologia sau produsele software destinate în principal utilizării în monitorizarea sau interceptarea comunicațiilor prin internet sau telefon.

(4) Statul membru respectiv informează celelalte state membre și Comisia cu privire la orice autorizație acordată în temeiul prezentului articol, în termen de patru săptămâni de la autorizare.”

10 Articolul 7 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„Cu excepția cazului în care autoritatea competentă a statului membru relevant, astfel cum este identificată pe site-urile internet enumerate în anexa III, a acordat o autorizație prealabilă, în conformitate cu articolul 6 alineatul (2), se interzice:

- (a) furnizarea, în mod direct sau indirect, de asistență tehnică sau de servicii de brokeraj în legătură cu echipamentele, tehnologia sau produsele software identificate în anexa II ori în legătură cu instalarea, furnizarea, fabricarea, întreținerea și utilizarea echipamentelor și a tehnologiei identificate în anexa II sau cu furnizarea, instalarea, operarea sau modernizarea oricărui produs software identificat în anexa II, către orice persoană, entitate sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela;

- (b) furnizarea, în mod direct sau indirect, de finanțare sau de asistență financiară în legătură cu echipamentele, tehnologia și produsele software identificate în anexa II, către orice persoană, entitate sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela;
- (c) 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.”

11 Articolul 20 din Regulamentul 2017/2063 prevede:

„Prezentul regulament 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.”

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

- 12 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 6 februarie 2018, Republica Bolivariană a Venezuelei a introdus o acțiune prin care a solicitat anularea Regulamentului 2017/2063, în măsura în care dispozițiile acestuia o privesc.
- 13 Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 3 mai 2018, Consiliul a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 23 din hotărârea atacată, Consiliul a invocat în cadrul acestei excepții trei motive de inadmisibilitate, și anume, în primul rând, că Republica Bolivariană a Venezuelei nu ar avea interesul de a exercita acțiunea, în al doilea rând, că dispozițiile Regulamentului 2017/2063 nu ar privi-o direct și, în al treilea rând, că nu ar fi o „persoană fizică sau juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. În temeiul articolului 130 alineatul (6) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, acesta a hotărât să deschidă faza orală a procedurii, pe care a limitat-o la admisibilitatea acțiunii.
- 14 Prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 17 ianuarie 2019, Republica Bolivariană a Venezuelei, în temeiul articolului 86 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, a adaptat cererea introductivă, astfel încât aceasta a vizat și Decizia 2018/1656, și Regulamentul de punere în aplicare 2018/1653, în măsura în care dispozițiile lor o privesc.

- 15 În hotărârea atacată, Tribunalul a considerat mai întâi că, în măsura în care era îndreptată împotriva Regulamentului 2017/2063, acțiunea avea ca obiect numai articolele 2, 3, 6 și 7 din acesta.
- 16 În continuare, Tribunalul a decis să examineze numai al doilea motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu, și anume că aceste dispoziții nu ar privi direct Republica Bolivariană a Venezuelei, a admis acest motiv și, prin urmare, a respins acțiunea ca inadmisibilă în măsura în care era îndreptată împotriva articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063.
- 17 În sfârșit, Tribunalul a respins acțiunea ca inadmisibilă și în măsura în care aceasta a vizat anularea Deciziei 2018/1656 și a Regulamentului de punere în aplicare 2018/1653, pentru motivul, pe de o parte, că, în măsura în care articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 nu priveau direct Republica Bolivariană a Venezuelei, situația ar fi aceeași în ceea ce privește Regulamentul de punere în aplicare 2018/1653 și, pe de altă parte, că din articolul 86 din Regulamentul de procedură al Tribunalului rezultă că, în cadrul unui memoriu în adaptare, un reclamant poate solicita anularea unui act care înlocuiește sau modifică un alt act numai dacă anularea acestuia din urmă a fost solicitată în cererea introductivă. Or, Tribunalul a constatat că Decizia 2018/1656 modifică Decizia 2017/2074, a cărei anulare nu ar fi fost solicitată de Republica Bolivariană a Venezuelei în actul său de sesizare a instanței.

Concluziile părților în fața Curții

- 18 Republica Bolivariană a Venezuelei solicită Curții:
- anularea hotărârii atacate;
 - declararea acțiunii pe care a trimis-o la Tribunal ca fiind admisibilă și trimiterea cauzei spre judecare Tribunalului pentru ca acesta să se pronunțe asupra fondului, precum și
 - obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 19 Consiliul solicită Curții:
- respingerea recursului și
 - obligarea Republicii Bolivariene a Venezuelei la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

Observații introductive

- 20 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate în primul rând că, prin recursul formulat, Republica Bolivariană a Venezuelei contestă exclusiv raționamentul prin care Tribunalul a declarat inadmisibilă acțiunea sa, în măsura în care este îndreptată împotriva articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063. În schimb, întrucât acest recurs nu privește partea din hotărârea atacată în care a fost declarată inadmisibilă acțiunea acestui stat terț prin care a solicitat anularea Regulamentului de punere în aplicare 2018/1653, precum și a Deciziei 2018/1656, este necesar să se considere că Tribunalul s-a pronunțat definitiv în această privință.

- 21 În al doilea rând, trebuie amintit 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 (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 106).
- 22 În al treilea rând, potrivit unei jurisprudențe consacrate, Curtea se poate pronunța, dacă este necesar din oficiu, asupra unui motiv de ordine publică întemeiat pe nerespectarea condițiilor de admisibilitate prevăzute la articolul 263 TFUE (a se vedea printre altele Ordonanța din 15 aprilie 2010, Makhteshim-Agan Holding și alții/Comisia, C-517/08 P, nepublicată, EU:C:2010:190, punctul 54, și Hotărârea din 21 ianuarie 2021, Germania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punctul 101).
- 23 În speță, trebuie să se ridice din oficiu chestiunea dacă Republica Bolivariană a Venezuelei trebuie considerată „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, iar aceasta să fie examinată în primul rând, din moment ce răspunsul la chestiunea menționată este necesar pentru examinarea celui de al doilea motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu, în discuție în cadrul motivului unic al recursului și potrivit căruia articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul nr. 2017/2063 nu ar privi direct Republica Bolivariană a Venezuelei.
- 24 Prin Decizia Curții din 7 iulie 2020, părțile au fost invitate să își exprime poziția cu privire la chestiunea dacă un stat terț trebuie considerat „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE. Conform articolului 24 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, Curtea a adresat o invitație de aceeași natură Comisiei Europene și statelor membre. Cu privire la această chestiune, au prezentat observații Regatul Belgiei, Republica Bulgaria, Republica Federală Germania, Republica Elenă, Republica Estonia, Republica Lituania, Republica Polonă, Republica Slovenia, Republica Slovacă, Regatul Suediei și Regatul Țărilor de Jos, precum și Comisia.
- 25 Republica Bolivariană a Venezuelei consideră că nici modul de redactare a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, nici obiectivul sau contextul acestei dispoziții nu furnizează nicio indicație, nici măcar indirectă, care să permită excluderea sa din noțiunea de „persoană juridică” în sensul acestei dispoziții.
- 26 Consiliul consideră, dimpotrivă, că un stat terț nu trebuie considerat „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, cu excepția cazului în care, în ordinea juridică a Uniunii, i-au fost conferite drepturi specifice în temeiul unui acord încheiat cu aceasta din urmă, excepție care nu s-ar aplica însă în speță.
- 27 Uniunea își dezvoltă relațiile cu state terțe suverane pe scena internațională, iar aceste relații sunt reglementate de dreptul internațional, care, la rândul său, se bazează pe principiul consimțământului. În cadrul acestei ordini juridice, subiectele de drept internațional public nu ar avea un drept automat de a introduce o acțiune la instanțele celorlalte state. Acestea ar avea dreptul să nu se supună jurisdicției unui alt stat sau a unei instanțe internaționale, cu excepția cazului în care și-au exprimat consimțământul în acest sens.

- 28 Statele terțe nu ar face parte din sistemul juridic instituit de Uniune și nu pot, în principiu, să aibă acces la instanțele Uniunii. Pe de altă parte, a permite unui stat terț care face obiectul unor măsuri restrictive generale să conteste aceste măsuri pe baza condițiilor care autorizează accesul la instanțele Uniunii al persoanelor care fac obiectul unor măsuri individuale ar fi contrar distincției stabilite de tratate între măsurile restrictive generale și individuale și ar avea ca efect suplimentar o extindere nejustificată a întinderii competenței conferite instanțelor Uniunii în ceea ce privește dispozițiile referitoare la politica externă și de securitate comună (PESC) sau la actele adoptate în temeiul acestor dispoziții.
- 29 În sfârșit, a recunoaște unui stat terț calitatea procesuală de a exercita o acțiune împotriva actelor instituțiilor Uniunii în împrejurări precum cele din speță ar putea dezavantaja Uniunea în raport cu partenerii săi internaționali, ale căror decizii suverane privind relațiile lor internaționale sau politicile lor comerciale și economice nu pot fi contestate în fața instanțelor lor, și ar limita astfel în mod nejustificat Uniunea în derularea politicilor și a relațiilor sale internaționale. Această considerație este valabilă cu atât mai mult în cadrul prezentei acțiuni, în care un stat terț contestă dispozițiile unui act intern al Uniunii de punere în aplicare a unei decizii politice a Consiliului de a restrânge relațiile economice cu acel stat. Statele terțe, sub pretextul că sunt reclamanți individuali, nu ar trebui să fie autorizate să utilizeze instanțele Uniunii ca modalitate deturnată de a soluționa diferendele internaționale între subiecte de drept internațional public.
- 30 Guvernele elen, polonez, sloven, slovac și suedez apreciază în esență că nu se poate considera, în principiu, că un stat terț se încadrează în sfera noțiunii de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 31 Această noțiune ar face trimitere în esență la entitățile cu personalitate juridică în temeiul dreptului unui stat membru sau al unui stat terț, dar nu și la înseși aceste state, în raport cu care Uniunea nu ar dispune, de altfel, de competență normativă. Conform articolului 215 alineatul (2) TFUE, măsurile restrictive ar fi adresate persoanelor fizice sau juridice, unor grupuri sau unor entități fără caracter statal, însă nu ar fi luate împotriva unor state terțe.
- 32 A considera că statele terțe intră în sfera noțiunii de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, fără să fi încheiat cu Uniunea vreun acord care să definească raporturile juridice dintre părțile la acesta, ar limita Uniunea în mod inadecvat în punerea în aplicare a politicilor și a relațiilor sale internaționale și ar dezavantaja-o în relațiile internaționale. Într-adevăr, unul dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional este reciprocitatea. Or, a permite statelor terțe să formuleze asemenea acțiuni în fața instanțelor Uniunii împotriva actelor Uniunii ar risca să compromită reciprocitatea dintre Uniune și aceste state. Astfel, statele terțe ar avea posibilitatea de a contesta actele Uniunii în fața instanțelor acesteia, fără a se garanta că Uniunea poate ataca actele naționale ale acestor state, nici individual, nici în cadrul diferitor asociații de state în care acestea sunt membre.
- 33 În schimb, guvernele belgian, bulgar, german, estonian, leton, lituanian și neerlandez consideră în esență că un stat terț intră în sfera noțiunii de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 34 În opinia acestora, este incontestabil că un stat terț are personalitate juridică și că este persoană juridică, în sensul dreptului internațional public. În cazul în care un stat terț nu ar putea fi calificat drept „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, nu ar fi

astfel în măsură să își protejeze interesele, chiar dacă este cert că drepturile sale au fost încălcate și că poate dovedi corespunzător cerințelor legale că sunt îndeplinite toate condițiile necesare pentru introducerea unei acțiuni.

- 35 În această situație, ar fi de asemenea clar că poziția unui stat terț precum cea a Republicii Bolivariene a Venezuelei nu poate fi asimilată celei a instituțiilor Uniunii sau a statelor membre, care sunt reclamante, în sensul articolului 263 primul paragraf TFUE, astfel încât admisibilitatea acțiunii unui stat terț ar trebui să fie apreciată în raport cu articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 36 Pe de altă parte, a refuza unui stat terț dreptul la protecție jurisdicțională efectivă împotriva unui act al Uniunii care îi produce prejudicii, chiar dacă acest stat respectă toate condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, ar însemna să se adopte o concepție restrictivă a statului de drept, valoare pe care se întemeiază Uniunea, conform articolului 2 TUE.
- 37 Comisia apreciază că noțiunea de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, poate fi înțeleasă în mai multe moduri. Pe de o parte, o interpretare a acestei noțiuni întemeiată pe principiul egalității statelor ar conduce la a se considera că statele terțe intră în sfera noțiunii menționate numai dacă efectuează acte de administrare (*acta iure gestionis*) sau au acces la instanțele Uniunii în temeiul unui acord internațional încheiat cu Uniunea. O asemenea interpretare ar fi conformă cu principiul protecției jurisdicționale efective, întrucât nu ar nega orice cale de atac statului terț, ci ar acorda acelui stat accesul la instanțele Uniunii în funcție de natura acțiunii exercitate de statul respectiv. Din moment ce regimul măsurilor restrictive, ca și motivele invocate de Republica Bolivariană a Venezuelei pentru a solicita declararea lipsei de validitate a acestor măsuri, precum și relațiile dintre Uniune și acest stat în contextul menționat ar intra în domeniul actelor săvârșite în exercitarea puterii publice (*acta iure imperii*) și ar trebui astfel analizate ca elemente de drept internațional public, Republica Bolivariană a Venezuelei nu ar intra în sfera noțiunii de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 38 Pe de altă parte, potrivit Comisiei, dacă s-ar adopta o interpretare teleologică a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orientată de dorința unui acces extins la instanțele Uniunii, nimic nu s-ar opune ca această dispoziție să fie interpretată astfel încât noțiunea de „persoană juridică” să includă statele terțe, din moment ce aceste state decid să se supună competenței instanțelor Uniunii. Astfel, atunci când Uniunea adoptă un act unilateral care aduce atingere în mod potențial intereselor unui stat terț, iar acel stat alege mai degrabă să introducă o acțiune împotriva actului respectiv la instanțele Uniunii decât să recurgă la un mecanism internațional de soluționare a diferendelor, nimic nu ar justifica refuzul instanțelor Uniunii de a soluționa, în principiu, o asemenea acțiune, fără a examina dacă sunt îndeplinite toate condițiile aplicabile privind admisibilitatea.
- 39 Comisia arată că își exprimă preferința pentru a doua abordare menționată la punctul anterior, pentru motivul că dintr-o interpretare restrictivă a noțiunii de „persoană juridică” ar rezulta că, în lipsa unui acord internațional încheiat între state terțe și Uniune, aceste state nu s-ar putea supune în mod voluntar competenței instanțelor Uniunii.
- 40 Potrivit articolului 19 alineatul (3) litera (a) TUE, 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. Potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și la al doilea paragraf ale acestui

articol, 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.

- 41 În speță, trebuie să se analizeze dacă un stat terț precum Republica Bolivariană a Venezuelei, care nu poate introduce o acțiune în temeiul articolului 263 al doilea paragraf TFUE, poate fi considerat „persoană juridică” în sensul celui de al patrulea paragraf al acestui articol.
- 42 În această privință, trebuie să se arate că, întrucât această dispoziție nu face nicio trimitere la legislațiile naționale în ceea ce privește semnificația care trebuie reținută pentru noțiunea de „persoană juridică”, aceasta trebuie să fie considerată o noțiune autonomă a dreptului Uniunii, care trebuie interpretată în mod uniform pe teritoriul acesteia din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, punctul 34). Astfel, conform unei jurisprudențe constante, noțiunea de „persoană juridică” care figurează la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie interpretată ținându-se seama nu numai de formularea acestei dispoziții, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care ea face parte (a se vedea printre altele Hotărârea din 6 octombrie 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punctul 61 și jurisprudența citată).
- 43 În ceea ce privește termenii articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, trebuie să se arate că nici din această dispoziție, nici din alte dispoziții ale dreptului primar al Uniunii nu reiese că anumite categorii de persoane juridice nu s-ar putea prevala de facultatea să se constituie parte în fața instanțelor Uniunii. Această constatare tinde astfel să indice că nicio „persoană juridică” nu ar trebui să fie privată, în principiu, de facultatea de a introduce o acțiune în anulare prevăzută la același articol 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 44 Jurisprudența Curții indică în această privință că noțiunea de „persoană juridică” utilizată la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE nu poate primi o interpretare restrictivă.
- 45 Astfel, deși acțiunea unei entități regionale sau locale nu poate fi asimilată cu acțiunea unui stat membru, prevăzută la articolul 263 al doilea paragraf TFUE (a se vedea în acest sens Ordonanța din 26 noiembrie 2009, Região autónoma dos Açores/Consiliul, C-444/08 P, nepublicată, EU:C:2009:733, punctul 31), o asemenea entitate, în măsura în care are personalitate juridică, poate totuși, în principiu, să introducă o acțiune în anulare în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE (a se vedea în acest sens Ordonanța din 1 octombrie 1997, Regione Toscana/Comisia, C-180/97, EU:C:1997:451, punctele 10-12, precum și Hotărârea din 22 noiembrie 2001, Nederlandse Antillen/Consiliul, C-452/98, EU:C:2001:623, punctul 51).
- 46 De altfel, din jurisprudență reiese într-un mod mai general că nu numai persoanele juridice private, ci și entitățile publice au calitate procesuală activă în conformitate cu articolul 263 al patrulea paragraf TFUE (a se vedea cu titlu de exemplu Hotărârea din 1 februarie 2018, Deutsche Bahn și alții/Comisia, C-264/16 P, nepublicată, EU:C:2018:60, punctul 2, și Hotărârea din 4 februarie 2020, Uniwersytet Wrocławski și Polonia/REA, C-515/17 P și C-561/17 P, EU:C:2020:73, punctul 69).
- 47 Curtea a admis de altfel că o organizație care nu are personalitate juridică trebuie să aibă calitatea de a contesta măsurile restrictive care îi sunt impuse pentru motivul că, dacă legiuitorul Uniunii apreciază că o entitate are o existență suficientă pentru a face obiectul unor măsuri restrictive,

trebuie să se accepte, din motive de coerență și de dreptate, că această entitate continuă să aibă o existență suficientă pentru a contesta aceste măsuri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 ianuarie 2007, PKK și KNK/Consiliul, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punctul 112).

- 48 În ceea ce privește interpretarea contextuală și teleologică a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, trebuie amintit că existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii este inerentă existenței unui stat de drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 41). Astfel, din articolul 2 TUE rezultă că Uniunea se întemeiază pe valori precum statul de drept, care sunt comune statelor membre într-o societate caracterizată printre altele prin justiție (Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 62).
- 49 Pe de altă parte, principiul potrivit căruia Uniunea se întemeiază printre altele pe valoarea statului de drept rezultă atât din cuprinsul articolului 2 TUE, care figurează printre dispozițiile comune ale Tratatului UE, cât și din cuprinsul articolului 21 TUE, privind acțiunea externă a Uniunii, la care face trimitere articolul 23 TUE, referitor la PESC (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 50 În aceste condiții, o interpretare a articolului 263 al patrulea paragraf TFUE în lumina principiilor controlului jurisdicțional efectiv și statului de drept pledează în favoarea considerației că un stat terț ar trebui să aibă calitate procesuală activă, în calitate de „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, atunci când sunt îndeplinite celelalte condiții prevăzute de această dispoziție. O asemenea persoană juridică de drept internațional public este, într-adevăr, la fel de susceptibilă ca o altă persoană sau entitate să fie afectată negativ de un act al Uniunii în drepturile sau în interesele sale și trebuie astfel să fie în măsură, cu respectarea acestor condiții, să urmărească anularea unui asemenea act.
- 51 Această interpretare a noțiunii de „persoană juridică”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, nu este repusă în discuție de argumentele invocate de Consiliu, precum și de anumite guverne care au prezentat observații cu privire la eventuala lipsă a accesului Uniunii la instanțele din state terțe, care nu ar permite contestarea, în fața acestor instanțe, a deciziilor referitoare la propriile relații internaționale, indiferent dacă sunt sau nu de natură comercială.
- 52 Astfel, obligațiile Uniunii de a asigura respectarea valorii statului de drept nu pot fi subordonate în niciun mod unei condiții de reciprocitate în ceea ce privește relațiile întreținute de Uniune cu state terțe.
- 53 Rezultă că Republica Bolivariană a Venezuelei, în calitate de stat cu personalitate juridică internațională, trebuie considerată „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

Cu privire la motivul unic

Argumentația părților

- 54 În susținerea recursului, Republica Bolivariană a Venezuelei invocă un motiv unic, întemeiat pe faptul că Tribunalul ar fi interpretat în mod eronat condiția prevăzută la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, potrivit căreia reclamantul trebuie să fie vizat direct de măsura care face obiectul acțiunii sale.
- 55 În opinia sa, împrejurarea, constatată de Tribunal la punctele 35 și 36 din hotărârea atacată, că nu era înscrisă ca atare în anexa IV sau în anexa V la Regulamentul 2017/2063 în mod analog reclamantei din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 septembrie 2018, Almaz-Antey/Consiliul (T-515/15, nepublicată, EU:T:2018:545), este lipsită de relevanță din moment ce este vizată în mod specific la articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063. Ar fi de asemenea lipsită de relevanță, contrar celor reținute de Tribunal la punctul 40 din hotărârea atacată, împrejurarea că aceasta a acționat sau nu în calitate de operator economic activ pe piețele în cauză, din moment ce articolele menționate o privesc direct din punct de vedere atât juridic, cât și material.
- 56 Consiliul arată că chestiunea dacă articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 privesc direct poziția Republicii Bolivariene a Venezuelei a fost soluționată de Tribunal în hotărârea atacată într-un mod conform cu o jurisprudență constantă, din care ar face parte integrantă Hotărârea din 13 septembrie 2018, Almaz-Antey/Consiliul (T-515/15, nepublicată, EU:T:2018:545). În acest cadru, Tribunalul nu ar fi fost obligat să ia în considerare obiectivul măsurilor restrictive în cauză, care constă în a determina o schimbare în comportamentul guvernului venezuelean. Astfel, nu numai că această luare în considerare ar fi contrară jurisprudenței constante a instanțelor Uniunii, ci ar conduce în egală măsură la extinderea categoriei potențialilor reclamanți astfel încât să includă orice stat terț în privința căruia Uniunea decide, în cadrul politicii sale externe, să întrerupă sau să restrângă, total sau parțial, relațiile economice și financiare.
- 57 Potrivit Consiliului, Tribunalul nu ar fi statuat că Republica Bolivariană a Venezuelei nu era vizată direct doar pentru motivul că era insuficient menționată la articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063. Dimpotrivă, Tribunalul ar fi ajuns la această concluzie pe baza unui ansamblu de elemente pertinente, motivate în mod corespunzător și susținute de jurisprudența relevantă la punctele 35-48 din hotărârea atacată. În plus, în ceea ce privește în mod specific trimiterile făcute la Republica Bolivariană a Venezuelei în aceste articole, ar trebui să se constate că acestea nu o privesc direct. S-ar interzice doar operatorilor economici din Uniune să aibă relații economice și financiare cu persoane fizice sau juridice, entități sau organisme stabilite sau care își desfășoară activitatea pe teritoriul Venezuelei.
- 58 În plus, în ceea ce privește aspectul dacă Tribunalul ar fi trebuit să asimileze Republica Bolivariană a Venezuelei unui operator economic, astfel cum a procedat în privința reclamantei din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 septembrie 2018, Almaz Antey/Consiliul (T-515/15, nepublicată, EU:T:2018:545), Consiliul subliniază că Tribunalul ar fi ținut seama pe deplin de situația specială a Republicii Bolivariene a Venezuelei și că ar fi analizat dacă acest stat putea fi comparat cu un operator economic activ pe o piață specifică, în sensul jurisprudenței. Tribunalul, fără a săvârși o eroare de drept, ar fi concluzionat că nu putea fi realizată o asemenea comparație, întrucât un stat care acționează în calitate de putere publică nu este comparabil cu o entitate privată sau publică, a cărei existență este limitată prin obiectul său.

- 59 În sfârșit, Consiliul arată că Republica Bolivariană a Venezuelei solicită în realitate Curții să stabilească o nouă regulă, potrivit căreia calitatea procesuală activă ar trebui acordată în mod automat statelor terțe care urmăresc să conteste măsuri economice adoptate de Uniune în cadrul politicii sale externe, permițându-le să conteste acte de punere în aplicare a deciziilor adoptate în vederea îndeplinirii obiectivelor legitime ale acțiunii externe a Uniunii, astfel cum sunt definite la articolul 21 TUE, inclusiv prin întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice sau financiare cu unul sau mai multe state terțe, în temeiul articolului 215 alineatul (1) TFUE.
- 60 Or, o asemenea cerere ar fi contrară sistemului de protecție jurisdicțională instituit prin tratate, prin care se urmărește să se asigure protecția drepturilor garantate de dreptul Uniunii. Tratatul nu ar recunoaște statelor terțe niciun drept specific care să le permită să fie tratate în mod egal cu statele membre sau să facă comerț liber și necondiționat cu operatori economici care se situează în Uniune. În consecință, statele terțe nu pot pretinde în mod legitim că un act al Uniunii susceptibil să le supună unui tratament diferențiat a produs în mod direct efecte asupra situației lor juridice.

Aprecieră Curții

- 61 Potrivit unei jurisprudențe constante, condiția potrivit căreia măsura care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică, 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 acestei persoane și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, această punere în aplicare având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (Hotărârea din 5 noiembrie 2019, BCE și alții/Trasta Komerbanka și alții, C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 103, precum și Hotărârea din 3 decembrie 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo și alții, C-461/18 P, EU:C:2020:979, punctul 58).
- 62 În hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 nu privesc direct la Republica Bolivariană a Venezuelei, în esență pentru trei motive referitoare la primul criteriu menționat la punctul 61 din prezenta hotărâre.
- 63 În primul rând, la punctul 32 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că articolul 20 din Regulamentul 2017/2063 restrânge aplicarea interdicțiilor prevăzute la articolele 2, 3, 6 și 7 din acest regulament 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 organisme în ceea ce privește orice activitate desfășurată integral sau parțial în cadrul Uniunii.
- 64 În al doilea rând, la punctul 33 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 nu impun vreo interdicție Republicii Bolivariene a Venezuelei. Cel mult, dispozițiile atacate ar putea 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 Republica Bolivariană a Venezuelei poate să achiziționeze produsele și serviciile în cauză.

- 65 În al treilea rând, la punctele 34-41 din hotărârea atacată, Tribunalul a făcut o distincție între prezenta cauză și cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 13 septembrie 2018, Almaz-Antey/Consiliul (T-515/15, nepublicată, EU:T:2018:545). Tribunalul a arătat că în această din urmă cauză reclamanta era vizată în mod expres de actul atacat, întrucât numele său figura în anexa la decizia atacată ca întreprindere căreia i se interzicea vânzarea sau furnizarea produselor și serviciilor în cauză. În schimb, în prezenta cauză, Republica Bolivariană a Venezuelei, ca stat, nu ar fi vizată în mod explicit și specific de articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 într-un mod comparabil cu reclamanta din cauza în care s-a pronunțat hotărârea menționată.
- 66 În această privință, este necesar să se considere că, la punctul 30 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit în mod întemeiat propria jurisprudență potrivit căreia, 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 intervenit.
- 67 În speță, titlul Regulamentului 2017/2063, considerentul (1) al acestuia și modul de redactare a articolelor 2, 3, 6 și 7 din acesta pun în evidență faptul că măsurile restrictive în cauză au fost luate împotriva Republicii Bolivariene a Venezuelei.
- 68 Tribunalul a amintit în mod întemeiat în această privință, la punctul 34 din hotărârea atacată, că a interzice operatorilor Uniunii să efectueze anumite operațiuni, care constituie obiectul articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063, ar însemna ca Republicii Bolivariene a Venezuelei să i se interzică să efectueze operațiunile respective cu acești operatori.
- 69 Or, intrarea în vigoare a Regulamentului 2017/2063 a avut ca efect aplicarea imediată și automată a interdicțiilor prevăzute la articolele 2, 3, 6 și 7 din acesta. Întrucât interdicțiile respective împiedică Republica Bolivariană a Venezuelei să achiziționeze numeroase produse și servicii, dispozițiile menționate produc în mod direct efecte asupra situației juridice a acestui stat. În plus, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 110 din concluzii, reiese în special din articolele 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 că mențiunea „orice persoană, entitate sau organism din Venezuela ori în scopul utilizării în Venezuela” în cadrul interdicțiilor respective include guvernul venezuelean, organismele publice, întreprinderile sau agențiile din Venezuela sau orice persoană ori entitate care acționează în numele sau sub comanda acestora.
- 70 În această privință, trebuie să se arate că, pentru a constata că articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 privesc direct Republica Bolivariană a Venezuelei, nu este necesar să se distingă după cum asemenea operațiuni comerciale sunt efectuate *iure gestionis* sau *iure imperii*, o asemenea distincție neputând fi dedusă nici din articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, nici din orice altă dispoziție a dreptului Uniunii.
- 71 Pe de altă parte, împrejurarea că măsurile restrictive în discuție nu constituie un impediment absolut pentru Republica Bolivariană a Venezuelei de a achiziționa bunurile și serviciile vizate de articolele menționate, acest stat menținându-și capacitatea de a le achiziționa în afara teritoriului Uniunii prin intermediul unor persoane care nu sunt supuse măsurilor respective, nu repune în discuție concluzia potrivit căreia interdicțiile prevăzute la aceste articole privesc direct Republica Bolivariană a Venezuelei. Astfel, în ceea ce privește interdicțiile precum cele prevăzute la articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063, condiția potrivit căreia asemenea măsuri privesc direct o persoană juridică nu implică faptul că persoana respectivă se află în imposibilitate absolută de a achiziționa bunurile și serviciile în discuție.

- 72 Este de asemenea lipsit de relevanță, pentru a verifica dacă articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 privesc direct Republica Bolivariană a Venezuelei, că activitatea acestui stat terț nu se limitează la cea a unui operator economic activ pe anumite piețe.
- 73 Rezultă că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că măsurile restrictive în discuție nu produceau în mod direct efecte asupra situației juridice a Republicii Bolivariene a Venezuelei și când a admis, pe acest temei, al doilea motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu.
- 74 În aceste condiții, este necesară admiterea motivului unic invocat de Republica Bolivariană a Venezuelei și anularea hotărârii atacate, în măsura în care prin aceasta a fost respinsă ca inadmisibilă acțiunea Republicii Bolivariene a Venezuelei având ca obiect anularea Regulamentului 2017/2063.

Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului

- 75 În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea anulează decizia Tribunalului. Astfel, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată sau, dacă nu este cazul, să trimită cauza Tribunalului pentru a se pronunța asupra acesteia.
- 76 În speță, Curtea dispune de elementele necesare pentru a se pronunța definitiv cu privire la admisibilitatea acțiunii introduse de Republica Bolivariană a Venezuelei.
- 77 În fața Tribunalului, în cadrul excepției sale de inadmisibilitate, Consiliul a invocat trei motive de inadmisibilitate a acțiunii, dintre care numai al doilea a fost examinat în parte de Tribunal. Întrucât chestiunea dacă Republica Bolivariană a Venezuelei este „persoană juridică” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, astfel cum este vizată de al treilea motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu în fața Tribunalului, a fost examinată din oficiu la punctele 40-53 din prezenta hotărâre, rămâne să se examineze, pe de o parte, primul motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu și întemeiat pe lipsa unui interes de a exercita acțiunea și, pe de altă parte, aspectul celui de al doilea motiv de inadmisibilitate în privința căruia Tribunalul nu s-a pronunțat, verificându-se dacă în speță este îndeplinit criteriul potrivit căruia măsurile restrictive în discuție nu trebuie să lase nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea lor în aplicare, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

Cu privire la primul motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu și întemeiat pe lipsa interesului de a exercita acțiunea

Argumentația părților

- 78 Prin intermediul primului motiv de inadmisibilitate, Consiliul susține că Republica Bolivariană a Venezuelei nu are interes să solicite în fața instanțelor Uniunii anularea măsurilor restrictive în discuție. Aceste măsuri nu ar modifica în mod distinct situația juridică a Republicii Bolivariene a Venezuelei, întrucât nu ar produce niciun efect juridic obligatoriu nici pentru acest stat ca atare, nici pe teritoriul său.

- 79 Astfel cum ar reieși în mod clar din articolul 20 din Regulamentul 2017/2063, domeniul de aplicare al acestui regulament ar fi limitat la teritoriul statelor membre și la persoanele aflate sub jurisdicția unui stat membru. În plus, motivele care au determinat Curtea să statueze, în Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punctele 131-133), că Front populaire pour la libération de la sagaia-el-hamra et du rio de oro (Frontul Polisario) nu putea fi considerat că avea calitate procesuală activă pentru a exercita o acțiune în anularea deciziei atacate în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre ar fi aplicabile prin analogie în cadrul prezentei cauze.
- 80 Republica Bolivariană a Venezuelei apreciază că acest motiv de inadmisibilitate trebuie înlăturat.

Aprecierea Curții

- 81 În măsura în care Consiliul susține că Regulamentul 2017/2063 nu ar produce niciun efect juridic obligatoriu de natură să afecteze interesele Republicii Bolivariene a Venezuelei, trebuie amintit că rezultă dintr-o jurisprudență constantă că acțiunea în anulare trebuie să fie deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituțiile Uniunii, indiferent de natura sau de forma acestora, cu condiția ca ele să urmărească să producă efecte juridice (Hotărârea din 16 iulie 2015, Comisia/Consiliul, C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 26 și jurisprudența citată).
- 82 În această privință, trebuie amintit că existența unui interes de a exercita acțiunea presupune ca anularea actului atacat, prin ea însăși, să poată aduce un beneficiu persoanei fizice sau juridice care a formulat acțiunea (Hotărârea din 21 ianuarie 2021, Germania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punctul 103 și jurisprudența citată).
- 83 Or, din moment ce, pentru motivele expuse la punctele 63-73 din prezenta hotărâre, interdicțiile prevăzute la articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 sunt de natură să aducă atingere intereselor în special economice ale Republicii Bolivariene a Venezuelei, anularea lor, prin ea însăși, poate să îi aducă un beneficiu.
- 84 În ceea ce privește argumentul Consiliului întemeiat pe Hotărârea din 21 decembrie 2016, Consiliul/Frontul Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), este, desigur, adevărat că în această hotărâre Curtea a statuat că Frontul Polisario nu putea fi perceput ca având calitate procesuală activă pentru introducerea unei acțiuni în anularea deciziei Consiliului de aprobare, în numele Uniunii, a Acordului încheiat sub forma unui schimb de scrisori între Uniunea Europeană și Regatul Maroc privind măsurile reciproce de liberalizare referitoare la produse agricole, la produse agricole transformate, la pește și produse pescărești, privind înlocuirea protocoalelor nr. 1, 2 și 3 și a anexelor la acestea, precum și privind modificările la Acordul euro-mediteranean de instituire a unei asocieri între Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Regatul Maroc, pe de altă parte, care a fost semnat la Bruxelles la 13 decembrie 2010 (JO 2012, L 241, p. 4). Or, argumentația prezentată de Frontul Polisario pentru a demonstra că are calitate procesuală activă pentru introducerea unei acțiuni în anularea deciziei menționate se întemeia pe afirmația potrivit căreia acest acord era aplicat în practică, în anumite cazuri, Saharei Occidentale, deși aceasta nu face parte din teritoriul Regatului Maroc, argumentație care însă a fost respinsă de Curte ca fiind nefondată. Curtea a interpretat acordul respectiv în sensul că nu se aplică teritoriului Saharei Occidentale. În schimb, astfel cum s-a arătat la punctele 67 și 69 din prezenta hotărâre, măsurile restrictive prevăzute la articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 au fost luate împotriva Republicii Bolivariene a Venezuelei, întrucât aceste dispoziții o împiedicau să efectueze anumite operațiuni.

- 85 Așadar, primul motiv de inadmisibilitate invocat de Consiliu trebuie să fie înlăturat.

Cu privire la criteriul potrivit căruia măsura contestată nu presupune măsuri de executare, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, și cu privire la celelalte condiții de admisibilitate a acțiunii

- 86 Tribunalul nu a examinat al doilea dintre cele două criterii cumulative care trebuie îndeplinite pentru a constata că măsurile restrictive în discuție privesc direct Republica Bolivariană a Venezuelei, și anume, astfel cum s-a amintit la punctul 61 din prezenta hotărâre, criteriul potrivit căruia aceste măsuri nu trebuie să lase nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea lor în aplicare, această punere în aplicare trebuind să aibă un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare.
- 87 În ipoteza în care acest al doilea criteriu ar fi îndeplinit, ar rămâne să se stabilească dacă sunt îndeplinite și celelalte condiții pentru ca unei persoane juridice să i se recunoască calitatea procesuală pentru a ataca, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, un act al cărui destinatar nu este acea persoană, și anume fie că este vizată individual, fie că un asemenea act constituie un act normativ care nu presupune măsuri de executare.

Argumentația părților

- 88 Potrivit Consiliului, aplicarea articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 necesită adoptarea unor norme intermediare, întrucât aceste articole ar prevedea un sistem de autorizare prealabilă de către autoritățile competente ale statelor membre. În plus, o autorizație prealabilă ar constitui în sine o măsură de executare, iar statele membre ar dispune de o largă putere de apreciere în ceea ce privește condițiile în care ar putea fi acordate asemenea autorizații. Pe baza acestor considerații, Consiliul concluzionează că nu este necesar să se examineze dacă Republica Bolivariană a Venezuelei este vizată individual sau dacă sunt în discuție acte normative care nu presupun măsuri de executare, limitându-se să indice că se opune acestor două ipoteze.
- 89 Republica Bolivariană a Venezuelei apreciază că trebuie înlăturat și al doilea motiv de inadmisibilitate, în măsura în care se referă la criteriul potrivit căruia măsurile restrictive în discuție nu trebuie să lase nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea lor în aplicare. În cererea sa de sesizare a instanței, a arătat că îndeplinea condițiile prevăzute la ipotezele a doua și a treia ale celui de al patrulea paragraf al articolului 263 TFUE, întrucât Regulamentul 2017/2063 este un act normativ care o privește direct și nu presupune măsuri de executare și întrucât, cu titlu subsidiar, este vizată direct și individual de acest act.

Aprecierea Curții

- 90 Rezultă din însuși modul de redactare a articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 că interdicțiile prevăzute de aceste dispoziții, fără a aduce atingere măsurilor de derogare sau de autorizare pe care le prevăd și care nu sunt în discuție în cadrul prezentului litigiu, se aplică fără a lăsa o putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea lor în aplicare. În plus, aceste interdicții sunt aplicabile fără a fi necesară adoptarea unor măsuri de executare nici de către Uniune, nici de către statele membre. În această privință, trebuie să se arate că Regulamentul de punere în aplicare 2018/1653 nu are altă funcție decât modificarea anexei IV la Regulamentul

2017/2063, care conține numai lista persoanelor fizice sau juridice, a entităților sau a organismelor vizate de măsurile de înghețare a fondurilor și a resurselor economice și care nu este avută în vedere de niciuna dintre dispozițiile citate anterior.

- 91 Rezultă că articolele 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063 privesc direct Republica Bolivariană a Venezuelei și că motivul de inadmisibilitate invocat de Consiliu, prin intermediul căruia susține că această condiție nu este îndeplinită în speță, trebuie să fie înlăturat.
- 92 În rest, regulamentul menționat, care are o aplicabilitate generală, întrucât cuprinde dispoziții precum cele prevăzute la articolele 2, 3, 6 și 7 ce interzic unor categorii generale și abstracte de destinatari să efectueze anumite tranzacții cu entități vizate de asemenea în mod general și abstract, și care, din moment ce a fost adoptat în temeiul articolului 215 TFUE și, prin urmare, în conformitate cu procedura fără caracter legislativ prevăzută de această din urmă dispoziție, nu poate fi calificat drept act legislativ, constituie un „act normativ” în sensul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 58-60). În plus, întrucât dispozițiile acestui regulament contestate de Republica Bolivariană a Venezuelei nu presupun măsuri de executare, astfel cum s-a arătat la punctul 90 din prezenta hotărâre, trebuie să se constate că acest stat terț are în mod efectiv calitatea procesuală pentru a formula o acțiune împotriva dispozițiilor menționate, fără a trebui să demonstreze că ele o privesc individual.
- 93 Rezultă că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la a treia ipoteză a celui de al patrulea paragraf al articolului 263 TFUE.
- 94 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că acțiunea introdusă de Republica Bolivariană a Venezuelei în fața Tribunalului este admisibilă în măsura în care solicită anularea articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul 2017/2063.
- 95 Cu toate acestea, întrucât pe fond litigiul nu este în stare de judecată, cauza trebuie trimisă Tribunalului spre rejudecare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 96 Întrucât cauza este trimisă Tribunalului spre rejudecare, cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

- 1) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 20 septembrie 2019, Venezuela/Consiliul (T-65/18, EU:T:2019:649), în măsura în care se respinge acțiunea Republicii Bolivariene a Venezuelei având ca obiect anularea articolelor 2, 3, 6 și 7 din Regulamentul (UE) 2017/2063 al Consiliului din 13 noiembrie 2017 privind măsuri restrictive având în vedere situația din Venezuela.**
- 2) Trimite cauza Tribunalului Uniunii Europene pentru ca acesta să se pronunțe asupra fondului.**
- 3) Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.**

Semnături