



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 22. junija 2021 *

„Pritožba – Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) – Omejevalni ukrepi glede na razmere v Venezueli – Ničnostna tožba, ki jo vloži tretja država – Dopustnost – Člen 263, četrti odstavek, PDEU – Procesno upravičenje – Pogoj, da se ukrep, ki je predmet tožbe, neposredno nanaša na tožečo stranko – Pojem ‚pravna oseba‘ – Pravni interes – Predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov“

V zadevi C-872/19 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 28. novembra 2019,

Bolivarska republika Venezuela, ki jo zastopata L. Giuliano in F. Di Gianni, avvocati,

tožeča stranka,

druga stranka v postopku je

Svet Evropske unije, ki ga zastopata P. Mahnič in A. Antoniadis, agenta,

tožena stranka na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat)

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, A. Prechal, predsednica senata, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin in N. Wahl, predsedniki senatov, E. Juhász (poročevalec), T. von Danwitz, sodnika, C. Toader, L. S. Rossi, sodnici, I. Jarukaitis in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. januarja 2021

izreka naslednjo

* Jezik postopka: angleščina.

Sodbo

- 1 Bolivarska republika Venezuela s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. septembra 2019, Venezuela/Svet (T-65/18, v nadaljevanju: izpodbijana sodba, EU:T:2019:649), s katero je to zavrglo njeno tožbo za razglasitev ničnosti, prvič, Uredbe Sveta (EU) 2017/2063 z dne 13. novembra 2017 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2017, L 295, str. 21), drugič, Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2018/1653 z dne 6. novembra 2018 o izvajanju Uredbe (EU) 2017/2063 (UL 2018, L 276, str. 1) in, tretjič, Sklepa Sveta (SZVP) 2018/1656 z dne 6. novembra 2018 o spremembi Sklepa (SZVP) 2017/2074 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2018, L 276, str. 10) v delih, v katerih se njihove določbe nanašajo na Bolivarsko republiko Venezuelo.

Pravni okvir

- 2 Svet Evropske unije je 13. novembra 2017 sprejel Sklep (SZVP) 2017/2074 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli (UL 2017, L 295, str. 60).
- 3 Drugi odstavek člena 13 Sklepa 2017/2074 določa, da se navedeni sklep redno pregleduje in da se po potrebi obnovi ali spremeni, če Svet meni, da cilji iz tega sklepa niso bili doseženi. Prvotno je prvi odstavek tega člena določal, da se Sklep 2017/2074 uporablja do 14. novembra 2018. S Sklepom 2018/1656 so bili omejevalni ukrepi glede na razmere v Venezueli podaljšani tako, da je bila veljavnost Sklepa 2017/2074 podaljšana do 14. novembra 2019, spremenjena pa je bila tudi točka 7 v Prilogi I k zadnjenavedenemu sklepu, ki se nanaša na eno od fizičnih oseb, na katere se nanašajo navedeni omejevalni ukrepi.
- 4 Svet je istega dne na podlagi člena 215 PDEU in Sklepa 2017/2074 sprejel tudi Uredbo 2017/2063.
- 5 V uvodni izjavi 1 Uredbe 2017/2063 je navedeno, da „[g]lede na vse večje slabljenje demokracije, pravne države in človekovih pravic v Venezueli je [Evropska unija] že večkrat izrazila zaskrbljenost in venezuelske politične akterje ter institucije pozvala, naj konstruktivno sodelujejo pri iskanju rešitve krize v državi, ob tem pa v celoti spoštujejo pravno državo in človekove pravice ter demokratične institucije in delitev oblasti“.
- 6 Člen 2 te uredbe določa:

„1. Prepovedano je:

- (a) neposredno ali posredno zagotavljati tehnično pomoč, posredniške storitve in druge storitve v zvezi z blagom in tehnologijo s Skupnega seznama vojaškega blaga [Unije] (v nadaljnjem besedilu: Skupni seznam vojaškega blaga) in zagotavljanjem, proizvodnjo, vzdrževanjem in uporabo blaga in tehnologije s Skupnega seznama vojaškega blaga vsem fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom v Venezueli ali za uporabo v tej državi;
- (b) neposredno ali posredno zagotavljati financiranje ali finančno pomoč v zvezi z blagom in tehnologijo s Skupnega seznama vojaškega blaga, vključno zlasti s subvencijami, posojili in kreditnim zavarovanjem – vključno z zavarovanjem in pozavarovanjem – izvoza za vse prodaje, pošiljke, transfer ali izvoz takega blaga ali za zagotavljanje povezane tehnične pomoči, posredniških storitev in drugih storitev, posredno ali neposredno vsem osebam, subjektom ali entitetam v Venezueli ali za uporabo v tej državi.

2. Prepoved iz odstavka 1 se ne uporablja za izvrševanje pogodb, sklenjenih pred 13. novembrom 2017, ali pomožnih pogodb, potrebnih za izvrševanje takšnih pogodb, pod pogojem, da so skladni s Skupnim stališčem Sveta 2008/944/SZVP [z dne 8. decembra 2008, ki opredeljuje skupna pravila glede nadzora izvoza vojaške tehnologije in opreme (UL 2008, L 335, str. 99)], zlasti z merili iz člena 2 navedenega skupnega stališča, ter da so fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi, ki želijo izvesti pogodbo, o tej v 5 delovnih dneh po začetku veljavnosti te uredbe uradno obvestile pristojne organe države članice, v kateri imajo sedež.“

7 Člen 3 navedene uredbe določa:

„Prepovedano je:

- (a) neposredno ali posredno prodajati, dobavljati, prenašati ali izvažati opremo iz Priloge I, ki bi jo bilo mogoče uporabiti za notranjo represijo, tudi če po poreklu ni iz Unije, kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Venezueli ali za uporabo v tej državi;
- (b) zagotavljati tehnično pomoč ter posredniške storitve in druge storitve v zvezi z opremo iz točke (a) neposredno ali posredno kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Venezueli ali za uporabo v tej državi;
- (c) zagotavljati financiranje ali tehnično pomoč, vključno zlasti s subvencijami, posojili in kreditnim zavarovanjem – vključno z zavarovanjem in pozavarovanjem – izvoza, v zvezi z opremo iz točke (a) neposredno ali posredno kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Venezueli ali za uporabo v tej državi.“

8 Člen 4 te uredbe določa:

„1. Z odstopanjem od členov 2 in 3 lahko pristojni organi držav članic, ki so naštetih v Prilogi III, pod takšnimi pogoji, kot se jim zdijo primerni, odobrijo:

- (a) financiranje in finančno ter tehnično pomoč, povezano z:
 - (i) nesmrtonosno vojaško opremo, ki je namenjena izključno humanitarni ali zaščitni uporabi ali programom Združenih narodov (ZN), Unije ter njenih držav članic ali regionalnih in podregionalnih organizacij v zvezi z vzpostavljanjem institucij;
 - (ii) operacijami ZN in Unije ali regionalnih in podregionalnih organizacij v zvezi s kriznim upravljanjem;
- (b) prodajo, dobavo, prenos ali izvoz opreme, ki bi jo bilo mogoče uporabiti za notranjo represijo, ter povezanega financiranja ter finančne in tehnične pomoči, namenjene zgolj za uporabo v humanitarne ali zaščitne namene, za programe ZN ali Unije v zvezi z vzpostavljanjem institucij ali kot material za operacije Unije in ZN ali regionalnih in podregionalnih organizacij v zvezi s kriznim upravljanjem;
- (c) prodajo, dobavo, prenos ali izvoz opreme za odstranjevanje min in materiala, ki se uporablja pri operacijah odstranjevanja min, ter povezanega financiranja ter finančne in tehnične pomoči.

2. Odobritve iz odstavka 1 se lahko dodelijo samo pred začetkom dejavnosti, za katero se zaprosijo.“

9 Člen 6 Uredbe št. 2017/2063 določa:

„1. Prepovedano je neposredno ali posredno prodajati, dobavljati, prenašati ali izvažati opremo, tehnologijo ali programsko opremo iz Priloge II, ne glede na to, ali izvira iz Unije ali ne, vsem osebam, subjektom ali organom v Venezueli ali za uporabo v Venezueli, razen če je pristojni organ zadevne države članice, naveden na seznamu spletnih mest iz Priloge III, dal predhodno odobritev.

2. Pristojni organi držav članic, navedeni na seznamu spletnih mest iz Priloge III, ne dajo predhodne odobritve iz odstavka 1, če utemeljeno sklepajo, da bodo venezuelska vlada, javni organi, gospodarske združbe in agencije ali osebe oziroma subjekti, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih, uporabljali zadevno opremo, tehnologijo ali programsko opremo [za] notranjo represijo.

3. V Prilogi II je navedena oprema, tehnologija ali programska oprema, ki se uporablja predvsem za spremljanje ali prestrezanje spletnih ali telefonskih komunikacij.

4. Zadevna država članica obvesti druge države članice in Komisijo o vseh odobritvah, izdanih na podlagi tega člena, v roku štirih tednov po odobritvi.“

10 Člen 7(1) te uredbe določa:

„Razen če je pristojni organ zadevne države članice, naveden na seznamu spletnih mest iz Priloge III, dal predhodno odobritev v skladu s členom 6(2), je prepovedano:

(a) neposredno ali posredno zagotavljati tehnično pomoč ali posredniške storitve, ki so povezane z opremo, tehnologijo in programsko opremo iz Priloge II ali z vgradnjo, zagotavljanjem, proizvodnjo, vzdrževanjem in uporabo opreme in tehnologije iz Priloge II ali z zagotavljanjem, vgradnjo, uporabo ali posodabljanjem katere koli programske opreme iz Priloge II, vsem osebam, subjektom ali organom v Venezueli ali za uporabo v Venezueli;

(b) neposredno ali posredno zagotavljati financiranje ali finančno pomoč, ki je povezana z opremo, tehnologijo in programsko opremo iz Priloge II, vsem osebam, subjektom ali organom v Venezueli ali za uporabo v Venezueli;

(c) zagotavljati kakršne koli storitve v zvezi s spremljanjem ali prestrezanjem spletnih ali telefonskih komunikacij venezuelski vladi, javnim organom, gospodarskim združbam in agencijam ali osebam oziroma subjektom, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih, ali v njihovo neposredno ali posredno korist.“

11 Člen 20 Uredbe št. 2017/2063 določa:

„Ta uredba se uporablja:

(a) na ozemlju Unije, vključno z njenim zračnim prostorom;

(b) na vseh zrakoplovih ali vseh plovilih, ki so v pristojnosti posamezne države članice;

(c) za vsako osebo na ozemlju ali zunaj ozemlja Unije, ki ima državljanstvo države članice;

- (d) za vsako pravno osebo, subjekt ali organ na ozemlju ali zunaj ozemlja Unije, ki so registrirani ali ustanovljeni po pravu države članice;
- (e) za vsako pravno osebo, subjekt ali organ v zvezi s katerim koli poslom, opravljenim v celoti ali delno znotraj Unije.“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

- 12 Bolivarska republika Venezuela je 6. februarja 2018 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti Uredbe 2017/2063 v delu, v katerem se določbe te uredbe nanašajo nanjo.
- 13 Svet je z ločenim aktom, ki je bil v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložen 3. maja 2018, vložil ugovor nedopustnosti na podlagi člena 130(1) Poslovnika Splošnega sodišča. Kot izhaja iz točke 23 izpodbijane sodbe, je Svet v okviru tega ugovora navedel tri razloge za nedopustnost, in sicer, prvič, da Bolivarska republika Venezuela nima pravnega interesa, drugič, da se izpodbijane določbe Uredbe 2017/2063 nanjo ne nanašajo neposredno in, tretjič, da ni „fizična ali pravna oseba“ v smislu člena 263, četrta odstavka, PDEU. Splošno sodišče je na podlagi člena 130(6) svojega poslovnika odločilo, da začne ustni del postopka, ki ga je omejilo na dopustnost tožbe.
- 14 Bolivarska republika Venezuela je z ločeno vlogo, ki jo je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila 17. januarja 2019, na podlagi člena 86 Poslovnika Splošnega sodišča tožbo prilagodila, tako da se je ta nanašala tudi na Sklep 2018/1656 in Izvedbeno uredbo 2018/1653 v delih, v katerem se njune določbe nanašajo nanjo.
- 15 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi najprej štelo, da se tožba v delu, v katerem je bila usmerjena zoper Uredbo 2017/2063, nanaša samo na člene 2, 3, 6 in 7 te uredbe.
- 16 Splošno sodišče je nato odločilo, da bo preučilo le drugi razlog za nedopustnost, ki ga je navedel Svet, in sicer da naj se te določbe ne bi neposredno nanašale na Bolivarsko republiko Venezuelo, ter je ugodilo temu razlogu in zato tožbo zavrglo kot nedopustno v delu, v katerem je bila vložena zoper člene 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063.
- 17 Nazadnje, Splošno sodišče je tožbo zavrglo kot nedopustno v delu, v katerem se je nanašala na razglasitev ničnosti Sklepa 2018/1656 in Izvedbene uredbe 2018/1653, prvič, ker naj bi zato, ker se členi 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 ne nanašajo neposredno na Bolivarsko republiko Venezuelo, to veljalo tudi za predlog za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe 2018/1653, in drugič, ker naj bi bilo iz člena 86 Poslovnika Splošnega sodišča razvidno, da sme tožeča stranka v okviru prilagoditvene vloge predlagati razglasitev ničnosti akta, s katerim se nadomešča ali spreminja drug akt, samo če je bila razglasitev ničnosti zadnjenavedenega akta predlagana v tožbi. Splošno sodišče pa je ugotovilo, da se s Sklepom 2018/1656 spreminja Sklep 2017/2074, katerega razglasitve ničnosti naj Bolivarska republika Venezuela v začetnem procesnem aktu ne bi predlagala.

Predlogi strank pred Sodiščem

- 18 Bolivarska republika Venezuela Sodišču predlaga, naj:
 - izpodbijano sodbo razveljavi;

- ugotovi, da je tožba, ki jo je vložila pri Splošnem sodišču, dopustna, in zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, da to vsebinsko odloči o zadevi; ter
 - Svetu naloži plačilo stroškov.
- 19 Svet Sodišču predlaga, naj:
- pritožbo zavrne in
 - Bolivarski republiki Venezueli naloži plačilo stroškov.

Pritožba

Uvodne ugotovitve

- 20 Uvodoma je treba, na prvem mestu, poudariti, da Bolivarska republika Venezuela s pritožbo izpodbija izključno razlogovanje, s katerim je Splošno sodišče njeno tožbo razglasilo za nedopustno v delu, v katerem je usmerjena zoper člene 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063. Ker pa se ta pritožba ne nanaša na del izpodbijane sodbe, v katerem je bila tožba te tretje države za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe 2018/1653 in Sklepa 2018/1656 razglašena za nedopustno, je treba šteti, da je Splošno sodišče o tem odločilo pravnomočno.
- 21 Na drugem mestu, opozoriti je treba, da pristojnost Sodišča ni nikakor omejena, saj gre za uredbo, sprejeto na podlagi člena 215 PDEU, s katero se izvajajo odločitve Unije, sprejete v okviru SZVP. Takšne uredbe so namreč akti Unije, sprejeti na podlagi Pogodbe DEU, glede katerih morajo sodišča Unije – v skladu s svojimi pristojnostmi iz Pogodb – zagotoviti načeloma popoln nadzor zakonitosti (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 106).
- 22 Na tretjem mestu, v skladu z ustaljeno sodno prakso lahko Sodišče po potrebi po uradni dolžnosti odloči o razlogu javnega reda, ki se nanaša na kršitev pogojev dopustnosti, določenih v členu 263 PDEU (glej zlasti sklep z dne 15. aprila 2010, Makhteshim-Agan Holding in drugi/Komisija, C-517/08 P, neobjavljen, EU:C:2010:190, točka 54, in sodbo z dne 21. januarja 2021, Nemčija/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, točka 101).
- 23 V obravnavanem primeru je treba po uradni dolžnosti postaviti vprašanje, ali je treba Bolivarsko republiko Venezuelo šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in ga preučiti na prvem mestu, ker je odgovor na to vprašanje nujen za preučitev drugega razloga za nedopustnost, ki ga je Svet navedel v okviru edinega pritožbenega razloga in v skladu s katerim naj se členi 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 ne bi neposredno nanašali na Bolivarsko republiko Venezuelo.
- 24 Stranke v pritožbenem postopku so bile s sklepom Sodišča z dne 7. julija 2020 pozvane, naj podajo stališče glede vprašanja, ali je treba tretjo državo šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU. Sodišče je v skladu s členom 24, drugi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije enak poziv poslalo Evropski komisiji in državam članicam. Stališča glede tega vprašanja so predložile stranke pritožbenega postopka, in sicer Kraljevina Belgija, Republika Bolgarija, Zvezna republika Nemčija, Republika Estonija, Helenska republika, Republika Litva, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Slovenija, Slovaška republika, Kraljevina Švedska in Komisija.

- 25 Bolivarska republika Venezuela meni, da ne besedilo člena 263, četrti odstavek, PDEU ne cilj ali sobesedilo te določbe ne vsebujejo niti posredne navedbe, na podlagi katere bi jo bilo mogoče izključiti iz pojma „pravna oseba“ v smislu te določbe.
- 26 Svet, nasprotno, meni, da tretje države ni mogoče šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, razen če so ji bile v pravnem redu Unije podeljene posebne pravice na podlagi sporazuma, sklenjenega s to državo, ta izjema pa naj se v obravnavanem primeru ne bi uporabljala.
- 27 Unija naj bi svoje odnose s suverenimi tretjimi državami razvijala na mednarodni ravni in ti odnosi naj bi bili urejeni z mednarodnim javnim pravom, ki temelji na načelu privolitve. V okviru tega pravnega reda naj subjekti mednarodnega javnega prava ne bi imeli samodejne pravice do vložitve tožbe pri sodiščih drugih držav. Imeli naj bi pravico, da se ne podredijo jurisdikciji druge države ali mednarodnega sodišča, razen če so v to privolili.
- 28 Tretje države naj ne bi bile del pravnega sistema, ki ga je vzpostavila Unija, in naj načeloma ne bi imele dostopa do sodišč Unije. Poleg tega bi bilo to, da bi se tretji državi, za katero veljajo splošni omejevalni ukrepi, omogočilo izpodbijanje teh ukrepov na podlagi pogojev, ki omogočajo dostop do sodišč Unije osebam, za katere veljajo posamični ukrepi, v nasprotju z razlikovanjem med splošnimi in posamičnimi omejevalnimi ukrepi, določenim s Pogodbama, ter bi dodatno povzročilo neupravičeno razširitev obsega pristojnosti sodišč Unije glede določb o skupni zunanji in varnostni politiki (SZVP) ali aktov, sprejetih na podlagi teh določb.
- 29 Nazadnje naj bi, če bi se tretji državi priznalo procesno upravičenje za vložitev tožbe zoper akte institucij Unije v okoliščinah, kakršne so te v obravnavani zadevi, to lahko škodilo Uniji v primerjavi z njenimi mednarodnimi partnerji, katerih suverenih odločitev v zvezi z njihovimi mednarodnimi odnosi ali njihovimi poslovnimi in ekonomskimi politikami ni mogoče izpodbijati pred njihovimi sodišči, ter bi tako Unijo neupravičeno omejilo pri vodenju njenih politik in mednarodnih odnosov. To naj bi še posebej veljalo v okviru te zadeve, v kateri tretja država nasprotuje določbam internega akta Unije, s katerim se izvaja politična odločitev Sveta, da zmanjša obseg gospodarskih odnosov z njo. Tretje države naj pod pretvezo, da so posamične tožeče stranke, ne bi smele uporabljati sodišč Unije kot izkrivljenega sredstva za reševanje mednarodnih sporov med subjekti mednarodnega javnega prava.
- 30 Grška, poljska, slovenska, slovaška in švedska vlada v bistvu menijo, da za tretjo državo načeloma ni mogoče šteti, da spada pod pojem „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 31 Ta pojem naj bi v bistvu napotoval na subjekte, ki imajo pravno osebnost na podlagi prava države članice ali tretje države, ne pa na te države same, glede katerih naj Unija poleg tega ne bi imela regulativne pristojnosti. Omejevalni ukrepi naj bi bili v skladu s členom 215(2) PDEU uvedeni za fizične ali pravne osebe in skupine ali nedržavne subjekte ter naj ne bi bili sprejeti zoper tretje države.
- 32 Če bi se štelo, da tretje države spadajo pod pojem „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, ne da bi z Unijo sklenile kakršen koli sporazum, ki bi opredeljeval pravna razmerja med strankami tega sporazuma, naj bi to neprimerno omejilo Unijo pri izvajanju njenih politik in mednarodnih odnosov ter jo postavilo v neugoden položaj v mednarodnih odnosih. Eno od temeljnih načel mednarodnega prava naj bi namreč bila vzajemnost. Če pa bi se tretjim državam dovolilo, da pri sodiščih Unije vložijo taka pravna sredstva zoper akte Unije, naj bi to lahko ogrozilo vzajemnost med Unijo in temi državami. Tretje države naj bi namreč imele

- možnost, da akte Unije izpodbijajo pred sodišči Unije, ne da bi bilo zagotovljeno, da lahko Unija bodisi posamično bodisi v okviru različnih združenj držav, katerih članice so te države, izpodbija njihove nacionalne akte.
- 33 Belgijska, bolgarska, nemška, estonska, latvijska, litovska in nizozemska vlada pa v bistvu menijo, da tretja država spada pod pojem „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 34 Po njihovem mnenju ni sporno, da ima tretja država pravno osebnost in da je pravna oseba v smislu mednarodnega javnega prava. Če tretje države ne bi bilo mogoče opredeliti kot „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, naj ta ne bi mogla zaščititi svojih interesov, tudi če bi bilo gotovo, da so bile njene pravice kršene, in če bi lahko pravno zadostno dokazala, da so izpolnjeni vsi pogoji, potrebni za vložitev tožbe.
- 35 Ob tem naj bi bilo tudi jasno, da položaja tretje države, kakršen je položaj Bolivarske republike Venezuele, ni mogoče enačiti s položajem institucij Unije ali držav članic, ki so tožeče stranke v smislu člena 263, prvi odstavek, PDEU, tako da bi bilo treba dopustnost tožbe tretje države presojati glede na člen 263, četrti odstavek, PDEU.
- 36 Poleg tega bi zavrnitev pravice do učinkovitega sodnega varstva tretji državi, na katero se nanaša akt Unije, ki posega v njen položaj, čeprav ta država izpolnjuje vse pogoje za dopustnost iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, pomenila zavzetje ozkega pogleda na pravno državo, to je vrednoto, na kateri v skladu s členom 2 PEU temelji Unija.
- 37 Komisija meni, da je pojem „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU mogoče razumeti na več načinov. Na eni strani naj bi razlaga tega pojma, ki temelji na načelu enakosti držav, vodila do tega, da bi se štelo, da tretje države pod navedeni pojem spadajo le, če izvršujejo dejanja upravljanja (*acta iure gestionis*) ali imajo dostop do sodišč Unije na podlagi mednarodnega sporazuma, sklenjenega z Unijo. Taka razlaga naj bi bila v skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva, ker naj tretji državi ne bi zanikala vsakršnega pravnega sredstva, ampak naj bi tej državi omogočila dostop do sodišč Unije glede na naravo tožbe, ki jo navedena država vloga. Ker naj bi sistem omejevalnih ukrepov in razlogi, ki jih Bolivarska republika Venezuela navaja v utemeljitev predloga za razglasitev ničnosti teh ukrepov, ter odnosi med Unijo in to državo v tem okviru spadali na področje dejanj, storjenih pri izvajanju javne oblasti (*acta iure imperii*), in bi jih bilo zato treba analizirati kot elemente mednarodnega javnega prava, naj Bolivarska republika Venezuela v obravnavani zadevi ne bi spadala pod pojem „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.
- 38 Na drugi strani Komisija meni, da če bi se sprejela teleološka razlaga člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki jo vodi želja po razširjenem dostopu do sodišč Unije, nič ne bi nasprotovalo temu, da se ta določba razlaga tako, da so s pojmom „pravna oseba“ zajete tretje države, če se te države odločijo, da se podredijo pristojnosti sodišč Unije. Kadar torej Unija sprejme enostranski akt, s katerim se potencialno posega v interese tretje države, in se ta država odloči, da bo zoper ta akt vložila tožbo pri sodiščih Unije, namesto da bi uporabila mednarodni mehanizem reševanja sporov, naj nič ne bi upravičevalo tega, da sodišča Unije take tožbe že načeloma ne obravnavajo, ne da bi preučila, ali so izpolnjeni vsi pogoji za dopustnost, ki se uporabljajo.
- 39 Komisija navaja, da daje prednost drugemu pristopu, navedenemu v prejšnji točki, ker naj bi iz ozke razlage pojma „pravna oseba“ izhajalo, da se te države, če ne bi bilo mednarodnega sporazuma, sklenjenega med tretjimi državami in Unijo, ne bi mogle prostovoljno podrediti pristojnosti sodišč Unije.

- 40 Na podlagi člena 19(3)(a) PEU Sodišče Evropske unije v skladu s Pogodbama odloča o tožbah, ki jih vloži država članica, institucija, fizična ali pravna oseba. Četrty odstavek člena 263 PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka tega člena vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, vendar ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.
- 41 V obravnavanem primeru je treba preučiti, ali je tretjo državo, kakršna je Bolivarska republika Venezuela, ki ne more vložiti tožbe na podlagi člena 263, drugi odstavek, PDEU, mogoče šteti za „pravno osebo“ v smislu četrtega odstavka tega člena.
- 42 V zvezi s tem je treba poudariti, da ker ta določba nikakor ne napotuje na nacionalne pravne ureditve glede pomena pojma „pravna oseba“, je treba ta pojem šteti za avtonomen pojem prava Unije, ki ga je treba na njenem ozemlju razlagati enotno (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, točka 34). Zato je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso pojem „pravna oseba“ iz člena 263, četrty odstavek, PDEU razlagati ob upoštevanju ne le besedila te določbe, ampak tudi njenega konteksta in ciljev, ki se želijo doseči z ureditvijo, katere del je (glej zlasti sodbo z dne 6. oktobra 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 43 V zvezi z besedilom člena 263, četrty odstavek, PDEU je treba navesti, da niti iz te določbe niti iz drugih določb primarnega prava Unije ne izhaja, da se nekatere kategorije pravnih oseb ne bi mogle sklicevati na procesno upravičenje pred sodišči Unije. Ta ugotovitev tako kaže na to, da se nobeni „pravni osebi“ načeloma ne sme odvzeti možnost za vložitev ničnostne tožbe, določene v členu 263, četrty odstavek, PDEU.
- 44 V sodni praksi Sodišča je v zvezi s tem navedeno, da pojma „pravna oseba“, uporabljenega v členu 263, četrty odstavek, PDEU, ni mogoče razlagati ozko.
- 45 Namreč, čeprav tožbe regionalne ali lokalne enote ni mogoče enačiti s tožbo države članice iz člena 263, drugi odstavek, PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 26. novembra 2009, Região autónoma dos Açores/Svet, C-444/08 P, neobjavljen, EU:C:2009:733, točka 31), lahko tak subjekt, ker ima pravno osebnost, načeloma vseeno vloži ničnostno tožbo na podlagi člena 263, četrty odstavek, PDEU (glej v tem smislu sklep z dne 1. oktobra 1997, Regione Toscana/Komisija, C-180/97, EU:C:1997:451, točke od 10 do 12, in sodbo z dne 22. novembra 2001, Nederlandse Antillen/Svet, C-452/98, EU:C:2001:623, točka 51).
- 46 Poleg tega iz sodne prakse splošneje izhaja, da procesnega upravičenja v skladu s členom 263, četrty odstavek, PDEU nimajo le pravne osebe zasebnega prava, ampak tudi javni subjekti (glej na primer sodbi z dne 1. februarja 2018, Deutsche Bahn in drugi/Komisija, C-264/16 P, neobjavljena, EU:C:2018:60, točka 2, in z dne 4. februarja 2020, Uniwersytet Wrocławski in Poljska/REA, C-515/17 P in C-561/17 P, EU:C:2020:73, točka 69).
- 47 Sodišče je poleg tega priznalo, da mora biti organizacija, ki nima statusa pravne osebe, upravičena izpodbijati omejevalne ukrepe, ki so ji bili naloženi, ker če zakonodajalec Unije meni, da organizacija obstaja v zadostni meri, da je lahko predmet omejevalnih ukrepov, je treba v skladu z načelom doslednosti in pravičnosti priznati, da ta organizacija tudi obstaja v zadostni meri, da ta ukrep lahko izpodbija (glej v tem smislu sodbo z dne 18. januarja 2007, PKK in KNK/Svet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, točka 112).

- 48 V zvezi s kontekstualno in teleološko razlago člena 263, četrti odstavek, PDEU je treba opozoriti, da je obstoj učinkovitega sodnega nadzora, namenjenega zagotovitvi spoštovanja določb prava Unije, neločljivo povezan z obstojem pravne države (glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2016, H/Svet in drugi, C-455/14 P, EU:C:2016:569, točka 41). V skladu s členom 2 PEU namreč Unija temelji na vrednotah, kot je pravna država, ki so skupne državam članicam v družbi, ki jo označuje med drugim pravičnost (sodba z dne 20. aprila 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 62).
- 49 Poleg tega načelo, v skladu s katerim Unija temelji zlasti na vrednoti pravne države, izhaja tako iz člena 2 PEU, ki spada med skupne določbe Pogodbe EU, kot iz člena 21 PEU v zvezi z zunanjim delovanjem Unije, na katerega napotuje člen 23 PEU, ki se nanaša na SZVP (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 50 V teh okoliščinah razlaga člena 263, četrti odstavek, PDEU glede na načeli učinkovitega sodnega nadzora in pravne države govori v prid ugotovitvi, da bi morala imeti tretja država procesno upravičenje kot „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, kadar so izpolnjeni drugi pogoji iz te določbe. Taka pravna oseba mednarodnega javnega prava je lahko namreč prav tako kot druga oseba ali subjekt prizadeta v svojih pravicah ali interesih in mora torej imeti možnost, da ob upoštevanju teh pogojev predlaga razglasitev ničnosti takega akta.
- 51 Te razlage pojma „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU ne omajajo trditve Sveta in nekaterih vlad, ki so predložile stališča, da Unija morebiti ne bi imela dostopa do sodišč tretjih držav, ki naj pred temi sodišči ne bi dopuščale izpodbijanja odločitev v zvezi s svojimi mednarodnimi odnosi, ne glede na to, ali so trgovinski ali ne.
- 52 Obveznosti Unije, da skrbi za spoštovanje vrednote pravne države, namreč nikakor ne morejo biti podrejene pogoju vzajemnosti v odnosih med Unijo in tretjimi državami.
- 53 Iz tega izhaja, da je treba Bolivarsko republiko Venezuelo kot državo, ki ima mednarodno pravno osebnost, šteti za „pravno osebo“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

Edini tožbeni razlog

Trditve strank

- 54 Bolivarska republika Venezuela v utemeljitev pritožbe navaja en sam pritožbeni razlog, ki se nanaša na to, da naj bi Splošno sodišče napačno razlagalo pogoj, določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, da se mora ukrep, ki je predmet tožbe, neposredno nanašati na tožečo stranko.
- 55 Po mnenju navedene države okoliščina, ki jo je Splošno sodišče ugotovilo v točkah 35 in 36 izpodbijane sodbe, da kot taka v Prilogo IV ali Prilogo V k Uredbi 2017/2063 ni bila vključena podobno kot tožeča stranka v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. septembra 2018, Almaz-Antey/Svet (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545), ni upoštevana, ker se členi 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 nanašajo posebej nanjo. Prav tako naj v nasprotju s tem, kar je Splošno sodišče presodilo v točki 40 izpodbijane sodbe, ne bi bila upoštevana okoliščina, ali je tožeča stranka delovala kot gospodarski subjekt, ki deluje na zadevnih trgih, ker se ti členi nanjo neposredno nanašajo tako s pravnega kot s stvarnega vidika.

- 56 Svet trdi, da je Splošno sodišče vprašanje, ali se členi 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 neposredno nanašajo na položaj Bolivarske republike Venezuele, v izpodbijani sodbi obravnavalo v skladu z ustaljeno sodno prakso, katere sestavni del naj bi bila sodba z dne 13. septembra 2018, *Almaz-Antey/Svet* (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545). V tem okviru naj Splošnemu sodišču ne bi bilo treba upoštevati cilja zadevnih omejevalnih ukrepov, ki je povzročitev spremembe ravnanja venezuelske vlade. Namreč, ne le, da naj bi bilo tako upoštevanje v nasprotju z ustaljeno sodno prakso sodišč Unije, ampak bi se z njim tudi razširila kategorija potencialnih tožečih strank, tako da bi vključevala katero koli tretjo državo, v zvezi s katero se Unija v okviru zunanje politike odloči, da z njo delno ali popolnoma prekine ali omeji gospodarske in finančne odnose.
- 57 Svet meni, da Splošno sodišče tega, da Bolivarska republika Venezuela ni neposredno prizadeta, ni presodilo zgolj na podlagi tega, da ni zadostno navedena v členih 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063. Splošno sodišče naj bi do te ugotovitve prišlo na podlagi več upoštevanih elementov, obravnavanih skupaj, ki so bili v točkah od 35 do 48 izpodbijane sodbe ustrezno utemeljeni in podprti z ustrezno sodno prakso. Poleg tega naj bi bilo treba zlasti glede sklicev na Bolivarsko republiko Venezuelo v teh členih ugotoviti, da se navedeni členi nanjo ne nanašajo neposredno. Gospodarskim subjektom Unije naj bi bilo zgolj prepovedano, da gospodarsko ali finančno sodelujejo s fizičnimi ali pravnimi osebami, subjekti ali organi, ki so ustanovljeni ali delujejo na ozemlju Venezuele.
- 58 Poleg tega Svet v zvezi z vprašanjem, ali bi moralo Splošno sodišče Bolivarsko republiko Venezuelo izenačiti z gospodarskim subjektom, kot je to storilo v zvezi s tožečo stranko v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. septembra 2018, *Almaz Antey/Svet* (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545), ugotavlja, da naj bi Splošno sodišče v celoti upoštevalo poseben položaj Bolivarske republike Venezuele in preučilo, ali je to državo mogoče primerjati z gospodarskim subjektom, ki deluje na določenem trgu, v smislu sodne prakse. Splošno sodišče naj bi, ne da bi napačno uporabilo pravo, odgovorilo nikalno, saj naj država, ki deluje kot javna oblast, ne bi bila primerljiva z zasebnim ali javnim subjektom, katerega obstoj je omejen glede na njegov predmet.
- 59 Svet nazadnje trdi, da Bolivarska republika Venezuela v resnici Sodišču predlaga, naj določi novo pravilo, v skladu s katerim bi bilo treba procesno upravičenje samodejno podeliti tretjim državam, ki želijo izpodbijati gospodarske ukrepe, ki jih je Unija sprejela v okviru svoje zunanje politike, tako da jim omogoči izpodbijanje aktov, s katerimi se izvajajo odločbe, sprejete za uresničevanje legitimnih ciljev zunanjega delovanja Unije, kakor so opredeljeni v členu 21 PEU, vključno z delno ali popolno prekinitvijo ali omejitvijo gospodarskih ali finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami na podlagi člena 215(1) PDEU.
- 60 Tak predlog pa naj bi bil v nasprotju s sistemom sodnega varstva, vzpostavljenim s Pogodbama, katerega namen je zagotovitev varstva pravic, zagotovljenih s pravom Unije. S Pogodbama naj tretjim državam ne bi bila priznana nobena posebna pravica, ki bi jim omogočala, da se obravnavajo enako kot države članice ali da svobodno in brezpogojno trgujejo z gospodarskimi subjekti v Uniji. Zato naj tretje države ne bi mogle upravičeno trditi, da je akt Unije, s katerim bi lahko bile obravnavane različno, neposredno vplival na njihov pravni položaj.

Presoja Sodišča

- 61 V skladu z ustaljeno sodno prakso se s pogojem, da se mora odločba, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, ki je določen v členu 263, četrti odstavek, PDEU, zahteva izpolnjenost dveh kumulativnih meril, in sicer da ima na eni strani izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe ter da na drugi strani naslovníkom tega ukrepa, ki

- jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (sodbi z dne 5. novembra 2019, ECB in drugi/Trasta Komerčbanka in drugi, C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923, točka 103, in z dne 3. decembra 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo in drugi, C-461/18 P, EU:C:2020:979, točka 58).
- 62 Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi presodilo, da se členi 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 na Bolivarsko republiko Venezuelo ne nanašajo neposredno, in to v bistvu iz treh razlogov, ki se nanašajo na prvo merilo, navedeno v točki 61 te sodbe.
- 63 Na prvem mestu, Splošno sodišče je v točki 32 izpodbijane sodbe poudarilo, da člen 20 Uredbe 2017/2063 uporabo prepovedi iz členov 2, 3, 6 in 7 te uredbe na ozemlju Unije omejuje na fizične osebe, ki so državljani ene od držav članic, in na pravne osebe, ki so ustanovljene v skladu s pravom ene od njih, pa tudi na pravne osebe, subjekte in organe v zvezi s katerim koli poslom, opravljenim v celoti ali delno znotraj Unije.
- 64 Na drugem mestu, Splošno sodišče je v točki 33 izpodbijane sodbe ugotovilo, da členi 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 ne določajo nobene prepovedi za Bolivarsko republiko Venezuelo. Ti členi naj bi lahko nanjo vplivali kvečjemu posredno, ker bi bili lahko zaradi prepovedi, ki veljajo za fizične osebe, ki so državljani ene od držav članic, in pravne osebe, ustanovljene po pravu ene od držav članic, viri, pri katerih bi se lahko Bolivarska republika Venezuela oskrbela z zadevnimi proizvodi in storitvami, omejeni.
- 65 Na tretjem mestu, Splošno sodišče je v točkah od 34 do 41 izpodbijane sodbe to zadevo razlikovalo od zadeve, v kateri je bila izdana sodba z dne 13. septembra 2018, Almaz-Antey/Svet (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545). Splošno sodišče je opozorilo, da se je v zadnjem navedeni zadevi izpodbijani akt neposredno nanašal na tožečo stranko, ker je bilo njeno ime v prilogi k izpodbijanemu sklepu navedeno kot podjetje, ki mu je bilo prepovedano prodajati ali dobaviti zadevne proizvode in storitve. V obravnavani zadevi pa naj Bolivarska republika Venezuela kot država v členih 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 ne bi bila izrecno in konkretno navedena na način, ki bi bil primerljiv z navedbo tožeče stranke v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba.
- 66 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v točki 30 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo na svojo sodno prakso, v skladu s katero je treba pri ugotavljanju, ali ima določen akt pravne učinke, upoštevati zlasti njegov cilj, vsebino, področje uporabe, temelj ter pravne in dejanske okoliščine, v katerih je bil sprejet.
- 67 V obravnavanem primeru je iz naslova Uredbe 2017/2063, njene uvodne izjave 1 in besedila njenih členov 2, 3, 6 in 7 razvidno, da so bili zadevni omejevalni ukrepi sprejeti proti Bolivarski republiki Venezueli.
- 68 Splošno sodišče je v zvezi s tem v točki 34 izpodbijane sodbe pravilno opozorilo, da prepoved opravljanja nekaterih transakcij gospodarskim subjektom Unije, kar je predmet členov 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063, pomeni, da se Bolivarski republiki Venezueli prepoveduje opravljanje navedenih transakcij s temi gospodarskimi subjekti.
- 69 Učinek začetka veljavnosti Uredbe 2017/2063 pa je bil takojšnja in samodejna uporaba prepovedi iz členov 2, 3, 6 in 7 te uredbe. Ker te prepovedi Bolivarski republiki Venezueli preprečujejo pridobitev številnih izdelkov in storitev, navedene določbe neposredno vplivajo na pravni položaj te države. Poleg tega, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 110 sklepnih predlogov, je

zlasti iz členov 6 in 7 Uredbe 2017/2063 razvidno, da navedba „vsem fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom v Venezueli ali za uporabo v Venezueli“ v navedenih prepovedih vključuje venezuelsko vlado, javne organe, gospodarske združbe in agencije ali osebe oziroma subjekte, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih.

- 70 V zvezi s tem je treba navesti, da za ugotovitev, da se člani 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 na Bolivarsko republiko Venezuelo neposredno nanašajo, ni treba razlikovati glede na to, ali se taki posli izvajajo *iure gestionis* ali *iure imperii*, saj o takem razlikovanju ni mogoče sklepati niti iz člena 263, četrti odstavek, PDEU niti iz katere koli druge določbe prava Unije.
- 71 Poleg tega okoliščina, da zadevni omejevalni ukrepi ne pomenijo absolutne ovire za Bolivarsko republiko Venezuelo, da se oskrbi z blagom in storitvami, na katere se nanašajo ti člani, saj ima ta država možnost, da se z njimi oskrbi zunaj ozemlja Unije od oseb, za katere navedeni ukrepi ne veljajo, ne omaja ugotovitve, da se prepovedi iz navedenih členov neposredno nanašajo na Bolivarsko republiko Venezuelo. V zvezi s prepovedmi, kakršne so določene v členih 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063, namreč pogoj, da se taki ukrepi neposredno nanašajo na pravno osebo, ne pomeni, da navedena oseba absolutno nima možnosti, da se oskrbi z zadevnim blagom in storitvami.
- 72 Prav tako za preveritev, ali se člani 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 na Bolivarsko republiko Venezuelo neposredno nanašajo, ni pomembno, da dejavnost te tretje države ni omejena na dejavnost gospodarskega subjekta, ki deluje na nekaterih trgih.
- 73 Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče s tem, da je ugotovilo, da zadevni omejevalni ukrepi niso neposredno vplivali na pravni položaj Bolivarske republike Venezuele, in na tej podlagi ugodilo drugemu razlogu za nedopustnost, ki ga je navedel Svet, napačno uporabilo pravo.
- 74 V teh okoliščinah je treba edinemu pritožbenemu razlogu Bolivarske republike Venezuele ugoditi in izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je bila tožba Bolivarske republike Venezuele za razglasitev ničnosti Uredbe 2017/2063 zavržena kot nedopustna.

Tožba pred Splošnim sodiščem

- 75 Sodišče v skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije odločitev Splošnega sodišča razveljavi, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi, če pa ni tako, jo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.
- 76 Sodišče ima v obravnavanem primeru na voljo elemente, potrebne za dokončno odločitev o dopustnosti tožbe Bolivarske republike Venezuele.
- 77 Svet je pred Splošnim sodiščem v okviru ugovora nedopustnosti navedel tri razloge za nedopustnost tožbe, od katerih je Splošno sodišče delno preučilo le drugega. Ker je bilo vprašanje, ali je Bolivarska republika Venezuela „pravna oseba“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, na katero se je nanašal tretji razlog za nedopustnost, ki ga je pred Splošnim sodiščem navedel Svet, po uradni dolžnosti preučeno v točkah od 40 do 53 te sodbe, je treba preučiti še, na eni strani, prvi razlog za nedopustnost, na katerega se sklicuje Svet in ki se nanaša na neobstoj pravnega interesa, in na drugi strani, del drugega razloga za nedopustnost, o katerem

Splošno sodišče ni odločilo, pri čemer je treba preveriti, ali je v obravnavani zadevi izpolnjeno merilo, da zadevni omejevalni ukrepi naslovnikom, ki jim je naložena njihova izvedba, ne dopuščajo nobene diskrecijske pravice v smislu člena 263, četrty odstavek, PDEU.

Prvi razlog za nedopustnost, ki ga je navedel Svet: neobstoj pravnega interesa

Trditve strank

- 78 Svet s prvim razlogom za nedopustnost trdi, da Bolivarska republika Venezuela nima interesa, da pred sodišči Unije predlaga razglasitev ničnosti zadevnih omejevalnih ukrepov. Ti ukrepi naj ne bi bistveno spreminjali pravnega položaja Bolivarske republike Venezuele, ker naj ne bi imeli nobenega zavezujočega pravnega učinka niti za to državo niti na njenem ozemlju.
- 79 Kot naj bi jasno izhajalo iz člena 20 Uredbe 2017/2063, naj bi bilo področje uporabe te uredbe omejeno na ozemlje držav članic in na osebe, ki spadajo v pristojnost države članice. Poleg tega naj bi se razlogi, iz katerih je Sodišče v sodbi z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, točke od 131 do 133), presodilo, da za Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) ni mogoče šteti, da ima procesno upravičenje za predlaganje razglasitve ničnosti sklepa, izpodbijanega v zadevi, v kateri je bila izdana navedena sodba, po analogiji uporabljali tudi v tej zadevi.
- 80 Bolivarska republika Venezuela meni, da je treba ta razlog za nedopustnost zavrtniti.

Presoja Sodišča

- 81 V delu, v katerem Svet trdi, da Uredba št. 2017/2063 nima nobenega zavezujočega pravnega učinka, ki bi lahko vplival na interese Bolivarske republike Venezuele, je treba opozoriti, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso ničnostna tožba na voljo zoper vse določbe, ki jih sprejemajo institucije Unije, ne glede na njihovo naravo ali obliko, če so namenjene povzročanju pravnih učinkov (sodba z dne 16. julija 2015, Komisija/Svet, C-425/13, EU:C:2015:483, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 82 V zvezi s tem je treba spomniti, da se za obstoj pravnega interesa zahteva, da lahko razglasitev izpodbijanega akta za ničnega sama po sebi koristi fizični ali pravni osebi, ki je vložila tožbo (sodba z dne 21. januarja 2021, Nemčija/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, točka 103 in navedena sodna praksa).
- 83 Ker pa lahko prepovedi, določene v členih 2, 3, 6 in 7 Uredbe št. 2017/2063, iz razlogov, navedenih v točkah od 63 do 73 te sodbe, škodujejo interesom Bolivarske republike Venezuele, zlasti gospodarskim, bi lahko razglasitev njihove ničnosti sama po sebi imela koristi zanjo.
- 84 Kar zadeva trditve, ki jo je Svet izpeljal iz sodbe z dne 21. decembra 2016, Svet/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), je sicer res, da je Sodišče v tej sodbi presodilo, da za Front Polisario ni mogoče šteti, da ima procesno upravičenje za razglasitev ničnosti sklepa Sveta, katerega namen je bil v imenu Unije odobriti Sporazum v obliki izmenjave pisem med Evropsko unijo in Kraljevino Maroko o vzajemnih ukrepih liberalizacije v zvezi s kmetijskimi proizvodi, predelanimi kmetijskimi proizvodi ter ribami in ribiškimi proizvodi, nadomestitvi protokolov 1, 2 in 3 ter njihovih prilog ter spremembah Evro-mediteranskega sporazuma o pridružitvi med Evropskimi

skupnostmi in njihovimi državami članicami na eni strani ter Kraljevino Maroko na drugi strani, ki je bil podpisan v Bruslju 13. decembra 2010 (UL 2012, L 241, str. 4). Trditve, ki jih je Front Polisario navedla, da bi dokazala svoje procesno upravičenje za razglasitev ničnosti navedenega sklepa, pa so temeljile na trditvi, da se je ta sporazum v nekaterih primerih v praksi uporabljal za Zahodno Saharo, čeprav ta ni del ozemlja Kraljevine Maroko, ki pa jo je Sodišče zavrnilo kot neutemeljeno. Sodišče je navedeni sporazum razlagalo tako, da se ne uporablja za ozemlje Zahodne Sahare. Nasprotno pa so bili, kot je bilo navedeno v točkah 67 in 69 te sodbe, omejevalni ukrepi iz členov 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 sprejeti proti Bolivarski republiki Venezueli, saj ji te določbe preprečujejo izvedbo nekaterih transakcij.

85 Prvi razlog za nedopustnost, ki ga je navedel Svet, je zato treba zavrnilo.

Merilo, da izpodbijani ukrep ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, in drugi pogoji za dopustnost tožbe

86 Splošno sodišče ni preučilo drugega od dveh kumulativnih meril, ki morata biti izpolnjeni za ugotovitev, da se zadevni omejevalni ukrepi neposredno nanašajo na Bolivarsko republiko Venezuelo, in sicer, kot je bilo opozorjeno v točki 61 te sodbe, merila, da ti ukrepi naslovnikom, zadolženim za njihovo izvedbo, ne smejo dopuščati nobene diskrecijske pravice, saj mora biti ta izvedba povsem samodejna in temeljiti izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil.

87 Če bi bilo to drugo merilo izpolnjeno, bi bilo treba ugotoviti, ali so izpolnjeni tudi drugi pogoji za to, da se pravni osebi na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU prizna procesno upravičenje za izpodbijanje akta, ki ni naslovljen nanjo, to je, da se nanjo posamično nanaša ali da je tak akt predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov.

Trditve strank

88 Po mnenju Sveta uporaba členov 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 nujno zahteva sprejetje vmesnih pravil, saj naj bi ti členi določali sistem predhodnega dovoljenja pristojnih organov držav članic. Poleg tega naj bi predhodno dovoljenje samo po sebi pomenilo izvedbeni ukrep in države članice naj bi imele široko diskrecijsko pravico glede pogojev, pod katerimi se taka dovoljenja lahko izdajo. Svet iz tega sklepa, da ni treba preučiti, ali se akt na Bolivarsko republiko Venezuelo nanaša posamično in ali gre za predpise, ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, pri čemer navaja le, da ti dve hipotezi izpodbija.

89 Bolivarska republika Venezuela meni, da je treba tudi drugi razlog za nedopustnost v delu, v katerem se nanaša na merilo, da zadevni omejevalni ukrepi naslovnikom, zadolženim za njihovo izvedbo, ne smejo dopuščati nobene diskrecijske pravice, zavrnilo. V tožbi je trdila, da izpolnjuje pogoje iz drugega in tretjega dela člena 263, četrti odstavek, PDEU, ker je Uredba 2017/2063 predpis, ki se nanjo neposredno nanaša in ne potrebuje izvedbenih ukrepov, ter podredno, ker se ta akt nanjo neposredno in posamično nanaša.

Presoja Sodišča

- 90 Iz besedila členov 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 je razvidno, da se prepovedi iz teh določb – brez poseganja v ukrepe za odstopanje ali dovoljenje, ki jih določajo in ki niso predmet tega spora – uporabljajo, ne da bi naslovníkom, zadolženim za njihovo izvedbo, puščali diskrecijsko pravico. Poleg tega se te prepovedi uporabljajo, ne da bi bilo za to potrebno, da bodisi Unija bodisi države članice sprejmejo izvedbene ukrepe. V zvezi s tem je treba poudariti, da je bil edini namen Izvedbene uredbe 2018/1653 sprememba Priloge IV k Uredbi 2017/2063, ki vsebuje le seznam fizičnih ali pravnih oseb, subjektov ali organov, na katere se nanašajo ukrepi zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, in ki ni zajeta z nobeno od zgoraj navedenih določb.
- 91 Iz tega sledi, da se člani 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063 na Bolivarsko republiko Venezuelo neposredno nanašajo in da je treba razlog za nedopustnost, s katerim Svet trdi, da ta pogoj v obravnavanem primeru ni izpolnjen, zavriniti.
- 92 Poleg tega je navedena uredba, ki je splošna, ker vsebuje določbe, kot so določbe členov 2, 3, 6 in 7, ki splošnim in abstraktnim kategorijam naslovníkov prepovedujejo opravljanje nekaterih transakcij s subjekti, ki so prav tako določeni splošno in abstraktno, in ki je – ker je bila sprejeta na podlagi člena 215 PDEU in zato v skladu z nezakonodajnim postopkom iz zadnjenevedene določbe – ni mogoče opredeliti kot zakonodajni akt, „predpis“ v smislu člena 263, tretji odstavek, PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točke od 58 do 60). Ker določbe te uredbe, ki jih Bolivarska republika Venezuela izpodbija, poleg tega ne potrebujejo izvedbenih ukrepov, kot je bilo navedeno v točki 90 te sodbe, je treba ugotoviti, da ima ta tretja država procesno upravičenje za vložitev tožbe zoper njih, ne da bi ji bilo treba dokazati, da se navedene določbe nanjo nanašajo posamično.
- 93 Iz tega izhaja, da so pogoji iz tretjega dela člena 263, četrti odstavek, PDEU izpolnjeni.
- 94 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je tožba, ki jo je Bolivarska republika Venezuela vložila pri Splošnem sodišču, dopustna v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti členov 2, 3, 6 in 7 Uredbe 2017/2063.
- 95 Ker pa stanje postopka, kar zadeva vsebino, ne dovoljuje odločitve o sporu, je treba zadevo vrniti v razsojanje Splošnemu sodišču.

Stroški

- 96 Ker se zadeva vrne v razsojanje Splošnemu sodišču, se odločitev o stroških pridrži.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Sodba Splošnega sodišča Evropske unije z dne 20. septembra 2019, Venezuela/Svet (T-65/18, EU:T:2019:649), se razveljavi v delu, v katerem je bila z njo zavržena tožba Bolivarske republike Venezuele za razglasitev ničnosti členov 2, 3, 6 in 7 Uredbe Sveta (EU) 2017/2063 z dne 13. novembra 2017 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Venezueli.

2. Zadeva se vrne Splošnemu sodišču Evropske unije, da o njej vsebinsko odloči.

3. Odločitev o stroških se pridrži.

Podpisi