



Rättsfallssamlingen

Mål T-65/18 P RENV

Bolivarianska republiken Venezuela
mot
Europeiska unionens råd

Tribunalens dom (stora avdelningen) av den 13 september 2023

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Förbud mot försäljning, leverans, överföring eller export av vissa varor och tjänster – Rätten att yttra sig – Skyldighet att ange skäl – Materiella oriktigheter i beskrivningen av de faktiska omständigheterna – Uppenbart oriktig bedömning – Folkrätt”

1. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättsakt varigenom försäljning av vissa varor som kan användas för internt förtryck i Venezuela, samt tillhandahållande av vissa tjänster, förbjuds – Domstolsprövning av lagenligheten – Räckvidd – Åtgärd med allmän giltighet (Artikel 215.1 FEUF; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)*

(se punkterna 30–34)

2. *Unionsrätt – Principer – Rätten till försvar – Rätten att yttra sig – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättsakt varigenom försäljning av vissa varor som kan användas för internt förtryck i Venezuela, samt tillhandahållande av vissa tjänster, förbjuds – Rätt att yttra sig innan sådana åtgärder vidtas – Föreligger inte (Artiklarna 24.1 andra stycket och 29 FEU; artikel 215.1 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 41.2 a; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)*

(se punkterna 39, 40 och 42–44)

3. *Institutionernas rättsakter – Motivering – Skyldighet – Räckvidd – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättsakter varigenom försäljning av vissa varor som kan användas för internt förtryck i Venezuela, samt tillhandahållande av vissa tjänster, förbjuds – Skyldighet att i motiveringen ange den helhetsituation och de allmänna mål som motiverar nämnda åtgärd (Artikel 296 FEUF; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)*

(se punkterna 49–57)

4. *Europeiska unionen – Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättsakt varigenom försäljning av vissa varor som kan användas för internt förtryck i Venezuela, samt tillhandahållande av vissa tjänster, förbjuds – Omfattningen av lagenlighetsprövningen – Begränsad prövning avseende de allmänna bestämmelserna – Prövning som omfattar en bedömning av omständigheterna och en kontroll av bevisningen*
(Artikel 29 FEU; artikel 215.1 FEUF; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)

(se punkterna 63–67, 72, 76 och 78)

5. *Europeiska unionen – Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättsakt varigenom försäljning av vissa varor som kan användas för internt förtryck i Venezuela, samt tillhandahållande av vissa tjänster, förbjuds – Omfattningen av lagenlighetsprövningen – Rådets analys av den politiska situationen i Venezuela – Uppenbart oriktig bedömning – Föreligger inte*
(Rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)

(se punkterna 80 och 81)

6. *Folkrätt – Principer – Staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar – Internationella sedvanerättsliga regler om föremål och gränser för motåtgärder – Möjlighet för enskilda att åberopa dessa principer för att bestrida giltigheten av en förordning som inför restriktiva åtgärder inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – Tillåtet – Domstolsprövning – Gränser – Uppenbart oriktig bedömning – Föreligger inte*
(Artikel 3.5 FEU; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)

(se punkterna 87–94)

7. *Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättslig grund – Restriktiva åtgärder som föreskrivs i ett beslut och en förordning vilka har antagits med stöd av artikel 29 FEU respektive artikel 215 FEUF – Rådets befogenhet att anta självständiga restriktiva åtgärder som skiljer sig från de åtgärder som rekommenderas av Förenta nationernas säkerhetsråd*
(Artikel 29 FEU; artikel 215 FEUF; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)

(se punkterna 95 och 98)

8. *Europeiska unionen – Domstolsprövning av lagenligheten av institutionernas rättsakter – Restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela – Rättsakt varigenom försäljning av vissa varor som kan användas för internt förtryck i Venezuela, samt tillhandahållande av vissa tjänster, förbjuds – Omfattningen av lagenlighetsprövningen – Begränsad prövning – Kriterier för att vidta restriktiva åtgärder – Räckvidd – Iakttagande av proportionalitetsprincipen*
(Artikel 29 FEU; artikel 215.1 FEUF; rådets förordning 2017/2063, artiklarna 2, 3, 6 och 7)

(se punkterna 99–103)

9. *Domstolsförfarande – Åberopande av nya grunder under rättegången – Villkor – Grund som föranleds av omständigheter som framkommit först under rättegången – Föreligger inte – Utvidgning av en tidigare åberopad grund – Utvidgning föreligger inte – Avvisning*
(Tribunalens rättegångsregler, artikel 84.1)

(se punkterna 116–119)

Resumé

Med hänsyn till den försämrade situationen för mänskliga rättigheter, rättsstatsprincipen och demokratin i Bolivarianska republiken Venezuela (nedan kallad Venezuela) antog Europeiska unionens råd restriktiva åtgärder mot detta tredjeland under år 2017. I artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063¹ föreskrivs ett förbud mot försäljning, leverans, överföring eller export av utrustning som skulle kunna användas för internt förtryck, samt mot att tillhandahålla tjänster med anknytning till nämnda utrustning och till militär utrustning, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Venezuela.

År 2018 väckte Venezuela talan om ogiltigförklaring av förordning 2017/2063, i den del förordningens bestämmelser avser detta land. Därefter justerade Venezuela sin talan så att den även avsåg beslut 2018/1656² och genomförandeförordning 2018/1653³. Rådet hade genom dessa rättsakter förlängt respektive ändrat de aktuella restriktiva åtgärderna. Genom dom av den 20 september 2019 avvisade Europeiska unionens tribunal denna talan, med motiveringen att Venezuelas rättsliga ställning inte påverkades direkt av de omtvistade åtgärderna⁴. Venezuela överklagade denna dom till domstolen, vilken, i dom av den 22 juni 2021⁵, upphävde tribunalens avgörande och slog fast att Venezuela har talerätt såvitt dess talan avser ogiltigförklaring av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i förordning 2017/2063⁶. Domstolen återförvisade också målet till tribunalen för prövning i sak.

Tribunalen (stora avdelningen) ogillar i sin dom denna talan samt uttalar sig, i en situation som inte tidigare prövats och som rör en talan om ogiltigförklaring som ett tredjeland har väckt mot restriktiva åtgärder, om Venezuelas rätt att yttra sig och om de påstådda åsidosättanden av folkrätten som Venezuela gör gällande.

¹ Rådets beslut (EU) 2017/2063 av den 13 november 2017 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 295, 2017, s. 21) (nedan kallad den angripna förordningen).

² Rådets beslut (Gusp) 2018/1656 av den 6 november 2018 om ändring av beslut (Gusp) 2017/2074 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 10).

³ Rådets genomförandeförordning (EU) 2018/1653 av den 6 november 2018 om genomförande av förordning (EU) 2017/2063 om restriktiva åtgärder med anledning av situationen i Venezuela (EUT L 276, 2018, s. 1).

⁴ Dom av den 20 september 2019, Venezuela/rådet (T-65/18, EU:T:2019:649).

⁵ Dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland) (C-872/19 P, EU:C:2021:507)

⁶ I den domen angav domstolen att den ursprungliga domen hade vunnit laga kraft vad gäller avvisningen av talan mot bakgrund av genomförandeförordning 2018/1653 och beslut 2018/1656.

Tribunalens bedömning

Tribunalen konstaterar inledningsvis att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen utgör restriktiva åtgärder med allmän giltighet, eftersom de, i enlighet med artikel 215.1 FEUF, utgör åtgärder som avbryter eller begränsar de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland med avseende på vissa varor och tjänster. Dessa åtgärder riktar sig inte till identifierade fysiska eller juridiska personer, utan är tillämpliga på objektivet bestämda situationer och på en allmänt och abstrakt angiven personkrets.

Vad för det första gäller grunden avseende åsidosättande av rätten att yttra sig erinrar tribunalen inledningsvis om att rätten att yttra sig inte kan överföras på ett sammanhang som, såsom i förevarande fall, avser antagandet av åtgärder med allmän giltighet. Tribunalen påpekar vidare att det inte finns någon bestämmelse som ålägger rådet att underrätta varje person som eventuellt kan komma att omfattas av ett nytt kriterium med allmän räckvidd om antagandet av detta kriterium. Artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är dessutom tillämplig på "individuella åtgärder" som vidtas mot en person, vilket innebär att denna bestämmelse inte kan åberopas i samband med antagandet av åtgärder med allmän giltighet. Tribunalen tillägger att den angripna förordningen återspeglar ett val som unionen har gjort i fråga om internationell politik. Att avbryta eller begränsa de ekonomiska förbindelserna med ett tredjeland, med tillämpning av artikel 215.1 FEUF, ingår nämligen som en del i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp)⁷. Det som då sker är att det vidtas åtgärder med anledning av en viss internationell situation, efter unionsmyndigheternas skönsmässiga bedömning, och detta just i syfte att påverka en sådan situation. Att höra det berörda tredjelandet i förväg skulle enligt tribunalen innebära en skyldighet för rådet att föra diskussioner som liknar internationella förhandlingar med detta land, vilket skulle urholka den verkan som eftersträvas genom införandet av ekonomiska åtgärder gentemot nämnda land, det vill säga att utöva påtryckningar på detta land för att få till stånd en ändring av dess beteende. Slutligen kan den omständigheten att Venezuela berörs direkt av artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen inte i sig ge Venezuela rätt att yttra sig. Mot bakgrund av dessa omständigheter finner tribunalen att Venezuela inte kan göra gällande denna rätt med avseende på de restriktiva åtgärder som antagits av rådet i den angripna förordningen.

Vad för det andra gäller grunden att beskrivningen av de faktiska omständigheterna är materiellt oriktig och att det har gjorts en uppenbart oriktig bedömning av den politiska situationen i Venezuela, erinrar tribunalen om att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av vilka omständigheter som ska beaktas när rådet antar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder enligt artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF. Tribunalen påpekar vidare att unionsdomstolens prövning i detta avseende är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning är i synnerhet tillämplig på bedömningen av de lämplighetsöverväganden som ligger till grund för sådana åtgärder. I förevarande fall noterar tribunalen att artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen i huvudsak återger den politiska ståndpunkt som unionen har uttryckt i beslut 2017/2074. Tribunalen konstaterar i detta avseende att det framgår av skälen 1 och 8 i detta beslut att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i nämnda artiklar grundar sig på att situationen i Venezuela

⁷ I den mening som avses i artikel 24.1 andra stycket FEU.

har fortsatt att försämrats med avseende på demokratin, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna samt risken för ytterligare våld, och att nämnda restriktiva åtgärder är tänkta att förhindra att denna utveckling fortsätter.

Vad till att börja med gäller den bevisning som rådet har lagt fram för att visa att beskrivningen av de faktiska omständigheterna, som låg till grund för nämnda åtgärder, är materiellt riktig, påpekar tribunalen att denna bevisning härrör från trovärdiga källor och på ett detaljerat sätt redogör för bland annat hur regimen utsätter dissidenter och regimotståndare för brutalt förtryck och hur det utövats påtryckningar mot Venezuelas riksåklagare när hon utredde säkerhetsstyrkornas handlingar.

Vad därefter gäller den bevisning som Venezuela har lagt fram som svar, finner tribunalen att Venezuela inte har visat att beskrivningen av de faktiska omständigheter som rådet grundat sig på för att anta de aktuella restriktiva åtgärderna är materiellt felaktig, eftersom nästan inget i denna bevisning hänför sig till Venezuela och dessutom endast grundar sig på två rapporter från denna regim. Dessa rapporter styrks emellertid inte av någon annan bevisning från källor utanför denna regim.

När det slutligen gäller rådets bedömning av den politiska situationen i Venezuela, påpekar tribunalen att den bevisning som sökanden har lagt fram i detta avseende snarast används för att ifrågasätta lämpligheten av att anta de aktuella restriktiva åtgärderna. Det ankommer emellertid inte på tribunalen att ersätta rådets bedömning i denna fråga med sin egen bedömning. Rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning av politisk art när det gäller att fastställa unionens ståndpunkter i en fråga som rör Gusp, i enlighet med artikel 9 FEU.

Vad för det tredje och slutligen gäller grunden avseende vidtagande av rättsstridiga motåtgärder och åsidosättande av folkrätten, inleder tribunalen med att erinra om ordalydelsen i artikel 49, som rör föremål och gränser för motåtgärder, i utkastet till artiklar om staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar, såsom det antogs av Förenta Nationernas folkrättskommission.⁸ Tribunalen understryker härvidlag att den angripna förordningen antogs som en reaktion mot den fortsatta försämringen av situationen i Venezuela, i syfte att minska risken för förnyat våld, övervåld och kränkningar av eller brott mot de mänskliga rättigheterna i detta land. Tribunalen konstaterar dessutom att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen inte har till syfte att, genom att tillfälligt åsidosätta unionens internationella förpliktelser, reagera på en folkrättsstridig handling som Venezuela har gjort sig skyldig till. Tribunalen drar härav slutsatsen att de inte utgör motåtgärder, i den mening som avses i artikel 49 i utkastet till artiklar om staters ansvar för folkrättsstridiga handlingar, och tillbakavisar följaktligen Venezuelas påståenden om att rådet åsidosatt principen om icke-inblandning i Venezuelas interna angelägenheter.

På samma sätt underkänner tribunalen argumentet att de aktuella restriktiva åtgärderna antagits utan föregående tillstånd från Förenta nationernas säkerhetsråd. Nämnda fördragsbestämmelser ger rådet befogenhet att anta rättsakter som innehåller självständiga restriktiva åtgärder⁹ som skiljer sig från de åtgärder som särskilt rekommenderas av Förenta nationernas säkerhetsråd. Tribunalen påpekar att Venezuela i detta avseende inte har visat att det finns en "allmän praxis

⁸ Utkastet antogs år 2001 av Förenta nationernas folkrättskommission. I artikel 49 anges följande: "1. Den skadelidande staten får endast vidta motåtgärder mot den ansvariga staten för en folkrättsstridig handling för att förmå denna stat att fullgöra sina skyldigheter enligt andra delen. 2. Motåtgärderna är begränsade till att den stat som vidtar åtgärderna tillfälligt underlåter att uppfylla sina internationella förpliktelser gentemot den ansvariga staten. 3. Motåtgärderna ska i möjligaste mån vidtas på ett sätt som gör det möjligt att återuppta fullgörandet av förpliktelserna i fråga."

⁹ Artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF.

som godtas som lag” i enlighet med artikel 38.1 b i stadgan för Internationella domstolen, enligt vilken det krävs förhandstillstånd från Förenta nationernas säkerhetsråd innan Europeiska unionens råd antar restriktiva åtgärder.

Vad vidare gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen konstaterar tribunalen att det finns ett rimligt samband mellan de aktuella restriktiva åtgärderna och det eftersträvade målet att förebygga risken för ytterligare våld, övervåld och kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Tribunalen anser, med hänsyn till den begränsade karaktären av de åtgärder som föreskrivs i artiklarna 2, 3, 6 och 7 i den angripna förordningen, samt till de undantag som föreskrivs i samma förordning, att dessa åtgärder inte är uppenbart olämpliga och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet och att proportionalitetsprincipen således inte har åsidosatts.

Tribunalen underkänner således Venezuelas argument avseende åsidosättande av internationell sedvanerätt med avseende på det påstådda vidtagandet av rättsstridiga motåtgärder.

När det slutligen gäller Venezuelas argument att de åtgärder som rådet har vidtagit innebär att unionen utövar en extraterritoriell behörighet som är rättsstridig enligt folkrätten, erinrar tribunalen på nytt om den befogenhet som rådet har enligt fördragen¹⁰ i fråga om restriktiva åtgärder. I fördragen föreskrivs bland annat att ”de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas”. Tribunalen understryker att de aktuella restriktiva åtgärderna avser personer och situationer som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion med avseende på det geografiska området (*ratione loci*) eller med avseende på person (*ratione personae*). Rådets befogenhet att anta restriktiva åtgärder ingår bland de autonoma åtgärder som unionen får vidta inom ramen för Gusp, i enlighet med unionens mål och värderingar,¹¹ det vill säga bland annat målet att i resten av världen främja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas och grundläggande friheternas universalitet och odelbarhet, vilket utgör ett gemensamt ”rättsligt intresse” av att de aktuella rättigheterna skyddas, i enlighet med Internationella domstolens rättspraxis¹².

Mot bakgrund av det ovan anförda ogillar tribunalen talan.

¹⁰ Artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF.

¹¹ Artikel 3.5 FEU och artikel 21 FEU.

¹² Internationella domstolens dom av den 5 februari 1970, Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgien mot Spanien) (ICJ Reports 1970, s. 3, punkterna 33 och 34), och dom av den 20 juli 2012, Frågor rörande skyldigheten att lagföra eller utlämna (Belgien mot Senegal) (ICJ Reports 2012, s. 422, punkterna 68–70).