A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2021. június 22.*

„Fellebbezés – Közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) – A venezuelai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedések – Harmadik állam által indított megsemmisítés iránti kereset – Elfogadhatóság – Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése – Kereshetőségi jog – Feltétel, amely szerint a felperesnek a keresete tárgyát képező intézkedés által közvetlenül érintettnek kell lennie – A »jogi személy« fogalma – Az eljáráshoz fűződő érdek – Végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó, rendeleti jellegű jogi aktus”

A C-872/19. P. sz. ügyben,

a **Venezuelai Bolivári Köztársaság** (képviselik: L. Giuliano és F. Di Gianni avvocati)

fellebbezőnek

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2019. november 28-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Unió Tanácsa** (képviselik: P. Mahnič és A. Antoniadis, meghatalmazotti minőségben)

alperes az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: K. Lenaerts elnök, R. Silva de Lapuerta elnökhelyettes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin és N. Wahl tanácselnökök, Juhász E. (előadó), T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis és N. Jääskinen bírák,

főtanácsnok: G. Hogan,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

a főtanácsnok indítványának a 2021. január 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: angol.

Ítéletet

1 Fellebbezésével a Venezuelai Bolivári Köztársaság az Európai Unió Törvényszéke 2019. szeptember 20-i Venezuela kontra Tanács ítéletének (T-65/18, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2019:649) hatályon kívül helyezését kéri, amelyben a Törvényszék elutasította az egyrészt a venezuelai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről szóló, 2017. november 13-i (EU) 2017/2063 tanácsi rendeletnek (HL 2017. L 295., 21. o.), másrészt a 2017/2063 rendelet végrehajtásáról szóló, 2018. november 6-i (EU) 2018/1653 tanácsi végrehajtási rendeletnek (HL 2018. L 276., 1. o.), és harmadrészt a venezuelai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről szóló (KKBP) 2017/2074 határozat módosításáról szóló, 2018. november 6-i (KKBP) 2018/1656 tanácsi határozatnak (HL 2018. L 276., 10. o.) a Venezuelai Bolivári Köztársaságot érintő részében való megsemmisítése iránt előterjesztett keresetét.

Jogi háttér

2 2017. november 13-án az Európai Unió Tanácsa elfogadta a venezuelai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről szóló (KKBP) 2017/2074 határozatot (HL 2017. L 295., 60. o.).

3 A 2017/2074 határozat 13. cikkének második bekezdése előírja, hogy ezt a határozatot folyamatosan felül kell vizsgálni, és ha a Tanács úgy ítéli meg, hogy e határozat céljai nem valósultak meg, a határozatot meg kell újítani, vagy adott esetben módosítani kell. Eredetileg ugyanezen cikk első bekezdése azt írta elő, hogy a 2017/2074 határozat 2018. november 14-ig alkalmazandó. A 2018/1656 határozat a venezuelai helyzetre tekintettel meghosszabbította a korlátozó intézkedéseket, és előírta, hogy a 2017/2074 határozat 2019. november 14-ig alkalmazandó, valamint módosította ezen utóbbi határozat I. mellékletének 7. megjegyzését, amely az említett korlátozó intézkedésekkel érintett természetes személyek egyikére vonatkozik.

4 Ugyanezen a napon a Tanács az EUMSZ 215. cikk és a 2017/2074 határozat alapján elfogadta a 2017/2063 rendeletet is.

5 A 2017/2063 rendelet (1) preambulumbekezdése szerint „[a] venezuelai demokrácia, jogállamiság és emberi jogok helyzetének folyamatos romlására tekintettel az [Európai] Unió többször is aggodalmának adott hangot és felszólított minden venezuelai politikai szereplőt és intézményt arra, hogy konstruktív módon vegyen részt az országban kialakult válság megoldásában, teljes mértékben tiszteletben tartva a jogállamiságot és az emberi jogokat, a demokratikus intézményeket és a hatalmi ágak elkülönülését.”

6 E rendelet 2. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Tilos:

a) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából az Európai Unió közös katonai listáján (a továbbiakban: a közös katonai lista) szereplő árukhoz és technológiához, valamint a közös katonai listán szereplő áruk és technológia rendelkezésre bocsátásához, előállításához, karbantartásához és használatához kapcsolódóan technikai segítséget, brókerszolgáltatást vagy egyéb szolgáltatást nyújtani;

b) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely személy, szervezet vagy szerv részére vagy Venezuelában történő felhasználás céljából a közös katonai listán szereplő árukhoz és technológiához kapcsolódóan finanszírozást vagy pénzügyi támogatást nyújtani, beleértve különösen az említett termékek eladására, szolgáltatására, átadására vagy kivitelére, illetve a kapcsolódó technikai segítségnyújtásra, brókertevékenységre és egyéb szolgáltatás nyújtására vonatkozó támogatásokat, kölcsönöket és exporthitel-biztosítást, valamint biztosítást és viszontbiztosítást.

(2) Az (1) bekezdésben foglalt tilalom nem érinti a 2017. november 13-i előtt megkötött szerződésekből vagy az ilyen szerződések teljesítéséhez szükséges kiegészítő szerződésekből eredő kötelezettségek végrehajtását, feltéve, hogy azok megfelelnek [a katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról szóló, 2008. december 8-i] 2008/944/KKBP tanácsi közös álláspontnak [HL 2008. L 335., 99. o.], és különösen annak a 2. cikkében foglalt kritériumoknak, továbbá feltéve, hogy az adott szerződést teljesíteni szándékozó természetes vagy jogi személyek, szervezetek vagy szervek az e rendelet hatálybalépésétől számított 5 munkanapon belül értesítették a letelepedési helyük szerinti tagállam illetékes hatóságát a szerződésről.”

7 Az említett rendelet 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Tilos:

a) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából az I. mellékletben felsorolt, belső elnyomás céljára felhasználható felszereléseket eladni, szolgáltatni, átadni vagy kivinni, függetlenül attól, hogy azok az Unióból származnak-e vagy sem;

b) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából az a) pontban említett felszereléshez kapcsolódóan technikai segítséget, brókerszolgáltatást és egyéb szolgáltatást nyújtani;

c) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv részére vagy Venezuelában történő felhasználás céljából az a) pontban említett felszereléshez kapcsolódóan finanszírozást vagy pénzügyi támogatást nyújtani, beleértve különösen a támogatásokat, kölcsönöket és exporthitel-biztosítást, valamint a biztosítást és a viszontbiztosítást.”

8 E rendelet 4. cikke értelmében:

„(1) A 2. és 3. cikktől eltérve, a tagállamok III. mellékletben felsorolt illetékes hatóságai az általuk helyénvalónak ítélt feltételek mellett engedélyezhetik:

a) a következőkhöz kapcsolódó finanszírozás és pénzügyi támogatás, valamint technikai segítségnyújtás biztosítása:
   i. a kizárólag humanitárius vagy védelmi célokat szolgáló, vagy az Egyesült Nemzetek (ENSZ) és az Unió, illetve tagállamai vagy regionális és szubregionális szervezetek intézményfejlesztési programjaihoz szánt, az emberi élet kioltására nem alkalmas katonai felszerelés;

ii. az ENSZ és az Unió vagy regionális és szubregionális szervezetek válságkezelési műveleteihez szánt anyagok;

b) kizárólag humanitárius vagy védelmi célokat szolgáló, vagy az ENSZ vagy az Unió intézményfejlesztési programjaihoz, vagy az ENSZ és az Unió vagy regionális és szubregionális szervezetek válságkezelési műveleteihez szánt, belső elnyomás céljára felhasználható felszerelés eladása, szolgáltatása, átadása vagy kivitele, továbbá a kapcsolódó finanszírozás, valamint pénzügyi és technikai segítségnyújtás;

c) aknamentesítő felszerelések és aknamentesítéshez használatos anyagok eladása, szolgáltatása, átadása vagy kivitele, továbbá a kapcsolódó finanszírozás, valamint pénzügyi és technikai segítségnyújtás.

(2) Az (1) bekezdésben említett engedélyek csak a kért tevékenységet megelőzően adhatók meg.”

9 A 2017/2063 rendelet 6. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Tilos közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából a II. mellékletben szereplő berendezéseket, technológiát vagy szoftvert eladni, szolgáltatni, átadni vagy kivinni, függetlenül attól, hogy azok az Unióból származnak-e vagy sem, kivéve, ha az érintett tagállamnak a III. mellékletben felsorolt honlapokon feltüntetett illetékes hatósága azt előzetesen engedélyezte.

(2) A tagállamoknak a III. mellékletben felsorolt honlapokon feltüntetett illetékes hatóságai nem adják meg az (1) bekezdés szerinti engedélyt, amennyiben megalapozott indokokkal megállapítható, hogy a szóban forgó berendezést, technológiát vagy szoftvert Venezuela kormánya, köztestületei, vállalatai, hivatalai vagy bármely, a nevükben vagy irányításuk alatt eljáró személy vagy szervezet belső elnyomás céljára használnák.

(3) A II. melléklet tartalmazza azokat a berendezéseket, technológiát vagy szoftvert, amelyek elsősorban az internet vagy a telefonbeszélgetések monitorozására vagy lehallgatására szolgálnak.

(4) Az érintett tagállam az e cikk szerint kiadott valamennyi engedélyről az engedély megadását követő négy héten belül tájékoztatja a többi tagállamot és a Bizottságot.”

10 E rendelet 7. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Kivéve, ha az érintett tagállamnak a III. mellékletben felsorolt honlapokon feltüntetett illetékes hatósága erre a 6. cikk (2) bekezdésével összhangban előzetesen engedélyt adott, tilos:

a) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából a II. mellékletben felsorolt berendezésekkel, technológiával és szoftverrel, vagy a II. mellékletben felsorolt berendezések vagy technológia telepítéséhez, rendelkezésre bocsátásához, előállításához, karbantartásához és használatához kapcsolódóan, vagy a II. mellékletben felsorolt szoftver rendelkezésre bocsátásához, telepítéséhez, működtetéséhez vagy frissítéséhez kapcsolódóan technikai segítséget vagy brókerszolgáltatást nyújtani;

b) közvetlenül vagy közvetve Venezuelában valamely személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából a II. mellékletben felsorolt berendezésekhez, technológiához és szoftverhez kapcsolódóan finanszírozást vagy pénzügyi támogatást nyújtani;

c) a telekommunikáció vagy az internet monitorozására vagy lehallgatásra alkalmas bármely szolgáltatást nyújtani Venezuela kormánya, köztestületei, vállalatai, hivatalai vagy bármely, nevükben vagy irányításuk alatt eljáró személy vagy szervezet számára, vagy közvetlen vagy közvetett javára.”

11 A 2017/2063 rendelet 20. cikke a következőképpen rendelkezik:

„E rendeletet alkalmazni kell:

a) az Unió területén, annak légterét is beleértve;

b) a valamely tagállam joghatósága alá tartozó bármely légi vagy vízi jármű fedélzetén;

c) az Unió területén vagy azon kívül tartózkodó bármely személyre, aki valamely tagállam állampolgára;

d) bármely tagállam joga szerint bejegyzett vagy létrehozott jogi személyre, szervezetre vagy szervre az Unió területén vagy azon kívül;

e) a teljes egészében vagy részben az Unión belül üzleti tevékenységet folytató bármely jogi személyre, szervezetre vagy szervre.”

A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

12 A Törvényszék Hivatalához 2018. február 6-án benyújtott keresetlevéllel a Venezuelai Bolivári Köztársaság keresetet indított a 2017/2063 rendeletnek a rá vonatkozó részében történő megsemmisítése iránt.

13 A Tanács a Törvényszék Hivatalához 2018. május 3-án benyújtott külön beadványban a Törvényszék eljárási szabályzata 130. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadhatatlansági kifogást terjesztett elő. Amint az a megtámadott ítélet 23. pontjából kitűnik, a Tanács e kifogás keretében három elfogadhatatlansági okra hivatkozott, nevezetesen először is arra, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaságnak nem áll fenn az eljáráshoz fűződő érdeke, másodszor arra, hogy a 2017/2063 rendelet rendelkezései nem érintik közvetlenül, harmadszor pedig arra, hogy nem minősül az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „természetes vagy jogi személynek”. A Törvényszék eljárási szabályzata 130. cikkének (6) bekezdése alapján a Törvényszék úgy határozott, hogy megnyitja az eljárás szóbeli szakaszát, azt a kereset elfogadhatóságára korlátozva.

14 A Venezuelai Bolivári Köztársaság a Törvényszék Hivatalához 2019. január 17-én benyújtott külön beadványban a Törvényszék eljárási szabályzatának 86. cikke alapján kiigazította a keresetlevelet, így az a 2018/1656 határozatra és a 2018/1653 végrehajtási rendeletre is kiterjedt az említett jogi aktusok rá vonatkozó részeit érintően.

15 A Törvényszék a megtámadott ítéletben először is megállapította, hogy a kereset a 2017/2063 rendelet ellen irányuló részét illetően kizárólag az említett rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkére vonatkozik.

16 A Törvényszék ezt követően úgy határozott, hogy csak a Tanács által felhozott második elfogadhatatlansági okot vizsgálja meg, nevezetesen azt, hogy e rendelkezések nem érintik közvetlenül a Venezuelai Bolivári Köztársaságot, ezen oknak helyt adott, és így a keresetet a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke ellen irányuló részében elfogadhatatlanság miatt elutasította.

17 Végezetül a Törvényszék a keresetet a 2018/1656 határozat és a 2018/1653 végrehajtási rendelet megsemmisítésére irányuló részében is elutasította elfogadhatatlanság miatt, mivel egyrészt azáltal, hogy a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke nem érinti közvetlenül a Venezuelai Bolivári Köztársaságot, ugyanez vonatkozik a 2018/1653 végrehajtási rendeletre is, és másrészt a Törvényszék eljárási szabályzatának 86. cikkéből az következik, hogy a kiigazítási beadvány keretében a felperes csak akkor kérheti olyan jogi aktus megsemmisítését, amely egy másik jogi aktus helyébe lép vagy azt módosítja, ha ezen utóbbi megsemmisítését a keresetlevélben kérték. Márpedig a Törvényszék megállapította, hogy a 2018/1656 határozat módosítja a 2017/2074 határozatot, amelynek a megsemmisítését a Venezuelai Bolivári Köztársaság az eljárást megindító iratában nem kérte.

A felek kérelmei a Bíróság előtt

18 A Venezuelai Bolivári Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– állapítsa meg, hogy a Törvényszék elé terjesztett kereset elfogadható, és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé érdemi határozat meghozatala céljából; valamint

– a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére.

19 A Tanács azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a Venezuelai Bolivári Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

A fellebbezésről

Előzetes észrevételek

20 Előzetesen meg kell állapítani elsősorban azt, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság a fellebbezésében kizárólag azon érvelést vitatja, amellyel a Törvényszék elfogadhatatlannak nyilvánította keresetét a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke ellen irányuló részében. Mivel e fellebbezés ugyanakkor nem érinti a megtámadott ítélet azon részét, amelyben a Törvényszék

elfogadhatatlannak nyilvánította az említett harmadik állam keresetének a 2018/1653 végrehajtási rendelet és a 2018/1656 határozat megsemmisítésére irányuló részét, meg kell állapítani, hogy a Törvényszék e tekintetben jogerősen határozott.

21 Másodsorban meg kell állapítani, hogy a Bíróság hatáskörét semmi nem korlátozza az EUMSZ 215. cikk alapján elfogadott olyan rendelettel kapcsolatban, amely az Unió által a KKBP-vel összefüggésben elfogadott határozatok érvényesülését biztosítja. Az ilyen rendeletek ugyanis az EUM-Szerződés alapján elfogadott olyan uniós jogi aktusoknak minősülnek, amelyek tekintetében az uniós bíróságoknak a Szerződések alapján biztosított hatáskörüknek megfelelően főszabály szerint teljes körű jogszerűségi felülvizsgálatot kell gyakorolniuk (2017. március 28-i Rosneft ítélet, C-72/15, EU:C:2017:236, 106. pont).

22 Harmadsorban a következetes ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság szükség esetén hivatalból dönthet az EUMSZ 263. cikkben foglalt elfogadhatósági feltételek megsértésére alapított imperatív jogalapról (lásd többek között: 2010. április 15-i Makhteshim-Agan Holding és társai kontra Bizottság végzés, C-517/08 P, nem tették közzé, EU:C:2010:190, 54. pont; 2021. január 21 -i Németország kontra Esso Raffinage ítélet, C-471/18 P, EU:C:2021:48, 101. pont).

23 A jelen ügyben hivatalból fel kell vetni azt a kérdést, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaságot az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személynek” kell-e tekinteni, és e kérdést először kell vizsgálni, mivel az e kérdésre adandó válasz szükséges a Tanács által felhozott második elfogadhatatlansági ok vizsgálatához, amely az egyetlen fellebbezési jogalap keretében vitatott, és amely szerint a Venezuelai Bolivári Köztársaságot nem érinti közvetlenül a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke.

24 A Bíróság a 2020. július 7-i határozatával felhívta a fellebbezési eljárás feleit, hogy foglaljanak állást abban a kérdésben, hogy valamely harmadik államot az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személynek” kell-e tekinteni. A Bíróság az Európai Unió Bírósága alapokmánya 24. cikkének második bekezdése alapján ugyanilyen jellegű felhívást intézett az Európai Bizottsághoz és a tagállamokhoz. A fellebbezési eljárás felei, a Tanács, a Belga Királyság, a Bolgár Köztársaság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Görög Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Holland Királyság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság, a Szlovák Köztársaság, a Svéd Királyság és a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be e kérdéssel kapcsolatban.

25 A Venezuelai Bolivári Köztársaság úgy véli, hogy sem az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének szövege, sem e rendelkezés célja vagy kontextusa nem tartalmaz olyan – akár közvetett – támpontot, amely lehetővé tenné annak az ugyanezen rendelkezés értelmében vett „jogi személy” fogalmából való kizárását.

26 A Tanács ezzel szemben azon az álláspontón van, hogy valamely harmadik állam nem tekinthető az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személynek”, kivéve ha az Unió jogrendjében konkrét jogokat biztosítottak számára az Unióval kötött megállapodás alapján, amely kivétel azonban a jelen ügyben nem alkalmazandó.

27 Az Unió a nemzetközi színtéren alakítja a szuverén harmadik államokhoz fűződő kapcsolatait, e kapcsolatokat pedig a nemzetközi közjog szabályozza, amely a beleegyezés elvén alapul. E jogrend keretében a nemzetközi közjog alanyainak nincs automatikus joguk ahhoz, hogy más államok bíróságai előtt keresetet indítsanak. Jogukban áll, hogy csak abban az esetben tartozzanak egy másik állam vagy nemzetközi bíróság joghatósága alá, ha ebbe beleegyeztek.

28 A harmadik államok nem képezik az Unió által létrehozott jogrendszer részét, és főszabály szerint nem férhetnek hozzá az uniós bíróságokhoz. Egyébiránt annak lehetővé tétele, hogy az általános korlátozó intézkedések hatálya alá tartozó harmadik állam ezen intézkedéseket azon feltételek alapján vitassa, amelyek az uniós bírósághoz való hozzáférést az egyedi intézkedésekkel érintett személyek számára lehetővé teszik, ellentétes lenne az általános és az egyedi korlátozó intézkedések között a Szerződésekben alkalmazott különbségtétellel, és kiegészítő hatásként indokolatlanul kiterjesztené az uniós bíróságok számára a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) rendelkezéseivel vagy az e rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusokkal összefüggésben biztosított hatáskört.

29 Végső soron annak elismerése, hogy valamely harmadik állam az uniós intézmények jogi aktusai tekintetében kereshetőségi joggal rendelkezik olyan körülmények között, mint amelyek a jelen ügy tárgyát képezik, hátrányos helyzetbe hozhatná az Uniót a nemzetközi partnereivel szemben, amelyeknek a nemzetközi kapcsolataikra, illetve kereskedelmi és gazdasági politikáikra vonatkozó szuverén döntései nem vitathatók a bíróságaik előtt, és így indokolatlanul korlátozná az Uniót politikáinak és nemzetközi kapcsolatainak az irányítása során. Ez különösen releváns a jelen eljárás keretében, amelyben egy harmadik állam vitatja egy olyan uniós belső jogi aktus rendelkezéseit, amely a Tanácsnak az említett állammal fenntartott gazdasági kapcsolatok korlátozására vonatkozó politikai döntését hajtja végre. Nem engedhető meg, hogy harmadik államok, azzal az ürüggyel, hogy egyedi felperesek, az uniós bíróságot a nemzetközi közjog alanyai közötti nemzetközi jogviták rendezésére szolgáló eszközként használják.

30 A görög, a lengyel, a szlovén, a szlovák és a svéd kormány lényegében úgy véli, hogy valamely harmadik államot főszabály szerint nem lehet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személy” fogalmába tartozónak tekinteni.

31 Ez a fogalom lényegében a valamely tagállam vagy harmadik állam joga alapján jogi személyiséggel rendelkező jogalanyokra utal, nem pedig magukra ezen államokra, amelyekkel kapcsolatban az Unió egyébiránt nem rendelkezik szabályozási hatáskörrel. A korlátozó intézkedések címzettjei az EUMSZ 215. cikk (2) bekezdése szerint természetes és jogi személyek, csoportok vagy nem állami, illetve államisággal nem rendelkező entitások, ilyen intézkedések azonban harmadik államokkal szemben nem hozhatók.

32 Ha a harmadik államokat az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személy” fogalmába tartozóknak kellene tekinteni, anélkül hogy olyan megállapodást kötöttek volna az Unióval, amely az abban részes felek közötti jogviszonyokat meghatározná, ez az Uniót helytelen módon korlátozná nemzetközi politikáinak és kapcsolatainak a végrehajtása során, és hátrányos helyzetbe hozná a nemzetközi kapcsolatokban. A nemzetközi jog egyik alapelve ugyanis a viszonosság. Márpedig annak a harmadik államok számára való lehetővé tétele, hogy az uniós jogi aktusokkal szemben ilyen kereseteket indíthassanak az uniós bíróságok előtt, veszélyeztetné az Unió és az említett államok közötti viszonosságot. A harmadik államoknak ugyanis lehetőségük lenne arra, hogy az uniós jogi aktusokat az uniós bíróságok előtt vitassák, anélkül hogy biztosított lenne, hogy az Unió ezen államok nemzeti jogi aktusait megtámadhassa akár egyénileg, akár az államok olyan különböző szervezetei keretében, amelyeknek azok tagjai.

33 Ezzel szemben a belga, a bolgár, a német, az észt, a lett, a litván és a holland kormány lényegében úgy véli, hogy a harmadik államok az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személy” fogalmába tartoznak.

34 Álláspontjuk szerint vitathatatlan, hogy a harmadik államok jogi személyiséggel rendelkeznek, és a nemzetközi közjog értelmében vett jogi személyek. Ha a harmadik államokat nem lehetne az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személynek” minősíteni, nem lennének képesek az érdekeik védelmére, még akkor sem, ha biztos, hogy a jogaikat megsértették, és a jogilag megkövetelt módon bizonyítani tudnák, hogy a kereset benyújtásához szükséges valamennyi feltétel teljesül.

35 Mindemellett az is egyértelmű, hogy valamely harmadik államnak a Venezuelai Bolivári Köztársaságéhoz hasonló helyzete nem tekinthető azonosnak az EUMSZ 263. cikk első bekezdése értelmében vett felpereseknek minősülő uniós intézmények vagy tagállamok helyzetével, így a harmadik államok keresetének elfogadhatóságát az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésére tekintettel kell értékelni.

36 Egyébiránt a sérelmet okozó uniós jogi aktussal szembeni hatékony bírói jogvédelemhez való jognak a harmadik állammal szembeni, annak ellenére való megtagadása, hogy ezen állam tiszteletben tartja az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt valamennyi elfogadhatósági feltételt, megszorító értelmezést jelent a jogállamiság tekintetében, amely az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió alapértéke.

37 A Bizottság úgy véli, hogy a „jogi személynek” az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett fogalma több módon is értelmezhető. Egyrészt e fogalomnak az államok közötti egyenlőség elvén alapuló értelmezése olyan álláspontho vezet, hogy a harmadik államok csak akkor tartoznak az említett fogalomba, ha irányítási cselekményeket *(acta iure gestionis)* végeznek, vagy az Unióval kötött nemzetközi megállapodás alapján hozzáférhetnek az uniós bírósághoz. Ez az értelmezés megfelel a hatékony bírói jogvédelem elvének, mivel nem tagadja a harmadik államok mindenfajta jogorvoslati lehetőségét, hanem ezen állam számára az általa indított kereset jellegétől függően biztosít hozzáférést az uniós bíróságokhoz. Mivel a korlátozó intézkedések rendszere, csakúgy mint a Venezuelai Bolivári Köztársaság által az ezen intézkedések megsemmisítésének kérelmezése érdekében hivatkozott indokok, valamint az Unió és ezen állam közötti kapcsolatok a közhatalmi jogosítványok gyakorlása *(acta iure imperii)* körébe tartoznak, és így azokat nemzetközi közjogi elemekként kell vizsgálni, a Venezuelai Bolivári Köztársaság a jelen ügyben nem tartozik az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerinti „jogi személy” fogalmába.

38 Másrészt a Bizottság álláspontja szerint az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének az uniós bíróságokhoz való szélesebb körű hozzáférés szándéka által vezérelt teleologikus értelmezése esetén semmi nem zárja ki e rendelkezés oly módon történő értelmezését, hogy a „jogi személy” fogalma a harmadik államokra is kiterjed, ha ezen államok úgy döntenek, hogy alávetik magukat az uniós bíróságok hatáskörének. Ha tehát az Unió egyoldalú jogi aktust fogad el, amely potenciálisan sérti valamely harmadik állam érdekeit, és ezen állam úgy dönt, hogy ezen jogi aktussal szemben keresetet nyújt be az uniós bíróságokhoz ahelyett, hogy nemzetközi vitarendezési mechanizmushoz folyamodna, semmi nem igazolja, hogy az uniós bíróságok főszabályként megtagadják az ilyen kereset elbírálását, anélkül hogy megvizsgálnák, hogy az összes alkalmazandó elfogadhatósági feltétel teljesül-e.

39 A Bizottság a közlése szerint az előző pontban említett második megközelítést részesíti előnyben, mivel a „jogi személy” fogalmának megszorító értelmezéséből az következik, hogy a harmadik államok és az Unió között létrejött nemzetközi megállapodás hiányában ezen államok önként nem vethetnék alá magukat az uniós bíróságok joghatóságának.

40 Az EUSZ 19. cikk (3) bekezdésének a) pontja szerint a Szerződésekkel összhangban az Európai Unió Bírósága dönt a tagállamok vagy az intézmények valamelyike, illetve valamely természetes vagy jogi személy által hozzá benyújtott keresetekkel elé terjesztett ügyekben. Az EUSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerint bármely természetes vagy jogi személy az e cikk első és második bekezdésében említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.

41 A jelen ügyben meg kell vizsgálni, hogy az olyan harmadik állam, mint a Venezuelai Bolivári Köztársaság, amely az EUMSZ 263. cikk második bekezdése alapján nem terjeszthet elő keresetet, e cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személynek” tekinthető-e.

42 E tekintetben meg kell állapítani, hogy mivel e rendelkezés nem utal a nemzeti jogra a „jogi személy” fogalmának jelentésével kapcsolatban, azt az uniós jog önálló fogalmának kell tekinteni, amelyet az Unió területén egységesen kell értelmezni (lásd ebben az értelemben: 2019. december 19-i Engie Cartagena ítélet, C-523/18, EU:C:2019:1129, 34. pont). Így az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a „jogi személynek” az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében szereplő fogalmának értelmezéséhez nemcsak e rendelkezés kifejezéseit, hanem a kontextusát, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi (lásd többek között: 2020. október 6-i Jobcenter Krefeld ítélet, C-181/19, EU:C:2020:794, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

43 Ami az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének szövegét illeti, meg kell állapítani, hogy sem e rendelkezésből, sem az elsődleges uniós jog más rendelkezéseiből nem következik, hogy a jogi személyek bizonyos kategóriái nem hivatkozhatnak az uniós bíróságok előtti keresetindítás lehetőségére. E megállapítás tehát arra utal, hogy főszabály szerint egyetlen „jogi személyt” sem lehet megfosztani a megsemmisítés iránti kereset benyújtásának az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt lehetőségétől.

44 A Bíróság ítélkezési gyakorlata e tekintetben rámutat arra, hogy a „jogi személynek” az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében használt fogalmát nem lehet megszorítóan értelmezni.

45 Bár a regionális vagy helyi közigazgatási egység keresete nem azonosítható az EUMSZ 263. cikk második bekezdésében említett tagállami keresettel (lásd ebben az értelemben: 2009. november 26-i Região autónoma dos Açores kontra Tanács ítélet, C-444/08 P, nem tették közzé, EU:C:2009:733, 31. pont), az ilyen közigazgatási egység, amennyiben jogi személyiséggel rendelkezik, főszabály szerint előterjeszthet az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésén alapuló, megsemmisítés iránti keresetet (lásd ebben az értelemben: 1997. október 1-jei Regione Toscana kontra Bizottság ítélet, C-180/97, EU:C:1997:451 10–12. pont; 2001. november 22-i Nederlandse Antillen kontra Tanács ítélet, C-452/98, EU:C:2001:623, 51. pont).

46 Egyébiránt általánosabban az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy nemcsak a magánjogi jogi személyek, hanem a közjogi jogalanyok is kereshetőségi joggal rendelkeznek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése szerint (lásd például: 2018. február 1-jei Deutsche Bahn és társai kontra Bizottság ítélet, C-264/16 P, nem tették közzé, EU:C:2018:60, 2. pont; 2020. február 4-i Uniwersytet Wrocławski és Lengyelország kontra REA ítélet, C-515/17 P és C-561/17 P, EU:C:2020:73, 69. pont).

47 A Bíróság ezenkívül elismerte, hogy az olyan szervezetnek, amely nem rendelkezik jogi személyiséggel, jogosultsággal kell rendelkeznie a vele szemben előírt korlátozó intézkedések vitatására, mivel ha az uniós jogalkotó úgy ítéli meg, hogy valamely szervezet kellő mértékben létező ahhoz, hogy korlátozó intézkedések hatálya alá tartozzon, a koherencia és az igazságosság annak elismerésére kötelez, hogy e szervezet kellő mértékben létező ezen intézkedések vitatásához is (lásd ebben az értelemben: 2007. január 18-i PKK és KNK kontra Tanács ítélet, C-229/05 P, EU:C:2007:32, 112. pont).

48 Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének rendszertani és teleologikus értelmezését illetően emlékeztetni kell arra, hogy az uniós jogi rendelkezések tiszteletben tartásának biztosítására irányuló hatékony bírói felülvizsgálat fennállása már önmagában a jogállamiság létének velejárója (lásd ebben az értelemben: 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet, C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41. pont). Az EUSZ 2. cikkből ugyanis az következik, hogy az Unió olyan értékeken, például a jogállamiság értékén alapul, amelyek közösek a tagállamokban, – egyebek mellett – az igazságosság társadalmában (2021. április 20-i Repubblika ítélet, C-896/19, EU:C:2021:311, 62. pont).

49 Ezenfelül az az elv, amely szerint az Unió többek között a jogállamiság értékén alapul, mind az EU-Szerződés közös rendelkezéseiben szereplő EUSZ 2. cikkből, mind pedig az Unió külső tevékenységére vonatkozó EUSZ 21. cikkből – amelyre a KKBP-re vonatkozó EUSZ 23. cikk visszautal – következik (lásd ebben az értelemben: 2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 E körülmények között az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének a hatékony bírósági felülvizsgálat és a jogállamiság elvei fényében történő értelmezése azon álláspont mellett szól, hogy valamely harmadik állam az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személyként” kereshetőségi joggal rendelkezik, amennyiben az e rendelkezésben előírt többi feltétel teljesül. Az ilyen nemzetközi közjogi jogi személy jogait vagy érdekeit ugyanis valamely uniós jogi aktus ugyanúgy érintheti kedvezőtlenül, mint más személyek vagy szervezetek jogait vagy érdekeit, így e feltételek tiszteletben tartása mellett lehetővé kell tenni a számára, hogy az ilyen jogi aktus megsemmisítését kérje.

51 A „jogi személynek” az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett fogalmát érintő ezen értelmezést nem vonják kétségbe azok az érvek, amelyeket a Tanács és bizonyos kormányok fejtettek ki, amelyek észrevételeket terjesztettek elő az Unió harmadik államok bíróságaihoz való hozzáférésének esetleges hiányával kapcsolatban, amely harmadik államok nem teszik lehetővé, hogy az említett bíróságok előtt vitassák a saját nemzetközi kapcsolataikra vonatkozó határozatokat, függetlenül attól, hogy azok kereskedelmi jellegűek-e, vagy sem.

52 Az Uniónak a jogállamiság értékének tiszteletben tartásáról való gondoskodásra vonatkozó kötelezettségei ugyanis nem tehetők függővé az Unió és a harmadik államok közötti kapcsolatok tekintetében fennálló viszonosság feltételétől.

53 Következésképpen a Venezuelai Bolivári Köztársaságot mint nemzetközi jogi személyiséggel rendelkező államot az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett „jogi személynek” kell tekinteni.

Az egyetlen jogalapról

A felek érvei

54 A Venezuelai Bolivári Köztársaság a fellebbezésének alátámasztása érdekében egyetlen jogalapra hivatkozik, amelyet arra alapít, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte azt a feltételt, amely szerint a felperest az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt, a keresetének tárgyát képező intézkedésnek közvetlenül kell érintenie.

55 Álláspontja szerint a Törvényszék által a megtámadott ítélet 35. és 36. pontjában megállapított azon körülmény, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság – a 2018. szeptember 13-i Almaz-Antey kontra Tanács ítélet (T-515/15, nem tették közzé, EU:T:2018:545) alapjául szolgáló ügy felpereséhez hasonlóan – maga nem szerepel a 2017/2063 rendelet IV. vagy V. mellékletében, nem releváns, mivel a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében konkrétan említik. A Törvényszék által a megtámadott ítélet 40. pontjában megállapítottakkal ellentétben szintén irreleváns az a körülmény, hogy az érintett piacokon aktív gazdasági szereplőként járt-e el, vagy sem, mivel e cikkek mind jogi, mind anyagi szempontból közvetlenül érintik.

56 A Tanács arra hivatkozik, hogy azt a kérdést, hogy a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke közvetlenül érinti-e a Venezuelai Bolivári Köztársaság helyzetét, a Törvényszék a megtámadott ítéletben az állandó ítélkezési gyakorlattal összhangban bírálta el, amelynek a 2018. szeptember 13-i Almaz-Antey kontra Tanács ítélet (T-515/15, nem tették közzé, EU:T:2018:545) szerves részét képezi. Ennek keretében a Törvényszék nem volt köteles figyelembe venni a szóban forgó korlátozó intézkedéseknek a venezuelai kormány magatartásának a megváltoztatására irányuló célját. Ez a figyelembevétel ugyanis nemcsak ellentétes lenne az uniós bíróságok állandó ítélkezési gyakorlatával, hanem a potenciális felperesek kategóriájának kiterjesztéséhez is vezetne oly módon, hogy az magában foglalna minden olyan harmadik államot, amellyel kapcsolatban az Unió a külpolitikájának keretében úgy dönt, hogy részben vagy egészben megszakítja vagy korlátozza a gazdasági és a pénzügyi kapcsolatokat.

57 A Tanács álláspontja szerint a Törvényszék nem azt állapította meg, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság önmagában amiatt nem minősül közvetlenül érintettnek, hogy nem kerül megfelelő módon említésre a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében. A Törvényszék erre a következtetésre valójában olyan releváns tényezők együttese alapján jutott, amelyeket a megtámadott ítélet 35–48. pontjában ismertetett releváns ítélkezési gyakorlat megfelelően indokolt és alátámasztott. Ezenfelül konkrétan az említett cikkekben szereplő, a Venezuelai Bolivár Köztársaságot érintően tett hivatkozásokat illetően meg kell állapítani, hogy azok az említett államot nem érintik közvetlenül. Csupán az uniós gazdasági szereplők számára tiltják meg, hogy gazdasági és pénzügyi kapcsolatokat tartsanak fenn a Venezuela területén letelepedett vagy működő természetes vagy jogi személyekkel, szervezetekkel vagy szervekkel.

58 Ami továbbá azt a kérdést illeti, hogy a Törvényszéknek a Venezuelai Bolivári Köztársaságot a gazdasági szereplőkkel azonosan kellett volna-e kezelnie, amint azt a 2018. szeptember 13-i Almaz Antey kontra Tanács ítélet (T-515/15, nem tették közzé, EU:T:2018:545) alapjául szolgáló ügy felperese esetében tette, a Tanács megjegyzi, hogy a Törvényszék teljes mértékben figyelembe vette a Venezuelai Bolivári Köztársaság sajátos helyzetét, és elemezte, hogy e tagállam az ítélkezési gyakorlat értelmében a konkrét piacon aktív gazdasági szereplővel összehasonlítható-e. A Törvényszék anélkül, hogy tévesen alkalmazta volna a jogot, nemleges következtetésre jutott, mivel egy közhatalmi minőségében eljáró állam nem hasonlítható össze egy olyan magánjogi vagy közjogi jogalannyal, amelynek létezése a célja által korlátozott.

59 Végezetül a Tanács arra hivatkozik, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság valójában azt kéri a Bíróságtól, hogy állapítson meg egy olyan új szabályt, amely szerint az Unió által a külpolitikája keretében hozott gazdasági intézkedéseket vitatni kívánó harmadik államok számára automatikusan kereshetőségi jogot kell biztosítani, lehetővé téve számukra, hogy vitassák az Unió külső tevékenységét érintően az EUSZ 21. cikk (1) bekezdésében meghatározott jogszerű célkitűzések elérése érdekében elfogadott határozatokat végrehajtó jogi aktusokat, ideértve az egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági és pénzügyi kapcsolatok részbeni vagy teljes megszakítását vagy korlátozását az EUSZ 215. cikk (1) bekezdésének megfelelően.

60 Márpedig az ilyen kérés ellentétes a bírói jogvédelemnek a Szerződések által előírt rendszerével, amely az uniós jog által biztosított jogok védelmének biztosítását célozza. A Szerződések a harmadik államok számára nem ismernek el olyan konkrét jogot, amely lehetővé tenné számukra, hogy a tagállamokkal szemben alkalmazottal egyenlő bánásmódban részesüljenek, vagy az Unióban letelepedett gazdasági szereplőkkel szabadon és feltétel nélkül folytassanak kereskedelmet. Következésképpen harmadik államok nem hivatkozhatnak jogszerűen arra, hogy az olyan uniós jogi aktus, amely őket eltérő bánásmódban részesítheti, közvetlen hatást gyakorolt a jogi helyzetükre.

A Bíróság álláspontja

61 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében előírt azon feltétel, amely szerint a kereset tárgyát képező intézkedésnek közvetlenül kell érintenie a természetes vagy jogi személyt, két együttes feltétel teljesülését követeli meg, nevezetesen először is azt, hogy a vitatott intézkedés közvetlen hatást gyakoroljon e személy jogi helyzetére, másodszor pedig azt, hogy ne hagyjon semmiféle mérlegelési jogkört az intézkedés végrehajtására kötelezett címzettek számára, mert a végrehajtása tisztán automatikus jellegű, és köztes szabályok alkalmazása nélkül, kizárólag az uniós szabályozás alapján történik (2019. november 5-i EKB és társai kontra Trasta Komercbanka és társai ítélet, C-663/17 P, C-665/17 P és C-669/17 P, EU:C:2019:923, 103. pont, 2020. december 3-i Changmao Biochemical Engineering kontra Distillerie Bonollo és társai ítélet, C-461/18 P, EU:C:2020:979, 58. pont).

62 A megtámadott ítéletben a Törvényszék megállapította, hogy a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke nem érinti közvetlenül a Venezuelai Bolivári Köztársaságot, mégpedig lényegében a jelen ítélet 61. pontjában említett első kritériummal kapcsolatos három okból.

63 Először is a Törvényszék a megtámadott ítélet 32. pontjában megállapította, hogy a 2017/2063 rendelet 20. cikke az e rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében említett tilalmak alkalmazását az Unió területére, a tagállami állampolgár természetes személyekre, a valamely tagállam joga szerint létrehozott jogi személyekre, valamint a teljes egészében vagy részben az Unión belül üzleti tevékenységet folytató jogi személyekre, szervezetekre vagy szervekre korlátozza.

64 Másodszor, a Törvényszék a megtámadott ítélet 33. pontjában megállapította, hogy a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke nem ír elő tilalmat a Venezuelai Bolivári Köztársaság tekintetében. E cikkek legfeljebb közvetett hatásokkal járhatnak a Venezuelai Bolivári Köztársaságra, amennyiben a tagállami állampolgár természetes személyekkel, valamint a valamely tagállam joga szerint létrehozott jogi személyekkel szemben előírt tilalmak azzal a következménnyel járhatnak, hogy korlátozzák azokat a forrásokat, amelyek felhasználásával a Venezuelai Bolivári Köztársaság beszerezheti a szóban forgó árukat és szolgáltatásokat.

65 Harmadszor, a megtámadott ítélet 34–41. pontjában a Törvényszék különbséget tett a jelen ügy és a 2018. szeptember 13-i Almaz-Antey kontra Tanács ítélet (T-515/15, nem tették közzé, EU:T:2018:545) alapjául szolgáló ügy között. A Törvényszék rámutatott arra, hogy az utóbbi ügyben a felperest a megtámadott jogi aktus kifejezetten érintette, mivel a nevét feltüntették a megtámadott határozat mellékletében olyan vállalkozásként, amely számára a szóban forgó áruk értékesítése vagy szolgáltatások nyújtása tilos. Ezzel szemben a jelen ügyben a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke a Venezuelai Bolivári Köztársaságot mint államot nem érinti kifejezetten és konkrétan oly módon, amely a hivatkozott ítélet alapjául szolgáló ügy felperesével összehasonlítható.

66 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 30. pontjában helyesen emlékeztetett saját ítélkezési gyakorlatára, amely szerint annak meghatározásához, hogy valamely jogi aktus joghatásokat vált-e ki, különösen tárgyának, tartalmának, hatályának, lényegének, valamint meghozatala jogi és ténybeli hátterének kell jelentőséget tulajdonítani.

67 A jelen ügyben a 2017/2063 rendelet címe, (1) preambulumbekezdése, valamint 2., 3., 6. és 7. cikkének szövege arra utal, hogy a szóban forgó korlátozó intézkedéseket a Venezuelai Bolivári Köztársasággal szemben hozták meg.

68 A Törvényszék e tekintetben a megtámadott ítélet 34. pontjában helyesen emlékeztetett arra, hogy annak megtiltása az uniós gazdasági szereplők számára, hogy bizonyos műveleteket végezzenek, ami a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkének a tárgyát képezi, egyenértékű annak a Venezuelai Bolivári Köztársaság számára való megtiltásával, hogy az említett gazdasági szereplőkkel e műveleteket végezze.

69 Márpedig a 2017/2063 rendelet hatálybalépése az e rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében előírt tilalmak azonnali és automatikus alkalmazását eredményezte. Mivel ezek a tilalmak megakadályozzák a Venezuelai Bolivári Köztársaságot számos áru és szolgáltatás beszerzésében, az említett rendelkezések közvetlen hatást gyakorolnak ezen állam jogi helyzetére. Amint arra továbbá a főtanácsnok az indítványának a 110. pontjában rámutatott, többek között a 2017/2063 rendelet 6. és 7. cikkéből kitűnik, hogy az említett tilalmakban szereplő „Venezuelában valamely természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv részére, vagy Venezuelában történő felhasználás céljából” hivatkozás magában foglalja Venezuela kormányát, köztestületeit, vállalatait, hivatalait vagy bármely, a nevükben vagy irányításuk alatt eljáró személyt vagy szervezetet.

70 E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy annak megállapításához, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaságot a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke közvetlenül érinti, nem kell különbséget tenni aszerint, hogy az ilyen kereskedelmi műveleteket *iure gestionis* vagy *iure imperii* végzik, mivel ilyen különbségtétel nem vezethető le sem az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdéséből, sem pedig az uniós jog bármely más rendelkezéséből.

71 Egyébiránt az a körülmény, hogy a szóban forgó korlátozó intézkedések nem jelentenek abszolút akadályt a Venezuelai Bolivári Köztársaság számára az e cikkekben említett áruk és szolgáltatások beszerzése tekintetében, mivel e tagállam továbbra is képes azokat az említett intézkedések hatálya alá nem tartozó személyek segítségével az Unió területén kívül beszerezni, nem teszi kétségessé azt a következtetést, amely szerint az említett cikkekben előírt tilalmak közvetlenül érintik a Venezuelai Bolivári Köztársaságot. A 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében előírtakhoz

hasonló tilalmakat illetően ugyanis az a feltétel, amely szerint az ilyen intézkedéseknek valamely jogi személyt közvetlenül kell érinteniük, nem jelenti azt, hogy az említett személy számára teljes mértékben lehetetlennek kell lennie a szóban forgó áruk és szolgáltatások beszerzésének.

72 Annak vizsgálata szempontjából, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaságot közvetlenül érinti-e a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke, az sem releváns, hogy e harmadik állam tevékenysége nem korlátozódik a bizonyos piacokon tevékenykedő gazdasági szereplő tevékenységére.

73 Következésképpen a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a szóban forgó korlátozó intézkedések nem gyakorolnak közvetlen hatást a Venezuelai Bolivári Köztársaság jogi helyzetére, és ennek alapján helyt adott a Tanács által felhozott második elfogadhatatlansági oknak.

74 E körülmények között helyt kell adni a Venezuelai Bolivári Köztársaság által hivatkozott egyetlen jogalapnak, és hatályon kívül kell helyezni a megtámadott ítéletet abban a részében, amelyben az elfogadhatatlanság miatt elutasítja a Venezuelai Bolivári Köztársaság által a 2017/2063 rendelet megsemmisítése iránt benyújtott keresetet.

A Törvényszék előtti keresetről

75 Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése szerint ha a fellebbezés megalapozott, a Bíróság a Törvényszék határozatát hatályon kívül helyezi. Ha a per állása megengedi, az ügyet maga a Bíróság is érdemben eldöntheti, illetve – ellenkező esetben – határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.

76 A jelen ügyben a Bíróság rendelkezik az ahhoz szükséges információkkal, hogy véglegesen határozzon a Venezuelai Bolivári Köztársaság által benyújtott kereset elfogadhatóságáról.

77 A Tanács a Törvényszék előtt az elfogadhatatlansági kifogása keretében a kereset elfogadhatatlanságára vonatkozó három indokot terjesztett elő, amelyek közül a Törvényszék – részlegesen – csak a másodikat vizsgálta. Mivel azt a kérdést, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett olyan „jogi személynek” minősül-e, amelyre a Tanács által a Törvényszék előtt felhozott harmadik elfogadhatatlansági ok vonatkozik, a Bíróság a jelen ítélet 40–53. pontjában hivatalból megvizsgálta, a továbbiakban egyrészt a Tanács által felhozott, az eljáráshoz fűződő érdek hiányára alapított első elfogadhatatlansági okot kell megvizsgálni, és másrészt a második elfogadhatatlansági oknak a Törvényszék által nem vizsgált részét, és ellenőrizni kell, hogy az a kritérium, amely szerint a szóban forgó korlátozó intézkedések az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében az azok végrehajtásával megbízott címzettek számára nem hagyhatnak semmilyen mérlegelési mozgásteret, teljesül-e a jelen ügyben.

A Tanács által felhozott első, az eljáráshoz fűződő érdek hiányára alapított elfogadhatatlansági okról

A felek érvei

78 A Tanács az első elfogadhatatlansági ok keretében azt állítja, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaságnak nem fűződik érdeke ahhoz, hogy a szóban forgó korlátozó intézkedések megsemmisítését kérje az uniós bíróságoktól. Ezen intézkedések nem változtatják meg jelentősen a Venezuelai Bolivári Köztársaság jogi helyzetét, mivel semmilyen kötelező joghatást nem váltanak ki sem magára az államra, sem pedig a területére nézve.

79 Amint az a 2017/2063 rendelet 20. cikkéből egyértelműen kitűnik, e rendelet hatálya a tagállamok területére és a valamely tagállam joghatósága alá tartozó személyekre korlátozódik. Ezenkívül azok az indokok, amelyek alapján a Bíróság a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletben (C-104/16 P, EU:C:2016:973, 131–133. pont) megállapította, hogy a Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) nem tekinthető kereshetőségi joggal rendelkezőnek az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyben megtámadott határozat megsemmisítése vonatkozásában, analógia útján alkalmazandók a jelen ügy keretében.

80 A Venezuelai Bolivári Köztársaság úgy véli, hogy ezt az elfogadhatatlansági okot el kell utasítani.

A Bíróság álláspontja

81 A Tanács azon érvelését illetően, hogy a 2017/2063 rendelet nem vált ki a Venezuelai Bolivári Köztársaság érdekeit érintő kötelező joghatást, emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a megsemmisítés iránti kereset benyújtásának lehetősége az uniós intézmények által hozott valamennyi rendelkezés tekintetében – azok jellegétől és formájától függetlenül – rendelkezésre kell, hogy álljon, feltéve hogy azok joghatás kiváltására irányulnak (2015. július 16-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-425/13, EU:C:2015:483, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

82 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az eljáráshoz fűződő érdek fennállása feltételezi, hogy a megtámadott jogi aktus megsemmisítése önmagában előnnyel járhat a keresetet benyújtó természetes vagy jogi személy számára (2021. január 21-i Németország kontra Esso Raffinage ítélet, C-471/18 P, EU:C:2021:48, 103. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

83 Márpedig mivel a jelen ítélet 63–73. pontjában kifejtett indokok miatt a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében előírt tilalmak sérthetik a Venezuelai Bolivári Köztársaság – többek között gazdasági – érdekeit, azok megsemmisítése önmagában előnnyel járhat a számára.

84 Ami a Tanácsnak a 2016. december 21-i Tanács kontra Front Polisario ítéletre (T-512/16, EU:T:2015:973) alapított érvét illeti, igaz, hogy a Bíróság ezen ítéletben azt állapította meg, hogy a Front Polisario nem tekinthető kereshetőségi joggal rendelkezőnek a mezőgazdasági és a feldolgozott mezőgazdasági termékekre, a halakra és a halászati termékekre vonatkozó kölcsönös liberalizációs intézkedésekről, továbbá az egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Marokkói Királyság közötti társulás létrehozásáról szóló euromediterrán megállapodás módosításáról, valamint az ahhoz csatolt 1., 2. és 3. jegyzőkönyvnek és azok mellékleteinek felváltásáról szóló, az Európai Unió és a Marokkói Királyság között levélváltás formájában létrejött megállapodást az Unió nevében jóváhagyó tanácsi határozat (HL 2012.

L 241., 4. o.) megsemmisítése vonatkozásában. Márpedig a Front Polisario által az említett határozat megsemmisítésére vonatkozó kereshetőségi jogának alátámasztása érdekében előterjesztett érvelés azon az állításon alapult, amely szerint e megállapodást a gyakorlatban bizonyos esetekben alkalmazzák Nyugat-Szaharára, noha az nem része a Marokkói Királyság területének, amely állítást azonban a Bíróság megalapozatlanság miatt elutasított. A Bíróság az említett megállapodást úgy értelmezte, hogy az nem alkalmazandó Nyugat-Szahara területére. Ezzel szemben, amint az a jelen ítélet 67. és 69. pontjában megállapításra került, a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkében előírt korlátozó intézkedéseket a Venezuelai Bolivári Köztársasággal szemben hozták, és e rendelkezések akadályozzák ezen államot abban, hogy bizonyos műveleteket végezzen.

85 A Tanács által felhozott első elfogadhatatlansági okot tehát el kell utasítani.

Azon kritériumról, amely szerint a vitatott intézkedés nem von maga után az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében vett végrehajtási intézkedéseket, valamint a kereset elfogadhatóságának egyéb feltételeiről

86 A Törvényszék az annak megállapításához szükséges két együttes kritérium közül, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaságot közvetlenül érintik a szóban forgó korlátozó intézkedések, nem vizsgálta meg a másodikat, nevezetesen – amint arra a jelen ítélet 61. pontja emlékeztet – azt a kritériumot, amely szerint ezen intézkedések nem hagyhatnak mérlegelési jogkört az azok végrehajtásával megbízott címzettek számára, és e végrehajtásnak tisztán automatikus jellegűnek kell lennie, valamint köztes szabályok alkalmazása nélkül, egyedül az uniós szabályozás alapján kell történnie.

87 Abban az esetben, ha e második kritérium teljesül, meg kell továbbá állapítani, hogy teljesülnek-e szintén azok az egyéb feltételek, amelyek ahhoz szükségesek, hogy valamely jogi személynek el lehessen ismerni a kereshetőségi jogát az olyan jogi aktus vonatkozásában, amelynek az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése értelmében nem címzettje, nevezetesen teljesül-e annak feltétele, hogy e jogi személy a személyében érintett, és hogy az ilyen jogi aktus végrehajtási intézkedéseket maga után nem vonó, rendeleti jellegű jogi aktusnak minősül.

A felek érvei

88 A Tanács álláspontja szerint a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkének alkalmazása szükségképpen megköveteli közbenső szabályok elfogadását, mivel e cikkek a tagállamok illetékes hatóságai általi előzetes engedélyezés rendszerét írják elő. Mi több, az előzetes engedély önmagában végrehajtási intézkedésnek minősül, és a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek azon feltételeket illetően, amelyek mellett az ilyen engedélyek megadhatók. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy nem szükséges megvizsgálni, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság a személyében érintett-e, vagy végrehajtási intézkedéseket maguk után nem vonó, rendeleti jellegű jogi aktusokról van-e szó, és annak közlésére szorítkozik, hogy e két felvetéssel nem ért egyet.

89 A Venezuelai Bolivári Köztársaság úgy véli, hogy a második elfogadhatatlansági okot is el kell utasítani, mivel az arra a kritériumra vonatkozik, amely szerint a szóban forgó korlátozó intézkedések nem hagyhatnak mérlegelési jogkört az azok végrehajtásával megbízott címzettek számára. Keresetlevelében arra hivatkozott, hogy teljesíti az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének második és harmadik fordulatában előírt feltételeket, mivel a 2017/2063 rendelet

olyan rendeleti jellegű jogi aktus, amely őt közvetlenül érinti, és amely nem von maga után végrehajtási intézkedéseket, és mivel másodlagosan e jogi aktus őt közvetlenül és személyében érinti.

A Bíróság álláspontja

90 A 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkének magából a szövegéből következik, hogy az e rendelkezésekben foglalt tilalmak – az általuk előírt eltérési vagy engedélyezési intézkedések sérelme nélkül, amelyek a jelen jogvita keretében nem képezik vita tárgyát – anélkül alkalmazandók, hogy mérlegelési jogkört hagynának az azok végrehajtásával megbízott címzettek számára. E tilalmak továbbá anélkül alkalmazandók, hogy ehhez akár az Unió, akár a tagállamok részéről végrehajtási intézkedések elfogadása lenne szükséges. E tekintetben meg kell állapítani, hogy a 2018/1653 végrehajtási rendeletnek kizárólag az volt a funkciója, hogy módosítsa a 2017/2063 rendelet IV. mellékletét, amely csupán a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztására vonatkozó intézkedésekkel érintett természetes és jogi személyek, szervezetek és szervek jegyzékét tartalmazza, és amelyre a fent hivatkozott rendelkezések egyike sem vonatkozik.

91 Ebből következik, hogy a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikke közvetlenül érinti a Venezuelai Bolivári Köztársaságot, és a Tanács által felhozott elfogadhatatlansági okot, amellyel arra hivatkozik, hogy e feltétel a jelen ügyben nem teljesül, el kell utasítani.

92 Ezenfelül az említett rendelet, amely általános hatállyal rendelkezik, mivel olyan rendelkezéseket tartalmaz, mint a 2., 3., 6. és 7. cikkében előírtak, amelyek a címzettek általános és absztrakt kategóriái számára tiltják, hogy bizonyos ügyleteket hajtsanak végre szintén általános és absztrakt módon meghatározott jogalanyokkal, és amely rendelet, mivel azt az EUMSZ 215. cikk alapján fogadták el, tehát az az ezen utóbbi rendelkezésben előírt nem jogalkotási eljárásnak megfelelően nem minősülhet jogalkotási aktusnak, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulata értelmében vett „rendeleti jellegű jogi aktust” képez (lásd ebben az értelemben: 2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58–60. pont). Mivel e rendeletnek a Venezuelai Bolivári Köztársaság által vitatott rendelkezései ezenkívül nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket, amint az a jelen ítélet 90. pontjában kifejtésre került, meg kell állapítani, hogy e harmadik állam valóban kereshetőségi joggal rendelkezik e rendelkezések tekintetében, anélkül hogy bizonyítania kellene, hogy az említett rendelkezések a személyében érintik.

93 Következésképpen az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésének harmadik fordulatában előírt feltételek teljesülnek.

94 A fenti megfontolások összességéből következik, hogy a Venezuelai Bolivári Köztársaság által a Törvényszékhez benyújtott kereset elfogadható a 2017/2063 rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkének megsemmisítésére irányuló részében.

95 Mivel azonban az érdemi határozat meghozatalát a per állása nem engedi meg, az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé.

A költségekről

96 Mivel az ügyet a Bíróság visszautalja a Törvényszék elé, a jelen fellebbezési eljárás költségeiről jelenleg nem kell határozni.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) **A Bíróság az Európai Unió Törvényszékének a 2019. szeptember 20-i Venezuela kontra Tanács ítéletét (T-65/18, EU:T:2019:649) hatályon kívül helyezi abban a részében, amelyben az elutasítja a Venezuelai Bolivári Köztársaságnak a venezuelai helyzetre tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről szóló, 2017. november 13-i (EU) 2017/2063 tanácsi rendelet 2., 3., 6. és 7. cikkének megsemmisítése iránt előterjesztett keresetét.**

2) **A Bíróság az ügyet érdemi határozat meghozatala céljából visszautalja az Európai Unió Törvényszéke elé.**

3) **A Bíróság a költségekről jelenleg nem határoz.**

Aláírások