Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

22. lipnja 2021.*

„Žalba – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli – Tužba za poništenje koju je podnijela treća država – Dopuštenost – Članak 263. četvrti stavak UFEU-a – Aktivna procesna legitimacija – Pretpostavka da se na tužitelja mora izravno odnositi mjera koja je predmet njegove tužbe – Pojam ‚pravna osoba' – Pravni interes – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere"

U predmetu C-872/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 28. studenoga 2019.,

Bolivarijanska Republika Venezuela, koju zastupaju L. Giuliano i F. Di Gianni, *avvocati*,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Vijeće Europske unije, koje zastupaju P. Mahnič i A. Antoniadis, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin i N. Wahl, predsjednici vijeća, E. Juhász (izvjestitelj), T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Hogan,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 20. siječnja 2021.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: engleski

Presudu

1 Svojom žalbom Bolivarijanska Republika Venezuela zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 20. rujna 2019., Venezuela/Vijeće (T-65/18; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2019:649), kojom je on odbio njezinu tužbu za poništenje, kao prvo, Uredbe Vijeća (EU) 2017/2063 od 13. studenoga 2017. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2017., L 295, str. 21.), kao drugo, Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2018/1653 od 6. studenoga 2018. o provedbi Uredbe 2017/2063 (SL 2018., L 276, str. 1.) i, kao treće, Odluke Vijeća (ZVSP) 2018/1656 od 6. studenoga 2018. o izmjeni Odluke (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2018., L 276, str. 10.), u dijelu u kojem se njihove odredbe odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu.

Pravni okvir

2 Vijeće Europske unije donijelo je 13. studenoga 2017. Odluku (ZVSP) 2017/2074 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli (SL 2017., L 295, str. 60.).

3 U drugom stavku članka 13. Odluke 2017/2074 određuje se da se ta odluka redovito preispituje i da se prema potrebi obnavlja ili mijenja ako Vijeće smatra da njezini ciljevi nisu ispunjeni. Prvi stavak tog članka prvotno je predviđao da se Odluka 2017/2074 primjenjuje do 14. studenoga 2018. Odlukom 2018/1656 produljene su mjere ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli propisivanjem da se Odluka 2017/2074 primjenjuje do 14. studenoga 2019. te je njome izmijenjen unos 7. Priloga I. potonjoj odluci, koji se odnosi na jednu od fizičkih osoba na koje se odnose navedene mjere ograničavanja.

4 Vijeće je istog dana također donijelo Uredbu 2017/2063, na temelju članka 215. UFEU-a i Odluke 2017/2074.

5 U skladu s uvodnom izjavom 1. Uredbe 2017/2063, „[s] obzirom na to da se stanje demokracije, vladavine prava i ljudskih prava u Venezueli stalno pogoršava, [Europska] [u]nija je više puta izrazila zabrinutost te pozvala sve venezuelske političke aktere i institucije da na konstruktivan način rade na pronalasku rješenja za krize u toj zemlji, uz potpuno poštovanje vladavine prava i ljudskih prava, demokratskih institucija i diobe vlasti”.

6 U članku 2. te uredbe propisuje se:

„1. Zabranjuje se:

(a) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći, posredničkih usluga i drugih usluga u vezi s robom i tehnologijom sa Zajedničkog popisa vojne opreme [Unije] (‚Zajednički popis robe vojne namjene’) te nabavom, proizvodnjom, održavanjem i uporabom robe i tehnologije sa Zajedničkog popisa robe vojne namjene bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;

(b) izravno ili neizravno financiranje ili pružanje financijske pomoći u vezi s robom i tehnologijom sa Zajedničkog popisa robe vojne namjene, uključujući posebno bespovratna sredstva, zajmove i osiguranje izvoznih kredita, kao i osiguranje i reosiguranje, za bilo kakvu prodaju, isporuku, prijenos ili izvoz takvih predmeta ili za pružanje povezane tehničke pomoći, posredničkih usluga i drugih usluga bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli.

2. Zabrana iz stavka 1. ne primjenjuje se na izvršenje ugovora sklopljenih prije 13. studenoga 2017. ni na akcesorne ugovore potrebne za izvršenje takvih ugovora, pod uvjetom da su u skladu sa Zajedničkim stajalištem Vijeća 2008/944/ZVSP [od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme (SL 2008., L 335, str. 99.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 12., str. 90.)], a posebno mjerilima navedenima u njegovu članku 2. te da su fizičke ili pravne osobe, subjekti ili tijela koji žele izvršiti ugovor o ugovoru obavijestili nadležno tijelo države članice u kojoj imaju poslovni nastan u roku od 5 radnih dana od stupanja na snagu ove Uredbe.”

7 U članku 3. te uredbe propisuje se:

„Zabranjuje se:

(a) izravna ili neizravna prodaja, isporuka, prijenos ili izvoz opreme koja bi se mogla upotrijebiti za unutarnju represiju kako je navedena u Prilogu I., neovisno o tome potječe li iz Unije, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;

(b) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći te posredničkih usluga i drugih usluga u vezi s opremom iz točke (a) bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;

(c) izravno ili neizravno financiranje ili pružanje financijske pomoći, uključujući posebno bespovratna sredstva, zajmove i osiguranje izvoznih kredita, kao i osiguranje i reosiguranje, u vezi s opremom iz točke (a) bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli.”

8 U skladu s člankom 4. te uredbe:

„1. Odstupajući od članaka 2. i 3., nadležna tijela država članica kako su navedena u Prilogu III. mogu, pod uvjetima koje smatraju primjerenima, odobriti:

(a) financiranje i pružanje financijske pomoći te tehničke pomoći u vezi s:
   i. nesmrtonosnom vojnom opremom koja je namijenjena isključivo uporabi u humanitarne svrhe ili za zaštitu ili za programe Ujedinjenih naroda (UN) i Unije ili njezinih država članica ili regionalnih i podregionalnih organizacija za izgradnju institucija;
   ii. materijalima namijenjenima za operacije UN-a i Unije ili regionalnih i podregionalnih organizacija za upravljanje krizama;

(b) prodaju, isporuku, prijenos ili izvoz opreme koja bi se mogla upotrijebiti za unutarnju represiju te povezano financiranje i financijsku i tehničku pomoć, a koj[a] [je] namijenjen[a] isključivo uporabi u humanitarne svrhe ili za zaštitu ili za programe UN-a ili Unije za izgradnju institucija, ili za operacije UN-a i Unije ili regionalnih i podregionalnih organizacija za upravljanje krizama;

(c) prodaju, isporuku, prijenos ili izvoz opreme za razminiranje i materijala koji se upotrebljavaju u operacijama razminiranja te povezano financiranje i financijsku i tehničku pomoć.

2. Odobrenja iz stavka 1. mogu se dodijeliti samo prije aktivnosti za koju se traže."

9 Članak 6. Uredbe 2017/2063 propisuje:

„1. Zabranjuje se izravna ili neizravna prodaja, isporuka, prijenos ili izvoz opreme, tehnologije ili softvera navedenih u Prilogu II., neovisno o tome potječe li iz Unije, bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli, osim ako je to prethodno odobrilo nadležno tijelo relevantne države članice, kako je navedeno na internetskim stranicama iz Priloga III.

2. Nadležna tijela država članica, kako su navedena na internetskim stranicama iz Priloga III., ne dodjeljuju odobrenje na temelju stavka 1. ako imaju opravdane razloge za utvrđenje da bi venezuelska vlada, javna tijela, trgovačka društva ili agencije, ili bilo koje osobe ili subjekti koji djeluju u njihovo ime ili prema njihovim uputama, upotrebljavali predmetnu opremu, tehnologiju ili softver za unutarnju represiju.

3. U Prilogu II. navedeni su oprema, tehnologija ili softver namijenjeni ponajprije za praćenje ili presretanje internetskih ili telefonskih komunikacija.

4. Dotična država članica obavješćuje ostale države članice i Komisiju o svakom odobrenju dodijeljenom na temelju ovog članka u roku od četiri tjedna od odobrenja."

10 Članak 7. stavak 1. te uredbe propisuje:

„Osim ako je nadležno tijelo relevantne države članice, kako je navedeno na internetskim stranicama iz Priloga III., to prethodno odobrilo u skladu s člankom 6. stavkom 2., zabranjuje se:

(a) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći ili posredničkih usluga u vezi s opremom, tehnologijom i softverom navedenima u Prilogu II., ili u vezi s ugradnjom, nabavom, proizvodnjom, održavanjem i uporabom opreme i tehnologije navedene u Prilogu II. ili s nabavom, instalacijom, funkcioniranjem ili ažuriranjem bilo kojeg softvera navedenog u Prilogu II., bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;

(b) izravno ili neizravno financiranje ili pružanje financijske pomoći u vezi s opremom, tehnologijom i softverom navedenima u Prilogu II. bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Venezueli ili za uporabu u Venezueli;

(c) pružanje bilo kakvih vrsta usluga praćenja ili presretanja telekomunikacija ili interneta za venezuelsku vladu, javna tijela, trgovačka društva i agencije ili bilo koju osobu ili subjekt koji djeluje u njihovo ime ili prema njihovim uputama, ili u njihovu izravnu ili neizravnu korist."

11 Članak 20. Uredbe 2017/2063 propisuje:

„Ova se Uredba primjenjuje:

(a) na području Unije uključujući njezin zračni prostor;

(b) u svim zrakoplovima i na svim plovilima koji su u nadležnosti države članice;

(c) na sve osobe na području ili izvan područja Unije koje su državljani neke od država članica;

(d) na sve pravne osobe, subjekte ili tijela na području ili izvan područja Unije koji su osnovani ili registrirani u skladu s pravom neke države članice;

(e) na sve pravne osobe, subjekte ili tijela u vezi s bilo kojim poslom u cijelosti ili djelomično obavljenim u Uniji."

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

12 Bolivarijanska Republika Venezuela tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 6. veljače 2018. pokrenula je postupak za poništenje Uredbe 2017/2063 u dijelu u kojem se njezine odredbe na nju odnose.

13 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 3. svibnja 2018., Vijeće je istaknulo prigovor nedopuštenosti u skladu s člankom 130. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda. Kao što to proizlazi iz točke 23. pobijane presude, Vijeće je u okviru tog prigovora istaknulo tri razloga za nedopuštenost, tj., kao prvo, da Bolivarijanska Republika Venezuela nema pravni interes, kao drugo, da se odredbe Uredbe 2017/2063 na nju ne odnose izravno i, kao treće, da ona nije „fizička ili pravna osoba" u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. Na temelju članka 130. stavka 6. Poslovnika Općeg suda, on je odlučio otvoriti usmeni dio postupka, ograničavajući ga na dopuštenost tužbe.

14 Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 17. siječnja 2019., Bolivarijanska Republika Venezuela je na temelju članka 86. Poslovnika Općeg suda prilagodila tužbu na način da obuhvaća i Odluku 2018/1656 i Provedbenu uredbu 2018/1653 u dijelu u kojem se njihove odredbe na nju odnose.

15 Opći sud je u pobijanoj presudi najprije smatrao da se tužba, u dijelu u kojem je usmjerena protiv Uredbe 2017/2063, odnosi samo na njezine članke 2., 3., 6. i 7.

16 Opći sud zatim je odlučio ispitati samo drugi razlog nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, tj. da se te odredbe ne odnose izravno na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, prihvatio je taj razlog i stoga je odbacio tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem je bila usmjerena protiv članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063.

17 Naposljetku, Opći je sud također odbacio tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosila na poništenje Odluke 2018/1656 i Provedbene uredbe 2018/1653 s obrazloženjem da, s jedne strane, s obzirom na to da se članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 ne odnose izravno na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, isto vrijedi za Provedbenu uredbu 2018/1653 i da, s druge strane, iz članka 86. Poslovnika Općeg suda proizlazi da u okviru podneska kojim se vrši prilagodba tužitelj smije tražiti poništenje akta kojim se zamjenjuje ili izmjenjuje drugi akt samo ako je poništenje potonjeg zatraženo u tužbi. Međutim, Opći sud utvrdio je da se Odlukom 2018/1656 izmjenjuje Odluka 2017/2074, čije poništenje Bolivarijanska Republika Venezuela nije zatražila u svojem aktu kojim se pokreće postupak.

Zahtjevi stranaka pred Sudom

18 Bolivarijanska Republika Venezuela zahtijeva od Suda da:

– ukine pobijanu presudu;

– proglasi tužbu koju je podnijela Općem sudu dopuštenom i vrati predmet Općem sudu kako bi on odlučio o meritumu i

– naloži Vijeću snošenje troškova.

19 Vijeće zahtijeva od Suda da:

– odbije žalbu i

– naloži Bolivarijanskoj Republici Venezueli snošenje troškova.

O žalbi

Uvodne napomene

20 Uvodno valja istaknuti, kao prvo, da Bolivarijanska Republika Venezuela svojom žalbom osporava isključivo rasuđivanje kojim je Opći sud njezinu tužbu proglasio nedopuštenom u dijelu u kojem je usmjerena protiv članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063. Nasuprot tomu, s obzirom na to da se ova žalba ne odnosi na dio pobijane presude u kojem je tužba te treće države za poništenje Provedbene uredbe 2018/1653 i Odluke 2018/1656 proglašena nedopuštenom, valja smatrati da je Opći sud u tom pogledu konačno odlučio.

21 Kao drugo, valja podsjetiti na to da nadležnost Suda ni na koji način nije ograničena kada je riječ o uredbi donesenoj na temelju članka 215. UFEU-a, koji daje učinak odlukama Unije donesenima u okviru ZVSP-a. Naime, takve su uredbe akti Unije doneseni na temelju UFEU-a u pogledu kojih sudovi Unije moraju, u skladu s ovlastima koje imaju na temelju Ugovorâ, osigurati u načelu potpun nadzor zakonitosti (presuda od 28. ožujka 2017.,Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 106.).

22 Kao treće, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Sud može, prema potrebi po službenoj dužnosti, odlučiti o razlogu koji se odnosi na javni poredak, a koji se temelji na povredi pretpostavki dopuštenosti utvrđenih u članku 263. UFEU-a (vidjeti osobito rješenje od 15. travnja 2010., Makhteshim-Agan Holding i dr./Komisija, C-517/08 P, neobjavljeno, EU:C:2010:190, t. 54. i presudu od 21. siječnja 2021., Njemačka/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, t. 101.).

23 U ovom slučaju valja po službenoj dužnosti ispitati pitanje treba li Bolivarijansku Republiku Venezuelu smatrati „pravnom osobom” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i ispitati ga na prvom mjestu jer je odgovor na to pitanje nužan za ispitivanje drugog razloga nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, o kojem je riječ u okviru jedinog žalbenog razloga i prema kojem se na Bolivarijansku Republiku Venezuelu ne odnose izravno članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063.

24 Odlukom Suda od 7. srpnja 2020. stranke u žalbenom postupku pozvane su da zauzmu stajalište o tome treba li treću državu smatrati „pravnom osobom” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. U skladu s člankom 24. drugim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud je

Europskoj komisiji i državama članicama uputio sličan poziv. Očitovanja o tom pitanju podnijele su stranke u žalbenom postupku, Kraljevina Belgija, Republika Bugarska, Savezna Republika Njemačka, Republika Estonija, Helenska Republika, Republika Litva, Kraljevina Nizozemska, Republika Poljska, Republika Slovenija, Slovačka Republika, Kraljevina Švedska i Komisija.

25 Bolivarijanska Republika Venezuela smatra da ni tekst članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ni cilj ili kontekst te odredbe ne daju naznake, makar i neizravne, na temelju kojih bi ona bila isključena iz pojma „pravna osoba” u smislu te odredbe.

26 Vijeće, naprotiv, smatra da treću državu ne treba smatrati „pravnom osobom” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, osim ako su joj priznata posebna prava u pravnom poretku Unije na temelju sporazuma sklopljenog s njom, što je iznimka koja se, međutim, ne primjenjuje u ovom slučaju.

27 Unija svoje odnose sa suverenim trećim državama razvija na međunarodnoj sceni te su ti odnosi uređeni međunarodnim javnim pravom, koje se i samo temelji na načelu pristanka. U okviru tog pravnog poretka subjekti međunarodnog javnog prava nemaju automatsko pravo pokrenuti postupak pred sudovima drugih država. Oni imaju pravo ne biti podvrgnuti sudu druge države ili međunarodnom sudu, osim ako su na to pristali.

28 Treće države nisu dio pravnog sustava koji je uspostavila Unija i u načelu ne mogu imati pristup sudovima Unije. Osim toga, dopuštanje trećoj državi na koju se primjenjuju opće mjere ograničavanja da osporava te mjere, na temelju pretpostavki za pristup sudovima Unije osobama u odnosu na koje se donose pojedinačne mjere, bilo bi protivno razlici koja je utvrđena Ugovorima između općih i pojedinačnih mjera ograničavanja i imalo bi kao dodatan učinak neopravdano proširenje dosega nadležnosti dodijeljene sudovima Unije u pogledu odredaba o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) ili akata donesenih na temelju tih odredaba.

29 Priznati trećoj državi aktivnu procesnu legitimaciju protiv akata institucija Unije u okolnostima poput onih u ovom slučaju moglo bi u konačnici dovesti u nepovoljniji položaj Uniju u odnosu na njezine međunarodne partnere, čije se suverene odluke o njihovim međunarodnim odnosima ili njihovim trgovačkim i ekonomskim politikama ne mogu osporavati pred njihovim sudovima, te bi se na taj način neosnovano ograničilo Uniju u vođenju njezinih politika i međunarodnih odnosa. To je tim više tako u okviru ovog predmeta, u kojem treća država pobija odredbe unutarnjeg akta Unije kojim se provodi politička odluka Vijeća da se smanje gospodarski odnosi s tom državom. Trećim državama, pod izgovorom da su one pojedinačni tužitelji, ne bi trebalo biti dopušteno da se sudovima Unije koriste kao zloporabnim sredstvom za rješavanje međunarodnih sporova između subjekata međunarodnog javnog prava.

30 Helenska, poljska, slovenska, slovačka i švedska vlada u biti smatraju da se načelno ne može smatrati da je treća država obuhvaćena pojmom „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

31 Taj pojam u biti upućuje na subjekte koji imaju pravnu osobnost na temelju prava države članice ili treće države, ali ne na same te države, u odnosu na koje Unija uostalom nema regulatornu nadležnost. Mjere ograničavanja, u skladu s člankom 215. stavkom 2. UFEU-a, upućene su fizičkim ili pravnim osobama, skupinama ili nedržavnim subjektima, ali se ne donose protiv trećih država.

32 Smatrati treće države obuhvaćenima pojmom „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a a da s Unijom nisu sklopile nikakav sporazum kojim se utvrđuju pravni odnosi između njegovih stranaka, ograničilo bi Uniju na neprikladan način u provedbi njezinih politika i međunarodnih odnosa te je stavilo u nepovoljniji položaj u međunarodnim odnosima. Naime, jedno od temeljnih načela međunarodnog prava jest reciprocitet. Međutim, dopustiti trećim državama da podnose takve tužbe pred sudovima Unije protiv Unijinih akata moglo bi ugroziti reciprocitet između Unije i tih država. Naime, treće države mogle bi osporavati akte Unije pred njezinim sudovima a da pritom ne bi bilo zajamčeno da Unija može pobijati nacionalne akte tih država, bilo pojedinačno bilo u okviru različitih organizacija država čiji su članovi.

33 Suprotno tomu, belgijska, bugarska, njemačka, estonska, latvijska, litavska i nizozemska vlada u biti smatraju da je treća država obuhvaćena pojmom „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

34 Prema njihovu mišljenju, nesporno je da treća država ima pravnu osobnost i da je ona pravna osoba u smislu međunarodnog javnog prava. Ako se treća država ne bi kvalificirala kao „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, tada ne bi mogla zaštititi svoje interese, čak i ako je sigurno da su njezina prava povrijeđena i ako može dovoljno pravno dokazati da su ispunjeni svi potrebni uvjeti za podnošenje tužbe.

35 Međutim, također je jasno da se stajalište treće države, kao što je to Bolivarijanska Republika Venezuela, ne može izjednačiti sa stajalištem institucija Unije ili država članica, koje su tužitelji u smislu članka 263. prvog stavka UFEU-a, tako da dopuštenost tužbe treće države treba ocijeniti s obzirom na članak 263. četvrti stavak UFEU-a.

36 Osim toga, uskraćivanje trećoj državi prava na djelotvornu sudsku zaštitu protiv akta Unije koji je na njezinu štetu, iako ta država poštuje sve pretpostavke dopuštenosti iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, dovelo bi do usvajanja restriktivnog koncepta vladavine prava, što je vrijednost na kojoj se, u skladu s člankom 2. UEU-a, Unija temelji.

37 Komisija smatra da se pojam „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a može shvatiti na nekoliko načina. S jedne strane, tumačenje tog pojma koje se temelji na načelu jednakosti država dovelo bi do zaključka da treće države potpadaju pod navedeni pojam samo ako poduzimaju radnje upravljanja (*acta iure gestionis*) ili imaju pristup sudovima Unije na temelju međunarodnog sporazuma sklopljenog s Unijom. Takvo bi tumačenje bilo u skladu s načelom djelotvorne sudske zaštite jer se njime trećoj državi ne negira svaki pravni lijek, nego toj državi daje pristup sudovima Unije ovisno o naravi tužbe koju podnosi navedena država. Budući da uređenje mjera ograničavanja kao i razlozi na koje se poziva Bolivarijanska Republika Venezuela kako bi zatražila poništenje tih mjera te odnosi između Unije i te države u tom kontekstu ulaze u područje djelovanja počinjenih u izvršavanju javne vlasti (*acta iure imperii*), pa bi stoga trebali biti analizirani kao elementi međunarodnog javnog prava, Bolivarijanska Republika Venezuela u ovom slučaju ne bi bila obuhvaćena pojmom „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

38 S druge strane, prema Komisijinu mišljenju, ako se prihvati teleološko tumačenje članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, vođeno željom za širokim pristupom sudovima Unije, ništa se ne protivi tomu da se ta odredba tumači na način da pojam „pravna osoba” obuhvaća treće države ako se te države odluče podvrgnuti nadležnosti sudova Unije. Stoga, kad Unija donese jednostrani akt koji potencijalno šteti interesima treće države i kad ta država odluči podnijeti tužbu protiv tog akta

pred sudovima Unije umjesto da se koristi međunarodnim mehanizmom rješavanja sporova, ništa ne opravdava to da sudovi Unije u načelu odbiju odlučivati o takvoj tužbi bez ispitivanja jesu li ispunjene sve primjenjive pretpostavke dopuštenosti.

39 Komisija navodi da prednost daje drugom pristupu navedenom u prethodnoj točki jer bi iz uskog tumačenja pojma „pravna osoba” proizlazilo da se u nedostatku međunarodnog sporazuma sklopljenog između trećih država i Unije, te države ne mogu dobrovoljno podvrgnuti nadležnosti sudova Unije.

40 Prema članku 19. stavku 3. točki (a) UEU-a, Sud Europske unije, u skladu s Ugovorima, donosi odluke u postupcima koje pokreću države članice, institucije ili fizičke ili pravne osobe. Četvrti stavak članka 263. UFEU-a propisuje da svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku tog članka pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

41 U ovom slučaju valja ispitati može li se treća država, kao što je to Bolivarijanska Republika Venezuela, koja ne može podnijeti tužbu na temelju drugog stavka članka 263. UFEU-a, smatrati „pravnom osobom” u smislu četvrtog stavka tog članka.

42 U tom pogledu valja istaknuti da, s obzirom na to da se tom odredbom ni na koji način ne upućuje na nacionalna prava u pogledu značenja pojma „pravna osoba”, taj pojam treba smatrati autonomnim pojmom prava Unije, koji treba ujednačeno tumačiti na njezinu području (vidjeti u tom smislu presudu od 19. prosinca 2019., Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, t. 34.). Stoga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pojam „pravna osoba” iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a treba tumačiti uzimajući u obzir ne samo tekst te odredbe nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti osobito presudu od 6. listopada 2020., Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

43 Što se tiče teksta članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, valja istaknuti to da ni iz te odredbe ni iz drugih odredbi primarnog prava Unije ne proizlazi da određene kategorije pravnih osoba ne bi mogle upotrijebiti mogućnost pokretanja postupka pred sudovima Unije. To utvrđenje stoga upućuje na to da nijednoj „pravnoj osobi” načelno ne smije biti uskraćena mogućnost podnošenja tužbe za poništenje predviđena tim člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a.

44 Sudska praksa Suda u tom pogledu navodi da se pojam „pravna osoba” iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ne može usko tumačiti.

45 Naime, iako se tužba regionalnog ili lokalnog subjekta ne može izjednačiti s tužbom države članice iz članka 263. drugog stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu rješenje od 26. studenoga 2009., Região autónoma dos Açores/Vijeće, C-444/08 P, neobjavljeno, EU:C:2009:733, t. 31.), takav subjekt, ako ima pravnu osobnost, ipak može načelno podnijeti tužbu za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu rješenje od 1. listopada 1997., Regione Toscana/Komisija, C-180/97, EU:C:1997:451 t. 10. do 12. i presudu od 22. studenoga 2001., Nederlandse Antillen/Vijeće, C-452/98, EU:C:2001:623, t. 51.).

46 Uostalom, iz sudske prakse općenito proizlazi da ne samo privatne pravne osobe nego i javna tijela imaju aktivnu procesnu legitimaciju u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a (vidjeti, primjerice, presude od 1. veljače 2018., Deutsche Bahn i dr./Komisija, C-264/16 P, neobjavljenu, EU:C:2018:60, t. 2. i od 4. veljače 2020., Unitewersytet Wrocławski i Poljska/REA, C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2020:73, t. 69.).

47 Sud je uostalom priznao da organizacija koja nema pravnu osobnost mora moći osporavati mjere ograničavanja koje su joj nametnute, zato što, ako zakonodavac Unije smatra da subjekt postoji u dovoljnoj mjeri kako bi bio predmet mjera ograničavanja, dosljednost i pravda nalažu da se prizna da taj subjekt također postoji u dovoljnoj mjeri kako bi osporavao te mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2007., PKK i KNK/Vijeće, C-229/05 P, EU:C:2007:32, t. 112.).

48 Što se tiče kontekstualnog i teleološkog tumačenja članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, valja podsjetiti na to da je sâmo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja odredbi prava Unije svojstveno postojanju vladavine prava (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr., C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 41.). Naime, iz članka 2. UEU-a proizlazi da se Unija temelji na vrijednostima poput vladavine prava koje su zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladava, među ostalim, pravda (presuda od 20. travnja 2021., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 62.).

49 Osim toga, načelo prema kojem se Unija temelji, među ostalim, na vrijednosti vladavine prava proizlazi kako iz članka 2. UEU-a, koji se nalazi u zajedničkim odredbama UEU-a, tako i iz članka 21. UEU-a o vanjskom djelovanju Unije, na koji upućuje članak 23. UEU-a o ZVSP-u (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

50 U tim okolnostima tumačenje članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, s obzirom na načela djelotvornog sudskog nadzora i vladavine prava, ide u prilog zaključku da bi treća država morala imati aktivnu procesnu legitimaciju kao „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ako su ispunjeni ostali uvjeti predviđeni tom odredbom. Naime, takva pravna osoba međunarodnog javnog prava može biti jednako negativno pogođena aktom Unije u svojim pravima ili interesima kao i druga osoba ili subjekt te stoga mora moći, uz poštovanje tih uvjeta, tražiti poništenje takvog akta.

51 To tumačenje pojma „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a nije dovedeno u pitanje argumentima Vijeća i određenih vlada koje su podnijele očitovanja o mogućem nepostojanju pristupa Unije sudovima trećih država, koje ne dopuštaju osporavanje, pred tim sudovima, odluka koje se odnose na njihove međunarodne odnose, bez obzira na to jesu li trgovačke naravi ili ne.

52 Naime, obveze Unije da osigura poštovanje vrijednosti vladavine prava ni na koji način ne mogu biti podređene uvjetu reciprociteta kad je riječ o odnosima između Unije i trećih država.

53 Iz toga slijedi da Bolivarijansku Republiku Venezuelu, kao državu s međunarodnom pravnom osobnošću, treba smatrati „pravnom osobom” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

Jedini žalbeni razlog

Argumentacija stranaka

54 Bolivarijanska Republika Venezuela u prilog svojoj žalbi ističe jedan žalbeni razlog koji se temelji na tome da je Opći sud pogrešno protumačio uvjet da se mjera koja je predmet tužbe, predviđena člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, mora izravno odnositi na tužitelja.

55 Prema njezinu mišljenju, okolnost, koju je Opći sud utvrdio u točkama 35. i 36. pobijane presude, da kao takva nije bila uvrštena u Prilog IV. ili Prilog V. Uredbi 2017/2063 na sličan način kao i tužiteljica u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. rujna 2018., Almaz-Antey/Vijeće (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545), nije relevantna jer se na nju konkretno odnose članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063. Također je, suprotno onomu što je Opći sud presudio u točki 40. pobijane presude, irelevantna okolnost je li ona djelovala kao gospodarski subjekt koji je aktivan na predmetnim tržištima, s obzirom na to da se ti članci na nju izravno odnose kako s pravnog tako i s materijalnog gledišta.

56 Vijeće ističe da je Opći sud u pobijanoj presudi odlučio o pitanju odnose li se članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 izravno na položaj Bolivarijanske Republike Venezuele na način koji je u skladu s ustaljenom sudskom praksom, čiji je sastavni dio presuda od 13. rujna 2018., Almaz-Antey/Vijeće (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545). U tom okviru Opći sud nije bio dužan uzeti u obzir cilj predmetnih mjera ograničavanja, a koji se sastoji od uzrokovanja promjene u ponašanju venezuelske vlade. Naime, ne samo da bi to uzimanje u obzir bilo protivno ustaljenoj sudskoj praksi sudova Unije, već bi također dovelo do proširenja kategorije potencijalnih tužitelja na način da se uključe sve treće države s kojima Unija odluči, u okviru svoje vanjske politike, prekinuti ili djelomično ili u potpunosti smanjiti gospodarske i financijske odnose.

57 Prema mišljenju Vijeća, Opći sud nije presudio da se na Bolivarijansku Republiku Venezuelu te odredbe ne odnose izravno samo zato što nije dovoljno navedena u člancima 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063. Umjesto toga, Opći je sud taj zaključak donio na temelju nekoliko relevantnih elemenata koji su propisno obrazloženi i potkrijepljeni relevantnom sudskom praksom u točkama 35. do 48. pobijane presude. Osim toga, što se konkretno tiče upućivanja na Bolivarijansku Republiku Venezuelu u tim člancima, valja utvrditi da se oni na nju ne odnose izravno. Gospodarskim subjektima iz Unije samo se zabranjuju gospodarski i financijski odnosi s fizičkim ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima sa sjedištem u Venezueli ili koji djeluju na njezinu državnom području.

58 Osim toga, što se tiče pitanja je li Opći sud morao izjednačiti Bolivarijansku Republiku Venezuelu s gospodarskim subjektom, kao što je to učinio u pogledu tužitelja u predmetu u kojem je donesena presuda od 13. rujna 2018., Almaz Antey/Vijeće (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545), Vijeće primjećuje da je Opći sud u potpunosti uzeo u obzir posebnu situaciju Bolivarijanske Republike Venezuele i da je analizirao može li se ta država usporediti s gospodarskim subjektom koji je aktivan na određenom tržištu u smislu sudske prakse. Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši niječno, s obzirom na to da država djelujući u svojstvu javne vlasti nije usporediva s privatnim ili javnim subjektom čije je postojanje ograničeno njegovom svrhom.

59 Naposljetku, Vijeće ističe da Bolivarijanska Republika Venezuela zapravo traži od Suda uspostavu novog pravila prema kojem bi se aktivna procesna legitimacija trebala automatski dati trećim državama koje žele osporiti ekonomske mjere koje je Unija donijela u okviru svoje vanjske politike, omogućujući im da osporavaju akte kojima se provode odluke donesene radi postizanja legitimnih ciljeva vanjskog djelovanja Unije, kako su definirani u članku 21. UEU-a, uključujući prekidanjem ili djelomičnim ili potpunim smanjenjem gospodarskih ili financijskih odnosa s jednom trećom državom ili više njih u skladu s člankom 215. stavkom 1. UFEU-a.

60 Međutim, takav bi zahtjev bio protivan sustavu sudske zaštite uspostavljenom Ugovorima, čiji je cilj osigurati zaštitu prava zajamčenih pravom Unije. Ugovori trećim državama ne priznaju nikakvo posebno pravo koje bi im omogućilo da se prema njima jednako postupa kao s državama članicama ili da slobodno i bezuvjetno trguju s gospodarskim subjektima koji se nalaze u Uniji. Posljedično, treće države ne mogu legitimno tvrditi da je akt Unije kojim one mogu biti podvrgnute drukčijem postupanju izravno proizveo učinke na njihov pravni položaj.

Ocjena Suda

61 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjet prema kojem se mjera koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, kako je to predviđeno člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno da osporavana mjera, s jedne strane, izravno proizvodi učinke na pravni položaj te osobe i, s druge strane, da ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ta provedba u potpunosti automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (presude od 5. studenoga 2019., BCE i dr./Trasta Komercbanka i dr., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, t. 103. i od 3. prosinca 2020., Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo i dr., C-461/18 P, EU:C:2020:979, t. 58.).

62 Opći sud je u pobijanoj presudi presudio da se članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 ne odnose izravno na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, i to u biti zbog triju razloga koji se odnose na prvi kriterij naveden u točki 61. ove presude.

63 Kao prvo, u točki 32. pobijane presude Opći je sud istaknuo da se člankom 20. Uredbe 2017/2063 ograničava primjena zabrana iz njezinih članaka 2., 3., 6. i 7. na područje Unije, na fizičke osobe koje su državljani neke države članice i pravne osobe osnovane u skladu s pravom neke od njih, kao i na pravne osobe, subjekte i tijela u vezi s bilo kojim poslom koji se u cijelosti ili djelomično obavlja u Uniji.

64 Kao drugo, u točki 33. pobijane presude Opći je sud smatrao da članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 ne nameću zabranu Bolivarijanskoj Republici Venezueli. Ti bi članci na nju mogli imati najviše neizravne učinke zbog toga što bi zabrane nametnute fizičkim osobama koje su državljani neke države članice i pravnim osobama osnovanima u skladu s pravom neke od njih, za posljedicu mogle imati ograničenje izvora iz kojih Bolivarijanska Republika Venezuela može nabaviti predmetne proizvode i usluge.

65 Kao treće, u točkama 34. do 41. pobijane presude Opći sud razlikovao je ovaj predmet od predmeta u kojem je donesena presuda od 13. rujna 2018., Almaz-Antey/Vijeće (T-515/15, neobjavljena, EU:T:2018:545). Opći je sud primijetio da je u potonjem predmetu tužitelj bio izričito obuhvaćen pobijanim aktom jer se njegovo ime nalazilo u prilogu pobijanoj odluci kao poduzetnik kojemu je bilo zabranjeno prodavati ili isporučivati predmetne proizvode i usluge.

Nasuprot tomu, u ovom predmetu Bolivarijanska Republika Venezuela kao država nije izričito i posebno obuhvaćena člancima 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 na način koji je usporediv s tužiteljem u predmetu u kojem je donesena navedena presuda.

66 U tom pogledu valja smatrati da je Opći sud u točki 30. pobijane presude pravilno podsjetio na vlastitu sudsku praksu prema kojoj, kako bi se utvrdilo proizvodi li akt pravne učinke, osobito valja uzeti u obzir njegov cilj, sadržaj, doseg, bit te pravni i činjenični kontekst u kojem je donesen.

67 U ovom slučaju naslov Uredbe 2017/2063, njezina uvodna izjava 1. i tekst njezinih članaka 2., 3., 6. i 7. pokazuju da su predmetne mjere ograničavanja donesene protiv Bolivarijanske Republike Venezuele.

68 Opći je sud s tim u vezi u točki 34. pobijane presude pravilno podsjetio na to da zabrana gospodarskim subjektima iz Unije da obavljaju određene transakcije, što je predmet članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063, zapravo znači zabranu Bolivarijanskoj Republici Venezueli da s tim subjektima obavlja predmetne transakcije.

69 Stupanjem na snagu Uredbe 2017/2063 stupila je na snagu odmah i automatska primjena zabrana predviđenih njezinim člancima 2., 3., 6. i 7. Budući da te zabrane sprečavaju Bolivarijansku Republiku Venezuelu da nabavi mnoge proizvode i usluge, navedene odredbe proizvode izravne učinke na pravni položaj te države. Osim toga, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 110. svojeg mišljenja, iz članaka 6. i 7. Uredbe 2017/2063 proizlazi, među ostalim, da upućivanje na „bilo koju fizičku ili pravnu osobu, subjekt ili tijelo u Venezueli ili za uporabu u Venezueli” u tim zabranama uključuje venezuelsku vladu, javna tijela, trgovačka društva ili agencije, ili bilo koje osobe ili subjekte koji djeluju u njihovo ime ili prema njihovim uputama.

70 U tom pogledu valja istaknuti da, kako bi se utvrdilo da se članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 izravno odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, nije potrebno praviti razliku ovisno o tome obavljaju li se takve poslovne djelatnosti *iure gestionis* ili *iure imperii*, s obzirom na to da se takvo razlikovanje ne može izvesti ni iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a ni iz bilo koje druge odredbe prava Unije.

71 Osim toga, okolnost da predmetne mjere ograničavanja nisu apsolutna zapreka Bolivarijanskoj Republici Venezueli da nabavlja robu i usluge iz tih članaka, s obzirom na to da ih ta država i dalje može nabavljati izvan područja Unije od osoba koje nisu podvrgnute navedenim mjerama, ne dovodi u pitanje zaključak da se zabrane predviđene navedenim člancima izravno odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu. Naime, kad je riječ o zabranama poput onih predviđenih u člancima 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063, uvjet da se takve mjere moraju izravno odnositi na pravnu osobu ne znači da je navedena osoba u apsolutnoj nemogućnosti pribaviti predmetnu robu i usluge.

72 U svrhu provjere odnose li se članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 izravno na Bolivarijansku Republiku Venezuelu također nije relevantno to što djelatnost te treće države nije ograničena na djelatnost gospodarskog subjekta koji je aktivan na određenim tržištima.

73 Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da predmetne mjere ograničavanja ne proizvode izravno učinke na pravni položaj Bolivarijanske Republike Venezuele i što je na temelju toga prihvatio drugi razlog nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće.

74 U tim okolnostima valja prihvatiti jedini tužbeni razlog koji je istaknula Bolivarijanska Republika Venezuela i ukinuti pobijanu presudu u dijelu u kojem se njome tužba Bolivarijanske Republike Venezuele za poništenje Uredbe 2017/2063 odbacuje kao nedopuštena.

Tužba pred Općim sudom

75 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, ako je žalba osnovana, Sud ukida odluku Općeg suda. On tada može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili, ako to nije slučaj, vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

76 U ovom slučaju Sud raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o dopuštenosti tužbe koju je podnijela Bolivarijanska Republika Venezuela.

77 Vijeće je pred Općim sudom u okviru svojeg prigovora nedopuštenosti istaknulo tri razloga nedopuštenosti tužbe, od kojih je samo drugi Opći sud djelomično ispitao. Budući da je pitanje je li Bolivarijanska Republika Venezuela „pravna osoba” u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, kako je navedeno u trećem razlogu nedopuštenosti koji je Vijeće istaknulo pred Općim sudom, po službenoj dužnosti ispitano u točkama 40. do 53. ove presude, preostaje ispitati, s jedne strane, prvi razlog nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, a koji se temelji na nepostojanju pravnog interesa, i, s druge strane, dio drugog razloga nedopuštenosti o kojem Opći sud nije odlučio, provjerom je li u ovom slučaju ispunjen kriterij da predmetne mjere ograničavanja ne smiju ostaviti nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su ih dužni provesti u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

Prvi razlog nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, a koji se temelji na nepostojanju pravnog interesa

Argumentacija stranaka

78 Prvim razlogom nedopuštenosti Vijeće tvrdi da Bolivarijanska Republika Venezuela nema pravni interes zahtijevati poništenje predmetnih mjera ograničavanja pred sudovima Unije. Tvrdi da te mjere ne mijenjaju bitno pravni položaj Bolivarijanske Republike Venezuele jer ne proizvode nikakav obvezujući pravni učinak ni za tu državu kao takvu ni na njezinu državnom području.

79 Kao što to jasno proizlazi iz članka 20. Uredbe 2017/2063, područje primjene te uredbe ograničeno je na područje država članica i na osobe pod jurisdikcijom države članice. Osim toga, razlozi zbog kojih je Sud u presudi od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 131. do 133.) presudio da se ne može smatrati da Narodni front za oslobođenje Sagija el Amre i Rio de Oroa (Front Polisario) ima aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijane odluke u predmetu u kojem je donesena ta presuda, analogno se mogu primijeniti u okviru ovog predmeta.

80 Bolivarijanska Republika Venezuela smatra da taj razlog nedopuštenosti treba odbiti.

Ocjena Suda

81 U dijelu u kojem Vijeće tvrdi da Uredba 2017/2063 ne proizvodi nikakav obvezujući pravni učinak koji utječe na interese Bolivarijanske Republike Venezuele, valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da tužba za poništenje mora biti moguća za sve odredbe koje su donijele institucije Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, pod uvjetom da se njima žele proizvesti pravni učinci (presuda od 16. srpnja 2015., Komisija/Vijeće, C-425/13, EU:C:2015:483, t. 26. i navedena sudska praksa).

82 U tom pogledu valja podsjetiti na to da postojanje pravnog interesa pretpostavlja da poništenje pobijanog akta može samo po sebi donijeti korist fizičkoj ili pravnoj osobi koja je podnijela tužbu (presuda od 21. siječnja 2021., Njemačka/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, t. 103. i navedena sudska praksa).

83 Budući da, zbog razloga navedenih u točkama 63. do 73. ove presude, zabrane predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 negativno utječu na interese Bolivarijanske Republike Venezuele, osobito gospodarske, njihovo poništenje može joj samo po sebi donijeti korist.

84 Što se tiče argumenta Vijeća koji se temelji na presudi od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), točno je naravno da je Sud u toj presudi presudio da se ne može smatrati da Front Polisario ima aktivnu procesnu legitimaciju za traženje poništenja Odluke Vijeća o odobravanju Sporazuma u obliku razmjene pisama između Europske unije i Kraljevine Maroka o uzajamnim mjerama liberalizacije u vezi s poljoprivrednim proizvodima, prerađenim poljoprivrednim proizvodima, ribom i proizvodima ribarstva, o zamjeni protokolâ 1., 2. i 3. te njihovih priloga te o izmjeni Euro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Kraljevine Maroka, s druge strane, potpisanog u Bruxellesu 13. prosinca 2010. (SL 2012., L 241, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 102., str. 153.). Međutim, argumentacija koju je Front Polisario iznio kako bi dokazao svoju aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje navedene odluke temeljila se na tvrdnji da je u praksi taj sporazum u određenim slučajevima bio primijenjen na Zapadnu Saharu, iako ona nije dio državnog područja Kraljevine Maroka, koju je Sud ipak odbio kao neosnovanu. On je taj sporazum tumačio na način da se ne primjenjuje na područje Zapadne Sahare. Nasuprot tomu, kao što je to istaknuto u točkama 67. i 69. ove presude, mjere ograničavanja predviđene u člancima 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 donesene su protiv Bolivarijanske Republike Venezuele jer joj te odredbe onemogućavaju provedbu određenih transakcija.

85 Prvi razlog nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće stoga treba odbiti.

Kriterij prema kojem osporavana mjera ne podrazumijeva provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i druge pretpostavke za dopuštenost tužbe

86 Opći sud nije ispitao drugi od dvaju kumulativnih kriterija koji se trebaju ispuniti kako bi se utvrdilo da se predmetne mjere ograničavanja izravno odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu, odnosno, kao što je to navedeno u točki 61. ove presude, kriterij prema kojem te mjere ne smiju ostavljati nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njihovu provedbu jer ta provedba mora biti potpuno automatska i jer proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila.

87 U slučaju da je taj drugi kriterij ispunjen, preostaje utvrditi jesu li također ispunjene i druge pretpostavke kako bi se pravnoj osobi priznala aktivna procesna legitimacija protiv akta koji joj nije upućen, na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, tj. ili da se on na nju osobno odnosi ili da je to regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere.

Argumentacija stranaka

88 Prema mišljenju Vijeća, primjena članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 nužno zahtijeva donošenje posrednih pravila jer ti članci predviđaju sustav prethodnog odobrenja nadležnih tijela država članica. Štoviše, prethodno odobrenje samo po sebi predstavlja provedbenu mjeru i države članice raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću u pogledu uvjeta pod kojima se takva odobrenja mogu izdati. Iz toga zaključuje da nije potrebno ispitati odnosi li se akt na Bolivarijansku Republiku Venezuelu osobno ili je riječ o regulatornim aktima koji ne podrazumijevaju provedbene mjere, pri čemu samo navodi da pobija ta dva slučaja.

89 Bolivarijanska Republika Venezuela smatra da drugi razlog nedopuštenosti, u dijelu u kojem se odnosi na kriterij prema kojem predmetne mjere ograničavanja ne smiju ostavljati nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njihovu provedbu, također treba odbiti. U svojoj tužbi kojom se pokreće postupak istaknula je da ispunjava uvjete predviđene u drugom i trećem dijelu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a jer je Uredba 2017/2063 regulatorni akt koji se izravno odnosi na nju i ne podrazumijeva provedbene mjere i jer se, podredno, taj akt izravno i osobno odnosi na nju.

Ocjena Suda

90 Iz samog teksta članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 proizlazi da se zabrane propisane tim odredbama, ne dovodeći u pitanje mjere odstupanja ili odobravanja koje one predviđaju i o kojima nije riječ u ovom sporu, primjenjuju bez ostavljanja ikakve diskrecijske ovlasti adresatima koji su zaduženi za njihovu provedbu. Te se zabrane također primjenjuju a da to ne zahtijeva donošenje provedbenih mjera, ni Unije ni država članica. U tom pogledu valja istaknuti to da je jedina funkcija Provedbene uredbe 2018/1653 bila izmjena Priloga IV. Uredbi 2017/2063, koja sadržava samo popis fizičkih ili pravnih osoba, subjekata ili tijela na koje se odnose mjere zamrzavanja financijskih sredstava i ekonomskih resursa, a na koji se ne odnosi nijedna od gore navedenih odredbi.

91 Iz toga slijedi da se članci 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063 izravno odnose na Bolivarijansku Republiku Venezuelu i da treba odbiti razlog nedopuštenosti koji je istaknulo Vijeće, a kojim tvrdi da taj uvjet nije ispunjen u ovom slučaju.

92 Uostalom, navedena uredba, koja ima opću primjenu jer sadržava odredbe poput onih iz njezinih članaka 2., 3., 6. i 7., kojima se općenitim i apstraktnim kategorijama adresata zabranjuje obavljanje određenih transakcija sa subjektima koji su također određeni na općenit i apstraktan način, i koja se, s obzirom na to da je donesena na temelju članka 215. UFEU-a i stoga u skladu s nezakonodavnim postupkom predviđenim u potonjoj odredbi, ne može smatrati zakonodavnim aktom, jest „regulatorni akt” u smislu članka 263. četvrtog stavka trećeg dijela rečenice UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 58. do 60.). Budući da odredbe te uredbe koje osporava

Bolivarijanska Republika Venezuela usto ne podrazumijevaju provedbene mjere, kao što je to navedeno u točki 90. ove presude, valja utvrditi da ta treća država ima aktivnu procesnu legitimaciju protiv tih odredbi a da pritom ne mora dokazati da se one odnose osobno na nju.

93 Iz toga slijedi da su ispunjene pretpostavke predviđene u trećem dijelu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

94 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je tužba koju je Bolivarijanska Republika Venezuela podnijela Općem sudu dopuštena u dijelu u kojem se njome traži poništenje članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe 2017/2063.

95 Međutim, budući da stanje postupka ne dopušta donošenje meritorne odluke, predmet treba vratiti Općem sudu na ponovno suđenje.

Troškovi

96 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno suđenje, o troškovima valja odlučiti naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se presuda Općeg suda Europske unije od 20. rujna 2019., Venezuela/Vijeće (T-65/18, EU:T:2019:649) u dijelu u kojem se njome odbija tužba Bolivarijanske Republike Venezuele za poništenje članaka 2., 3., 6. i 7. Uredbe Vijeća (EU) 2017/2063 od 13. studenoga 2017. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Venezueli.**

2. **Predmet se vraća Općem sudu Europske unije na ponovno suđenje o meritumu.**

3. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi