Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2021 *

Muutoksenhaku – Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) – Venezuelan tilanteen vuoksi toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Kolmannen valtion nostama kumoamiskanne – Tutkittavaksi ottaminen – SEUT 263 artiklan neljäs kohta – Asiavaltuus – Edellytys, jonka mukaan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava kantajaa suoraan – Oikeushenkilön käsite – Oikeussuojan tarve – Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä

Asiassa C-872/19 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 28.11.2019,

Venezuelan bolivariaaninen tasavalta, asiamiehinään L. Giuliano ja F. Di Gianni, avvocati,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään P. Mahnič ja A. Antoniadis,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti R. Silva de Lapuerta, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin ja N. Wahl sekä tuomarit E. Juhász (esittelevä tuomari), T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis ja N. Jääskinen,

julkisasiamies: G. Hogan,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.1.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

tuomion

1 Valituksellaan Venezuelan bolivariaaninen tasavalta vaatii unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 20.9.2019 antaman tuomion Venezuela v. neuvosto (T-65/18, EU:T:2019:649; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kanteen, jossa se vaati ensinnäkin Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä 13.11.2017 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2017/2063 (EUVL 2017, L 295, s. 21), toiseksi asetuksen 2017/2063 täytäntöönpanosta 6.11.2018 annetun neuvoston täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2018/1653 (EUVL 2018, L 276, s. 1) ja kolmanneksi Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun päätöksen (YUTP) 2017/2074 muuttamisesta 6.11.2018 annetun neuvoston päätöksen (YUTP) 2018/1656 (EUVL 2018, L 276, s. 10) kumoamista siltä osin kuin niiden säännökset koskevat Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Euroopan unionin neuvosto antoi 13.11.2017 päätöksen (YUTP) 2017/2074 Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä (EUVL 2017, L 295, s. 60).

3 Päätöksen 2017/2074 13 artiklan toisessa kohdassa säädetään, että päätöstä tarkastellaan jatkuvasti uudelleen ja että sen voimassaoloa jatketaan tai sitä muutetaan tarvittaessa, jos neuvosto katsoo, ettei sen tavoitteita ole saavutettu. Saman artiklan ensimmäisen kohdan alkuperäisessä versiossa säädettiin, että päätöstä 2017/2074 sovelletaan 14.11.2018 saakka. Päätöksellä 2018/1656 jatkettiin Venezuelan tilanteen johdosta määrättäviä rajoittavia toimenpiteitä ja säädettiin, että päätöstä 2017/2074 sovellettiin 14.11.2019 asti, ja muutettiin viimeksi mainitun päätöksen liitteessä I olevaa 7 kohtaa, joka koskee yhtä niistä luonnollisista henkilöistä, joihin kyseisiä toimenpiteitä sovelletaan.

4 Neuvosto antoi 13.11.2017 myös asetuksen 2017/2063 SEUT 215 artiklan ja päätöksen 2017/2074 perusteella.

5 Asetuksen 2017/2063 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan ”[Euroopan] unioni on toistuvasti ilmaissut huolensa demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien jatkuvasta heikentymisestä Venezuelassa ja kehottanut Venezuelan kaikkia poliittisia toimijoita ja instituutioita työskentelemään rakentavasti, jotta maassa vallitsevaan kriisiin löydettäisiin ratkaisu kunnioittaen kaikilta osin oikeusvaltioperiaatetta ja ihmisoikeuksia, demokraattisia instituutioita ja vallanjakoa”.

6 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Kielletään

a) EU:n yhteisessä puolustustarvikeluettelossa, jäljempänä ’yhteinen puolustustarvikeluettelo’, lueteltuihin tavaroihin ja teknologiaan liittyvän teknisen avun, välityspalvelujen ja muiden palvelujen tarjoaminen sekä yhteisessä puolustustarvikeluettelossa lueteltujen tavaroiden ja teknologian toimitus, valmistus, huolto ja käyttö suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai Venezuelassa käytettäväksi;

b) yhteisessä puolustustarvikeluettelossa lueteltuihin tavaroihin ja teknologiaan liittyvän rahoituksen tai rahoitustuen, mukaan lukien erityisesti avustusten, lainojen ja vientiluottovakuutusten sekä vakuutusten ja jälleenvakuutusten, myöntäminen tällaisten tuotteiden myyntiin, toimittamiseen, siirtoon tai vientiin tai teknisen avun, välityspalvelujen ja muiden palvelujen tarjoamiseen suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville henkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa.

2. Edellä 1 kohdassa säädetty kieltoa ei sovelleta sellaisiin sopimuksiin, jotka on tehty ennen 13 päivää marraskuuta 2017, tai tällaisten sopimusten täytäntöön panemiseksi tarvittaviin liitännäissopimuksiin, edellyttäen että ne ovat [sotilasteknologian ja puolustustarvikkeiden viennin valvontaa koskevien yhteisten sääntöjen määrittämisestä 8.12.2008 vahvistetun] neuvoston yhteisen kannan 2008/944/YUTP [(EUVL 2008, L 335, s. 99)] ja erityisesti sen 2 artiklassa esitettyjen perusteiden mukaisia ja – – edellyttäen, että luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin, joka haluaa täyttää kyseisen sopimuksen, on ilmoittanut toiminnasta tai liiketoimesta sijoittautumisjäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle vähintään 5 työpäivää ennen tämän päätöksen voimaantuloa.”

7 Kyseisen asetuksen 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kielletään

a) liitteessä I lueteltujen, unionista tai muualta peräisin olevien laitteiden, joita voitaisiin käyttää sisäisiin tukahduttamistoimiin, myynti, toimitus, siirto tai vienti suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville luonnollisille [henkilöille] tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa;

b) edellä a alakohdassa tarkoitettuihin tarvikkeisiin liittyvän teknisen avun ja välityspalvelujen ja muiden palvelujen toimittaminen suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa;

c) edellä a alakohdassa tarkoitettuihin tarvikkeisiin liittyvän rahoituksen tai rahoitustuen, mukaan lukien erityisesti avustusten, lainojen ja vientiluottovakuutusten sekä vakuutusten ja jälleenvakuutusten, myöntäminen suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa.”

8 Saman asetuksen 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä 2 ja 3 artiklassa säädetään, liitteessä III luetellut jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa asianmukaisiksi katsominsa edellytyksin luvan

a) sellaisen rahoituksen, rahoitustuen tai teknisen avun myöntämiseen, joka liittyy
   i) yksinomaan humanitaariseen tai suojaavaan käyttöön tai institutionaalisten rakenteiden kehittämistä koskeviin Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja unionin tai sen jäsenvaltioiden tai alueellisten ja osa-alueellisten järjestöjen ohjelmiin tarkoitettuihin ei-tappaviin puolustustarvikkeisiin;
   ii) YK:n ja unionin tai alueellisten ja paikallisten järjestöjen kriisinhallintaoperaatioihin tarkoitettuihin tarvikkeisiin;

b) yksinomaan humanitaariseen tai suojaavaan käyttöön tai institutionaalisten rakenteiden kehittämistä koskeviin YK:n tai unionin ohjelmiin taikka YK:n ja unionin tai alueellisten ja paikallisten järjestöjen kriisinhallintaoperaatioihin tarkoitettujen sellaisten tarvikkeiden, joita voidaan käyttää kansallisiin tukahduttamistoimiin, myyntiin, toimitukseen, siirtoon ja vientiin sekä siihen liittyvään rahoitukseen, rahoitustukeen ja tekniseen tukeen;

c) miinanraivauslaitteiden ja miinanraivausoperaatioissa käytettävien tarvikkeiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin sekä siihen liittyvään rahoitukseen, rahoitustukeen ja tekniseen tukeen.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettu lupa voidaan myöntää ainoastaan ennen sitä toimintaa, jota varten se pyydetään."

9 Asetuksen 2017/2063 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

"1. Kielletään liitteessä II lueteltujen, unionista tai muualta peräisin olevien laitteiden, teknologian ja ohjelmistojen myynti, toimitus, siirto tai vienti suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville henkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa, jollei liitteessä III mainituilla verkkosivuilla ilmoitettu asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ole antanut ennakolta lupaa.

2. Liitteessä III mainituilla verkkosivuilla ilmoitetut jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset eivät saa antaa 1 kohdassa tarkoitettua lupaa, jos niillä on perusteltu syy todeta, että Venezuelan hallinto, julkiset elimet, yhtiöt tai virastot taikka niiden puolesta tai johdolla toimivat henkilöt tai yhteisöt käyttäisivät kyseisiä laitteita, teknologiaa ja ohjelmistoja kansallisiin tukahduttamistoimiin.

3. Liitteessä II luetellaan laitteet, teknologi[a] ja ohjelmistot, jotka on ensisijaisesti tarkoitettu internetin ja puhelinyhteyksien seurantaan ja kuunteluun.

4. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava muille jäsenvaltioille ja komissiolle tämän artiklan nojalla annetusta luvasta neljän viikon kuluessa luvan antamisesta."

10 Kyseisen asetuksen 7 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei liitteessä III tarkoitetuilla verkkosivuilla ilmoitettu asianomaisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ole ennakolta antanut lupaa 6 artiklan 2 kohdan perusteella, kielletään

a) liitteessä II lueteltuihin laitteisiin, teknologiaan ja ohjelmistoihin ja liitteessä II lueteltujen laitteiden ja teknologian asennukseen, toimitukseen, valmistukseen, huoltoon ja käyttöön sekä liitteessä II lueteltujen ohjelmistojen toimitukseen, asentamiseen, toimintaan tai päivittämiseen liittyvän teknisen avun tai välityspalvelujen tarjoaminen suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville henkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa;

b) liitteessä II lueteltuihin laitteisiin, teknologiaan ja ohjelmistoihin liittyvän rahoituksen tai rahoitustuen myöntäminen suoraan tai välillisesti Venezuelassa oleville henkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa;

c) internetin ja televiestinnän seurantaan tai kuunteluun tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen Venezuelan hallinnolle, julkisille elimille, yhtiöille ja virastoille tai niiden puolesta tai johdolla toimiville henkilöille tai yhteisöille taikka niiden eduksi suoraan tai välillisesti.”

11 Asetuksen 2017/2063 20 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tätä asetusta sovelletaan

a) unionin alueella sen ilmatila mukaan luettuna;

b) jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvassa ilma-aluksessa tai muussa aluksessa;

c) unionin alueella tai sen ulkopuolella olevaan jäsenvaltion kansalaiseen;

d) unionin alueella tai sen ulkopuolella olevaan oikeushenkilöön, yhteisöön tai elimeen, joka on perustettu tai muodostettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti;

e) oikeushenkilöön, yhteisöön tai elimeen sellaisen liiketoiminnan osalta, joka tapahtuu kokonaan tai osittain unionin alueella.”

Menettely unionin yleisessä tuomioistuimessa ja valituksenalainen tuomio

12 Venezuelan bolivariaaninen tasavalta nosti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.2.2018 toimittamallaan kannekirjelmällä kanteen, jossa se vaati asetuksen 2017/2063 kumoamista siltä osin kuin asetuksen säännökset koskevat sitä.

13 Neuvosto esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 3.5.2018 jättämällään erillisellä asiakirjalla tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeudenkäyntiväitteen. Kuten valituksenalaisen tuomion 23 kohdasta ilmenee, neuvosto esitti oikeudenkäyntiväitteen yhteydessä kolme tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevaa perustetta, nimittäin ensinnäkin sen, ettei Venezuelan bolivariaanisella tasavallalla ole oikeussuojan tarvetta, toiseksi sen, etteivät asetuksen 2017/2063 säännökset koske sitä suoraan, ja kolmanneksi sen, ettei se ole SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu ”luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö”. Unionin yleinen tuomioistuin päätti työjärjestyksensä 130 artiklan 6 kohdan nojalla aloittaa menettelyn suullisen vaiheen, joka rajattiin koskemaan kanteen tutkittavaksi ottamista.

14 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 17.1.2019 jättämällään erillisellä asiakirjalla Venezuelan bolivariaaninen tasavalta tarkisti kannekirjelmää unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklan perusteella siten, että siinä vaaditaan myös päätöksen 2018/1656 ja täytäntöönpanoasetuksen 2018/1653 kumoamista sitä koskevilta osin.

15 Valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin katsoi aluksi, että siltä osin kuin kanne oli nostettu asetuksesta 2017/2063, se koski ainoastaan sen 2, 3, 6 ja 7 artiklaa.

16 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin päätti tutkia vain toisen neuvoston esittämän tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevan perusteen, jonka mukaan nämä säännökset eivät koske Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan, hyväksyi tämän perusteen ja jätti näin ollen kanteen tutkimatta siltä osin kuin se kohdistui asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklaan.

17 Lopuksi unionin yleinen tuomioistuin jätti kanteen tutkimatta myös siltä osin kuin siinä vaadittiin päätöksen 2018/1656 ja täytäntöönpanoasetuksen 2018/1653 kumoamista yhtäältä sillä perusteella, että koska asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla eivät koske suoraan Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa, näin on myös täytäntöönpanoasetuksen 2018/1653 osalta, ja toisaalta sillä perusteella, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 86 artiklasta ilmenee, että kantajalla on kanteen tarkistamista koskevassa kirjelmässä oikeus vaatia sellaisen toimen kumoamista, jolla korvataan tai muutetaan toista toimea, vain, jos tämän toisen toimen kumoamista on vaadittu kanteessa. Unionin yleinen tuomioistuin totesi kuitenkin, että päätöksellä 2018/1656 muutetaan päätöstä 2017/2074, jonka kumoamista Venezuelan bolivariaaninen tasavalta ei ole vaatinut kanteessaan.

Asianosaisten vaatimukset unionin tuomioistuimessa

18 Venezuelan bolivariaaninen tasavalta vaatii, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion

– toteaa, että sen unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi, ja palauttaa asian ratkaistavaksi unionin yleiseen tuomioistuimeen, sekä

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen ja

– velvoittaa Venezuelan bolivariaanisen tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

Alustavat huomautukset

20 Aluksi on todettava ensinnäkin, että Venezuelan bolivariaaninen tasavalta riitauttaa valituksessaan yksinomaan päättelyn, jolla unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta sen kanteen siltä osin kuin se koski asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklaa. Koska tämä valitus ei sitä vastoin koske valituksenalaisen tuomion sitä osaa, jossa kyseisen kolmannen valtion nostama kanne, jossa vaadittiin täytäntöönpanoasetuksen 2018/1653 ja päätöksen 2018/1656 kumoamista, jätettiin tutkimatta, on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin on antanut lopullisen ratkaisun tältä osin.

21 Toiseksi on huomautettava, että unionin tuomioistuimen toimivaltaa ei ole millään tavalla rajoitettu siltä osin kuin on kyse SEUT 215 artiklan nojalla annetusta asetuksesta, jolla pannaan täytäntöön YUTP:n yhteydessä esitetyt unionin kannat. Tällaiset asetukset ovat näet EUT-sopimuksen perusteella annettuja unionin toimia, joiden laillisuutta unionin tuomioistuinten on niille perussopimuksissa myönnetyn toimivallan mukaisesti valvottava, pääsääntöisesti täysimääräisesti (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 106 kohta).

22 Kolmanneksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi tarvittaessa viran puolesta lausua ehdotonta prosessinedellytystä koskevasta perusteesta, joka koskee SEUT 263 artiklassa asetettujen tutkittavaksi ottamisen edellytysten noudattamatta jättämistä (ks. mm. määräys 15.4.2010, Makhteshim-Agan Holding ym. v. komissio, C-517/08 P, ei julkaistu, EU:C:2010:190, 54 kohta ja tuomio 21.1.2021, Saksa v. Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, 101 kohta).

23 Nyt käsiteltävässä asiassa on tutkittava viran puolesta kysymys siitä, onko Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, ja tutkittava se ensimmäiseksi, koska vastaus tähän kysymykseen on välttämätön sen toisen neuvoston esittämän tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevan perusteen tutkimiseksi, josta on kyse ainoassa valitusperusteessa ja jonka mukaan asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla eivät koske Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan.

24 Unionin tuomioistuin pyysi 7.7.2020 asianosaisia ottamaan kantaa siihen, onko kolmatta valtiota pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä. Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 24 artiklan toisen kohdan mukaisesti unionin tuomioistuin osoitti saman luonteisen pyynnön Euroopan komissiolle ja jäsenvaltioille. Huomautuksia tähän kysymykseen esittivät muutoksenhakuasian asianosaiset, Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Kreikan tasavalta, Liettuan tasavalta, Alankomaiden kuningaskunta, Puolan tasavalta, Slovenian tasavalta, Slovakian tasavalta, Ruotsin kuningaskunta ja komissio.

25 Venezuelan bolivariaaninen tasavalta katsoo, ettei SEUT 263 artiklan neljännen kohdan sanamuodosta tai kyseisen määräyksen tarkoituksesta tai asiayhteydestä ilmene edes mitään epäsuoraa seikkaa, jonka perusteella se voitaisiin jättää tässä samassa määräyksessä tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen ulkopuolelle.

26 Neuvosto sitä vastoin on sitä mieltä, ettei kolmatta valtiota voida pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, ellei sille ole unionin oikeusjärjestyksessä annettu erityisiä oikeuksia unionin kanssa tehdyn sopimuksen nojalla, ja tätä poikkeusta ei kuitenkaan sovelleta nyt käsiteltävässä asiassa.

27 Neuvoston mukaan unioni kehittää suhteitaan suvereeneihin kolmansiin valtioihin kansainvälisellä näyttämöllä, ja näihin suhteisiin sovelletaan kansainvälistä oikeutta, joka puolestaan perustuu suostumusperiaatteeseen. Tässä oikeusjärjestyksessä kansainvälisen oikeuden oikeussubjekteilla ei ole automaattista oikeutta nostaa kannetta muiden valtioiden tuomioistuimissa. Niillä on neuvoston mukaan oikeus olla alistumatta toisen valtion tai kansainvälisen tuomioistuimen lainkäyttövaltaan, elleivät ne ole antaneet siihen suostumustaan.

28 Neuvoston mukaan kolmannet valtiot eivät kuulu unionin luomaan oikeusjärjestelmään, eivätkä ne lähtökohtaisesti voi saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa. Lisäksi se, että kolmannen valtion, johon sovelletaan yleisiä rajoittavia toimenpiteitä, sallittaisiin riitauttaa nämä

toimenpiteet niiden edellytysten perusteella, joiden mukaisesti yksittäistapauksia koskevien toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt saavat asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa, olisi ristiriidassa perussopimuksissa yleisten ja yksittäistapauksia koskevien rajoittavien toimenpiteiden välillä tehdyn erottelun kanssa, ja tästä seuraisi lisäksi se, että unionin tuomioistuimille myönnettyä toimivaltaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevien määräysten tai niiden perusteella annettujen toimien osalta laajennettaisiin perusteettomasti.

29 Neuvoston mukaan lopulta se, että kolmannelle valtiolle myönnettäisiin asiavaltuus nostaa kanne unionin toimielinten toimista nyt käsiteltävän asian kaltaisissa olosuhteissa, saattaisi asettaa unionin epäedullisempaan asemaan sen kansainvälisiin kumppaneihin nähden, joiden kansainvälisiä suhteita tai kauppa- ja talouspolitiikkaa koskevia suvereeneja päätöksiä ei voida riitauttaa niiden tuomioistuimissa, ja rajoittaisi näin perusteettomasti unionia sen hoitaessa politiikkojaan ja kansainvälisiä suhteitaan. Tämä on totta varsinkin nyt käsiteltävän asian yhteydessä, jossa kolmas valtio riitauttaa sellaisen unionin sisäisen toimen säännöksiä, jolla pannaan täytäntöön neuvoston poliittinen päätös vähentää taloussuhteita kyseiseen valtioon. Kolmannet valtiot eivät voi sillä verukkeella, että ne ovat yksityisinä pidettäviä kantajia, saada lupaa käyttää unionin tuomioistuimia vääristettynä keinona ratkaista kansainvälisen oikeuden subjektien välisiä kansainvälisiä riitoja.

30 Kreikan, Puolan, Slovenian, Slovakian ja Ruotsin hallitukset katsovat lähinnä, ettei kolmannen valtion voida lähtökohtaisesti katsoa kuuluvan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen alaan.

31 Tällä käsitteellä viitataan niiden mukaan lähinnä yhteisöihin, jotka ovat jäsenvaltion tai kolmannen valtion oikeuden nojalla oikeussubjekteja, mutta ei itse kyseisiin valtioihin, joihin nähden unionilla ei sitä paitsi ole sääntelyvaltaa. Rajoittavat toimenpiteet kohdistuvat SEUT 215 artiklan 2 kohdan mukaan luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin sekä muihin kuin valtiollisiin ryhmiin tai yhteisöihin mutta eivät kolmansiin valtioihin.

32 Niiden mukaan se, että kolmansien valtioiden katsottaisiin kuuluvan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen alaan, ilman että ne olisivat tehneet unionin kanssa mitään sopimusta, jossa määriteltäisiin sopimuspuolten väliset oikeussuhteet, rajoittaisi unionia epäasianmukaisella tavalla sen pannessa täytäntöön politiikkojaan ja hoitaessa kansainvälisiä suhteitaan ja saattaisi sen kansainvälisissä suhteissaan epäedullisempaan asemaan. Yksi kansainvälisen oikeuden perusperiaatteista on nimittäin vastavuoroisuus. Sen salliminen, että kolmannet valtiot voivat nostaa tällaisia kanteita unionin tuomioistuimissa unionin toimista, saattaisi kuitenkin vaarantaa unionin ja kyseisten valtioiden välisen vastavuoroisuuden. Kolmansilla valtioilla olisi nimittäin mahdollisuus riitauttaa unionin toimet unionin tuomioistuimissa ilman, että taataan, että unioni voi riitauttaa näiden valtioiden kansalliset toimet joko erikseen tai valtioiden sellaisten erilaisten yhteenliittymien välityksellä, joiden jäseniä ne ovat.

33 Belgian, Bulgarian, Saksan, Viron, Latvian, Liettuan ja Alankomaiden hallitukset puolestaan katsovat lähinnä, että kolmas valtio kuuluu SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen alaan.

34 Niiden mukaan on kiistatonta, että kolmas valtio on oikeussubjekti ja että se on kansainvälisessä julkisoikeudessa tarkoitettu oikeushenkilö. Jos kolmatta valtiota ei voitaisi pitää SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, se ei voisi suojata etujaan, vaikka olisi kiistatonta, että sen oikeuksia on loukattu ja että se voi osoittaa oikeudellisesti riittävällä tavalla, että kaikki kanteen nostamisen välttämättömät edellytykset täyttyvät.

35 Niiden mukaan on kuitenkin myös selvää, että Venezuelan bolivariaanisen tasavallan kaltaisen kolmannen valtion asemaa ei voida rinnastaa unionin toimielinten tai jäsenvaltioiden, jotka ovat SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja kantajia, asemaan, joten kolmannen valtion nostaman kanteen tutkittavaksi ottamista on arvioitava SEUT 263 artiklan neljännen kohdan valossa.

36 Lisäksi tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden epääminen kolmannelta valtiolta sellaista unionin toimea vastaan, joka on sille vastainen, vaikka tämä valtio täyttää kaikki SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset, merkitsisi suppean näkemyksen omaksumista oikeusvaltiosta, joka on arvo, johon Euroopan unioni SEU 2 artiklan mukaisesti perustuu.

37 Komissio katsoo, että SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilön käsite voidaan käsittää usealla eri tavalla. Yhtäältä tämän käsitteen tulkinta, joka perustuu valtioiden yhdenvertaisuuden periaatteeseen, johtaisi siihen, että katsottaisiin, että kolmannet valtiot kuuluvat kyseisen käsitteen alaan vain, jos ne tekevät yksityisoikeudellisia toimia (acta iure gestionis) tai niillä on mahdollisuus saattaa asia unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi unionin kanssa tehdyn kansainvälisen sopimuksen nojalla. Tällainen tulkinta olisi tehokasta oikeussuojaa koskevan periaatteen mukainen, koska sillä ei evätä kaikkia oikeussuojakeinoja kolmannen valtion osalta vaan annetaan tälle valtiolle mahdollisuus saada asia käsitellyksi unionin tuomioistuimissa siitä riippuen, millainen kyseisen valtion nostama kanne on luonteeltaan. Koska rajoittavien toimenpiteiden järjestelmä samoin kuin perusteet, joihin Venezuelan bolivariaaninen tasavalta vetoaa vaatiakseen kyseisten toimenpiteiden kumoamista, samoin kuin unionin ja kyseisen valtion väliset suhteet tässä asiayhteydessä kuuluvat niiden toimien alaan, jotka on toteutettu julkista valtaa käytettäessä (acta iure imperii), ja koska niitä on näin ollen tarkasteltava kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvina seikkoina, Venezuelan bolivariaaninen tasavalta ei tällaisen tulkinnan mukaan nyt käsiteltävässä asiassa kuulu SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen alaan.

38 Toisaalta komissio katsoo, että jos hyväksyttäisiin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan teleologinen tulkinta, jota ohjaa tahto myöntää laajennettu oikeus saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa, mikään ei olisi esteenä sille, että kyseistä määräystä tulkitaan siten, että oikeushenkilön käsite kattaa kolmannet valtiot, kun nämä valtiot päättävät alistua unionin tuomioistuinten toimivaltaan. Kun unioni toteuttaa yksipuolisen toimen, joka saattaa mahdollisesti vahingoittaa kolmannen valtion etuja, ja kun kyseinen valtio päättää nostaa kyseisestä toimesta kanteen unionin tuomioistuimissa sen sijaan, että se turvautuisi kansainväliseen riitojenratkaisujärjestelmään, mikään ei sen mukaan oikeuta sitä, että unionin tuomioistuimet kieltäytyvät periaatteellisesti tutkimasta tällaista kannetta tutkimatta sitä, täyttyvätkö kaikki tutkittavaksi ottamisen edellytykset.

39 Komissio ilmoittaa suosivansa edellisessä kohdassa tarkoitettua toista lähestymistapaa sillä perusteella, että oikeushenkilön käsitteen suppeasta tulkinnasta seuraisi, että jos kolmansien valtioiden ja unionin välillä ei ole tehty kansainvälistä sopimusta, nämä valtiot eivät voisi vapaaehtoisesti alistua unionin tuomioistuinten toimivaltaan.

40 SEU 19 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaan perussopimusten määräysten mukaisesti Euroopan unionin tuomioistuin tekee ratkaisun jäsenvaltion, toimielimen taikka luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostamien kanteiden johdosta. SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi kyseisen artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta toimesta tai toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

41 Nyt käsiteltävässä asiassa on tutkittava, voidaanko Venezuelan bolivariaanisen tasavallan kaltaista kolmatta valtiota, joka ei voi nostaa kannetta SEUT 263 artiklan toisen kohdan perusteella, pitää tämän artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä.

42 Tältä osin on todettava, että koska kyseisessä määräyksessä ei viitata lainkaan jäsenvaltioiden oikeuteen oikeushenkilön käsitteen merkityksen määrittämiseksi, sen on katsottava olevan unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava yhtenäisesti unionin alueella (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Engie Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, 34 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa olevaa oikeushenkilön käsitettä on siis tulkittava ottamalla huomioon paitsi kyseisen määräyksen sanamuoto myös asiayhteys, johon se kuuluu, ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa määräys on (ks. mm. tuomio 6.10.2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan sanamuodosta on todettava, ettei kyseisestä määräyksestä eikä muista unionin primaarioikeuden määräyksistä ilmene, etteivät tietyt oikeushenkilöryhmät voisi vedota mahdollisuuteen olla asianosaisena unionin tuomioistuimissa. Tämä toteamus viittaa siis siihen, ettei miltään oikeushenkilöltä pitäisi lähtökohtaisesti evätä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettua mahdollisuutta nostaa kumoamiskanne.

44 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan tältä osin, ettei SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa käytettyä oikeushenkilön käsitettä ole tulkittava suppeasti.

45 On nimittäin niin, että vaikka alueellisen tai paikallisen elimen nostamaa kannetta ei voida rinnastaa SEUT 263 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuun jäsenvaltion kanteeseen (ks. vastaavasti määräys 26.11.2009, Região autónoma dos Açores v. neuvosto, C-444/08 P, ei julkaistu, EU:C:2009:733, 31 kohta), tällainen elin, siltä osin kuin se on oikeussubjekti, voi kuitenkin lähtökohtaisesti nostaa kumoamiskanteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla (ks. vastaavasti määräys 1.10.1997, Regione Toscana v. komissio, C-180/97, EU:C:1997:451 10–12 kohta ja tuomio 22.11.2001, Nederlandse Antillen v. neuvosto, C-452/98, EU:C:2001:623, 51 kohta).

46 Oikeuskäytännöstä ilmenee yleisemmin, että paitsi yksityisillä oikeushenkilöillä myös julkisyhteisöillä on asiavaltuus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti (ks. esim. tuomio 1.2.2018, Deutsche Bahn ym. v. komissio, C-264/16 P, ei julkaistu, EU:C:2018:60, 2 kohta ja tuomio 4.2.2020, Uniwersytet Wrocławski ja Puola v. REA, C-515/17 P ja C-561/17 P, EU:C:2020:73, 69 kohta).

47 Unionin tuomioistuin on sitä paitsi myöntänyt, että järjestöllä, joka ei ollut oikeussubjekti, oli oltava oikeus riitauttaa siihen kohdistetut rajoittavat toimenpiteet sillä perusteella, että jos unionin lainsäätäjä katsoo, että yhteisö on sillä tavalla riittävästi olemassa, että siihen voidaan

soveltaa rajoittavia toimenpiteitä, on johdonmukaista ja oikeudenmukaista tunnustaa, että tämä yhteisö on myös sillä tavalla riittävästi olemassa, että se voi riitauttaa nämä toimenpiteet (ks. vastaavasti tuomio 18.1.2007, PKK ja KNK v. neuvosto, C-229/05 P, EU:C:2007:32, 112 kohta).

48 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan asiayhteyden mukaisesta tulkinnasta ja teleologisesta tulkinnasta on huomautettava, että unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitetun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2016, H v. neuvosto ym., C-455/14 P, EU:C:2016:569, 41 kohta). SEU 2 artiklasta nimittäin ilmenee, että unionin perustana on oikeusvaltion kaltaisia arvoja, jotka ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista muun muassa oikeudenmukaisuus (tuomio 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, 62 kohta).

49 Lisäksi periaate, jonka mukaan unionin perustana on muun muassa oikeusvaltion arvo, perustuu sekä SEU 2 artiklaan, joka sisältyy EU-sopimuksen yhteisiin määräyksiin, että SEU 21 artiklaan, joka koskee unionin ulkoista toimintaa ja johon viitataan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevassa SEU 23 artiklassa (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2020, Bank Refah Kargaran v. neuvosto, C-134/19 P, EU:C:2020:793, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Näin ollen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan tulkinta tehokkaan tuomioistuinvalvonnan ja oikeusvaltion periaatteiden valossa puoltaa sitä, että kolmannella valtiolla pitäisi olla asiavaltuus SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä, kun muut kyseisessä määräyksessä asetetut edellytykset täyttyvät. Unionin toimi voi nimittäin vaikuttaa kielteisesti tällaisen kansainvälisen oikeuden mukaisen oikeushenkilön oikeuksiin tai etuihin yhtä paljon kuin muun henkilön tai yhteisön oikeuksiin tai etuihin, ja sen on näin ollen voitava vaatia tällaisen toimen kumoamista näitä edellytyksiä noudattaen.

51 Tätä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetun oikeushenkilön käsitteen tulkintaa eivät saata kyseenalaiseksi neuvoston ja tiettyjen huomautuksia esittäneiden hallitusten esittämät väitteet siitä, ettei unionilla mahdollisesti ole oikeutta saattaa asiaa vireille kolmansien valtioiden tuomioistuimissa, kun nämä kolmannet valtiot eivät salli omiin kansainvälisiin suhteisiinsa liittyvien päätösten riitauttamista näissä tuomioistuimissa riippumatta siitä, ovatko nämä päätökset luonteeltaan kaupallisia vai eivät.

52 Unionin velvollisuudelle valvoa oikeusvaltion arvon kunnioittamista ei nimittäin voida mitenkään asettaa vastavuoroisuusedellytystä niiden suhteiden osalta, joita unionilla on kolmansiin valtioihin.

53 Tästä seuraa, että Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa on valtiona, joka on kansainvälisen oikeuden nojalla oikeussubjekti, pidettävä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuna oikeushenkilönä.

Ainoa valitusperuste

Asianosaisten lausumat

54 Valituksensa tueksi Venezuelan bolivariaaninen tasavalta esittää yhden ainoan valitusperusteen, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa asetettua edellytystä, jonka mukaan toimen, jonka kumoamista kantaja vaatii, on koskettava kantajaa suoraan.

55 Sen mukaan sillä unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 35 ja 36 kohdassa toteamalla seikalla, ettei sitä ollut sellaisenaan merkitty asetuksen 2017/2063 liitteeseen IV tai liitteeseen V vastaavalla tavalla kuin kantaja 13.9.2018 annettuun tuomioon Almaz-Antey v. neuvosto (T-515/15, ei julkaistu, EU:T:2018:545) johtaneessa asiassa, ei ole merkitystä, koska asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla kohdistuvat siihen nimenomaisesti. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 40 kohdassa, merkitystä ei sen mukaan ole myöskään sillä, toimiko se kyseisillä markkinoilla talouden toimijana vai ei, koska nämä artiklat koskevat sitä suoraan sekä oikeudelliselta että aineelliselta kannalta.

56 Neuvosto väittää, että unionin yleinen tuomioistuin ratkaisi valituksenalaisessa tuomiossa kysymyksen siitä, koskevatko asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla suoraan Venezuelan bolivariaanisen tasavallan asemaa, sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti, johon 13.9.2018 annettu tuomio Almaz-Antey v. neuvosto (T-515/15, ei julkaistu, EU:T:2018:545) kuuluu erottamattomana osana. Tässä yhteydessä unionin yleisellä tuomioistuimella ei neuvoston mukaan ollut velvollisuutta ottaa huomioon kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden tavoitetta, joka oli saada aikaan muutos Venezuelan hallituksen toiminnassa. Sen lisäksi, että tämä huomioon ottaminen olisi ristiriidassa unionin tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, sillä myös laajennettaisiin mahdollisten kantajien ryhmää siten, että siihen kuuluisi mikä tahansa sellainen kolmas valtio, jonka osalta unioni päättää osana ulkopolitiikkaansa kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteensa tai vähentää niitä.

57 Neuvoston mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut, ettei asetus koskenut Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan, pelkästään sillä perusteella, ettei sitä mainittu riittävästi asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklassa. Päinvastoin unionin yleinen tuomioistuin tuli tähän tulokseen useiden sellaisten asian kannalta merkityksellisten tekijöiden tarkastelun perusteella, joita oli perusteltu asianmukaisesti ja jotka saivat tukea asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä, valituksenalaisen tuomion 35–48 kohdassa todetuin tavoin. Lisäksi kun tarkastellaan erityisesti riidanalaisiin säännöksiin sisältyviä viittauksia Venezuelan bolivariaaniseen tasavaltaan, on todettava, ettei näitä säännöksiä ole kohdistettu suoraan siihen. Unionin talouden toimijoita pelkästään kielletään ylläpitämästä talous- ja rahoitussuhteita luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, yhteisöihin tai elimiin, jotka ovat sijoittautuneet Venezuelan alueelle tai toimivat siellä.

58 Lisäksi siitä, olisiko unionin yleisen tuomioistuimen pitänyt rinnastaa Venezuelan bolivariaaninen tasavalta talouden toimijaan, kuten se teki kantajan osalta asiassa, joka johti 13.9.2018 annettuun tuomioon Almaz-Antey v. neuvosto (T-515/15, ei julkaistu, EU:T:2018:545), neuvosto huomauttaa, että unionin yleinen tuomioistuin oli ottanut täysin huomioon Venezuelan bolivariaanisen tasavallan erityisen tilanteen ja analysoinut, voitiinko kyseinen valtio rinnastaa oikeuskäytännössä tarkoitettuun tietyillä markkinoilla toimivaan talouden toimijaan. Unionin

yleinen tuomioistuin ei sen mukaan tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, ettei näin ollut, koska julkisen vallan käyttäjänä toimiva valtio ei ole rinnastettavissa yksityiseen tai julkiseen elimeen, jonka olemassaoloa sen tarkoitus rajoittaa.

59 Lopuksi neuvosto väittää, että Venezuelan bolivariaaninen tasavalta vaatii tosiasiallisesti unionin tuomioistuinta laatimaan uuden säännön, jonka mukaan asiavaltuus olisi myönnettävä automaattisesti kolmansille valtioille, jotka pyrkivät riitauttamaan unionin ulkopolitiikkansa puitteissa toteuttamat taloudelliset toimenpiteet, sallimalla niiden riitauttaa toimet, joilla pannaan täytäntöön päätöksiä, joilla pyritään unionin ulkoisen toiminnan oikeutettuihin tavoitteisiin, sellaisina kuin ne vahvistetaan SEU 21 artiklassa, kuten keskeyttämällä kokonaan tai osittain talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa tai vähentämällä niitä SEUT 215 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

60 Neuvosto väittää, että tällainen vaatimus olisi ristiriidassa perussopimusten mukaisen oikeussuojajärjestelmän kanssa, jolla pyritään varmistamaan unionin oikeudessa myönnettyjen oikeuksien suoja. Perussopimuksissa ei myönnetä kolmansille valtioille mitään erityisiä oikeuksia, joiden perusteella niitä voitaisiin kohdella yhdenvertaisesti jäsenvaltioiden kanssa tai ne voisivat käydä kauppaa vapaasti ja rajoittamattomasti unioniin sijoittautuneiden talouden toimijoiden kanssa. Näin ollen kolmannet valtiot eivät voi perustellusti väittää, että unionin toimella, joka voi johtaa siihen, että niitä kohdellaan eri tavalla, on ollut välittömiä vaikutuksia niiden oikeusasemaan.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

61 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrätyn kaltaisen edellytyksen, jonka mukaan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, ehtona on kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttyminen, eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia tämän henkilön oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin säännöstöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (tuomio 5.11.2019, EKP ym. v. Trasta Komercbanka ym., C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, 103 kohta ja tuomio 3.12.2020, Changmao Biochemical Engineering v. Distillerie Bonollo ym., C-461/18 P, EU:C:2020:979, 58 kohta).

62 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisessa tuomiossa, että asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla eivät koske suoraan Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa lähinnä kolmesta syystä, jotka koskevat tämän tuomion 61 kohdassa mainittua ensimmäistä edellytystä.

63 Ensinnäkin valituksenalaisen tuomion 32 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin totesi, että asetuksen 2017/2063 20 artiklassa rajoitetaan kyseisen asetuksen 2, 3, 6 ja 7 artiklassa tarkoitettujen kieltojen soveltaminen unionin alueelle, luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia, jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti muodostettuihin oikeushenkilöihin sekä oikeushenkilöihin, yhteisöihin tai elimiin sellaisen liiketoiminnan osalta, joka tapahtuu kokonaan tai osittain unionin alueella.

64 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 33 kohdassa, ettei asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklassa aseteta kieltoja Venezuelan bolivariaaniselle tasavallalle. Kyseisillä artikloilla voi enintään olla epäsuoria vaikutuksia Venezuelan bolivariaaniseen tasavaltaan siltä osin kuin luonnollisille henkilöille, jotka ovat jäsenvaltion

kansalaisia, ja jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti muodostetuille oikeushenkilöille asetetut kiellot voisivat johtaa niiden lähteiden rajoittamiseen, joista Venezuelan bolivariaaninen tasavalta voi hankkia kyseisiä tavaroita ja palveluja.

65 Kolmanneksi unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 34–41 kohdassa, että nyt käsiteltävä asia eroaa 13.9.2018 annettuun tuomioon Almaz-Antey v. neuvosto (T-515/15, ei julkaistu, EU:T:2018:545) johtaneesta asiasta. Unionin yleinen tuomioistuin huomautti, että viimeksi mainitussa asiassa riidanalainen toimi koski kantajaa nimenomaisesti, koska sen nimi oli merkitty riidanalaisen päätöksen liitteeseen yrityksenä, jota on kielletty myymästä tai toimittamasta kyseessä olleita tuotteita ja palveluja. Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla ei sen sijaan koske nimenomaisesti ja erityisesti Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa valtiona vastaavalla tavalla kuin edellä mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa tapahtui kantajan osalta.

66 Tältä osin on katsottava, että unionin yleinen tuomioistuin palautti valituksenalaisen tuomion 30 kohdassa mieleen perustellusti oman oikeuskäytäntönsä, jonka mukaan määritettäessä, onko toimella oikeudellisia vaikutuksia, on tarkasteltava erityisesti sen tavoitetta, sisältöä, ulottuvuutta, asiasisältöä sekä oikeudellista ja tosiasiallista asiayhteyttä, jossa se on toteutettu.

67 Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen 2017/2063 otsikosta, sen johdanto-osan ensimmäisestä perustelukappaleesta ja sen 2, 3, 6 ja 7 artiklan sanamuodosta ilmenee, että kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet on kohdistettu Venezuelan bolivariaaniseen tasavaltaan.

68 Unionin yleinen tuomioistuin muistutti tältä osin perustellusti valituksenalaisen tuomion 34 kohdassa, että se, että unionin toimijoita kielletään toteuttamasta tiettyjä toimia, mikä on asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklan tarkoitus, merkitsee käytännössä sitä, että Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa kielletään toteuttamasta kyseisiä toimia näiden toimijoiden kanssa.

69 Asetuksen 2017/2063 voimaantulon seurauksena sen 2, 3, 6 ja 7 artiklassa säädettyjä kieltoja kuitenkin sovellettiin välittömästi ja automaattisesti. Koska näillä kielloilla estetään Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa hankkimasta useita tuotteita ja palveluja, kyseiset säännökset vaikuttavat suoraan kyseisen valtion oikeusasemaan. Lisäksi kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 110 kohdassa, erityisesti asetuksen 2017/2063 6 ja 7 artiklasta ilmenee, että kyseisiin kieltoihin sisältyvä viittaus ”Venezuelassa oleville luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille tai käytettäväksi Venezuelassa” sisältää Venezuelan hallinnon, julkiset elimet, yhtiöt tai virastot taikka niiden puolesta tai johdolla toimivat henkilöt tai yhteisöt.

70 Tästä on todettava, että sen toteamiseksi, että asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla koskevat suoraan Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa, ei ole tarpeen tehdä eroa sen mukaan, suoritetaanko tällaiset kaupalliset toimet iure gestionis vai iure imperii, sillä tällaista erottelua ei voida johtaa SEUT 263 artiklan neljännestä kohdasta eikä mistään muustakaan unionin oikeuden määräyksestä tai säännöksestä.

71 Myöskään se, etteivät kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet estä täysin Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa hankkimasta näissä artikloissa tarkoitettuja tuotteita ja palveluja, koska kyseinen valtio kykenee edelleen hankkimaan ne unionin alueen ulkopuolelta henkilöiltä, joihin ei sovelleta kyseisiä toimenpiteitä, ei horjuta päätelmää, jonka mukaan kyseisissä artikloissa säädetyt kiellot koskevat suoraan Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa. Asetuksen

2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklassa säädettyjen kaltaisten kieltojen osalta edellytys, jonka mukaan tällaiset toimenpiteet koskevat oikeushenkilöä suoraan, ei nimittäin edellytä, että kyseisen oikeushenkilön on täysin mahdotonta hankkia kyseessä olevia tuotteita ja palveluja.

72 Sen tarkistamiseksi, koskevatko asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan, on myös merkityksetöntä, ettei kyseisen kolmannen valtion toiminta ole pelkästään tietyillä markkinoilla toimivan talouden toimijan toimintaa.

73 Tästä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se katsoi, etteivät kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet vaikuttaneet suoraan Venezuelan bolivariaanisen tasavallan oikeusasemaan, ja hyväksyi tällä perusteella neuvoston esittämän toisen oikeudenkäyntiväitteen.

74 Näin ollen Venezuelan bolivariaanisen tasavallan esittämä ainoa valitusperuste on hyväksyttävä ja valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin siinä jätetään tutkimatta Venezuelan bolivariaanisen tasavallan kanne, jossa vaaditaan asetuksen 2017/2063 kumoamista.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

75 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi. Se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai jos näin ei ole, palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

76 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimella on käytettävissään tarvittavat seikat, jotta se voi lausua lopullisesti Venezuelan bolivariaanisen tasavallan nostaman kanteen tutkittavaksi ottamisesta.

77 Neuvosto esitti unionin yleiselle tuomioistuimelle esittämässään oikeudenkäyntiväitteessä kolme tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevaa perustetta, joista ainoastaan toisen unionin yleinen tuomioistuin tutki osittain. Koska kysymys siitä, onko Venezuelan bolivariaaninen tasavalta SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettu oikeushenkilö, sellaisena kuin se esitettiin neuvoston unionin yleisessä tuomioistuimessa esittämässä kolmannessa tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevassa perusteessa, on tutkittu viran puolesta tämän tuomion 40–53 kohdassa, on vielä tutkittava yhtäältä neuvoston esittämä ensimmäinen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva peruste, jonka mukaan oikeussuojan tarvetta ei ole, ja toisaalta toisen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevan perusteen se osa, josta unionin yleinen tuomioistuin ei ole vielä lausunut, tarkistamalla, täyttyykö nyt käsiteltävässä asiassa edellytys, jonka mukaan kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet eivät saa jättää niille, joille ne on osoitettu ja joiden tehtävänä on niiden täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla.

Neuvoston esittämä ensimmäinen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva peruste, jonka mukaan oikeussuojan tarvetta ei ole

Asianosaisten lausumat

78 Ensimmäisessä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskevassa perusteessa neuvosto väittää, ettei Venezuelan bolivariaanisella tasavallalla ole intressiä vaatia kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden kumoamista unionin tuomioistuimissa. Näillä toimenpiteillä ei neuvoston mukaan muuteta selvästi Venezuelan bolivariaanisen tasavallan oikeusasemaa, koska niillä ei ole mitään sitovia oikeusvaikutuksia kyseiselle valtiolle sellaisenaan eikä sen alueella.

79 Kuten asetuksen 2017/2063 20 artiklasta neuvoston mukaan selvästi ilmenee, kyseisen asetuksen soveltamisala rajoittuu jäsenvaltioiden alueelle ja jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluviin henkilöihin. Lisäksi syitä, joiden vuoksi unionin tuomioistuin totesi 21.12.2016 antamassaan tuomiossa neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, 131–133 kohta), että Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de orolla (Front Polisario) ei voitu katsoa olevan asiavaltuutta vaatia riidanalaisen päätöksen kumoamista kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa, voidaan neuvoston mukaan soveltaa analogisesti nyt käsiteltävässä asiassa.

80 Venezuelan bolivariaaninen tasavalta katsoo, että tämä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva peruste on hylättävä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

81 Siltä osin kuin neuvosto väittää, ettei asetuksella 2017/2063 ole sitovia oikeusvaikutuksia, jotka voisivat vaikuttaa Venezuelan bolivariaanisen tasavallan intresseihin, on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki unionin toimielinten antamat määräykset ja säännökset, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia (tuomio 16.7.2015, komissio v. neuvosto, C-425/13, EU:C:2015:483, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Tältä osin on muistutettava, että oikeussuojan tarpeen olemassaolo edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoaminen voi itsessään tuottaa etua kanteen nostaneelle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle (tuomio 21.1.2021, Saksa v. Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, 103 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Koska tämän tuomion 63–73 kohdassa esitetyistä syistä asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklassa säädetyt kiellot ovat omiaan vahingoittamaan Venezuelan bolivariaanisen tasavallan etuja, ja erityisesti taloudellisia etuja, näiden kieltojen kumoaminen voi itsessään tuottaa sille etua.

84 Mitä tulee neuvoston väitteeseen, joka koskee 21.12.2016 annettua tuomiota neuvosto v. Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), on totta, että kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, ettei Front Polisariolla voida katsoa olevan asiavaltuutta sellaisen neuvoston päätöksen kumoamiseksi, jolla hyväksytään unionin nimissä Brysselissä 13.12.2010 allekirjoitetun Euroopan unionin ja Marokon kuningaskunnan välisen maataloustuotteita, jalostettuja maataloustuotteita sekä kaloja ja kalastustuotteita koskevia vastavuoroisia vapauttamistoimenpiteitä ja Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Marokon kuningaskunnan välisestä assosioinnista tehdyn Euro–Välimeri-sopimuksen pöytäkirjojen N:o 1, N:o 2 ja N:o 3 sekä niiden liitteiden korvaamista ja mainitun assosiaatiosopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen tekeminen

kirjeenvaihtona (EUVL 2012, L 241, s. 4). Perustelut, jotka Front Polisario esitti sen osoittamiseksi, että sillä on asiavaltuus nostaa kyseisestä päätöksestä kumoamiskanne, perustuivat väitteeseen, jonka mukaan kyseistä sopimusta sovellettiin tietyissä tapauksissa käytännössä Länsi-Saharaan, vaikka se ei kuulu Marokon kuningaskunnan alueeseen, ja jonka unionin tuomioistuin kuitenkin hylkäsi perusteettomana. Unionin tuomioistuin tulkitsi kyseistä sopimusta siten, ettei sitä sovelleta Länsi-Saharan alueeseen. Kuten tämän tuomion 67 ja 69 kohdassa korostetaan, asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklassa säädetyt rajoittavat toimenpiteet kohdistuvat sen sijaan Venezuelan bolivariaaniseen tasavaltaan, koska näissä säännöksissä sitä estetään toteuttamasta tiettyjä toimia.

85 Neuvoston esittämä ensimmäinen oikeudenkäyntiväite on näin ollen hylättävä.

Edellytys, jonka mukaan riidanalainen toimi ei edellytä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja muut kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset

86 Unionin yleinen tuomioistuin ei tutkinut toista niistä kahdesta kumulatiivisesta edellytyksestä, joiden on täytyttävä, jotta voidaan todeta, että kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet koskevat Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan, eli – kuten tämän tuomion 61 kohdassa muistutetaan – sitä, että kyseiset toimenpiteet eivät jätä niille, joille ne on osoitettu ja joiden tehtävänä on niiden täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin lainsäädäntöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista.

87 Mikäli tämä toinen edellytys täyttyy, on vielä määritettävä, täyttyvätkö myös muut SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaiset edellytykset sille, että oikeushenkilöllä katsotaan olevan asiavaltuus nostaa kanne toimesta, jota ei ole osoitettu sille, eli joko että toimi koskee sitä erikseen tai että tällainen toimi on sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.

Asianosaisten lausumat

88 Neuvoston mukaan asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklan soveltaminen edellyttää välttämättä välissä olevien sääntöjen soveltamista, koska näissä artikloissa säädetään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ennakkolupajärjestelmästä. Lisäksi ennakkolupa on itsessään täytäntöönpanotoimenpide, ja jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta niiden edellytysten osalta, joiden täyttyessä tällaisia lupia voidaan myöntää. Neuvosto päättelee tästä, ettei ole tarpeen tutkia, koskeeko toimi Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa erikseen vai onko kyse sääntelytoimista, jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja tyytyy toteamaan, että se kiistää nämä molemmat tilanteet.

89 Venezuelan bolivariaaninen tasavalta katsoo, että toinen tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva peruste on myös hylättävä siltä osin kuin se koskee edellytystä, jonka mukaan kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet eivät saa jättää niille, joille ne on osoitettu ja joiden tehtävänä on niiden täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa. Se väitti kannekirjelmässään, että se täytti SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa ja kolmannessa osassa määrätyt edellytykset, koska asetus 2017/2063 oli sitä suoraan koskeva sääntelytoimi, joka ei edellyttänyt täytäntöönpanotoimenpiteitä, ja toissijaisesti, että kyseinen toimi koski sitä suoraan ja erikseen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

90 Asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklan sanamuodosta ilmenee, että näissä säännöksissä säädettyjä kieltoja, sanotun kuitenkaan rajoittamatta näissä säännöksissä säädettyjä poikkeus- tai lupatoimenpiteitä, joista ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa, sovelletaan ilman, että niissä jätetään harkintavaltaa niille, joille ne on osoitettu ja joiden tehtävänä on niiden täytäntöönpano. Näitä kieltoja on lisäksi sovellettava ilman, että tämä edellyttäisi sitä, että unioni tai jäsenvaltiot antavat täytäntöönpanotoimenpiteitä. Tältä osin on todettava, että täytäntöönpanoasetuksella 2018/1653 vain muutettiin asetuksen 2017/2063 liitettä IV, joka sisältää yksinomaan luettelon niistä luonnollisista henkilöistä, oikeushenkilöistä, yhteisöistä tai elimistä, joita varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä koskevat toimenpiteet koskevat, ja jota mikään edellä mainituista säännöksistä ei koske.

91 Tästä seuraa, että asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artikla koskevat Venezuelan bolivariaanista tasavaltaa suoraan ja että neuvoston esittämä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumista koskeva peruste, jossa se väittää, ettei tämä edellytys täyty nyt käsiteltävässä asiassa, on hylättävä.

92 Lisäksi on todettava, että kyseinen asetus, joka on yleisesti sovellettava, koska se sisältää sen 2, 3, 6 ja 7 artiklan kaltaisia säännöksiä, joissa kielletään henkilöryhmiä, joille päätös on osoitettu yleisesti ja abstraktisti, toteuttamasta tiettyjä toimia myös yleisesti ja abstraktisti mainittujen yksiköiden kanssa, ja jota ei voida pitää lainsäädäntötoimena, koska se on annettu SEUT 215 artiklan nojalla ja näin ollen viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitetussa muussa kuin lainsäätämisjärjestyksessä, on SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettu sääntelytoimi (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58–60 kohta). Koska Venezuelan bolivariaanisen tasavallan riitauttamat kyseisen asetuksen säännökset eivät myöskään edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä, kuten tämän tuomion 90 kohdassa esitetään, on todettava, että kyseisellä kolmannella valtiolla on asiavaltuus nostaa kanne niistä ilman, että sen tarvitsisi osoittaa, että kyseiset säännökset koskevat sitä erikseen.

93 Tästä seuraa, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitetut edellytykset täyttyvät.

94 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että Venezuelan bolivariaanisen tasavallan unionin yleisessä tuomioistuimessa nostama kanne voidaan ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin siinä vaaditaan asetuksen 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklan kumoamista.

95 Kuitenkin on niin, että koska asia ei ole ratkaisukelpoinen aineellisen kysymyksen osalta, asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen.

Oikeudenkäyntikulut

96 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Unionin yleisen tuomioistuimen 20.9.2019 antama tuomio Venezuela v. neuvosto (T-65/18, EU:T:2019:649) kumotaan siltä osin kuin siinä hylätään Venezuelan bolivariaanisen tasavallan kanne, jossa vaaditaan Venezuelan tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä 13.11.2017 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2017/2063 2, 3, 6 ja 7 artiklan kumoamista.**

2) **Asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen aineellisen kysymyksen ratkaisemiseksi.**

3) **Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.**

Allekirjoitukset