ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

22 juni 2021 *

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – Beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela – Beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld door een derde staat – Ontvankelijkheid – Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Procesbevoegdheid – Voorwaarde dat de verzoeker rechtstreeks wordt geraakt door de maatregel waartegen hij beroep heeft ingesteld – Begrip ‚rechtspersoon' – Procesbelang – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt"

In zaak C-872/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 28 november 2019,

Bolivariaanse Republiek Venezuela, vertegenwoordigd door L. Giuliano en F. Di Gianni, avvocati,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door P. Mahnič en A. Antoniadis als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin en N. Wahl, kamerpresidenten, E. Juhász (rapporteur), T. von Danwitz, C. Toader, L. S. Rossi, I. Jarukaitis en N. Jääskinen, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Engels.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 januari 2021,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Bolivariaanse Republiek Venezuela om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 20 september 2019, Venezuela/Raad (T-65/18, EU:T:2019:649; hierna: „bestreden arrest"), waarbij het Gerecht het door die staat ingestelde beroep heeft verworpen dat strekte tot nietigverklaring van ten eerste verordening (EU) 2017/2063 van de Raad van 13 november 2017 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela (PB 2017, L 295, blz. 21), ten tweede uitvoeringsverordening (EU) 2018/1653 van de Raad van 6 november 2018 tot uitvoering van verordening 2017/2063 (PB 2018, L 276, blz. 1) en ten derde besluit (GBVB) 2018/1656 van de Raad van 6 november 2018 tot wijziging van besluit (GBVB) 2017/2074 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela (PB 2018, L 276, blz. 10), voor zover de bepalingen van die verordeningen en dat besluit de Bolivariaanse Republiek Venezuela betreffen.

Toepasselijke bepalingen

2 Op 13 november 2017 heeft de Raad van de Europese Unie besluit (GBVB) 2017/2074 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela (PB 2017, L 295, blz. 60) vastgesteld.

3 Besluit 2017/2074 wordt volgens artikel 13, tweede alinea, ervan voortdurend geëvalueerd en wordt indien nodig verlengd of gewijzigd indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt. Aanvankelijk was in artikel 13, eerste alinea, bepaald dat besluit 2017/2074 van toepassing zou zijn tot en met 14 november 2018. Bij besluit 2018/1656 zijn de beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela verlengd, waarbij werd bepaald dat besluit 2017/2074 van toepassing zou zijn tot en met 14 november 2019. Tevens is punt 7 van bijlage I bij laatstgenoemd besluit – dat betrekking heeft op een van de natuurlijke personen op wie die beperkende maatregelen van toepassing zijn – gewijzigd bij besluit 2018/1656.

4 Diezelfde dag heeft de Raad – op de grondslag van artikel 215 VWEU en besluit 2017/2074 – eveneens verordening 2017/2063 vastgesteld.

5 In overweging 1 van verordening 2017/2063 staat te lezen: „In het licht van de voortdurende verslechtering van de toestand inzake democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten in Venezuela heeft de [Europese] Unie bij herhaling uiting gegeven aan haar bezorgdheid en alle politieke actoren en instellingen in Venezuela opgeroepen om constructief samen te werken voor een oplossing van de crisis in het land, de volledige eerbiediging van de rechtsstaat en de mensenrechten, de democratische instellingen en de scheiding der machten."

6 Artikel 2 van deze verordening luidt:

„1. Er geldt een verbod op:

a) het direct of indirect verlenen van technische bijstand, tussenhandeldiensten en andere diensten in verband met de in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen van de [Unie] vermelde goederen en technologieën en in verband met de verstrekking, de fabricage, het onderhoud en het gebruik van in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen van de [Unie] vermelde goederen en technologieën, aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in, of voor gebruik in Venezuela;

b) het direct of indirect verstrekken van financiering of financiële steun in verband met de in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen van de [Unie] vermelde goederen en technologieën, met inbegrip van met name subsidies, leningen en exportkredietverzekering, alsmede verzekering en herverzekering, voor de verkoop, de levering, de overdracht of de uitvoer van dergelijke goederen, of het verlenen van daarmee verband houdende technische bijstand, tussenhandeldiensten en andere diensten, direct of indirect aan personen, entiteiten of lichamen in, of voor gebruik in Venezuela.

2. De verbodsbepaling van lid 1 geldt niet voor de uitvoering van overeenkomsten die vóór 13 november 2017 zijn gesloten of van aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering van dergelijke overeenkomsten, op voorwaarde dat zij voldoen aan gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van de Raad [van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (PB 2008, L 335, blz. 99)], met name aan de criteria in artikel 2 daarvan, en dat de natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen die de overeenkomst willen uitvoeren de overeenkomst hebben aangemeld bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar zij zijn gevestigd binnen 5 werkdagen na de inwerkingtreding van deze verordening.”

7 Artikel 3 van verordening 2017/2063 bepaalt:

„Er geldt een verbod op:

a) de directe of indirecte verkoop, levering, overdracht aan of uitvoer naar natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in of voor gebruik in Venezuela van de in bijlage I vermelde uitrusting die voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt, ongeacht of die uitrusting van oorsprong is uit de Unie;

b) het direct of indirect verlenen aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in of voor gebruik in Venezuela van technische bijstand, tussenhandeldiensten en andere diensten die verband houden met de onder a) bedoelde uitrusting;

c) het direct of indirect verstrekken aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in of voor gebruik in Venezuela van financiering of financiële bijstand, met inbegrip van met name subsidies, leningen en exportkredietverzekering, alsmede verzekering en herverzekering, die verband houdt met de onder a) bedoelde uitrusting.”

8 Artikel 4 van deze verordening luidt:

„1. In afwijking van de artikelen 2 en 3 kunnen de in bijlage III vermelde bevoegde autoriteiten van de lidstaten op door hen passend geachte voorwaarden toestemming verlenen voor:

a) het verstrekken van financiering, financiële bijstand en technische bijstand in verband met:
   i) niet-dodelijke militaire uitrusting die uitsluitend is bedoeld voor humanitair of beschermend gebruik, of voor programma's voor institutionele opbouw van de Verenigde Naties (VN) en de Unie of haar lidstaten of van regionale en subregionale organisaties;
   ii) materieel bedoeld voor crisisbeheersingsoperaties van de VN en de Unie of van regionale en subregionale organisaties;

b) de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van uitrusting die voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt en daaraan gerelateerde financiering en financiële en technische bijstand, die uitsluitend bedoeld is voor humanitair of beschermend gebruik, of voor programma's voor institutionele opbouw van de VN of de Unie, of voor crisisbeheersingsoperaties van de VN en de Unie of van regionale en subregionale organisaties;

c) de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van uitrusting en materieel voor gebruik bij mijnopruimingsoperaties en daaraan gerelateerde financiering en financiële en technische bijstand.

2. De in lid 1 bedoelde toestemmingen worden uitsluitend verleend voorafgaandelijk aan de activiteit waarvoor zij worden gevraagd."

9 Artikel 6 van verordening 2017/2063 bepaalt:

„1. Het is verboden de in bijlage II vermelde apparatuur, technologie of software, al dan niet van oorsprong uit de Unie, direct of indirect te verkopen, te leveren, over te dragen aan of uit te voeren naar personen, entiteiten of lichamen in Venezuela of voor gebruik in Venezuela, tenzij de op de websites in bijlage III vermelde bevoegde autoriteit van de relevante lidstaat daartoe vooraf toestemming heeft verleend.

2. De op de websites in bijlage III vermelde bevoegde autoriteiten van de lidstaten verlenen geen toestemming als bedoeld in lid 1, indien zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de bedoelde apparatuur, technologie of software door de regering van Venezuela, door overheidsorganen, -bedrijven of -agentschappen, of door personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen, zou worden gebruikt voor binnenlandse repressie.

3. Bijlage II omvat apparatuur, technologie of software die voornamelijk bestemd is voor gebruik in toezicht op of interceptie van internetcommunicatie of telefoongesprekken.

4. De betrokken lidstaat zal de andere lidstaten en de Commissie op de hoogte brengen van elke op grond van dit artikel verleende toestemming, binnen vier weken na het verlenen van de toestemming."

10 Artikel 7, lid 1, van deze verordening luidt:

„Tenzij de op de websites in bijlage III vermelde bevoegde autoriteit van de relevante lidstaat daartoe voorafgaandelijk toestemming heeft verleend overeenkomstig artikel 6, lid 2, geldt een verbod op:

a) het direct of indirect verlenen van technische bijstand of tussenhandeldiensten in verband met de in bijlage II vermelde apparatuur, technologie en software, of in verband met het installeren, leveren, vervaardigen, onderhouden en gebruiken van de in bijlage II vermelde apparatuur en technologie, of in verband met het leveren, installeren, in werking stellen of actualiseren van in bijlage II vermelde software aan personen, entiteiten of lichamen in Venezuela of voor gebruik in Venezuela;

b) het direct of indirect verstrekken van financiering of financiële bijstand in verband met de in bijlage II vermelde uitrusting, technologie en software aan personen, entiteiten of lichamen in Venezuela of bestemd voor gebruik in Venezuela;

c) het verlenen van diensten van enige aard voor toezicht of interceptie van telecommunicatie of internet aan, of direct of indirect ten behoeve van de regering van Venezuela, overheidsorganen, -bedrijven en -agentschappen of personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen."

11 In artikel 20 van verordening 2017/2063 is bepaald:

„Deze verordening is van toepassing:

a) op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van haar luchtruim;

b) aan boord van vlieg- of vaartuigen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen;

c) op alle zich binnen of buiten het grondgebied van de Unie bevindende natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn;

d) op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, binnen of buiten het grondgebied van de Unie;

e) op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties."

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

12 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 februari 2018, heeft de Bolivariaanse Republiek Venezuela beroep tot nietigverklaring van verordening 2017/2063 ingesteld voor zover de bepalingen van deze verordening haar betreffen.

13 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 mei 2018, heeft de Raad overeenkomstig artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen. Zoals blijkt uit punt 23 van het bestreden arrest, heeft de Raad in het kader van die exceptie drie gronden van niet-ontvankelijkheid aangevoerd,

waarvan de eerste grond inhoudt dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela geen procesbelang heeft, de tweede dat de bepalingen van verordening 2017/2063 deze staat niet rechtstreeks raken, en de derde dat die staat geen „natuurlijke of rechtspersoon" is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Op grond van artikel 130, lid 6, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht heeft het Gerecht besloten de mondelinge behandeling te openen, waarbij het deze heeft beperkt tot de ontvankelijkheid van het beroep.

14 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 januari 2019, heeft de Bolivariaanse Republiek Venezuela op grond van artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht het verzoekschrift aldus aangepast dat het ook zag op besluit 2018/1656 en uitvoeringsverordening 2018/1653, voor zover de bepalingen van dat besluit en die uitvoeringsverordening haar betreffen.

15 In het bestreden arrest heeft het Gerecht om te beginnen geoordeeld dat het beroep, voor zover het gericht was tegen verordening 2017/2063, enkel betrekking had op de artikelen 2, 3, 6 en 7 daarvan.

16 Het Gerecht heeft vervolgens besloten om alleen de tweede door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid te onderzoeken, te weten dat voornoemde bepalingen de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet rechtstreeks raken. Het Gerecht heeft die grond aanvaard en het beroep bijgevolg niet-ontvankelijk verklaard voor zover het gericht was tegen de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063.

17 Ten slotte heeft het Gerecht het beroep ook niet-ontvankelijk verklaard voor zover het strekte tot nietigverklaring van besluit 2018/1656 en uitvoeringsverordening 2018/1653, en wel om twee redenen. De eerste reden is dat de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet rechtstreeks raken, zodat hetzelfde geldt voor uitvoeringsverordening 2018/1653. De tweede reden houdt in dat uit artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht volgt dat een verzoekende partij in een memorie houdende aanpassing kan vorderen dat een handeling die een andere handeling vervangt of wijzigt, nietig wordt verklaard, doch enkel wanneer in het verzoekschrift om nietigverklaring van die andere handeling is verzocht. Het Gerecht heeft geconstateerd dat besluit 2017/2074 weliswaar is gewijzigd bij besluit 2018/1656, maar dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet om nietigverklaring van eerstgenoemd besluit had verzocht in haar inleidend verzoekschrift.

Conclusies van partijen voor het Hof

18 De Bolivariaanse Republiek Venezuela verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen;

– het door haar bij het Gerecht ingestelde beroep ontvankelijk te verklaren en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde, en

– de Raad te verwijzen in de kosten.

19 De Raad verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– de Bolivariaanse Republiek Venezuela te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

Opmerkingen vooraf

20 In de eerste plaats zij opgemerkt dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela met haar hogere voorziening uitsluitend opkomt tegen de redenering op basis waarvan het Gerecht haar beroep niet-ontvankelijk heeft verklaard voor zover het gericht was tegen de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063. Aangezien deze hogere voorziening daarentegen geen betrekking heeft op het gedeelte van het bestreden arrest waarin het door die derde staat ingestelde beroep tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2018/1653 en besluit 2018/1656 niet-ontvankelijk is verklaard, moet worden vastgesteld dat het Gerecht in zoverre onherroepelijk uitspraak heeft gedaan.

21 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat generlei beperking is gesteld aan de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van een op de grondslag van artikel 215 VWEU vastgestelde verordening waarmee uitvoering wordt gegeven aan besluiten van de Unie die zijn genomen in het kader van het GBVB. Een dergelijke verordening is immers een op de grondslag van het VWEU vastgestelde handeling van de Unie waarop de rechterlijke instanties van de Unie een – in beginsel volledig – wettigheidstoezicht moeten uitoefenen overeenkomstig de bevoegdheden waarover zij krachtens de Verdragen beschikken (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 106).

22 In de derde plaats is het vaste rechtspraak dat het Hof zich – indien nodig ambtshalve – kan uitspreken over het middel van openbare orde dat inhoudt dat niet is voldaan aan de bij artikel 263 VWEU gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden (zie met name beschikking van 15 april 2010, Makhteshim-Agan Holding e.a./Commissie, C-517/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2010:190, punt 54, en arrest van 21 januari 2021, Duitsland/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punt 101).

23 In casu dient ambtshalve de vraag aan de orde te worden gesteld of de Bolivariaanse Republiek Venezuela moet worden beschouwd als een „rechtspersoon” in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Deze vraag dient als eerste te worden onderzocht omdat de beantwoording ervan noodzakelijk is voor het onderzoek van de tweede door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid, die in het kader van het enige middel van de hogere voorziening aan de orde is en waarmee wordt betoogd dat de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet rechtstreeks raken.

24 Bij beslissing van het Hof van 7 juli 2020 is partijen in hogere voorziening verzocht een standpunt in te nemen over de vraag of een derde staat moet worden beschouwd als een „rechtspersoon” in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Overeenkomstig artikel 24, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft het Hof een soortgelijk verzoek gericht tot de Europese Commissie en de lidstaten. Over bovengenoemde vraag zijn opmerkingen ingediend door partijen in hogere voorziening, alsmede door het Koninkrijk België,

de Republiek Bulgarije, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Republiek Litouwen, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en de Commissie.

25 De Bolivariaanse Republiek Venezuela is van mening dat noch aan de bewoordingen van artikel 263, vierde alinea, VWEU, noch aan de doelstelling of de context van deze bepaling aanwijzingen kunnen worden ontleend – zelfs geen indirecte aanwijzingen – op basis waarvan zij kan worden uitgesloten van het begrip „rechtspersoon" in de zin van die bepaling.

26 De Raad is daarentegen van mening dat een derde staat niet kan worden beschouwd als een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, tenzij aan die staat in de rechtsorde van de Unie specifieke rechten zijn toegekend bij een met de Unie gesloten overeenkomst. In casu is deze uitzondering volgens de Raad evenwel niet van toepassing.

27 De Raad stelt dat de Unie op het internationale toneel haar betrekkingen met soevereine derde staten ontwikkelt en dat op deze betrekkingen het volkenrecht van toepassing is, dat zelf gebaseerd is op het consensusbeginsel. In het kader van deze rechtsorde hebben volkenrechtelijke rechtssubjecten niet automatisch het recht om beroep in te stellen bij de rechterlijke instanties van andere staten. Zij hebben het recht niet te worden onderworpen aan de rechtsmacht van een andere staat of een internationaal gerecht, tenzij zij daarmee hebben ingestemd.

28 De Raad wijst erop dat derde staten geen deel uitmaken van het door de Unie tot stand gebrachte rechtsstelsel en in beginsel geen toegang hebben tot de rechterlijke instanties van de Unie. Daarbij komt dat indien het aan een derde staat waarvoor algemene beperkende maatregelen gelden, werd toegestaan om tegen deze maatregelen op te komen onder de voorwaarden waaronder toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie wordt verleend aan personen op wie individuele maatregelen van toepassing zijn, dit niet zou rijmen met het in de Verdragen gemaakte onderscheid tussen algemene en individuele beperkende maatregelen alsook – als extra gevolg – zou leiden tot een ontoelaatbare uitbreiding van de omvang van de bevoegdheid die aan de rechterlijke instanties van de Unie is verleend met betrekking tot de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) of de op de grondslag van deze bepalingen vastgestelde handelingen.

29 Uiteindelijk zou de toekenning van procesbevoegdheid aan een derde staat, waardoor deze kan opkomen tegen handelingen van de instellingen van de Unie in omstandigheden als die welke in casu aan de orde zijn, volgens de Raad de Unie kunnen benadelen ten opzichte van haar internationale partners – van wie de soevereine beslissingen die verband houden met hun internationale betrekkingen of hun handels- en economische beleid, niet voor hun rechterlijke instanties kunnen worden aangevochten – en haar dus op ontoelaatbare wijze beperken bij het voeren van haar beleid en het onderhouden van haar internationale betrekkingen. De Raad stelt dat dit a fortiori geldt in de onderhavige zaak, waarin een derde staat opkomt tegen de bepalingen van een interne handeling van de Unie waarbij een politieke beslissing van de Raad ten uitvoer wordt gelegd die ertoe strekt de economische betrekkingen met die staat te beperken. De Raad is van mening dat het aan derde staten niet behoort te worden toegestaan om – onder het voorwendsel dat zij individuele verzoekers zijn – van de rechterlijke instanties van de Unie gebruik te maken als een oneigenlijk middel om internationale geschillen tussen volkenrechtelijke rechtssubjecten te beslechten.

30 De Griekse, de Poolse, de Sloveense, de Slowaakse en de Zweedse regering stellen zich in wezen op het standpunt dat een derde staat in beginsel niet kan worden geacht onder het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU te vallen.

31 Zij stellen dat dit begrip in wezen verwijst naar entiteiten die krachtens het recht van een lidstaat of een derde staat rechtspersoonlijkheid bezitten, maar niet naar die staten zelf, ten aanzien waarvan de Unie overigens geen regelgevende bevoegdheid heeft. Beperkende maatregelen gelden volgens voormelde regeringen – op grond van artikel 215, lid 2, VWEU – voor natuurlijke of rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten, maar worden niet vastgesteld ten aanzien van derde staten.

32 Indien derde staten worden geacht onder het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU te vallen zonder dat zij met de Unie enige overeenkomst hebben gesloten waarin de rechtsbetrekkingen tussen de partijen bij een dergelijke overeenkomst worden geregeld, zou de Unie daardoor volgens bovengenoemde regeringen op ongepaste wijze worden beperkt bij het uitvoeren van haar beleid en het onderhouden van haar internationale betrekkingen, alsmede worden benadeeld in internationale betrekkingen. Die regeringen stellen namelijk dat wederkerigheid een van de fundamentele beginselen van het volkenrecht is. De wederkerigheid tussen de Unie en derde staten zou volgens hen in gevaar dreigen te worden gebracht indien het die staten werd toegestaan om tegen handelingen van de Unie beroepen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU in te stellen bij de rechterlijke instanties van de Unie. Derde staten zouden dan namelijk de mogelijkheid hebben om voor de rechterlijke instanties van de Unie op te komen tegen handelingen van de Unie, zonder dat wordt gewaarborgd dat de Unie de nationale handelingen van deze staten op haar beurt – individueel of in het kader van de verschillende internationale organisaties waarbij zowel de Unie als die staten aangesloten zijn – kan aanvechten.

33 De Belgische, de Bulgaarse, de Duitse, de Estse, de Letse, de Litouwse en de Nederlandse regering zijn daarentegen in wezen van mening dat een derde staat onder het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU valt.

34 Die regeringen zijn van mening dat het onbetwistbaar is dat een derde staat rechtspersoonlijkheid bezit en een rechtspersoon is in de zin van het volkenrecht. Indien een derde staat niet kon worden aangemerkt als een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, zou hij volgens hen zijn belangen niet kunnen beschermen, zelfs indien met zekerheid inbreuk is gemaakt op zijn rechten en hij rechtens genoegzaam kan aantonen dat aan alle voorwaarden voor het instellen van beroep is voldaan.

35 Het is volgens diezelfde regeringen evenwel ook duidelijk dat het standpunt van een derde staat als de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet kan worden gelijkgesteld met het standpunt van de instellingen van de Unie of de lidstaten, die verzoekers zijn in de zin van artikel 263, eerste alinea, VWEU, zodat de ontvankelijkheid van het beroep van een derde staat moet worden beoordeeld uit het oogpunt van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

36 Voorts zijn zij van mening dat de rechtsstaat – een waarde waarop de Unie volgens artikel 2 VEU berust – restrictief zou worden opgevat indien aan een derde staat het recht op effectieve rechterlijke bescherming tegen een voor hem bezwarende handeling van de Unie zou worden ontzegd, ook al zou die staat voldoen aan alle ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

37 De Commissie stelt zich op het standpunt dat het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU op verschillende manieren kan worden opgevat. In de eerste plaats heeft een op het beginsel van de gelijkheid van staten gebaseerde uitlegging van dit begrip tot gevolg dat derde staten slechts onder dat begrip vallen indien zij handelingen verrichten in privaatrechtelijke hoedanigheid (acta jure gestionis) of toegang hebben tot de rechterlijke instanties van de Unie krachtens een met de Unie gesloten internationale overeenkomst. Volgens de Commissie strookt deze uitlegging met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, doordat zij derde staten niet elke rechtsmiddel ontzegt maar hun toegang verleent tot de rechterlijke instanties van de Unie naargelang van de aard van de vordering die de betrokken derde staat instelt. Aangezien het stelsel van beperkende maatregelen – net zoals de gronden die de Bolivariaanse Republiek Venezuela heeft aangevoerd om de ongeldigverklaring van deze maatregelen te vorderen, en de betrekkingen tussen de Unie en die staat – in dit verband onder in de uitoefening van het openbaar gezag verrichte handelingen (acta jure imperii) vallen en dus moeten worden benaderd vanuit een volkenrechtelijk perspectief, zou de Bolivariaanse Republiek Venezuela volgens die uitlegging in casu niet onder het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU vallen.

38 In de tweede plaats stelt de Commissie dat bij een teleologische uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU – die zou worden ingegeven door de wil om de toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie te verruimen – niets eraan in de weg staat dat die bepaling aldus wordt uitgelegd dat het begrip „rechtspersoon" ook derde staten omvat, mits deze staten besluiten om zich te onderwerpen aan de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie. Wanneer de Unie een eenzijdige handeling vaststelt die mogelijkerwijs afbreuk doet aan de belangen van een derde staat en deze staat ervoor kiest om tegen die handeling beroep in te stellen bij de rechterlijke instanties van de Unie in plaats van gebruik te maken van een internationaal geschillenbeslechtingsmechanisme, rechtvaardigt er dan ook niets dat de rechterlijke instanties van de Unie principieel weigeren om van dat beroep kennis te nemen, zonder dat zij onderzoeken of aan alle toepasselijke ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan.

39 De Commissie geeft naar eigen zeggen de voorkeur aan de tweede, in het vorige punt vermelde benadering omdat volgens haar uit een restrictieve lezing van het begrip „rechtspersoon" volgt dat derde staten zich niet vrijwillig aan de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie kunnen onderwerpen indien zij geen internationale overeenkomst hebben gesloten met de Unie.

40 In artikel 19, lid 3, onder a), VEU is bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig de Verdragen uitspraak doet op beroepen die worden ingesteld door een lidstaat of een instelling dan wel een natuurlijke of rechtspersoon. Krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en de tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen.

41 In casu moet worden onderzocht of een derde staat, zoals de Bolivariaanse Republiek Venezuela, die geen beroep kan instellen op grond van artikel 263, tweede alinea, VWEU, kan worden beschouwd als een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

42 Dienaangaande zij opgemerkt dat laatstgenoemde bepaling voor de betekenis die moet worden toegekend aan het begrip „rechtspersoon" niet verwijst naar het nationale recht, zodat dit begrip moet worden beschouwd als een autonoom Unierechtelijk begrip dat uniform moet worden uitgelegd op het grondgebied van de Unie (zie in die zin arrest van 19 december 2019, Engie

Cartagena, C-523/18, EU:C:2019:1129, punt 34). Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van het in artikel 263, vierde alinea, VWEU gebezigde begrip „rechtspersoon" dan ook niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arrest van 6 oktober 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Wat de bewoordingen van artikel 263, vierde alinea, VWEU betreft, zij opgemerkt dat noch uit deze bepaling, noch uit andere bepalingen van het primaire Unierecht blijkt dat bepaalde categorieën van rechtspersonen geen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om in rechte op te treden voor de rechterlijke instanties van de Unie. Deze vaststelling lijkt er dus op te wijzen dat geen enkele „rechtspersoon" principieel de door artikel 263, vierde alinea, VWEU geboden mogelijkheid om beroep tot nietigverklaring in te stellen zou mogen worden ontzegd.

44 In zoverre volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het in artikel 263, vierde alinea, VWEU gebezigde begrip „rechtspersoon" niet restrictief mag worden uitgelegd.

45 Dit houdt in dat een beroep dat wordt ingesteld door een regionale of lokale entiteit weliswaar niet kan worden gelijkgesteld met het in artikel 263, tweede alinea, VWEU bedoelde beroep dat wordt ingesteld door een lidstaat (zie in die zin beschikking van 26 november 2009, Região autónoma dos Açores/Raad, C-444/08 P, niet gepubliceerd, EU:C:2009:733, punt 31), maar dat die entiteit niettemin in beginsel krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU beroep tot nietigverklaring kan instellen voor zover zij rechtspersoonlijkheid bezit (zie in die zin beschikking van 1 oktober 1997, Regione Toscana/Commissie, C-180/97, EU:C:1997:451, punten 10-12, en arrest van 22 november 2001, Nederlandse Antillen/Raad, C-452/98, EU:C:2001:623, punt 51).

46 Overigens blijkt meer in het algemeen uit de rechtspraak dat niet alleen privaatrechtelijke rechtspersonen maar ook publieke entiteiten procesbevoegd zijn op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie bijvoorbeeld arresten van 1 februari 2018, Deutsche Bahn e.a./Commissie, C-264/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2018:60, punt 2, en 4 februari 2020, Uniwersytet Wrocławski en Polen/REA, C-515/17 P en C-561/17 P, EU:C:2020:73, punt 69).

47 Voorts heeft het Hof erkend dat een organisatie die geen rechtspersoonlijkheid heeft, moet kunnen opkomen tegen de beperkende maatregelen die haar zijn opgelegd, en wel op grond dat indien de Uniewetgever van mening is dat een entiteit voldoende substantie heeft om aan beperkende maatregelen onderworpen te zijn, de samenhang en de billijkheid gebieden te erkennen dat die entiteit ook voldoende substantie heeft om die maatregelen aan te vechten (zie in die zin arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 112).

48 Wat de contextuele en teleologische uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU betreft, zij eraan herinnerd dat het bestaan zelf van een effectieve rechterlijke toetsing die ertoe strekt de naleving van de bepalingen van het Unierecht te waarborgen, inherent is aan de rechtsstaat (zie in die zin arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 41). Uit artikel 2 VEU vloeit namelijk voort dat de Unie berust op waarden – zoals de rechtsstaat – die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die onder meer wordt gekenmerkt door rechtvaardigheid (arrest van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 62).

49 Daarnaast vloeit het beginsel dat de Unie onder meer berust op de waarde van de rechtsstaat voort uit zowel artikel 2 VEU, dat behoort tot de gemeenschappelijke bepalingen van het VEU, als artikel 21 VEU, dat betrekking heeft op het externe optreden van de Unie en waarnaar wordt

verwezen in artikel 23 VEU, dat betrekking heeft op het GBVB (zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Derhalve pleit een uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU in het licht van de beginselen van effectieve rechterlijke toetsing en van de rechtsstaat voor de opvatting dat een derde staat als „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU procesbevoegdheid behoort te hebben wanneer aan de overige voorwaarden van die bepaling is voldaan. De belangen of rechten van een dergelijke volkenrechtelijke rechtspersoon kunnen namelijk evenzeer als die van een andere persoon of entiteit negatief worden beïnvloed door een handeling van de Unie, zodat die rechtspersoon de nietigverklaring van die handeling moet kunnen vorderen mits aan voornoemde voorwaarden is voldaan.

51 Aan deze uitlegging van het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU wordt niet afgedaan door de argumenten die de Raad en sommige regeringen die opmerkingen hebben ingediend, hebben aangevoerd met betrekking tot de eventuele omstandigheid dat de Unie geen toegang heeft tot de rechterlijke instanties van derde staten die niet toestaan dat besluiten betreffende hun eigen internationale betrekkingen – ongeacht of deze van commerciële aard zijn – worden aangevochten bij die rechterlijke instanties.

52 De verplichtingen van de Unie om toe te zien op de eerbiediging van de waarde van de rechtsstaat kunnen namelijk geenszins afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de betrekkingen tussen de Unie en derde staten berusten op wederkerigheid.

53 Hieruit volgt dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela als staat met internationale rechtspersoonlijkheid moet worden geacht een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU te zijn.

Enig middel

Argumenten van partijen

54 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Bolivariaanse Republiek Venezuela één middel aan, waarmee zij betoogt dat het Gerecht een onjuiste uitlegging heeft gegeven aan de bij artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat de verzoeker rechtstreeks wordt geraakt door de maatregel waartegen hij beroep instelt.

55 Volgens de Bolivariaanse Republiek Venezuela komt geen relevantie toe aan de – door het Gerecht in de punten 35 en 36 van het bestreden arrest vastgestelde – omstandigheid dat zij als zodanig in bijlage IV of bijlage V bij verordening 2017/2063 niet wordt genoemd op een vergelijkbare wijze als de verzoekende partij in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad (T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545), omdat zij specifiek wordt vermeld in de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063. Anders dan het Gerecht in punt 40 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, is het volgens de Bolivariaanse Republiek Venezuela evenmin relevant of zij al dan niet heeft gehandeld als marktdeelnemer die actief is op de markten in kwestie, omdat die artikelen haar zowel uit juridisch als uit materieel oogpunt rechtstreeks raken.

56 De Raad voert aan dat het Gerecht de vraag of de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de positie van de Bolivariaanse Republiek Venezuela rechtstreeks raken, in het bestreden arrest heeft beantwoord in overeenstemming met vaste rechtspraak, waarvan het arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad (T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545), volgens de Raad integrerend deel uitmaakt. In dit verband was het Gerecht naar de mening van de Raad niet verplicht om rekening te houden met het doel van de beperkende maatregelen in kwestie, te weten het bewerkstelligen van een wijziging in het gedrag van de Venezolaanse regering. Volgens hem zou dat namelijk niet alleen in strijd zijn met de vaste rechtspraak van de rechterlijke instanties van de Unie, maar tevens tot gevolg hebben dat de categorie van potentiële verzoekers aldus wordt uitgebreid dat elke derde staat ten aanzien waarvan de Unie in het kader van haar buitenlands beleid besluit om de economische en financiële betrekkingen te verbreken dan wel geheel of gedeeltelijk te beperken, binnen die categorie valt.

57 Volgens de Raad berust het oordeel van het Gerecht dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet rechtstreeks wordt geraakt, niet alleen op de overweging dat deze staat onvoldoende wordt vermeld in de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063. De Raad stelt dat het Gerecht veeleer tot dat oordeel is gekomen op grond van een geheel van ter zake dienende overwegingen die in de punten 35 tot en met 48 van het bestreden arrest naar behoren zijn gemotiveerd en door relevante rechtspraak zijn gestaafd. Wat specifiek de verwijzingen in bovengenoemde artikelen naar de Bolivariaanse Republiek Venezuela betreft, moet volgens de Raad bovendien worden geconstateerd dat die artikelen niet rechtstreeks gericht zijn tot die staat. Zij bevatten eenvoudigweg voor marktdeelnemers van de Unie een verbod om economische en financiële betrekkingen te onderhouden met natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen die gevestigd of actief zijn op het grondgebied van Venezuela.

58 Wat voorts de vraag betreft of het Gerecht de Bolivariaanse Republiek Venezuela had moeten gelijkstellen met een marktdeelnemer – zoals het heeft gedaan met de verzoekende partij in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 september 2018, Almaz Antey/Raad (T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545) – merkt de Raad op dat het Gerecht ten volle rekening heeft gehouden met de bijzondere situatie van de Bolivariaanse Republiek Venezuela en heeft onderzocht of die staat kan worden vergeleken met een marktdeelnemer die actief is op een specifieke markt in de zin van de rechtspraak. Het Gerecht heeft volgens de Raad geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat dit niet het geval is, omdat een staat die handelt als overheid niet vergelijkbaar is met een particuliere of publieke entiteit, waarvan het bestaan wordt beperkt door het doel ervan.

59 Ten slotte voert de Raad aan dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela het Hof in werkelijkheid verzoekt om een nieuwe regel vast te stellen die inhoudt dat automatisch procesbevoegdheid behoort te worden toegekend aan derde staten die wensen op te komen tegen economische maatregelen die de Unie in het kader van haar buitenlands beleid heeft getroffen, in die zin dat het die staten behoort te worden toegestaan om op te komen tegen handelingen ter uitvoering van besluiten die zijn vastgesteld om de in artikel 21 VEU omschreven legitieme doelstellingen van het externe optreden van de Unie na te streven door onder meer – op grond van artikel 215, lid 1, VWEU – de economische of financiële betrekkingen met een of meer derde staten te verbreken dan wel geheel of gedeeltelijk te beperken.

60 Een dergelijk verzoek is volgens de Raad in strijd met het bij de Verdragen tot stand gebrachte stelsel van rechterlijke bescherming, dat ertoe strekt te zorgen voor de bescherming van de door het Unierecht gewaarborgde rechten. De Raad is van mening dat de Verdragen derde staten geen enkel specifiek recht toekennen om op dezelfde manier te worden behandeld als de lidstaten of om

vrijelijk en onvoorwaardelijk handel te drijven met marktdeelnemers die zich in de Unie bevinden. Derhalve kunnen derde staten volgens de Raad niet op goede gronden stellen dat een handeling van de Unie waardoor zij mogelijkerwijs worden onderworpen aan een verschillende behandeling, rechtstreeks gevolgen heeft gehad voor hun rechtspositie.

Beoordeling door het Hof

61 Volgens vaste rechtspraak is de in artikel 263, vierde alinea, VWEU gestelde voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door de maatregel waartegen beroep wordt ingesteld, slechts vervuld indien aan twee cumulatieve criteria is voldaan. Het eerste criterium behelst dat de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van die persoon. Het tweede criterium houdt in dat aan degenen tot wie die maatregel is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten, omdat die uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen voortvloeit uit de regelgeving van de Unie zonder dat daarvoor nadere regels hoeven te worden gesteld (arresten van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta Komercbanka e.a., C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 103, en 3 december 2020, Changmao Biochemical Engineering/Distillerie Bonollo e.a., C-461/18 P, EU:C:2020:979, punt 58).

62 In het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet rechtstreeks raken, en dit in wezen om drie redenen die betrekking hebben op het eerste in punt 61 van het onderhavige arrest genoemde criterium.

63 In de eerste plaats heeft het Gerecht – in punt 32 van het bestreden arrest – opgemerkt dat artikel 20 van verordening 2017/2063 de toepassing van de in de artikelen 2, 3, 6 en 7 van deze verordening vervatte verbodsbepalingen beperkt tot het grondgebied van de Unie, tot natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn, tot rechtspersonen die zijn opgericht volgens het recht van een lidstaat, en tot rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties.

64 In de tweede plaats heeft het Gerecht – in punt 33 van het bestreden arrest – geoordeeld dat bij de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 geen verbod wordt opgelegd aan de Bolivariaanse Republiek Venezuela. Hooguit kunnen deze artikelen indirecte gevolgen hebben voor deze staat, voor zover de verboden die zijn opgelegd aan natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn en aan volgens het recht van een lidstaat opgerichte rechtspersonen, kunnen leiden tot een beperking van de bronnen waaruit de Bolivariaanse Republiek Venezuela kan putten om zich te voorzien van de goederen en diensten in kwestie.

65 In de derde plaats heeft het Gerecht – in de punten 34 tot en met 41 van het bestreden arrest – een onderscheid gemaakt tussen de onderhavige zaak en de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad (T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545). Het Gerecht heeft opgemerkt dat de bestreden handeling in laatstgenoemde zaak uitdrukkelijk betrekking had op de verzoekende partij, aangezien deze in de bijlage bij het bestreden besluit uitdrukkelijk was genoemd als onderneming waarvoor er een verbod gold om de producten en diensten in kwestie te verkopen of te leveren. In de onderhavige zaak daarentegen zien de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 niet uitdrukkelijk en specifiek op de Bolivariaanse Republiek Venezuela – als staat – op een wijze die vergelijkbaar is met die waarop de bestreden handeling in de zaak die tot voornoemd arrest heeft geleid betrekking had op de verzoekende partij in die zaak.

66 In dit verband moet worden geoordeeld dat het Gerecht in punt 30 van het bestreden arrest terecht heeft herinnerd aan zijn eigen rechtspraak volgens welke voor de vaststelling of een handeling rechtsgevolgen heeft, moet worden aangeknoopt bij met name het voorwerp, de inhoud, de strekking en de essentie van deze handeling, alsmede de juridische en feitelijke context waarin zij tot stand is gekomen.

67 In casu komt uit de titel van verordening 2017/2063, uit overweging 1 ervan en uit de bewoordingen van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van die verordening naar voren dat de beperkende maatregelen in kwestie zijn vastgesteld ten aanzien van de Bolivariaanse Republiek Venezuela.

68 In zoverre heeft het Gerecht in punt 34 van het bestreden arrest terecht in herinnering gebracht dat het verbod voor marktdeelnemers van de Unie om bepaalde transacties te verrichten – hetgeen het voorwerp is van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 – neerkomt op een verbod voor de Bolivariaanse Republiek Venezuela om die transacties met die marktdeelnemers te verrichten.

69 De inwerkingtreding van verordening 2017/2063 heeft geleid tot de onmiddellijke en automatische toepassing van de in de artikelen 2, 3, 6 en 7 van deze verordening vervatte verbodsbepalingen. Aangezien deze verbodsbepalingen de Bolivariaanse Republiek Venezuela beletten zich tal van producten en diensten te verschaffen, hebben die bepalingen rechtstreeks gevolgen voor de rechtspositie van die staat. Daarbij komt dat – zoals de advocaat-generaal in punt 110 van zijn conclusie heeft opgemerkt – met name uit de artikelen 6 en 7 van verordening 2017/2063 blijkt dat onder „natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in of voor gebruik in Venezuela” in die verbodsbepalingen mede wordt verstaan het regime van Venezuela, de overheidsorganen, -bedrijven of -agentschappen ervan en personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen.

70 Dienaangaande zij opgemerkt dat voor de vaststelling dat de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de Bolivariaanse Republiek Venezuela rechtstreeks raken, geen onderscheid hoeft te worden gemaakt naargelang dergelijke handelstransacties jure gestionis dan wel jure imperii worden verricht, aangezien een dergelijk onderscheid niet uit artikel 263, vierde alinea, VWEU, noch uit enige andere Unierechtelijke bepaling kan worden afgeleid.

71 Voorts wordt aan de gevolgtrekking dat de in bovengenoemde artikelen vervatte verbodsbepalingen de Bolivariaanse Republiek Venezuela rechtstreeks raken, niet afgedaan door de omstandigheid dat de beperkende maatregelen in kwestie voor de Bolivariaanse Republiek Venezuela geen absolute belemmering vormen om zich te voorzien van de in die artikelen bedoelde goederen en diensten aangezien zij zich die goederen en diensten nog steeds buiten het grondgebied van de Unie kan verschaffen via personen op wie die maatregelen niet van toepassing zijn. Wat verbodsbepalingen als die van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 betreft, impliceert de voorwaarde dat dergelijke maatregelen een rechtspersoon rechtstreeks raken, namelijk niet dat het voor deze persoon volstrekt onmogelijk is om zich van de betreffende goederen en diensten te voorzien.

72 Om na te gaan of de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de Bolivariaanse Republiek Venezuela rechtstreeks raken, is het evenmin relevant dat de activiteiten van deze derde staat niet beperkt zijn tot die van een marktdeelnemer die actief is op bepaalde markten.

73 Hieruit volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de beperkende maatregelen in kwestie geen rechtstreekse gevolgen hebben voor de rechtspositie van de Bolivariaanse Republiek Venezuela, alsmede door op die grondslag de tweede door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid te aanvaarden.

74 Het enige middel dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela heeft aangevoerd, moet dan ook gegrond worden verklaard en het bestreden arrest moet worden vernietigd voor zover daarbij het door de Bolivariaanse Republiek Venezuela ingestelde beroep tot nietigverklaring van verordening 2017/2063 is verworpen wegens niet-ontvankelijkheid.

Beroep bij het Gerecht

75 Volgens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vernietigt het Hof de beslissing van het Gerecht indien de hogere voorziening gegrond is. Het Hof kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht wanneer dat niet het geval is.

76 In casu beschikt het Hof over alle noodzakelijke gegevens om definitief uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het door de Bolivariaanse Republiek Venezuela ingestelde beroep.

77 Voor het Gerecht heeft de Raad in het kader van zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid drie gronden voor de niet-ontvankelijkheid van het beroep aangevoerd, waarvan het Gerecht enkel de tweede – zij het slechts gedeeltelijk – heeft onderzocht. De vraag of de Bolivariaanse Republiek Venezuela een „rechtspersoon" is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU – die de Raad aan de orde heeft gesteld in zijn derde voor het Gerecht aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid – is ambtshalve onderzocht in de punten 40 tot en met 53 van dit arrest. Derhalve moet nog de eerste door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid – die gebaseerd is op het ontbreken van procesbelang – worden onderzocht, evenals het gedeelte van de tweede grond voor niet-ontvankelijkheid waarover het Gerecht geen uitspraak heeft gedaan, waarbij moet worden nagegaan of er in casu is voldaan aan het uit artikel 263, vierde alinea, VWEU voortvloeiende criterium dat de beperkende maatregelen in kwestie geen enkele beoordelingsbevoegdheid mogen laten aan degenen tot wie die maatregelen zijn gericht en die belast zijn met de uitvoering ervan.

Eerste door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid: ontbreken van procesbelang

Argumenten van partijen

78 Met de eerste grond voor niet-ontvankelijkheid stelt de Raad dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela er geen belang bij heeft om de nietigverklaring van de beperkende maatregelen in kwestie te vorderen voor de rechterlijke instanties van de Unie. Deze maatregelen brengen volgens de Raad geen aanmerkelijke wijziging in de rechtspositie van de Bolivariaanse Republiek Venezuela, aangezien zij geen enkel bindend rechtsgevolg in het leven roepen voor die staat als zodanig, noch enig rechtsgevolg sorteren op zijn grondgebied.

79 Volgens de Raad komt uit artikel 20 van verordening 2017/2063 duidelijk naar voren dat de werkingssfeer van deze verordening beperkt is tot het grondgebied van de lidstaten en tot personen die onder de rechtsmacht van een lidstaat vallen. Daarnaast stelt de Raad dat de redenen waarom het Hof in het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, punten 131-133), heeft geoordeeld dat het Front populaire pour la libération de la saguia-el-hamra et du rio de oro (Front Polisario) niet kon worden geacht bevoegd te zijn om beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit in te stellen in de zaak die heeft geleid tot dat arrest, naar analogie van toepassing zijn op de onderhavige zaak.

80 De Bolivariaanse Republiek Venezuela is van mening dat deze grond voor niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen.

Beoordeling door het Hof

81 Voor zover de Raad stelt dat verordening 2017/2063 geen enkel bindend rechtsgevolg in het leven roept dat de belangen van de Bolivariaanse Republiek Venezuela kan aantasten, dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak beroep tot nietigverklaring moet openstaan tegen alle door de instellingen van de Unie getroffen maatregelen, ongeacht de aard of vorm ervan, mits deze maatregelen beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen (arrest van 16 juli 2015, Commissie/Raad, C-425/13, EU:C:2015:483, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

82 In dit verband zij eraan herinnerd dat het bestaan van procesbelang onderstelt dat de nietigverklaring van de bestreden handeling als zodanig een voordeel kan verschaffen aan de natuurlijke of rechtspersoon die het beroep heeft ingesteld (arrest van 21 januari 2021, Duitsland/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 Aangezien de in de artikelen 2, 6, 3 en 7 van verordening 2017/2063 vervatte verbodsbepalingen – om de in de punten 63 tot en met 73 van het onderhavige arrest uiteengezette redenen – de belangen, en met name de economische belangen, van de Bolivariaanse Republiek Venezuela kunnen aantasten, kan de nietigverklaring van die verbodsbepalingen haar als zodanig een voordeel verschaffen.

84 Wat betreft het argument van de Raad dat gebaseerd is op het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), is het juist dat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat het Front Polisario niet kon worden geacht bevoegd te zijn om beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen het besluit van de Raad om namens de Unie goedkeuring te hechten aan de op 13 december 2010 te Brussel ondertekende Overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko betreffende liberaliseringsmaatregelen voor het onderlinge handelsverkeer van landbouwproducten, verwerkte landbouwproducten, vis en visserijproducten, inzake de vervanging van de Protocollen nrs. 1, 2 en 3 en de bijlagen daarbij, en houdende wijziging van de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2012, L 241, blz. 4). Het betoog waarmee het Front Polisario poogde aan te tonen dat het bevoegd was om nietigverklaring van dat besluit te vorderen, was gebaseerd op de stelling dat deze overeenkomst in de praktijk in bepaalde gevallen werd toegepast op de Westelijke Sahara, terwijl deze geen deel uitmaakt van het grondgebied van het Koninkrijk Marokko. Het Hof heeft dat betoog echter van de hand gewezen omdat het ongegrond was. Het heeft die overeenkomst aldus

uitgelegd dat zij niet van toepassing is op het grondgebied van de Westelijke Sahara. De beperkende maatregelen waarin de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 voorzien, zijn daarentegen – zoals in de punten 67 en 69 van het onderhavige arrest is opgemerkt – getroffen ten aanzien van de Bolivariaanse Republiek Venezuela, aangezien die bepalingen haar beletten bepaalde transacties te verrichten.

85 De eerste door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid moet dus worden afgewezen.

Criterium dat de bestreden maatregel geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU en overige voorwaarden voor de ontvankelijkheid van het beroep

86 Het Gerecht heeft het tweede van de twee cumulatieve criteria waaraan moet zijn voldaan om vast te stellen dat de beperkende maatregelen in kwestie de Bolivariaanse Republiek Venezuela rechtstreeks raken, niet onderzocht. Zoals in punt 61 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, houdt dit criterium in dat aan degenen tot wie die maatregelen zijn gericht en die belast zijn met de uitvoering ervan geen enkele beoordelingsbevoegdheid mag worden gelaten, omdat die uitvoering zuiver automatisch dient te geschieden en alleen uit de regelgeving van de Unie behoort voort te vloeien zonder dat daarvoor nadere regels hoeven te worden vastgesteld.

87 Indien aan dit tweede criterium is voldaan, moet nog worden vastgesteld of er tevens is voldaan aan de overige voorwaarden waaronder een rechtspersoon de bevoegdheid wordt toegekend om op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU op te komen tegen een niet tot hem gerichte handeling. Deze voorwaarden houden in dat die handeling hem individueel raakt of een regelgevingshandeling is die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt.

Argumenten van partijen

88 Volgens de Raad vereist de toepassing van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 noodzakelijkerwijs dat nadere regels worden vastgesteld, aangezien deze artikelen voorzien in een systeem waarbij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten voorafgaandelijk toestemming dienen te verlenen. Daarnaast merkt de Raad op dat voorafgaande toestemming als zodanig een uitvoeringsmaatregel is en dat de lidstaten over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken met betrekking tot de voorwaarden waaronder dergelijke toestemmingen kunnen worden verleend. Op basis daarvan komt de Raad tot de slotsom dat niet hoeft te worden onderzocht of de Bolivariaanse Republiek Venezuela individueel wordt geraakt dan wel of regelgevingshandelingen in het geding zijn die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen, waarbij hij enkel aangeeft dat hij beide hypothesen van de hand wijst.

89 De Bolivariaanse Republiek Venezuela is van mening dat ook de tweede grond voor niet-ontvankelijkheid moet worden afgewezen, voor zover deze betrekking heeft op het criterium dat de beperkende maatregelen in kwestie geen enkele beoordelingsbevoegdheid mogen laten aan degenen tot wie die maatregelen gericht zijn en die belast zijn met de uitvoering ervan. In haar inleidend verzoekschrift had zij aangevoerd dat zij voldoet aan de voorwaarden van het tweede en het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU, omdat verordening 2017/2063 een regelgevingshandeling is die haar rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, alsmede – subsidiair – omdat die handeling haar rechtstreeks en individueel raakt.

Beoordeling door het Hof

90 Uit de bewoordingen zelf van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 volgt dat de bij deze bepalingen ingestelde verboden – onverminderd de afwijkende maatregelen of maatregelen inzake het verlenen van toestemming waarin die bepalingen voorzien en die in het onderhavige geding niet aan de orde zijn – gelden zonder dat degenen tot wie zij gericht zijn en die belast zijn met de uitvoering ervan, beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Bovendien zijn deze verboden van toepassing zonder dat daarvoor uitvoeringsmaatregelen hoeven te worden vastgesteld door de Unie of de lidstaten. Dienaangaande zij opgemerkt dat uitvoeringsverordening 2018/1653 enkel strekt tot wijziging van bijlage IV bij verordening 2017/2063, die uitsluitend de lijst bevat van de natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen waarvoor de maatregelen tot bevriezing van tegoeden en economische middelen gelden en waarop geen van bovengenoemde bepalingen betrekking heeft.

91 Hieruit volgt dat de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063 de Bolivariaanse Republiek Venezuela rechtstreeks raken en dat de door de Raad aangevoerde grond voor niet-ontvankelijkheid waarmee hij stelt dat in casu niet aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid is voldaan, moet worden afgewezen.

92 Voor het overige is deze verordening een „regelgevingshandeling” in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde onderdeel, VWEU. Zij heeft namelijk – ten eerste – een algemene strekking, aangezien zij bepalingen als de artikelen 2, 3, 6 en 7 bevat waarbij het aan algemene en abstracte categorieën van adressaten wordt verboden om bepaalde transacties te verrichten met entiteiten waarnaar eveneens op algemene en abstracte wijze wordt verwezen, en kan – ten tweede – niet worden aangemerkt als een wetgevingshandeling, aangezien zij is vastgesteld op de grondslag van artikel 215 VWEU en dus overeenkomstig de niet-wetgevingsprocedure waarin dit artikel voorziet (zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 58-60). Aangezien de bepalingen van verordening 2017/2063 waartegen de Bolivariaanse Republiek Venezuela opkomt, bovendien geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen – zoals in punt 90 van het onderhavige arrest is uiteengezet – moet worden vastgesteld dat die derde staat wel degelijk bevoegd is om tegen genoemde bepalingen op te komen, zonder dat hij hoeft aan te tonen dat die bepalingen hem individueel raken.

93 Hieruit volgt dat aan de voorwaarden van het derde onderdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU is voldaan.

94 Gelet op een en ander is het door de Bolivariaanse Republiek Venezuela bij het Gerecht ingestelde beroep ontvankelijk voor zover het strekt tot nietigverklaring van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening 2017/2063.

95 Aangezien de zaak ten gronde echter niet in staat van wijzen is, moet de zaak worden terugverwezen naar het Gerecht.

Kosten

96 De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht, zodat de beslissing omtrent de kosten dient te worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 20 september 2019, Venezuela/Raad (T-65/18, EU:T:2019:649), wordt vernietigd voor zover bij dat arrest het door de Bolivariaanse Republiek Venezuela ingestelde beroep tot nietigverklaring van de artikelen 2, 3, 6 en 7 van verordening (EU) 2017/2063 van de Raad van 13 november 2017 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela is verworpen.**

2) **De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een uitspraak ten gronde.**

3) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen