



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEEK
GERARD HOGAN
esitatud 20. jaanuaril 2021¹

Kohtuasi C-872/19 P

Venezuela Bolívari Vabariik
versus

Euroopa Liidu Nõukogu

Apellatsioonkaebus – Ühine välis- ja julgeolekupoliitika – Määrus (EL) 2017/2063 – Artiklid 2, 3, 6 ja 7 – Piiravad meetmed seoses olukorraga Venezuelas – Kolmanda riigi esitatud tühistamishagi – ELTL artikli 263 neljas lõik – Otsene puutumus – Avaliku korra küsimus – Mõiste „juriidiline isik“ – Kolmas riik – Vastuvõetamatus

I. Sissejuhatus

1. Venezuela Bolívari Vabariigi halvenev poliitiline ja majanduslik olukord on toonud kaasa olukorra, kus tavapärased demokraatlikud, õigusriigi ja inimõiguste põhimõtted on märkimisväärselt ohustatud. Seda arvesse võttes on Euroopa Liidu Nõukogu alates 2017. aastast otsustanud kehtestada mitu piiravat meetet (sanktsiooni). Nende piiravate meetmetega on kehtestatud ekspordikeeld teatava sõjaväe- ja muu varustuse (näiteks massirahutuste ohjamise sõidukid või vangide vedamiseks kasutatavad sõidukid) Venezuelasse müümisele, tarnimisele, üleandmisele või ekspordile. Nimetatud piiravaid meetmeid rakendavate otsuste ja määruste põhjendustest nähtub, et nõukogu oli mures, et kõnealust varustust võidakse kasutada siserepressioonideks selles riigis toimuva õiguspärase demokraatliku protesti üldise mahasurumise raames. Meetmed laienesid ka sellise varustuse tarnimisega seotud tehniliste, vahendusteenuste või finantsteenuste osutamisele. Lisaks nähakse meetmetega ette võimalus kehtestada reisikeeld teatavate konkreetsete füüsiliste isikute suhtes ja varade külmutamise meetmed teatavate konkreetsete füüsiliste või juriidiliste isikute, üksuste või asutuste vastu. Need konkreetsete individuaalsed meetmed ei ole aga käesoleva menetluse ese.

2. Käesolevas menetluses on pigem tegemist Venezuela Bolívari Vabariigi püüdega vaidlustada osade kõnealuste piiravate meetmete kehtivus. Sellest tekib aga kohe palju laiem küsimus, kas Euroopa Liitu mittekuuluval riigil on õigus esitada liidu kohtule selline hagi. Kuigi need küsimused puudutavad ilmselt rahvusvahelise avaliku õiguse olulisi ja potentsiaalselt delikaatseid küsimusi, võib Euroopa Liidu õiguse konkreetsemal tasandil öelda, et käesolevas apellatsioonimenetluses lahendamist vajavad

¹ Algkeel: inglise.

küsimused piirduvad järgmistega: 1) kas Venezuela Bolívari Vabariik on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 tähenduses ja 2) kas – eeldusel, et vastus esimesele küsimusele on jaatav – võetud meetmed puudutavad Venezuela Bolívari Vabariiki otseselt,² mis annaks talle vajaliku kaebeõiguse piiravate meetmete kehtivuse vaidlustamiseks ELTL artikli 263 tähenduses?³

3. Käesolev kohtuasi puudutab seega Venezuela Bolívari Vabariigi (edaspidi „apellant“) 28. novembril 2019 esitatud apellatsioonkaebust Üldkohtu (neljas koda laiendatud koosseisus) 20. septembri 2019. aasta otsuse Venezuela *vs.* nõukogu (T-65/18, EU:T:2019:649; edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“) peale. Nimetatud kohtuotsuses leidis Üldkohus, et apellant ei ole tõendanud, et meetmed puudutavad teda otseselt ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Sellest järeldus, et apellandil puudus vajalik kaebeõigus tühistamishagi esitamiseks ja seetõttu tunnistati hagi selle alusel vastuvõetamatuks.

4. Apellant väidab sisuliselt, et Üldkohus tõlgendas ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud otsese puutumuse kriteeriumi valesti, võttes arvesse 13. septembri 2018. aasta kohtuotsust *Almaz-Antey Air and Space Defence vs.* nõukogu (T-515/15, ei avaldata, EU:T:2018:545; edaspidi „kohtuotsus *Almaz-Antey*“). Seega annab käesolev apellatsioonkaebus Euroopa Kohtule esmakordse võimaluse teha otsus ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud vastuvõetavuse kriteeriumide kohaldamise kohta seoses tühistamishagiga, millega kolmas riik on vaidlustanud piiravad meetmed, mille Euroopa Liidu Nõukogu on võtnud seoses olukorraga selles riigis. Apellatsioonkaebuse osas tuleb seega, nagu ma juba märkisin, analüüsida, kas apellant on käesoleva menetluse raames „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses ja kui see on nii, siis kas kõnealused piiravad meetmed puudutavad teda ka otseselt.

II. Õiguslik raamistik ja vaidluse taust

5. Nõukogu võttis 13. novembril 2017 vastu määruse (EL) 2017/2063, tuginedes ELTL artikli 215 lõikele 2 ja nõukogu 13. novembri 2017. aasta otsusele (ÜVJP) 2017/2074 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas.⁴

6. Määruse 2017/2063 artiklis 2 on sätestatud, et keelatud on pakkuda mis tahes füüsilisele või juriidilisele isikule, üksusele või asutusele Venezuelas või kasutamiseks Venezuelas tehnilist abi, vahendusteenuseid, rahastamist või rahalist abi ja muid teenuseid, mis on seotud nõukogu 17. märtsil 2014 vastu võetud sõjaliste kaupade ühises Euroopa Liidu nimekirjas⁵ loetletud kaupade ja tehnoloogiaga.

2 Isikliku puutumuse küsimust käesolevas asjas vaidlustatud kohtuotsuses ei käsitletud. Nõukogu leidis vastuvõetavuse vastuväites, et seda küsimust ei ole vaja käsitleda, kuna Venezuela ei ole seda otseselt küsimuse alla seadnud. Märgin siiski, et Venezuela väitis vastuses nõukogu vastuväitele vastuvõetavuse kohta, et määrus (EL) 2017/2063 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas (ELT 2017, L 295, lk 21), mis on vastu võetud ELTL artikli 215 alusel, on halduse üldakt ning seega piisab tõendamisest, et see akt puudutab teda otseselt.

3 Juhul kui tuvastatakse ka see, et need aktid puudutavad Venezuelat isiklikult.

4 ELT 2017, L 295, lk 60. Vaidlustatud kohtuotsuse punkti 1 kohaselt „sisaldab otsus 2017/2074 esiteks keeldu eksportida Venezuelasse relvi, sõjavarustust või muud varustust, mida võib kasutada siserepressioonideks, samuti seadmeid, tehnoloogiat või jälgimistarkvara. Teiseks sisaldab see keeldu osutada Venezuelale rahalisi, tehnilisi või muud laadi teenuseid, mis on seotud nende seadmete ja nende tehnoloogiatega. Kolmandaks näeb see ette isikute, üksuste ja asutuste rahaliste vahendite ja majandusressursside külmutamise. Põhjenduse 1 kohaselt on otsus 2017/2074 vastu võetud vastuseks demokraatia, õigusriigi ja inimõiguste olukorra jätkuval halvenemisele Venezuelas“. Otsuse 2017/2074 artikli 13 esimese lõigu algses redaktsioonis oli ette nähtud, et see kehtib kuni 14. novembrini 2018. Nõukogu pikendas 6. novembril 2018 otsusega (ÜVJP) 2018/1656, millega muudetakse otsust (ÜVJP) 2017/2074 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas (ELT 2018, L 276, lk 10), nimetatud otsuse kehtivust kuni 14. novembrini 2019 ning muutis otsuse I lisa kannet 7, milles on nimetatud üks neist isikutest, keda rahaliste vahendite külmutamine hõlmab.

5 ELT 2014, C 107, lk 1.

7. Määruse 2017/2063 artiklis 3 ja I lisas on sätestatud, et samuti on keelatud müüa, tarnida või eksportida füüsilisele või juriidilisele isikule, üksusele või asutusele Venezuelas või kasutamiseks selles riigis selliseid seadmeid, mida võidakse kasutada siserepressioonide jaoks, nagu relvad, laskemoon, sõidukid massirahutuste ohjeldamiseks või sõidukid vangide ja/või kinnipeetavate veoks või lõhkeained, ning anda tehnilist abi, osutada vahendusteenuseid, rahastada või anda rahalist abi või osutada muid nimetatud seadmetega seotud teenuseid.

8. Määruse 2017/2063 artiklis 4 on ette nähtud, et erandina selle määruse artiklitest 2 ja 3 võivad liikmesriikide pädevad asutused lubada teatavaid tehinguid tingimustel, mida nad asjakohaseks peavad.

9. Kui liikmesriikide pädevad asutused ei ole andnud selleks eelnevat luba, on määruse 2017/2063 artiklite 6 ja 7 ning II lisa kohaselt keelatud müüa, tarnida või eksportida pakettide seire-, võrgusüsteemide infopüügi-, järelevalve-, segamis- ja kõnetuvastusseadmeid ning tehnoloogiaid või tarkvara, samuti anda tehnilist abi, osutada vahendusteenuseid, anda rahalist abi või osutada muid nimetatud seadmete, tehnoloogiate või tarkvaraga seotud teenuseid füüsilisele või juriidilisele isikule, üksusele või asutusele Venezuelas või kasutamiseks selles riigis.

10. Määruse 2017/2063 artikli 6 lõikes 2 on sätestatud, et liikmesriikide pädevad asutused ei anna luba otseselt või kaudselt müüa, tarnida, üle anda või eksportida seadmeid, tehnoloogiat või tarkvara ühelegi isikule, üksusele või asutusele Venezuelas või kasutamiseks Venezuelas, kui neil on piisav põhjus arvata, et Venezuela valitsus, avalik-õiguslikud asutused, äriühingud ja ametid või nende nimel või nende juhiste alusel tegutsev isik või üksus võiksid kasutada kõnealuseid seadmeid, tehnoloogiat või tarkvara siserepressioonideks.

11. Määruse 2017/2063 artikli 7 lõike 1 punktis c on sätestatud, et välja arvatud juhul, kui asjaomase liikmesriigi pädev asutus on andnud selleks eelneva loa artikli 6 lõike 2 kohaselt, on keelatud osutada telekommunikatsiooni või interneti jälgimise või infopüügi teenuseid, millest saavad otse või kaudselt kasu Venezuela valitsus, avalik-õiguslikud asutused, äriühingud ja ametid või nende nimel või nende juhiste alusel tegutsev isik või üksus.

12. Määruse 2017/2063 artiklites 8-11 ning IV ja V lisas on muu hulgas eranditega ette nähtud, et külmutatakse kõik teatavatele füüsilistele või juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele kuuluvad rahalised vahendid, ning keelatakse anda selliseid vahendeid nimetatud subjektide käsutusse. Määruse 2017/2063 artikli 17 lõikes 4 on sätestatud, et „IV ja V lisas esitatud loetelud vaadatakse läbi korrapäraste ajavahemike järel ning vähemalt iga 12 kuu tagant“.⁶

13. Määruse 2017/2063 artikli 20 kohaselt kehtivad eespool nimetatud keelud:

- „a) liidu territooriumil, sealhulgas õhuruumis;
- b) liikmesriigi jurisdiktsiooni alla kuuluvate õhusõidukite ja laevade pardal;
- c) kõikide liikmesriikide kodanike suhtes liidu territooriumil ja väljaspool seda;
- d) liidu territooriumil või väljaspool seda asuvate juriidiliste isikute, üksuste või asutuste suhtes, mis on asutatud või moodustatud liikmesriigi õiguse alusel;
- e) juriidiliste isikute, üksuste ja asutuste äritegevuse suhtes, mis tervikuna või osaliselt toimub liidu territooriumil.“

⁶ 6. novembril 2018 muudeti nõukogu rakendusmäärusega (EL) 2018/1653, millega rakendatakse määrust (EL) 2017/2063 piiravate meetmete kohta seoses olukorraga Venezuelas (ELT 2018, L 276, lk 1), nimetatud määruse IV lisa kannet 7, milles on nimetatud üks neist isikutest, keda rahaliste vahendite külmutamine hõlmab.

III. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

14. Apellant esitas Üldkohtu kantseleisse 6. veebruaril 2018 saabunud avaldusega hagi määruse 2017/2063 tühistamiseks teda puudutavas osas. Üldkohus leidis, et määruse 2017/2063 vastu suunatud osas käsitleb tühistamishagi vaid selle artikleid 2, 3, 6 ja 7 (edaspidi „vaidlusalused sätted“).⁷

15. Nõukogu esitas 3. mail 2018 Üldkohtu kantseleisse eraldi dokumendiga Üldkohtu kodukorra artikli 130 alusel vastuvõetamatuse vastuväite. Nõukogu esitas kolm vastuvõetamatuse alust, nimelt esiteks, et apellandil, kes oli tolles kohtuasjas hageja, puudub põhjendatud huvi, teiseks, et vaidlustatud sätted ei puuduta teda otseselt, ja kolmandaks, et ta ei ole „füüsiline või juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Apellant esitas selle vastuväite kohta oma märkused 27. juunil 2018. Apellant muutis Üldkohtu kantseleisse 17. jaanuaril 2019 saabunud eraldi dokumendiga hagiavaldust Üldkohtu kodukorra artikli 86 alusel nii, et see hõlmab ka otsust 2018/1656 ja rakendusmäärust 2018/1653 osas, milles nende sätted teda puudutavad. Nõukogu vastas hagi muutmise avaldusele 5. veebruaril 2019.

16. Poolte suulised seisukohad ja vastused Üldkohtu küsimustele vastuvõetavuse kohta kuulati ära 8. veebruari 2019. aasta kohtuistungil. Üldkohus leidis, et talle esitatud tühistamishagi vastuvõetavuse kohta tuleb teha otsus, alustades nõukogu esitatud teise vastuvõetamatuse alusega, mille kohaselt vaidlustatud sätted ei puuduta apellanti otseselt.

17. Vaidlustatud kohtuotsuses tuletas Üldkohus meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt nõuab ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud tingimus, mille kohaselt füüsiline või juriidiline isik peab olema otseselt puudutatud, kahe kumulatiivse tingimuse esinemist, nimelt seda, et vaidlustatud liidu akt avaldaks otsest mõju isiku õiguslikule olukorrale, ning teiseks, et see ei jätaks meedet rakendama kohustatud adressaatidele mingit kaalutusõigust, kuna akti rakendamine on puhtautomaatne ja tuleneb vaid liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme. Lisaks tuleb selleks, et teha kindlaks, kas akt tekitab õiguslikke tagajärgi, pöörata tähelepanu akti esemele, ulatusele ja sisule ning selle õiguslikule ja faktilisele kontekstile.⁸

18. Üldkohtu sõnul sisaldavad vaidlusalused sätted esiteks keeldu müüa või tarnida kõikidele füüsilistele või juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele Venezuelas relvi, sõjavarustust või muud varustust, mida võidakse kasutada siserepressioonideks, samuti jälgimisseadmeid, -tehnoloogiat või -tarkvara. Teiseks sisaldavad vaidlustatud sätted keeldu osutada neile füüsilistele või juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele Venezuelas finantsteenuseid, tehnilisi teenuseid või muid nende seadmete ja tehnoloogiatega seotud teenuseid.⁹ Lisaks märkis Üldkohus, et määruse 2017/2063 artikkel 20 piirab eespool nimetatud keeldude kohaldamise liidu territooriumil füüsilistele isikutele, kes on mõne liikmesriigi kodanikud, ja juriidilistele isikutele, mis on asutatud mõne liikmesriigi õiguse alusel, ning juriidiliste isikute, üksuste ja asutuste äritegevusele, mis tervikuna või osaliselt toimub liidu territooriumil.¹⁰

19. Üldkohus leidis, et vaidlustatud sätetega ei ole kehtestatud keelde apellandile ning et need võivad äärmisel juhul avaldada talle kaudset mõju, kuna liikmesriigi kodanikest füüsilistele isikutele ja mõne liikmesriigi õiguse alusel asutatud juriidilistele isikutele kehtestatud keelud võivad piirata allikaid, kust apellant saab asjaomaseid kaupu ja teenuseid hankida.¹¹

⁷ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 22. Seda järeldust ei ole käesolevas apellatsioonkaebuses vaidlustatud. Vt apellatsioonkaebuse punkt 14.

⁸ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 29 ja 30 ning neis viidatud kohtupraktika.

⁹ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 31.

¹⁰ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 32.

¹¹ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 32.

20. Üldkohus märkis, et ta lükkas kohtuotsuses Almaz-Antey tagasi argumendi, et meetmed, mille eesmärk oli keelata liidu ettevõtjatel teha väljaspool liitu asutatud üksusega teatavat liiki tehinguid, ei mõjutanud otseselt sellise üksuse õiguslikku olukorda. Üldkohus leidis selles kohtuasjas, et kui keelata liidu ettevõtjatel selliste tehingute tegemine, siis keelab see hagejal nende ettevõtjatega kõnealuste tehingute tegemise.¹² Üldkohus märkis aga, et käesolevas kohtuasjas ei ole apellanti vaidlustatud sätetes sõnaselgelt ja konkreetselt nimetatud viisil, mis oleks võrreldav hageja nimetamisega kohtuotsuse Almaz-Antey põhjustanud aktis.¹³

21. Lisaks leidis Üldkohus, et apellanti ei saa võrdsustada sellise ettevõtjaga nagu kohtuasja Almaz-Antey hageja ning et apellandi tegevust ei saa taandada puhtalt äritegevusele, kuna ta kasutab riigina avaliku võimu teostamisega seotud võimuvolitusi eelkõige selliste riigivõimu teostamisega seotud tegevuste raames nagu kaitse-, politsei- ja järelevalvetegvus. Üldkohus märkis lisaks, et vastupidi sellisele majandustegevuses osalejale, kelle võimuvolitused on esemeliselt piiratud, on apellandil kui riigil sellised tegutsemisvaldkonnad, mida iseloomustab erakordne mitmekesisus ja mida ei saa kitsendada mingiks spetsiifiliseks tegevuseks. See pädevuste väga lai haare eristab teda seega ettevõtjast, kes tegeleb tavaliselt kindla majandustegevusega, mille suhtes on kehtestatud piirangud.¹⁴

22. Üldkohus märkis ka, et sellised keelud, nagu need, mis on ette nähtud vaidlustatud sätetes, ei mõjuta otseselt nende ettevõtjate olukorda, kes asjaomasel turul ei tegutse. Kohtuotsuses Almaz-Antey tuvastas Üldkohus aga just, et hageja oli äriühing, kes tegutses vaidlustatud akti asjaomastes sätetes nimetatud kaitsesektoris.¹⁵

23. Üldkohus leidis, et apellandi esitatud Eurostati andmed, millest nähtub, et Venezuelaga tehtud ja vaidlustatud sätetega hõlmatud kaupadega seotud majandustegevuste koguväärtus oli 2016. aastal 76 miljonit eurot, 2017. aastal 59 miljonit eurot ning 2018. aastal null, võivad küll tõendada vaidlustatud sätete tõhusust, kuid ei tõenda, et apellant tegutseb neid asjaomaseid kaupu või teenuseid ostes sellise üksusena, mis on samastatav asjaomastel turgudel tegutseva ettevõtjaga, mitte aga riigivõimu teostamisega seotud tegevuste raames.¹⁶ Üldkohus märkis, et kuna ei ole sellist dokumenti, näiteks lepingut, on apellandil üksnes oletuslik võimalus sõlmida liidu ettevõtjatega õigussuhe ja see saab tuleneda üksnes tulevastest ja hüpoteetilistest läbirääkimistest. Üldkohus leidis, et vaidlustatud sätetega kehtestatud keelde ei saa seega pidada apellandi õiguslikku olukorda kui sellist mõjutavaks.¹⁷

24. Vastuseks apellandi väitele, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et kui liidu õigusakt takistab avalik-õiguslikul juriidilisel isikul kasutada oma pädevust oma äranägemisel, siis mõjutab see otseselt tema õiguslikku olukorda ja seega puudutab akt teda otseselt, märkis Üldkohus, et vaidlustatud sätted ei keela apellandil otseselt osta ja importida osutatud seadmeid ning saada asjaomaseid teenuseid. Üldkohus leidis samuti, et need sätted ei mõjuta apellandi võimet teostada oma suveräänseid õigusi oma jurisdiktsiooni alla kuuluvate alade ja varade suhtes ning miski määruses 2017/2063 ei võimalda järeldada, et nõukogu kavatsus oli vähendada tema õiguvõimet. Võttes arvesse iga riigi – või riikide ühenduse – õigust otsustada suveräänselt, kuidas ta kavatseb teostada majandussuhteid kolmandate riikidega, piiravad kõnealused meetmed apellandi võimalusi selles osas äärmisel juhul kaudselt.¹⁸

¹² Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 34.

¹³ Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 35, et kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Almaz-Antey, oli hageja vaidlustatud aktis sõnaselgelt märgitud ettevõtjana, kellele oli kõnealuseid kaupu ja teenuseid keelatud müüa või tarnida.

¹⁴ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 37.

¹⁵ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 38.

¹⁶ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 39 ja 40.

¹⁷ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 41.

¹⁸ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punktid 42 ja 43.

25. Üldkohus järeldeb sellest, et vaidlustatud sätted ei puuduta otseselt apellandi õiguslikku olukorda ning et hagi tuleb jätta vastuvõetamatus tõttu läbi vaatamata osas, milles see on suunatud nende sätete vastu.¹⁹

IV. Käesoleva apellatsioonkaebuse nõuded

26. Apellant palub Euroopa Kohtul:

- tühistada vaidlustatud kohtuotsus osas, milles hagi jäeti vastuvõetamatus tõttu läbi vaatamata;
- tunnistada apellandi hagi vastuvõetavaks ja saata asi tagasi Üldkohtusse sisulise otsuse tegemiseks; ning
- mõista käesoleva menetluse ja Üldkohtu menetluse kulud välja nõukogult.

27. Nõukogu palub Euroopa Kohtul:

- jätta apellatsioonkaebus rahuldamata;
- mõista kohtukulud välja apellandilt.

V. Menetlus Euroopa Kohtus

28. ELTL artikli 263 neljandas lõigus on sätestatud, et „[i]ga füüsiline või juriidiline isik võib esimeses ja teises lõigus sätestatud tingimustel esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning üldkohaldatava akti vastu, mis puudutab teda otseselt ega sisalda rakendusmeetmeid“. [Käesolevas tekstis kasutatakse ELTL artikli 263 neljanda lõigu kontekstis teiste keeleversioonide põhjal sõna „sisaldama“ asemel sõna „vajama“.] ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimused on olulised tingimused, mis näevad ette kohustuslikud kaebeõiguse nõuded seoses haviga, mille on esitanud füüsilised või juriidilised isikud, kes taotleavad liidu akti kohtulikku kontrolli. Kui need olulised tingimused ei ole täidetud, siis tuleneb sellest, et taoline hagi on vastuvõetamatu ja seega kujutab vastuvõetamatus endast avalikul huvil põhinevat väidet, mida liidu kohus võib ja isegi peab kontrollima omal algatusel.²⁰ Seega kujutab ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud oluliste tingimuste täitmata jätmine tühistamishagi puhul endast füüsilise ja juriidilise isiku hagi läbivaatamise avalikust huvist tulenevat takistust, mille esinemist võivad liidu kohtud kontrollida igal ajal ja isegi omal algatusel.²¹

29. Kuigi käesolev apellatsioonkaebus on suunatud vaidlustatud kohtuotsuses esineva Üldkohtu otsustuse vastu, mille kohaselt on talle esitatud hagi vastuvõetamatu, kuna vaidlusalused sätted ei puudutanud otseselt apellandi õiguslikku olukorda, otsustas Euroopa Kohus 7. juuli 2020. aasta otsusega paluda apellandil, nõukogul, Euroopa Komisjonil ja liikmesriikidel võtta kuni 11. septembrini 2020 kirjalik seisukoht küsimuses, kas kolmandat riiki tuleb pidada juriidiliseks isikuks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

¹⁹ Vt vaidlustatud kohtuotsuse punkt 51.

²⁰ Vt analoogia alusel 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Itaalia vs. komisjon (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punkt 35).

²¹ Vt selle kohta 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsus Stichting Woonpunt jt vs. komisjon (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

30. Mõnede huvitatud menetlusosaliste taotlusel pikendati nende kirjalike seisukohtade esitamise tähtaega kuni 25. septembrini 2020. Lisaks taotlesid teatavad huvitatud isikud käesolevas asjas võimalust tutvuda toimikuga. Seda võimaldati, kuna pooled ei esitanud vastuväiteid. Apellant, nõukogu, Belgia Kuningriik, Bulgaaria Vabariik, Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Kreeka Vabariik, Leedu Vabariik, Madalmaade Kuningriik, Poola Vabariik, Sloveenia Vabariik, Slovaki Vabariik, Rootsi Kuningriik ja komisjon esitasid kirjalikud seisukohad küsimuses, kas apellant on juriidiline isik ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

31. Minu arvates on asjakohane analüüsida küsimust, kas apellant on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, enne otsese puutumuse küsimuse analüüsimist.

VI. Apellatsioonkaebus

A. Mõiste „juriidiline isik“

1. Poolte argumentid

32. Apellant märgib, et nõukogu möönis oma vastuses käesolevas apellatsioonimenetluses, et apellant on rahvusvaheline juriidiline isik ja et ta on juriidiline isik vastavalt rahvusvahelise avaliku õiguse ja riigisisese õiguse asjakohastele normidele. Õigusriigi põhimõtte järgimise tagamise kohustus nõuab, et EL tagaks igale füüsilisele või juriidilisele isikule „neile liidu õiguskorrast tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse“. Lisaks peab igal niisugusel isikul olema õigus vaidlustada liidu kohtus neid kahjustavaid liidu institutsioonide võetud meetmeid, kui ELTL artiklis 263 sätestatud tingimused on täidetud. See väljendab põhimõtet *ubi ius ibi remedium*, mis on liidu õiguse üldpõhimõte ja mis kajastub nii Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 47 lõikes 1 kui ka ELL artikli 19 lõikes 1.

33. Apellant leiab, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu sõnastus ei anna isegi mitte kaudset alust, mis võimaldaks ta selles sätestatud mõistest „juriidiline isik“ välja jätta. Lisaks leidis Üldkohus 10. septembri 2020. aasta kohtumääruses *Kambodža ja CRF vs. komisjon* (T-246/19, EU:T:2020:415) muu hulgas, et ELTL artikli 263 neljandas lõigus kasutatud väljendit „iga füüsiline või juriidiline isik“ tuleb mõista nii, et see hõlmab ka riike, mis ei ole liidu liikmed, nagu Kambodža Kuningriik. Apellandi sõnul kehtib see põhjenduskäik käesolevas apellatsioonimenetluses *mutatis mutandis*. Lisaks näitab „füüsilise või juriidilise isiku“ ees täiendi „iga“ kasutamine mitte ainult ELTL artikli 263 neljanda lõigu ingliskeelses versioonis, vaid ka teistes keeleversioonides,²² et see hõlmab vahet tegemata „kõiki“ füüsilisi ja/või juriidilisi isikuid ja üksusi. ELTL artikli 263 neljandas lõigus kasutatud mõiste „füüsiline või juriidiline isik“ tõlgendamine nii, et see ei hõlma selliseid rahvusvahelise juriidilise isiku staatusega üksusi nagu apellant, oleks vastuolus selle sätte sõnastusega ja *contra legem*. Lisaks oleks selline *contra legem* tõlgendus vastuolus ka kohtupraktikaga, mille kohaselt „asutamislepingu sätteid, mis käsitlevad huvitatud isikute õigust esitada hagi, ei tohi tõlgendada kitsendavalt ja seega ei saa juhul, kui asutamislepingus ei ole sellekohast sätet, eeldada, et selline piirang on olemas“.²³

34. Apellant väidab, et eespool esitatud grammatilist tõlgendust kinnitab – *ad abundantiam* – ELTL artikli 263 neljanda lõigu tõlgendamine selle eesmärgist ja õiguslikust kontekstist lähtudes. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 263 lõike 4 eesmärk „anda piisav kohtulik kaitse kõikidele isikutele, nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele, keda [liidu] institutsioonide aktid

²² „Jede Person“ saksa keeles, „toda persona“ hispaania keeles, „toute personne“ prantsuse keeles ja „qualsiasi persona“ itaalia keeles.

²³ 11. juuli 1996. aasta kohtuotsus *Métropole télévision jt vs. komisjon* (T-528/93, T-542/93, T-543/93 ja T-546/93, EU:T:1996:99, punkt 60). Vt selle kohta ka 15. juuli 1963. aasta kohtuotsus *Plaumann vs. komisjon* (25/62, EU:C:1963:17, lk-d 106–107).

puudutavad otseselt ja isiklikult.“²⁴ Lisaks on õigus esitada tühistamishagi hädavajalik, et tagada õigusriigi põhimõtetest tulenevate nõuete täitmine. Nii on liidu kohtud juba tunnustanud „juriidilise isikuna“ selle sätte tähenduses näiteks liikmesriigi piirkondi ja muid territoriaalseid üksusi,²⁵ kolmandate riikide allüksusi,²⁶ kolmandates riikides asutatud äriühinguid,²⁷ kolmandaid riike,²⁸ uusi liikmesriike enne nende ühinemist liiduga²⁹ ja isegi organisatsioone, kellel ei ole riigisisese õiguse, liidu õiguse ega rahvusvahelise õiguse kohaselt juriidilise isiku staatust.³⁰ Kui jätta apellant ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel kohtuliku kaitse alt välja, oleks see vastuolus selle sättega ja jätaks ta ilma igasugusest õiguskaitsevahendist selliste meetmete vastu, millel on otsene ja oluline mõju tema õiguslikule olukorrale. Lisaks ei sisalda liidu esmase õiguse aktid ühtegi viidet, mis võimaldaks asuda seisukohale, et selline rahvusvahelise juriidilise isiku staatusega üksus nagu apellant, ei kuuluks selle sätte tähenduses mõiste „juriidiline isik“ alla. Euroopa Kohtu põhikirja artiklis 40 ette nähtud menetlusse astumise õigust käsitlev kohtupraktika toetab järeldust, et apellant on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

35. Nõukogu leiab, et kolmas riik ei ole juriidiline isik ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, välja arvatud juhul, kui talle on liidu õiguskorras antud konkreetsed õigused liiduga sõlmitud lepingu alusel. See erand käesoleva juhtumi puhul ei kehti. Kõnealuse sätte eesmärk on tugevdada eraõiguslike isikute, mitte riikide kaitset.³¹ Harta artikli 47 kohaselt peab iga liidu õigusest tulenev õigus olema õiguslikult tõhusalt kaitstud. Suveräänsed riigid, kelle suhtes see süsteem ei kehti ja kellele ei ole liidu õigusega antud õigusi (ega pandud kohustusi), ei saa põhimõtteliselt nõuda võimalust esitada hagi liidu kohtusse. Kui lubada suveräänsel kolmandal riigil esitada hagi ELi kohtutesse väljaspool eelkirjeldatud piire, siis ei oleks see mitte ainult vastuolus kõnealuse aluslepingu sätte grammatilise ja teleoloogilise tõlgendusega, vaid oleks nõukogu arvates vastuolus ka liidu õiguses ette nähtud õiguskaitsevahendite süsteemiga (ja selle aluseks oleva mõttega), mille eesmärk on kaitsta liidu õigusest tulenevaid õigusi.³² Arvestades, et „liidul on talle omane konstitutsiooniline raamistik“³³, ei saa aluslepingutes sätestatud õiguskaitsevahendeid laiendada kolmandatele riikidele. Kolmas riik on küll rahvusvahelise õiguse kohaselt juriidiline isik, kuid tema suhtes ei kohaldata seda konstitutsioonilist raamistikku, mis hõlmab vaid liikmesriike. Liit arendab oma suhteid suveräänsete kolmandate riikidega rahvusvahelisel areenil ja neid suhteid reguleerib rahvusvaheline õigus, mis omakorda põhineb nõusolekul. Rahvusvahelises õiguskorras ei ole rahvusvahelise õiguse subjektidel automaatset õigust kohtulikule kaitsele; neil on pigem õigus mitte alluda teise riigi või rahvusvahelise kohtu jurisdiktsioonile, kui nad ei ole selleks nõusolekut andnud. Suveräänsetel kolmandatel riikidel ei ole ELi aluslepingutest tulenevaid konkreetseid õigusi, sealhulgas väidetavat õigust võrdsele kohtlemisele või vabalt ja tingimusteta kauplemisele ELi ettevõtjatega. See on kooskõlas riigiimmuniteedi doktriiniga, mille kohaselt rahvusvahelise õiguse subjektid ei saa oma sise-eeskirjade kaudu reguleerida teiste rahvusvahelise õiguse subjektide käitumist.

24 10. juuni 2009. aasta kohtuotsus *Poola vs. komisjon* (T-257/04, EU:T:2009:182, punkt 53) ja 10. juuni 2009. aasta kohtumäärus *Poola vs. komisjon* (T-258/04, ei avaldata, EU:T:2009:183, punkt 61).

25 8. veebruari 2007. aasta kohtumäärus *Landtag Schleswig-Holstein vs. komisjon* (C-406/06, ei avaldata, EU:C:2007:90, punkt 9).

26 3. juuli 2007. aasta kohtumäärus *Commune de Champagne jt vs. nõukogu ja komisjon* (T-212/02, EU:T:2007:194, punkt 178).

27 13. mai 2019. aasta kohtuotsus *Giant (China) vs. Council* (T-425/13 DEP, ei avaldata, EU:T:2019:340).

28 10. septembri 2020. aasta kohtumäärus *Kambodža ja CRF vs. komisjon* (T-246/19, EU:T:2020:415).

29 10. juuni 2009. aasta kohtuotsus *Poola vs. komisjon* (T-257/04, EU:T:2009:182, punkt 53) ja 10. juuni 2009. aasta kohtumäärus *Poola vs. komisjon* (T-258/04, ei avaldata, EU:T:2009:183, punkt 61).

30 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus *PKK ja KNK vs. nõukogu* (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

31 Vt kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punkt 90).

32 Nõukogu viitab sellega seoses 30. aprilli 2019. aasta arvamusele 1/17 (EU:C:2019:341, punkt 109).

33 Vt 30. aprilli 2019. aasta arvamus 1/17 (EU:C:2019:341, punkt 110).

36. Nõukogu väidab, et vanade ja uute liikmesriikide võrdsuse põhimõtet käsitlev kohtupraktika, milles Euroopa Kohus kinnitas Poola Vabariigi seisukohta, et Poolal kui tulevasel liikmesriigil on õigus esitada hagejana hagi,³⁴ ei saa olla põhjenduseks sellise kolmanda riigi nagu Venezuela, kes ei ole ega saa saada liikmesriigiks, kaebeõigusele liidu kohtutesse. Lisaks rõhutab nõukogu, et kuigi on tõsi, et Euroopa Kohus tunnustas Šveitsi Konföderatsiooni kaebeõigust kaudselt oma 14. juuli 2005. aasta kohtumääruses Šveits vs. komisjon (C-70/04, ei avaldata, EU:C:2005:468), toimus see täiesti teistsuguses kontekstis, kuna Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vaheline õhutranspordileping nägi ette, et Šveitsi Konföderatsiooni käsitatakse liidu õiguse konkreetsete sätete kohaldamisel liikmesriigina. Lisaks andis selle lepingu artikkel 20 Euroopa Kohtule ainupädevuse teatavates küsimustes.

37. Nõukogu leiab samuti, et kui lubada kolmandal riigil, kelle suhtes kohaldatakse üldisi piiravaid meetmeid (embargosid), vaidlustada sellised meetmed tingimustel, mis võimaldavad liidu kohtutesse pöörduda isikutel, kelle suhtes kohaldatakse individuaalseid meetmeid, oleks see vastuolus aluslepingutes sätestatud üldiste ja individuaalsete piiravate meetmete eristamisega ning sellega ühtlasi laiendataks põhjendamatult liidu kohtutele antud pädevust seoses ühise välis- ja julgeolekupoliitika sätetega või nende sätete alusel vastu võetud õigusaktidega. Aluslepingutes ette nähtud kohtuliku kaitse süsteemi terviklikkus nõuab, et liidu kohtusse pöördumise õigust ei antaks erandkorras kolmandale riigile, kes – nagu käesolevas asjas – vaidlustab embargo, see tähendab üldist laadi piiravad meetmed, mille õiguslik alus on ELTL artikli 215 esimene lõik ning mis ELL artikli 24 lõike 1 ja ELTL artikli 275 kohaselt ei kuulu liidu kohtute pädevusse. See järeldus on lisaks kooskõlas Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikaga, mis annab erinevatele riigi harunditeks peetavatele üksustele õiguse esitada hagi liidu kohtutesse siis, kui selline üksus on kantud nende isikute loetellu, kelle suhtes kohaldatakse individuaalseid piiravaid meetmeid.³⁵

38. Lisaks on nõukogu seisukohal, et kui tunnustada kolmanda riigi õigust esitada hagi liidu institutsioonide aktide vaidlustamiseks käesoleva kohtuasja asjaoludel, looks see õigusliku võimaluse, mis võib seada liidu ebasoodsamasse olukorda võrreldes tema rahvusvaheliste partneritega, kelle suveräänseid otsuseid rahvusvaheliste suhete, kaubandus- või majanduspoliitika vallas ei saa nende riikide kohtutes vaidlustada, ning see piiraks põhjendamatult liidu tegevust oma poliitika ja rahvusvaheliste suhete elluviimisel. See on eriti asjakohane käesolevas menetluses, kus kolmas riik vaidlustab liidusisese õigusakti sätteid, millega rakendatakse nõukogu poliitilist otsust temaga majandussuhete piiramise kohta.

39. Poola Vabariik leiab, et juriidilised isikud ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses on peamiselt üksused, millel on liikmesriigi või kolmanda riigi õiguse kohaselt juriidilise isiku staatus, kuid mitte need riigid ise. Ta väidab, et vastavalt Euroopa konvendi töö aruannetele ELTL artikli 263 neljanda lõigu praeguse sõnastuse kohta, oli aluslepingu koostajate kavatsus kaitsta üksikisikute õigusi. Mõistet „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses saab määratleda ka lähtudes kontekstist, milles seda Euroopa Kohtu praktikas kasutatakse. Selles kohtupraktikas kasutatakse mõistet „füüsiline ja juriidiline isik“ samas tähenduses mõistega „üksikisik“ või isegi mõistega „eraisik“, mis vastandub kindlasti „riigile“ (ja jätab seega riigid selle mõiste kohaldamisalast välja). Erinevalt eraõiguslikest isikutest sõltub riikide staatus rahvusvahelisest õigusest. Üks rahvusvahelise õiguse aluspõhimõtteid on vastastikkus. Kui lubada kolmandatel riikidel esitada liidu õigusaktide vastu hagisid otse liidu kohtutesse, tooks see kaasa nii sisulise kui ka menetlusliku vastastikkuse puudumise liidu suhetes kolmandate riikidega, sest kuigi need riigid saaksid vaidlustada liidu õigusakte Euroopa Liidu sisemises kohtus (Euroopa Kohtus), ei saaks Euroopa Liit vaidlustada nende riikide riigisiseseid õigusakte ega akte, mida nad võtavad vastu erinevates riikide ühendustes (rahvusvahelistes organisatsioonides), mille liikmeks nad on (nende riigisisestes kohtutes või asjaomaste rahvusvaheliste organisatsioonide kohtutes). Kolmandad riigid ei ole Euroopa Liidu aluslepingute (ELL ja ELTL) osalised ning nende õigused ja kohustused ei tulene kõnealustest lepingutest. Samal ajal ei ole aluslepingute alusel vastu

34 26. juuni 2012. aasta kohtuotsus Poola vs. komisjon (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 45) ja 26. juuni 2012. aasta kohtuotsus Poola vs. komisjon (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punkt 38).

35 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus National Iranian Oil Company vs. nõukogu (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

võetud liidu õigusaktid suunatud kolmandatele riikidele. Kõnealustel aktidel ei ole õiguslikke tagajärgi kolmandate riikide suhtes ning need ei ole nende territooriumil siduvad ning neist ei tulene kolmandatele riikidele mingeid õigusi ega kohustusi. See hõlmab ka piiravaid meetmeid, mida võib ELTL artikli 215 lõike 2 kohaselt kehtestada füüsiliste või juriidiliste isikute ning rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes. Rahvusvahelise õiguse subjektiks oleva Euroopa Liidu sisemiste õigusaktidega ei saa reguleerida teiste rahvusvahelise õiguse subjektide, näiteks suveräänsete riikide olukorda.

40. Sloveenia Vabariik leiab, et ELTL artikli 263 neljandas lõigus kasutatud mõiste „juriidiline isik“ tõlgendus, mille kohaselt tuleb Euroopa Kohtusse pöördumise õigus anda ka kolmandatele riikidele, ilma et kolmandad riigid oleksid sõlminud liiduga mis tahes lepingut, milles määratakse kindlaks pooltevahelised õigussuhted, võib viia selleni, et Euroopa Kohtust saab liidu poliitika vaidlustamise koht. Samas ei oleks rahvusvahelistes suhetes tagatud vastastikkus. Kõnealustel kolmandatel riikidel ei tohiks lubada mõjutada ELi poliitikat kohtusse esitavate hagidega.

41. Belgia Kuningriik leiab, et rahvusvahelise õiguse praeguses seisus on vaieldamatu, et kolmas riik on juriidiline isik, kuna tal on muu hulgas juriidilise isiku staatus ja ta võib olla kohtus menetlusosaliseks. Euroopa Liit ei ole kunagi püüdnud seda rahvusvahelise õiguse hetkeolukorda kahtluse alla seada ega pealegi saagi seda teha. Kui eitada liidu õigusakti mõju kolmandale riigile, seaks see kahtluse alla liidu suutlikkuse täita talle ELL artikli 3 lõikega 5 antud ülesannet. Pealegi tähendaks liidu aktist mõjutatud kolmanda riigi ilmajätmine õigusest tõhusale kohtulikule kaitsele piiravat vaadet õigusriigile, mis on ELL artikli 2 kohaselt üks Euroopa Liidu alusväärtustest.

42. Bulgaaria Vabariik ja Leedu Vabariik leiavad, et suveräänsed riigid on rahvusvahelise õiguse kohaselt juriidilised isikud ja et kolmandat riiki võib põhimõtteliselt pidada juriidiliseks isikuks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Selleks et kolmas riik saaks liidu õigusakti vastu hagi esitada, peavad aga olema täidetud ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud lisatingimused. Nii Bulgaaria Vabariigi kui ka Leedu Vabariigi arvates ei puuduta vaidlusalused sätted apellanti otseselt.

43. Kreeka Vabariik leiab, et kolmandat riiki ei saa pidada juriidiliseks isikuks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Ta leiab, et kui tunnustada kolmandate riikide õiguskaitsevahendit sanktsioone kehtestavate Euroopa Liidu aktide vastu, siis kahjustaks see aluslepingutega kehtestatud sanktsioonide usaldusväärsust ja autonoomsust. Lisaks võib see asetada liidu ebasoodsamasse olukorda võrreldes kolmandate riikidega, kes ei tunnusta oma sisemises õiguskorras samasugust õiguskaitsevahendit liidu kasuks seoses rahvusvaheliste konventsioonide kohaldamisega.³⁶

44. Eesti Vabariik leiab, et kuna ei ELTL artikli 263 neljandas lõigus ega seda sätet käsitlevas kohtupraktikas ei ole täpselt märgitud, kes kuulub mõiste „juriidiline isik“ alla, ei saa välistada, et kolmandat riiki võib samuti käsitada juriidilise isikuna selle sätte tähenduses. ELTL artiklis 263 nimetatud füüsilised ja juriidilised isikud ei ole sellised eesõigusega hagejad nagu liikmesriigid ja Euroopa Liidu institutsioonid, ning seega peavad nad hagi esitamiseks vastama täiendavatele nõuetele. Eesti Vabariik leiab, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu sätteid ei saa laiendada nii, et kolmas riik oleks soodsamas olukorras kui eraõiguslikud isikud, kes selle sätte alusel Üldkohtusse pöörduvad. Kui kolmandat riiki ei saaks käsitada juriidilise isikuna ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, ei saaks ta seega kaitsta oma huve isegi siis, kui on kindel, et tema õigusi on rikutud ja ta suudab õiguslikult piisavalt tõendada, et kõik vajalikud tingimused hagi esitamiseks on täidetud.³⁷

³⁶ Vt analoogia alusel 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus komisjon vs. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punkt 39).

³⁷ See võib sundida kolmandat riiki otsima muid teid Euroopa Liidu Kohtusse pöördumiseks, näiteks eraõigusliku juriidilise isiku vahendusel, või kasutama selle asemel vaidluste lahendamise menetlusi väljaspool Euroopa Liitu, näiteks vahekohtumenetlust.

45. Slovaki Vabariik leiab, et aluslepingutes ei ole õiguslikku alust, mis võimaldaks Euroopa Kohtul läbi vaadata tühistamishagisid, mille on esitanud suveräänsed kolmandad riigid, kelle suhtes liidul pealegi puudub regulatiivne pädevus. Kasutada ei saa analoogiat kohtuasjaga C-70/04, milles ei käsitletud küsimust, kas Šveitsi Konföderatsioon on juriidiline isik ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, ega kohtupraktikaga, mis käsitleb selliseid piirkondi, kellel on riigisisese õiguse kohaselt iseseisev õigusvõime ja kelle territoorium kuulub Euroopa Liidu reguleerimispädevusse, ega kohtupraktikaga, mis käsitleb menetlusse astujaid Euroopa Kohtule esitatud hagides. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 129 lõikes 1 on sätestatud, et „menetlusse astumise esemeks võib olla üksnes ühe poole nõuete täielik või osaline toetamine. See ei anna pooltega samaväärseid menetlusõigusi [...]“. Samuti on kodukorra artikli 129 lõikes 2 sätestatud, et „menetlusse astumine on põhivaidluse suhtes aktsessoorne“. Lisaks on ELTL artikli 263 neljanda lõigu eesmärk anda eraõiguslikele isikutele õigus esitada tühistamishagi.

46. ELTL artikli 215 lõike 1, mis näeb ette „majandus- ja rahandussuhete osalise või täieliku katkestamise või piiramise ühe või mitme kolmanda riigiga“, ja artikli 215 lõike 2, mis näeb ette, et „[k]ui vastavalt Euroopa Liidu lepingu V jaotise 2. peatükile vastu võetud otsuses on nii sätestatud, võib nõukogu lõikes 1 osutatud menetluse kohaselt võtta vastu piiravaid meetmeid *juriidiliste või füüsiliste isikute* ning rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes“, erinev sõnastus näitab, et ELTL artikli 215 lõikes 2 kasutatud mõiste „juriidiline isik“ ei hõlma riike, vaid tavalisi juriidilisi isikuid nagu äriühingud, mittetulundusühingud, ametiühingud või erinevad muud üksused. Seega lubab ELTL artikli 215 lõige 2 Slovaki Vabariigi sõnul võtta piiravaid meetmeid üksnes füüsiliste isikute, juriidiliste isikute, rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes, kuid mitte otseselt kolmandate riikide suhtes.

47. Peale selle piirab ELTL artikkel 275 Euroopa Liidu Kohtu pädevust (lisaks ELL artikli 40 järgimise kontrollimisele) selliselt, et näeb ette pädevuse teha otsuseid vaid ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimuste kohaselt algatatud kohtuasjades, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust. ELTL artikli 215 lõikes 2 sätestatud piiravate meetmete kontekstis esinevat mõistet „juriidiline isik“ ei saa tõlgendada teisiti kui seda tõlgendatakse seoses ELTL artikli 275 teise lõiguga.

48. Lõpuks märgib Slovaki Vabariik, et kui suveräänsetel kolmandatel riikidel oleks võimalik vaidlustada liidu institutsioonide akte tühistamishagiga, seaks see liidu ebasoodsamasse olukorda võrreldes tema rahvusvaheliste partneritega ning piiraks sellega kohatult liidu tegevust oma poliitika elluviimisel ja rahvusvahelistes suhetes.

49. Madalmaade Kuningriik leiab, et apellanti võib pidada „juriidiliseks isikuks“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Kolmandaid riike, kes rahvusvahelise õiguse kohaselt omavad üldjuhul juriidilise isiku staatust, võib pidada juriidilisteks isikuteks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Samas ei või sellise kolmanda riigi nagu apellatsioonkaebuse esitaja olukorda mingil juhul samastada liidu institutsioonide või liikmesriikide omaga. Seega tuleb kolmanda riigi õigust esitada hagi hinnata ELTL artikli 263 neljanda lõigu ja selles sätestatud vastuvõetavuse tingimuste alusel. Madalmaade Kuningriik leiab, et apellant ei vasta nendele tingimustele, kuna esiteks ei ole kõnealused piiravad meetmed suunatud apellandile, vaid Venezuela ja Euroopa Liidu konkreetselt nimetatud füüsilistele ja juriidilistele isikutele, ning teiseks ei puuduta need otseselt apellanti.

50. Rootsi Kuningriik leiab, et kolmas riik ei ole juriidiline isik ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. ELTL artikli 275 kohaselt ei kuulu Euroopa Kohtu pädevusse ühise välis- ja julgeolekupoliitikaga seotud sätted ning nende alusel vastu võetud õigusaktid. Euroopa Kohus on aga pädev kontrollima ELL artikli 40 järgimist ning tegema otsuseid ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimuste kohaselt algatatud kohtuasjades, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes nõukogu poolt Euroopa Liidu lepingu V jaotise 2. peatüki alusel vastu võetud piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust. See kajastub ka ELL artikli 24 lõikes 1. Asjaolu, et piiravate meetmete individuaalsuse ja liidu kohtusse pöördumise õiguse vahel on seos, nagu nähtub ELTL artiklist 275 ja ELTL artikli 263 neljandast lõigust, tuleneb samuti Euroopa Kohtu

praktikast.³⁸ ELTL artikli 215 lõikes 2 on sätestatud, et nõukogu võib võtta vastu piiravaid meetmeid juriidiliste või füüsiliste isikute ning rühmituste või mitteriiklike üksuste suhtes, kui vastavalt Euroopa Liidu lepingu V jaotise 2. peatükile vastu võetud otsuses on nii sätestatud. Seega tuleneb selle sätte sõnastusest, et ELTL artikli 215 lõike 2 kohaseid piiravaid meetmeid, mida Euroopa Kohus saab kontrollida, ei või võtta riikide suhtes.

51. Saksamaa Liitvabariik leiab, et kolmas riik on juriidiline isik ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses ja võib selle alusel hagi esitada tingimusel, et kõnealune meede teda otseselt ja isiklikult puudutab. Kolmandate riikide puhul saab selle staatuse tuletada üldisest rahvusvahelisest õigusest, mis annab igale riigile, mida riikide ühendus tunnustab, õigussubjekti staatuse. Kolmandal riigil on siiski õigus esitada hagi üksnes juhul, kui esinevad muud ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimused.³⁹

52. Saksamaa Liitvabariik leiab, et tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, millest lähtudes tuleb ELTL artiklis 263 ette nähtud vastuvõetavuse tingimusi tõlgendada, nõuab, et ELTL artikli 263 esimeses lõigus ette nähtud liidu institutsioonide aktide seaduslikkuse kohtulik kontroll oleks tõhusalt kättesaadav ka kolmandatele riikidele. On tõsi, et kolmandate riikide suhtes liidu õigus põhimõtteliselt ei kehti. Samas on sellistel piiravatel meetmetel, nagu on kõne all põhikohtuasjas, konkreetne *de facto* mõju kolmandatele riikidele. Keeldumine kvalifitseerida kolmandaid riike juriidilisteks isikuteks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses tähendaks otsest keeldumist tõhusa õiguskaitse võimaldamisest ja kujutaks endast teataval määral ebajärjekindlat lähenemist seoses kolmanda riigi füüsiliste ja eraõiguslike juriidiliste isikute õigusega esitada hagi ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel, mida Euroopa Kohus tunnustab isegi selliste isikuid ühendavate rühmituste puhul, mida asjaomases kolmandas riigis õiguslikult ei tunnustata või tunnustatakse vaid piiratud ulatuses. Seega näib, et muu hulgas menetlusliku võrdsuse tõttu ei saa olla nõus sellega, et kolmanda riigi „õiguslikult tunnustamata organisatsioonidel“, nagu Lääne-Sahara Vabastusrinne „POLISARIO“ või Sri Lanka „Tamili Eelami Vabastustiigid“, on õigus esitada hagi ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel, samas kui nende vastavatel riikidel seda õigust ei oleks.

53. Komisjon leiab, et mõiste „juriidiline isik“ tähenduse kohta ei saa teha lõplikku järeldust ELTL artikli 263 neljanda lõigu grammatilise tõlgendamise ega selle konteksti analüüsimise alusel.

54. Kui lähtuda ELTL artikli 263 neljanda lõigu teleoloogilisest tõlgendusest, mis põhineb riikide võrdsuse põhimõttel, siis ei kuulu liidu kohtute pädevusse kolmandate riikide hagi, kui need käsitlevad suhteid liiduga, mida reguleerib rahvusvaheline õigus (*acta iure imperii*). Järelikult saab kolmandaid riike pidada juriidilisteks isikuteks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses üksnes siis, kui nad tegutsevad *iure gestionis* või kui neil on õigus esitada hagi liidu kohtutesse vastavalt liiduga sõlmitud rahvusvahelisele lepingule. Kui vaadata ELTL artikli 263 neljanda lõigu eesmärki, siis on see lähenemisviis kooskõlas tõhusa kohtuliku kaitse põhimõttega. Selles ei eitata kolmanda riigi õiguskaitsevahendi olemasolu, vaid sellest tuleneb, et seda õiguskaitsevahendit tuleb kasutada asjakohases jurisdiktsioonis. Seega kui kolmas riik tegutseb suveräänina, peab õiguskaitsevahend pärinema rahvusvahelisest õigusest,⁴⁰ mitte liidu õigusest. See lähenemisviis on kooskõlas ka harta artikliga 47, kuna kolmandal riigil on hartast tulenevad õigused üksnes juhul, kui ta kuulub nende isikute kategooriasse, „kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse“, see tähendab juhul, kui ta tegutseb eraõigusliku isikuna. Komisjon on seisukohal, et kui seda lähenemisviisi käesoleval juhul

38 Vt nt 16. juuli 2014. aasta kohtuotsus *National Iranian Oil Company vs. nõukogu* (T-578/12, ei avaldata, EU:T:2014:678, punkt 36); 28. novembri 2013. aasta kohtuotsus *nõukogu vs. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 50); 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus *National Iranian Oil Company vs. nõukogu* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 44), ja 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 103).

39 See arusaam on kooskõlas liidu kohtute varasema praktikaga, mis annab õiguse esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel hagi eelkõige liikmesriikide kohalikele omavalitsustele. Vt 15. juuni 1999. aasta kohtuotsus *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia vs. komisjon* (T-288/97, EU:T:1999:125, punkt 41 jj).

40 Vt 23. mai 1969. aasta rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikkel 65 (*Recueil des traités des Nations unies*, 1155. kd, lk 331), milles viidatakse ÜRO põhikirja artiklile 33.

kohaldada, ei saa apellanti pidada „juriidiliseks isikuks“, kuna piiravate meetmete kord, põhjused, millele apellant tugineb selle korra kehtetuks tunnistamise taotlemisel, ning liidu ja apellandi vaheline suhe kõnealuse meetme osas kuuluvad kõik *ius imperii* valdkonda ja neid tuleb reguleerida rahvusvahelise õiguse küsimustena.

55. Komisjon leiab, et kui tõlgendada ELTL artikli 263 neljandat lõiku teleoloogiliselt, lähtudes liidu õiguskorra avatusest, ei takista miski tõlgendamast ELTL artikli 263 neljandat lõiku nii, et mõiste „juriidiline isik“ hõlmab kolmandaid riike, kui kolmas riik otsustab alluda liidu kohtute jurisdiktsioonile.⁴¹

56. Komisjon on seisukohal, et kui liit võtab vastu ühepoolse akti, mis võib mõjutada kolmanda riigi huve, ja kõnealune kolmas riik otsustab rahvusvaheliste vaidluste lahendamise mehhanismide kasutamise asemel taotleda kohtulikku kontrolli liidu kohtutes, ei ole mingit põhjust, miks liidu kohtud peaksid põhimõtteliselt keelduma sellise asja läbivaatamisest, ilma et nad uuriksid, kas kõik asjakohased vastuvõetavuse tingimused on täidetud. Ka liikmesriikide põhiseaduslikud tavad ei näi sellist avatud tõlgendust takistavat: vähemalt teatavates liikmesriikides võivad kolmandad riigid esitada hagi riigisisestesse kohtutesse, kes võivad selles kontekstis omakorda esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlusi, sealhulgas liidu õigusaktide kehtivuse kohta.

57. Komisjon rõhutab siiski, et kolmas riik peab vastama otsese ja isikliku puutumuse tingimusele.

2. Analüüs

58. Euroopa Kohtule esitatud seisukohtadest, mille ma olen lühidalt kokku võtnud, nähtub, et käesolevas apellatsioonimenetluses ei tekita apellandi kaebeõiguse küsimus mitte ainult üldist küsimust, kas ELTL artikli 263 neljanda lõigu mõiste „juriidiline isik“ hõlmab kolmandaid riike, vaid puudutab ka kitsamat küsimust – mis on omane piiravate meetmetega seotud menetlustele – selle kohta, kas Euroopa Kohus on pädev muu hulgas ELTL artikli 275 alusel lahendama kolmanda riigi poolt piiravate meetmete vastu esitatud tühistamishagi. Minu arvates on otstarbekas käsitleda kõigepealt Euroopa Kohtu pädevuse küsimust.

(a) Euroopa Kohtu pädevus ühise välis- ja julgeolekupoliitika (ÜVJP) valdkonnas

59. Apellant vaidlustas Üldkohtusse esitatud hagi mitu määruse 2017/2063 sätet. Selle määruse õiguslik alus on ELTL artikkel 215.

60. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt annab ELTL artikli 275 teine lõik Euroopa Kohtule pädevuse teha otsuseid ELTL artikli 263 neljandas lõigus sätestatud tingimuste kohaselt algatatud kohtuasjades, mis puudutavad füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes nõukogu poolt ÜVJPd käsitlevate sätete alusel vastu võetud piiravaid meetmeid sätestavate otsuste seaduslikkust.⁴² Euroopa Kohus märkis 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsuse Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) punktis 106, et „Euroopa Kohtu pädevust ei ole kuidagi piiratud seoses määrusega, mis on vastu võetud ELTL artikli 215 alusel ja millega jõustatakse ÜVJP raames kehtestatud liidu seisukohad. Sellised määrused on EL toimimise lepingu alusel vastu võetud liidu õigusaktid, mille üle peavad liidu kohtud vastavalt neile aluslepinguga antud pädevustele tagama põhimõtteliselt täieliku seaduslikkuse kontrolli.“

⁴¹ Komisjon pooldab seda teist teleoloogilist tõlgendust.

⁴² Vt viimati 6. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus Bank Refah Kargaran vs. nõukogu (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

61. Käesolevas menetluses ei ole tegelikult mingit põhjust sellest otsusest kõrvale kalduda. Järelikult on liidu kohtud pädevad otsustama ELTL artikli 215 alusel võetud piiravate meetmete kehtivuse üle, tingimusel et hageja vastab ELTL artiklis 263 sätestatud kriteeriumidele. Selleks tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas apellant on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

62. Asungi nüüd käsitlema seda küsimust.

(b) ELTL artikli 263 neljas lõik – juriidiline isik

(1) Rahvusvahelise õiguse praktika

63. Kuigi ELTL artikli 263 tõlgendamise küsimus on mõistagi liidu õiguse küsimus, mille Euroopa Kohus peab lahendama, on käesolevas apellatsioonkaebuses tõstatatud rahvusvahelise avaliku õiguse küsimused siiski olulised ja mõjutavad teataval määral seda küsimust.

64. Suveräänsed, rahvusvaheliselt tunnustatud riigid, nagu Venezuela, on juriidilised isikud ja neid käsitatakse rahvusvahelise õiguse seisukohast juriidiliste isikutena. Sellele suveräänsele staatusele on omane, et nad saavad olla nii hagejad kui ka kostjad. See põhimõte on küll teataval määral kvalifitseeritud, kuna võib esineda olukordi, kus suveräänne riik võib kas tugineda täieliku kaitsena suveräänsele immuniteedile või teise võimalusena tugineda sellistele doktriinidele nagu *acta iure imperii*, kui kõne all on tema enda riigi piirides toime pandud ametlike toimingute kehtivus.

65. Nõukogu argumentatsiooni keskne osa on see, et rahvusvahelises avalikus õiguses valitsev riikide immuniteedi põhimõte (sealhulgas sellega seotud doktriinid, nagu näiteks *acta iure imperii* doktriin) välistab sisuliselt selliste menetluste algatamise liidu kohtutes kolmandate riikide poolt. Olen siiski arvamisel, et riikide väljakujunenud tava kohaselt tuleneb kõikide suveräänsete riikide vahelise viisakuse põhimõttest, et sellistel riikidel on lubatud pöörduda teise suveräänse riigi kohtusse, välja arvatud juhul, kui on tegemist reaalse sõjategevusega.

66. Kuigi Euroopa Kohus ei ole seda küsimust veel otseselt käsitlenud, mistõttu tuleb seda käsitleda peaaegu algpõhimõtete seisukohast, võib Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu otsuses Banco Nacional de Cuba vs. Sabbatino⁴³ esitatud järgmist rahvusvahelise õiguse praktikat pidada siiski autoriteetseks: „Meie riigi suhetes teiste riikidega valitsevate viisakuspõhimõtete kohaselt võivad suveräänsed riigid pöörduda Ameerika Ühendriikide kohtutesse. [...] Kuigi viisakus on sageli seotud sõbralike suhete olemasoluga riikide vahel, on selle kohtusse pöördumise privileegi kohaldamisest keeldutud ainult USAGA sõjas olevatele valitsustele [...] või neile, keda meie riik ei tunnusta [...]“.⁴⁴

67. Selles kohtuasjas leidis Ameerika Ühendriikide Ülemkohus, et Kuuba Vabariigil oli õigus pöörduda Ameerika Ühendriikide föderaalkohtutesse, hoolimata kahe riigi vahelistest pingelistest suhetest.

68. Seega, isegi kui lähtuda üksnes rahvusvahelise avaliku õiguse põhimõtetest, on põhimõtteliselt selge, et apellant on juriidiline isik ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Minu arvates ei saa tugineda riigiimmuniteedi põhimõttele, et piirata apellandi kaebeõigust Euroopa Kohtus, kuivõrd hagi ei ole esitatud apellandi vastu, vaid see on esitatud tema poolt. Riigiimmuniteedi doktriini, mis kujutab endast kaitset kohtusse pöördumise vastu või selle välistamist,⁴⁵ kordas Rahvusvaheline Kohus 3. veebruari 2012. aasta otsuses riigi kohtulikud immuniteedid (Saksamaa vs. Itaalia, Kreeka

43 376 US 398 (1964).

44 368 US 398 (1964) 408–409, kohtunik Harlani seisukoht (joonealused märkused välja jäetud).

45 Ja mis on seega oma olemuselt kaitsev. Ülevaate saamiseks *iure imperii* ja *iure gestionis* tehtud aktide eristamise kohta vt kohtujurist Saugmandsgaard Õe ettepanek kohtuasjas Supreme Site Services jt (C-186/19, EU:C:2020:252, punktid 59–63).

(menetlusse astuja)).⁴⁶ Selles kohtuasjas otsustas Rahvusvaheline Kohus, et rahvusvaheline tavaõigus nõuab jätkuvalt, et riigile antaks *immunitet* menetlustes, mis on seotud lepinguvälise kahjuga, mille on väidetavalt põhjustanud teise riigi territooriumil tema relvajõud ja muud riigiorganid relvakonflikti käigus.⁴⁷

69. Ma ei arva ka, et Euroopa Inimõiguste Kohtu hiljutine kohtuotsus Kongo Demokraatlik Vabariik vs. Belgia (EIK, 29. oktoober 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) oleks käesolevas konkreetsetes asjas kuidagigi abiks. Selles kohtuotsuses leidis Euroopa Inimõiguse Kohus, et Kongo Demokraatliku Vabariigi esitatud kaebus oli vastuvõetamatu. See otsus põhines aga EIÕK artiklite 33⁴⁸ ja 34⁴⁹ konkreetsetel sõnastusel ja sisul. On selge, et EIÕK näol on siiski tegemist konkreetse ja erilise süsteemiga, mille eesmärk on võimaldada eraõiguslikel isikutel (sealhulgas juriidilistel isikutel) esitada kaebusi konventsiooniosaliste vastu või ühel konventsiooniosalisel esitada kaebusi teise konventsiooniosalise vastu. Selles kontekstis otsustas Euroopa Inimõiguste Kohus, et ainult konventsiooniosalisel, erasikud, eraõiguslike isikute rühmad või valitsusvälised organisatsioonid võivad esitada nimetatud kohtusse kaebuse. Kuna Kongo Demokraatlik Vabariik ei kuulunud ühtegi neist kategooriatest, tunnistati kaebus vastuvõetamatuks.⁵⁰

70. Selles osas aga ei ole tegelikult kohane võrdlus aluslepingutega loodud liidu kohtutega. Esiteks on ELTL artikli 263 sõnastus ja kontekst erinevad ja vähem ettekirjutavad kui konventsiooni sätted. ELTL artikli 263 neljandas lõigus on selgelt sätestatud, et juriidiline isik võib esitada hagi, nähes ainsa tingimusena ette, et asjaomane isik peab olema „otseselt ja isiklikult puuduta[tud]“ selles sättes nõutud viisil. Määrava tähtsusega on aga see, et ELTL artikli 263 neljandas lõigus ei tehta vahet eri liiki juriidilistel isikutel. Kuna apellant on suveräänse riigina juriidiline isik, tuleb teda seega pidada juriidiliseks isikuks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

71. Teiseks ei kajasta käesolevas menetluses vaidlustatud piiravad meetmed mitte ainult seda, et liikmesriigid on otsustanud kasutada oma suveräänsust selles välis- ja julgeolekupoliitika aspektis ühiselt Euroopa Liidu kaudu, vaid ka seda, et aluslepingutega on nõukogule antud sõnaselge pädevus võtta seda liiki meetmeid kollektiivse aktina, mis esindab liikmesriikide tahet. Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et liidu õigus lähtub asjakohastel juhtudel rahvusvahelise avaliku õiguse väljakujunenud põhimõtetest ja praktikast.⁵¹ Kõik see tähendab, et vähemalt selles kontekstis pean asjakohaseks, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu tõlgendamisel seoses väljendi „juriidiline isik“ tähendusega tuleb arvestada rahvusvahelise avaliku õiguse praktikat, mööndes seejuures loomulikult, et neil sõnadel on ELi õiguse tasandil autonoomne tähendus, mille määrab lõppkokkuvõttes kindlaks Euroopa Kohus.

46 C.I.J. Recueil, 2012, 99.

47 Selles kohtuasjas leidis Rahvusvaheline Kohus, et *acta iure imperii* puhul laieneb riigiimmunitet kõnealuste tegude suhtes algatatud tsiviilkohtumenetlusele.

48 Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklis 33 „Riikidevahelised kaebused“ on sätestatud, et „[k]onventsiooniosaline võib pöörduda kohtu poole väitega, et teine konventsiooniosaline on rikkunud konventsiooni ja selle protokolle“.

49 EIÕK artiklis 34 „Individuaalkaebused“ on sätestatud, et „[k]ohus võib vastu võtta kaebusi igalt üksikisikult, vabaühenduselt ja isikurühmalt, kes väidavad, et nad on konventsioonis ja selle protokollides sätestatud õiguste konventsiooniosalise poolt toimepandud rikkumise ohvriks“.

50 Tähelepanu, et konventsiooni kaebeõiguse reeglid on mõnevõrra vähem „helded“ kui ELTLi vastavad eeskirjad. Kuigi kohalikud või piirkondlikud omavalitsused, kellel on riigisisese õiguse kohaselt juriidilise isiku staatus, võivad esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel hagi, tingimusel et nad vastavad muu hulgas otsese ja isikliku puutumuse tingimustele, kinnitas Euroopa Inimõiguse Kohus oma 29. oktoobri 2020. aasta otsuses Kongo Vabariik vs. Belgia (CE:ECHR:2020:1006DEC001655419), et avalikke ülesandeid täitvatel riigiasutustel ei ole õigust esitada nimetatud kohtule kaebust konventsiooni artikli 34 alusel.

51 Vt nt 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, punkt 47) ja 12. novembri 2019. aasta kohtuotsus Organisation juive européenne ja Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punkt 48). Vt selle kohta ka Masson, A., Sterck, J., „The Influence of International Law on the Court of Justice’s case-law“, teoses Petrlik, D., Bobek, M., Passer J. M., ja Masson, A. (toim), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l’Union européenne, international et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Brüssel, 2020.

72. Neil asjaoludel on seega kohane, et liidu kohtud järgiksid väljakujunenud rahvusvahelise avaliku õiguse praktikat ja sellega seotud kohtuliku viisakuse põhimõtet, mida järgiksid ka liikmesriikide kohtud juhul, kui nad oleksid võtnud iseseisvalt selliseid piiravaid meetmeid. See tava ja nimetatud põhimõte nõuavad seega, et teistel suveräänsetel riikidel peab olema võimalik esitada juriidilise isiku staatuses hagi liidu kohtutesse.

(2) *Senine praktika ELi kohtutes*

73. ELL artikli 19 lõike 3 punktis a on sätestatud, et Euroopa Liidu Kohus teeb vastavalt aluslepingutele otsuseid liikmesriigi, institutsiooni või juriidilise või füüsilise isiku hagi asjades. Seega on selles sättes loetletud hagejad, kellel on õigus esitada hagi Euroopa Kohtusse.⁵² Mis puudutab teatavate aktide seaduslikkuse kontrolli tühistamishagide alusel⁵³ lisaks hagidele, mida võivad esitada ELTL artikli 263 teises ja kolmandas lõigus nimetatud liikmesriigid ja liidu institutsioonid,⁵⁴ siis näeb ELTL artikli 263 neljas lõik ette, et iga füüsiline või juriidiline isik võib teatavatel tingimustel esitada hagi temale adresseeritud või teda otseselt ja isiklikult puudutava akti vastu ning halduse üldakti vastu, mis puudutab teda otseselt ega vaja rakendusmeetmeid.

74. ELL artikli 19 lõike 3 punktis a ega ELTL artikli 263 neljandas lõigus ei ole mõistet „juriidiline isik“ määratletud. Lisaks ei sisalda sellist määratlust ükski teine EL toimimise lepingu säte ega ka Euroopa Liidu leping.⁵⁵ Seda mõistet, mis ei sisalda ühtegi viidet riigisisesele õigusele, tuleb pidada ELi õiguse *autonoomseks mõisteks*.⁵⁶

75. Euroopa Kohus ei ole veel sõnaselgelt otsustanud, kas kolmandat riiki võib pidada „juriidiliseks isikuks“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Küll aga leidis Üldkohus 10. septembri 2020. aasta kohtumääruses *Kambodža ja CRF vs. komisjon* (T-246/19, EU:T:2020:415, punkt 51), et ELTL artikli 263 neljandas lõigus kasutatud väljendit „iga füüsiline või juriidiline isik“ tuleb mõista nii,

⁵² Lisaks ELL artikli 19 lõike 3 punktis a osutatud eelotsustele võib Euroopa Liidu Kohus ELL artikli 19 lõike 3 punkti c alusel teha otsuseid ka *muudel juhtudel*, mis on sätestatud aluslepingutes.

⁵³ Vt ELTL artikkel 264, milles on sätestatud, et kui hagi on põhjendatud, tunnistatakse õigusakt tühiseks.

⁵⁴ Liikmesriikidele, Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile viidatakse mõnikord kui „eesõigusega“ hagejatele, kuna nad ei pea kaebeõiguse saamiseks tõendama oma huvi menetluse vastu. Vt ELTL artikli 263 teine lõik. Kontrollikoda, Euroopa Keskpang ja Regioonide Komitee on „pooleesõigusega“ hagejad, kuna nad võivad kohtusse pöörduda oma õiguste kaitseks. Vt ELTL artikli 263 kolmas lõik.

⁵⁵ Vt näiteks ELL artiklid 7, 40 ja 42 ning ELTL artikkel 75, artikli 215 lõige 2 ja artikkel 275. Vt ka näiteks ELTL artikli 15 lõige 3, mille kohaselt on vastav õigus „juriidilisel isikul, kes elab või kelle registrijärgne asukoht on mõnes liikmesriigis“. Kohtujuristi kursiiv. Selles sättes sisalduv täiendav kvalifikatsioon või piirang – mida ei ole ELTL artiklis 267 korratud –, viitab pigem sellele, et mõiste „juriidiline isik“ on oma olemuselt väga lai.

⁵⁶ Vt analoogia alusel 3. septembri 2014. aasta kohtuotsus *Deckmyn ja Vrijheidsfonds* (C-201/13, EU:C:2014:2132, punktid 14 ja 15). Nimelt märkis Euroopa Kohus 28. oktoobri 1982. aasta kohtuotsuse *Groupement des Agences de voyages vs. komisjon* (135/81, EU:C:1982:371) punktis 10, et ELTL artiklis 263 sisalduv mõiste „juriidiline isik“ ei ole tingimata sama mis liikmesriikide erinevates õigussüsteemides.

et see hõlmab ka riike, kes ei ole liidu liikmed, nagu Kambodža Kuningriik selles kohtuasjas.⁵⁷ Varem oli Üldkohus 10. juuni 2009. aasta kohtuotsuses Poola vs. komisjon (T-257/04, EU:T:2009:182, punktid 51 ja 52) leidnud,⁵⁸ et Poola Vabariigil, kes asjaomasel ajal⁵⁹ ei olnud liikmesriik, oli õigus esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel tühistamishagi.⁶⁰

76. Vaatamata sellele, et Euroopa Kohus ei ole selles küsimuses otseselt otsust teinud, näivad mitu varasemat olulist allikat viitavat siiski sellele, et kõnealused mõisted on piisavalt laiad, et hõlmata kolmandate riikide esitatud tühistamishagisid.

77. Võib-olla kõige kaalukam Euroopa Kohtu otsus selles valdkonnas on 14. juuli 2005. aasta kohtumäärus Šveits vs. komisjon (C-70/04, ei avaldata, EU:C:2005:468), milles Euroopa Kohus analüüsis, kas temal või Üldkohtul oli pädevus Šveitsi Konföderatsiooni esitatud tühistamishagi menetlemiseks.⁶¹ Euroopa Kohus otsustas, et Šveitsi Konföderatsioonil oli õigus hagi esitada, olenemata sellest, kas see tulenes Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelisest lennutranspordilepingust (mille raames on Šveitsi Konföderatsiooni positsioon võrdsustatud liikmesriigi staatusega ELTL artikli 263 teise lõigu tähenduses)⁶² või sellest, et Šveitsi Konföderatsioon iseseisvalt on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.⁶³ Selle kohtumääruse vähemalt ühe tõlgenduse kohaselt leidis Euroopa Kohus seega vaikimisi vähemalt seda, et Šveitsi Konföderatsioon on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

78. Seda seisukohta võttes viitas Euroopa Kohus siiski konkreetselt spetsiifilisele kontekstile, mis tulenes kõnealusest lepingust. Kahtlemata puudub see kontekst käesolevas asjas, mille iseloomulikuks jooneks on hoopis piiravad meetmed ja mitte kahepoolne leping. Sellegipoolest möönis Euroopa Kohus 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsuses PKK ja KNK vs. nõukogu (C-229/05 P, EU:C:2007:32), et Kurdistani Töölisparteil (PKK), mis *ei ole juriidiline isik*, on õigus kohtus vaidlustada tema suhtes kehtestatud piiravad meetmed. Euroopa Kohus asus seisukohale, et kuivõrd ühenduse seadusandja on leidnud, et PKK *tegutseb edasi piisaval määral selleks, et tema suhtes saaksid kehtida piiravad meetmed*, on ühetaolisusest ja õiglusest lähtuvalt vaja nentida, et see üksus on tegutsenud edasi piisavalt selleks, et seda meedet vaidlustada. Igasuguse muu järelduse tulemuseks oleks olukord, kus organisatsiooni suhtes kehtivad piiravad meetmed, ilma et tal oleks võimalik neid vaidlustada.

57 Selles kohtuasjas tuletas Üldkohus meelde, et ELTL artikli 263 neljanda lõigu eesmärk on tagada piisav kohtulik kaitse kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele, keda liidu institutsioonide aktid otseselt ja isiklikult puudutavad. Üldkohus leidis, et kuigi kolmandad riigid ei saa menetluses osaleda liidu süsteemis liikmesriikidele määratud staatuses, on neil selles süsteemis võimalus kohtusse pöörduda juriidilise isiku staatuses. Seega, kui mõnel üksusel on juriidilise isiku staatus, siis võib ta põhimõtteliselt esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel tühistamishagi.

58 Üldkohus viitas kohtujurist Poiarese Maduro ettepanekule kohtuasjas Poola vs. nõukogu (C-273/04, EU:C:2007:361, punkt 41). Selles punktis leidis kohtujurist Poiarese Maduro, et kuna Poola Vabariik on oma riigisisese õiguse alusel juriidiline isik ja rahvusvahelise õiguse kohaselt on tema – nagu kõikide riikide – rahvusvahelist õigussubjektsust tunnustatud, võib ta ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel esitada Euroopa Kohtule hagi teda kahjustava meetme vaidlustamiseks, kui on täidetud otsese ja isikliku puutumuse kriteeriumid, et vältida hagi esitamise õiguse muutumist teatud sorti *actio popularis*’eks. Kokkuvõttes võib kohtujurist Poiarese Maduro ettepanekust järeldada, et kuivõrd ta leidis, et kõnealuse akti vaidlustamise tähtaeg hakkas kulgema ühinemislepingu jõustumise kuupäevast, oli Poola Vabariigil õigus esitada ELTL artikli 263 teise lõigu alusel hagi liikmesriigina ja seega eesõigusega hagejana. Euroopa Kohus ei analüüsinud 23. oktoobri 2007. aasta kohtuotsuses Poola vs. nõukogu (C-273/04, EU:C:2007:622) vaatamata nõukogu esitatud vastuvõetavuse vastuväitele Poola Vabariigi kaebõigust, vaid tegi üksnes sisulise otsuse.

59 Mille suhtes oli Üldkohtu sõnul oluline, et see eelnes Poola Vabariigi ühinemisele Euroopa Liiduga 2004. aasta mais.

60 Vt ka 10. juuni 2009. aasta kohtumäärus Poola vs. komisjon (T-258/04, ei avaldata, EU:T:2009:183, punktid 60 ja 61). Selles kohtumääruses leidis Üldkohus, et enne liikmesriigiks saamist oli Poola Vabariigil õigus esitada ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel tühistamishagi akti vastu, mis teda otseselt ja isiklikult puudutas. Üldkohus asus siiski seisukohale, et see hagi oli aegunud. Apellatsioonimenetluses tühistas Euroopa Kohus 26. juuni 2012. aasta kohtuotsusega Poola vs. komisjon (C-336/09 P, EU:C:2012:386) Üldkohtu vastuvõetamatuse määrase, otsustades, et Poola Vabariigil oli selles asjas õigus esitada hagi liikmesriigina.

61 Hagi esitati komisjoni 5. detsembri 2003. aasta otsuse 2004/12/EÜ Euroopa Ühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelise õhutranspordilepingu artikli 18 lõike 2 esimese lause ja nõukogu määruse (EMÜ) nr 2408/92 rakendamise kohta (Juhtum TREN/AMA/11/03 – Saksamaa meetmed, mis puudutavad Zürichi lennuvälja lähenemist) (teatavaks tehtud numbri K(2003) 4472 all) (ELT 2004, L 4, lk 13).

62 Kuigi see ei ole kohtumääruses selgelt kirjas, põhineb võrdsustamine lepingu tekstil.

63 Vt 14. juuli 2005. aasta kohtumäärus Šveits vs. komisjon (C-70/04, ei avaldata, EU:C:2005:468, punkt 22).

79. See kohtuotsus on eriti huvipakkuv, kuna sellest näib olevat võimalik järeldada, et küsimuses, kas üksusel on õigus vaidlustada piiravaid meetmeid ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel, ei järgita rangelt „füüsilise või juriidilise isiku“ staatuse omamise nõuet. Seega võib väita, et kui selline üksus nagu apellant suudab muu hulgas tõendada, et piiravad meetmed teda otseselt ja isiklikult puudutavad, siis peab tal olema õigus pöörduda oma õiguste kaitseks liidu kohtutesse, olenemata tema õiguslikust kvalifikatsioonist riigisisese, rahvusvahelise või võib-olla isegi liidu õiguse alusel.

80. Lisaks võib Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 40 teise lõigu kohaselt iga *isik* Euroopa Liidu kohtutes menetlusse astuda, kui see *isik* tõendab oma põhjendatud huvi ühte nimetatud kohtusse esitatud kohtuvaidluse lahenduse vastu.⁶⁴ Kuigi kõnealune säte ei viita „juriidilisele isikule“, hõlmab mõiste „isik“ minu meelest kahtlemata ka „juriidilist isikut“. Nii leidiski Euroopa Kohus 23. veebruari 1983. aasta kohtumääruses *Chris International Foods vs. komisjon* (91/82 ja 200/82, EU:C:1983:45), et kolmas riik Dominica Ühendus võib astuda tühistamishagi menetlusse, kuna ta on tõendanud piisavat huvi kohtuvaidluse lahenduse vastu.⁶⁵

81. Peale selle ei ole ELTL artikli 263 neljas lõik minu arvates piiratud eraõiguslike isikute või üksikisikutega.⁶⁶ Euroopa Kohus on olnud järjepidevalt seisukohal, et kohalik või piirkondlik omavalitsusüksus võib ELTL artikli 263 neljanda lõigu kohaselt juhul, kui tal on liikmesriigi õiguse alusel juriidilise isiku staatus, esitada hagi temale adresseeritud otsuse peale ja sellise vormiliselt määruse või teisele isikule adresseeritud otsusena tehtud otsuse peale, mis puudutab teda otseselt ja isiklikult.⁶⁷

82. Näitena võib tuua 22. novembri 2001. aasta kohtuotsuse *Nederlandse Antillen vs. nõukogu* (C-452/98, EU:C:2001:623). Selles menetluses väitsid Hollandi Antillid, et kuna Madalmaade Kuningriigi põhiseaduse kohaselt võivad nad iseseisvalt kaitsta oma huve, peab neil vastavalt olema õigus esitada oma õiguste kaitseks iseseisvalt hagi ELTL artikli 263 teise lõigu või artikli 263 kolmanda lõigu alusel, ilma et nad peaksid seega tõendama, et akt puudutab neid otseselt ja isiklikult. Euroopa Kohus lükkas selle väite tagasi, leides, et Hollandi Antillide õigust esitada hagi saab analüüsida üksnes ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel, tingimusel et ta on Madalmaade õiguse kohaselt juriidiline isik.

64 Analoogiat ELTL artikliga 263 ei tohiks üle tähtsustada, kuna menetlusse astumise avaldus piirdub ühe poole nõuete toetamisega ega ole iseseisev hagi.

65 Vt seevastu Euroopa Kohtu asepresidendi 17. mai 2018. aasta kohtumäärus *Ameerika Ühendriigid vs. Apple Sales International jt* (C-12/18 P(I), ei avaldata, EU:C:2018:330), milles Euroopa Kohus jättis rahuldamata Ameerika Ühendriikide apellatsioonkaebuse Üldkohtu 15. detsembri 2017. aasta määruse *Apple Sales International ja Apple Operations Europe vs. komisjon* (T-892/16, ei avaldata, EU:T:2017:925) peale, milles Üldkohus oli jättnud rahuldamata Ameerika Ühendriikide taotluse astuda menetlusse *Apple Sales Internationali* ja *Apple Operations Europe'i* nõuete toetuseks kohtuasjas T-892/16 sel ainsal alusel, et Ameerika Ühendriigid ei olnud tõendanud oma huvi kohtuvaidluse lahenduse vastu. Vt ka 4. juuni 2012. aasta kohtumääruse *Attey jt vs. nõukogu* (T-118/11, T-123/11 ja T-124/11, ei avaldata, EU:T:2012:270) punkt 14, milles Üldkohus märkis, et Côte d'Ivoire'i Vabariigile anti luba sellesse menetlusse astuda.

66 Põhjendamaks väidet, et ELTL artikli 263 neljas lõik puudutab ainult eraõiguslikke isikuid või üksikisikuid, märgivad teatavad käesoleva kohtuasja menetlusosalised, et kohtuasjas *Stichting Woonlinie jt vs. komisjon* (C-133/12 P, EU:C:2013:336) esitatud ettepaneku punktis 25 märkis kohtujurist Wathelet, et pärast Lissaboni lepinguga EÜ artiklisse 230 tehtud muudatusi, mida tänapäeval kajastab ELTL artikli 263 neljas lõik, võib „eraõiguslik isik [...] nüüd esitada tühistamishagi, ilma et ta peaks tõendama, et akt puudutab teda isiklikult, kuid tingimusel, et kõnesolev akt on üldkohaldatav akt, mis puudutab teda otseselt ega [vaja] rakendusmeetmeid“ (kohtujuristi kursiiv). Minu arvates ei tähenda see, et ELTL artikli 263 neljas lõik annab eraõiguslikele isikutele üksnes kaebõiguse. Seda lauset ei või lugeda eraldiseisvana ja väljaspool selle kontekstist. Kõnealuses kohtuasjas olid apellandid elamuehitusega tegelevad ühingud ja seega eraõiguslikud ettevõtjad, kuigi neil oli sotsiaalne mõõde. Vt ka kohtujurist Kokott'i ettepanek kohtuasjas *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), mille punktis 90 on märgitud, et „aluslepingute koostaja on nimelt pärast kogu probleemistiku intensiivset arutelu Euroopa Konvendis otsustanud, et üksikisikute õiguskaitse tugevdamiseks üldkohaldatavate liidu õigusaktide vastu ei reformita isikliku puutumuse kriteeriumi, vaid selle asemel viiakse ELTL artikli 263 neljandas lõigus sisse täiesti uus hagi esitamise võimalus – [...] füüsiliste ja juriidiliste isikute õigus esitada hagi üldkohaldatavate aktide vastu, mis puudutavad neid otseselt ega [vaja] rakendusmeetmeid“ (kohtujuristi kursiiv). Siiski tuleb märkida, et ettepaneku punktis 22 märkis kohtujurist Kokott, et „kõik käesoleva apellatsioonimenetluse pooled on üksmeelel selles osas, et ELTL artikli 263 neljanda lõiguga laiendati füüsiliste ja juriidiliste isikute õigust esitada hagi“. Analüüsitavaks küsimuseks oli selle laiendamise ulatus. Selles kohtuasjas olid apellandid jällegi eraõiguslikud isikud, nimelt Kanada inuitide huve esindav organisatsioon *Inuit Tapiriit Kanatami*, ja mitu muud isikut, kes olid peamiselt hülgetoodete tootjad või nendega kauplejad. Igal juhul ei ole Lissaboni lepinguga tehtud muudatused minu meelest käesoleva menetluse kontekstis asjakohased, kuna ELTL artiklis 263 sisalduv mõiste „juriidiline isik“ on olemas olnud – ja seda ei ole ilmselt muudetud – alates Rooma lepingu jõustumisest 1953. aastal (vt EMÜ asutamislepingu artikkel 173).

67 22. märtsi 2007. aasta kohtuotsus *Regione Siciliana vs. komisjon* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, punkt 29). Vt ka 10. aprilli 2003. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, punkt 59).

(3) Käesolev menetlus

83. Vaidlust ei ole selles, et apellant on juriidiline isik ja kahtlemata on ta juriidiline isik rahvusvahelise õiguse tähenduses. Oli ta ju 1945. aastal ÜRO asutajaliige.

84. Kuigi – nagu ma juba märkisin – Euroopa Kohus ei ole selles küsimuses kunagi otseselt seisukohta võtnud, näib kogu Üldkohtu ja Euroopa Kohtu senine kaebeõigust käsitlev kohtupraktika siiski viitavat sellele, et apellant on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Nagu Üldkohus 10. septembri 2020. aasta kohtumääruses Kambodža ja CRF vs. komisjon (T-246/19, EU:T:2020:415, punkt 46) märkis, tuleb ELTL artikli 263 neljanda lõigu sätteid tõlgendada teleoloogiliselt⁶⁸ ja kolmandate riikide väljajätmine nimetatud artikli alusel antava kohtuliku kaitse alt oleks vastuolus selle eesmärgiga.

85. Lisaks toetavad järeldust, et apellant on „juriidiline isik“ ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses, ka õigusriigi põhimõte ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte.⁶⁹ Nagu nähtub muu hulgas ELL artiklist 2, on õigusriigi põhimõte üks liidu alusväärtusi. Lisaks, kuigi harta artikkel 47 ei saa anda Euroopa Kohtule pädevust, nõuab see säte – mis kinnitab tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet – oma esimeses lõigus, et *igaihel*, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, oleks selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Liidu õigusnormide järgimist tagava tõhusa kohtuliku kontrolli olemasolu on õigusriigi olemuslik tunnus.⁷⁰

86. Vastupidi teatavate menetlusosaliste, eelkõige nõukogu argumentidele ei arva ma, et kolmanda riigi tunnustamine juriidilise isikuna ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses seaks liidu ebasoodsamasse olukorda võrreldes tema rahvusvaheliste partneritega ja piiraks seega liidu sisepoliitika ja rahvusvaheliste suhete teostamist. Sellega seoses rõhutab nõukogu, et puudub vastastikune õigus pöörduda selliste kolmandate riikide kohtutesse, kes ei võimalda vaidlustada otsuseid nende rahvusvaheliste suhete, kaubanduse või majanduspoliitika kohta.

87. Olen juba käsitlenud riikide tava rahvusvahelises õiguses, millest tulenevalt leian, et nõukogu kartused vastastikkuse puudumise suhtes on selles osas alusetud. Igal juhul on õiglus, ausameelsus ja tõhus kohtulik kaitse demokraatliku traditsiooni silmapaistvaimad tunnusmärgid, kuuludes nii 27 liikmesriigi kui ka Euroopa Liidu põhiolemusse. Isegi kui liidul või selle üksikutel liikmesriikidel ei oleks võimalik Venezuela (või mis tahes muu kolmanda riigi) kohtutesse pöörduda, oleks tegemist selle riigi pädevusse kuuluva küsimusega. See ei saa aga kärpida liidu kohustust tagada kõrgeimad demokraatlikud standardid, õigusriigi põhimõtte austamine ja sõltumatu kohtumõistmine. Sellest järeldub, et õigusriigi põhimõtte ja tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte austamine ei põhine vastastikkusel ning diplomaatia raames ei saa nendega kaubelda ega neid kahjustada ning neid ei saa seada sõltuvusse vastastikustest lepingulistest kohustustest.

88. Lisan veel vaid, et vastupidi nõukogu väidetele saab asjaolu, et kolmas riik „vaidlustab liidusiseses õigusakti sätteid, millega rakendatakse nõukogu poliitilist otsust vähendada temaga majandussuhteid“ pidada üksnes faktiväiteks. See ei puutu aga asjasse õigusküsimuses, kas apellandil on õigus käesolevas asjas hagi esitada.

⁶⁸ Üldkohus viitas sellega seoses 15. juuli 1963. aasta kohtuotsusele Plaumann vs. komisjon (25/62, EU:C:1963:17, lk 106).

⁶⁹ Eraõiguslikele isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste tõhusa kohtuliku kaitse põhimõte, millele on viidatud ELL artikli 19 lõike 1 teises lõigus, on liidu õiguse üldpõhimõte, mis tuleneb liikmesriikide ühesugustest riigiõiguslikest tavadest. 5. novembri 2019. aasta kohtuotsus EKP jt vs. Trasta Komercbanka jt (C-663/17 P, C-665/17 P ja C-669/17 P, EU:C:2019:923, punkt 55). Selline kaitse on ELTL artikli 263 neljanda lõigu kohaselt tagatud eesõiguseta õigussubjektidele.

⁷⁰ 28. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punktid 72 ja 73).

89. Lisaks ei vabasta kolmanda riigi tunnustamine juriidilise isikuna ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel seda riiki nõudest järgida muid asjakohaseid kaebeõiguse kriteeriume. Lõppkokkuvõttes ei sea kolmanda riigi õigus pöörduda kõnealuste tingimuste alusel liidu kohtutesse liitu kaugeltki ebasoodsasse olukorda ei sisemiselt ega väliselt, vaid tagab eelkõige õigusriigi põhimõtte järgimise.

90. Kõigil neil põhjustel leian, et vaatamata apellandi staatusele kolmanda riigina tuleb teda pidada „juriidiliseks isikuks“ ELTL artikli 263 tähenduses.

B. Otsene puutumus

1. Menetlusosaliste argumendid

91. Apellant on esitanud apellatsioonkaebuse põhjenduseks üheainsa väite, nimelt et kohtuotsust Almaz-Antey arvesse võttes tõlgendas Üldkohus vääral ELTL artikli 263 neljandas lõigus ette nähtud otsese puutumuse kriteeriumi.

92. Apellant väidab, et hinnates seda, kas vaidlusalused sätted puudutavad teda otseselt, tugines Üldkohus vääral kohtuotsusele Almaz-Antey, mille asjakohasust on käesolevas asjas raske mõista. Ta väidab, et käesolev kohtuasi, mis on esimene omalaadne liidu kohtupraktikas, puudutab pigem sellise kolmanda riigi valitsuse hagi, kelle vastu piiravad meetmed on sõnaselgelt suunatud. Üldkohus jättis täielikult tähelepanuta selle käesoleva kohtuasja olulise tunnuse, mis eristab käesolevat asja liidu kohtute senisest praktikast. Sellega seoses tuleb appellant meelde, et tühistamishagi vastuvõetavust puudutavate uute küsimuste hindamisel on Euroopa Kohus rõhutanud, kui oluline on „vältida liigset formaalsust, kuna see tähendaks seda, et tühistamishagi esitamine ei ole üldse võimalik, kuigi kõnealuse üksuse suhtes on kohaldatud ühenduse piiravaid meetmeid“.⁷¹ Apellant väidab, et küsimust, kas ta tegutses asjaomasel turul tegutseva ettevõtjana, ei saa pidada juhtkriteeriumiks, mille alusel otsustada, kas vaidlusalused sätted puudutavad teda otseselt, kuna ELTL artikli 263 neljandas lõigus sellist nõuet ei ole. Apellandi sõnul on vaidlusaluste sätete eesmärk takistada tal kaupade ja teenuste ostmist. Seetõttu mõjutavad vaidlusalused sätted oma laadilt ja sisult otseselt apellanti nii õiguslikult kui ka faktilisest vaatenurgast.

93. Apellant väidab samuti, et asjaolu, et teda ei ole kantud määruse 2017/2063 vastavas lisas olevasse loetellu samamoodi nagu kohtuasja Almaz-Antey hagejat, ei oma tähtsust, kuna apellanti on vaidlustatud sätetes konkreetselt mainitud. Keelates teatud kaupade ja teenuste ekspordi Venezuelasse, on vaidlusalustel sätetel juba oma sisu poolest apellandi jaoks olulised otsesed faktilised ja õiguslikud tagajärjed. Apellant märgib, et asjaolu, et kolmanda riigi valitsuse tegevus ei ole *puhtalt äritegevus*, on vaieldamatu. See asjaolu ei välista siiski, et appellant võib konkreetsel turul tegutseda ka ettevõtjana. Seega ei ole vaidlustatud kohtuotsuse punktis 37 nimetatud asjaolu piisav järeldamiseks, et vaidlusalused sätted ei puuduta sellist üksust otseselt. Apellant väidab, et vaidlusaluste sätetega hõlmatud kaupade ja seadmete ostmisel tegeles ta puhtalt äritegevusega, kuna ta tegutses asjaomasel turul nagu eraettevõtja. Sellest järeldub, et vastupidi vaidlustatud kohtuotsuses märgitule tegutses appellant ettevõtjana.

94. Apellant leiab, et vaidlustatud sätted takistavad tal 1) osta relvi, sõjavarustust või muud varustust, mida võib kasutada siserepressioonideks, samuti seadmeid, tehnoloogiat või jälgimistarkvara; ning 2) hankida eelnimetatud seadmete ja tehnoloogiatega seotud rahalisi, tehnilisi või muud laadi teenuseid. Seega on selge, et kuna vaidlusalused sätted mõjutavad apellandi olemasolevaid majandussuhteid kõigi asjaomaste liidu ettevõtjatega, on neil talle oluline faktiline mõju. Pealegi on selline mõju midagi enam kui pelgalt kaudne. Apellant väidab, et Üldkohus tõlgendas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 46 viidatud kohtupraktikat vääral ja jättis seega arvesse võtmata absoluutselt selge asjaolu, et vaidlusalustel sätetel on apellandi olukorrale otsene faktiline mõju.

⁷¹ 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus PKK ja KNK vs. nõukogu (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 114).

95. Nõukogu väidab, et apellandi argumendid tema ainsa väite kolme osa kohta on teataval määral kattuvad. Nõukogu leiab, et sisuliselt puudutavad väite kolm osa sama küsimust, nimelt seda, kas Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta järeldas, et määruse 2017/2063 vaidlusalused sätted ei puuduta apellanti otseselt ETL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses. Apellant ei väida, et oleks rikutud liidu õiguse muid konkreetseid sätteid või põhimõtteid. Nõukogu leiab, et niivõrd kui apellant taotleb pelgalt Üldkohtus käsitletud tõendite uut läbivaatamist, tuleb apellatsioonkaebus jätta rahuldamata, kuna see läheb kaugemale apellatsioonkaebuse esemest, mis Euroopa Kohtu põhikirja artikli 58 kohaselt peab piirduma õigusküsimustega.

96. Nõukogu leiab, et käesolev apellatsioonkaebus on osaliselt vastuvõetamatu ja samuti põhjendamatu ning tuleb seetõttu jätta läbi vaatamata.

97. Nõukogu leiab, et apellant ei tugine ühelegi konkreetsele liidu õiguse sätele ega põhimõttele, mille alusel oleks Üldkohus pidanud laiendama mõiste „otsene puutumus“ tähendust kaugemale sellest, mis on praegu liidu kohtupraktikas ette nähtud. Ta märgib, et 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus PKK ja KNK vs. nõukogu⁷² on käesolevas asjas täiesti asjakohatu. Selles kohtuotsuses otsustas Euroopa Kohus kohandada tühistamishagi vastuvõetavust reguleerivaid menetlusnorme, laiendades kaebeõigust organisatsioonidele, mis ei ole juriidilised isikud. Nõukogu on seisukohal, et „käesoleval juhul ei ole tegemist küsimusega juriidilise isiku staatusest – puudub vaidlus selle üle, et apellant on juriidiline isik ja seega on tal põhimõtteliselt õigus pöörduda liidu kohtusse, kuid tema suhtes kehtivad siiski üldised vastuvõetavuse tingimused, mis nõukogu hinnangul ei ole käesoleval juhul täidetud.“⁷³

98. Küsimust, kas vaidlusalused sätted mõjutavad otseselt apellandi olukorda, hindas Üldkohus vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale, st „igal üksikjuhul konkreetset [..], võttes arvesse vastavalt kõne all oleva liidu õigusakti normatiivset sisu“.⁷⁴ Vastupidi apellandi väidetele ei olnud Üldkohtul seega liidu õigusest tulenevat kohustust hinnata kõnealuste piiravate meetmete üldist eesmärki, et teha kindlaks, kas vaidlusalused sätted puudutavad apellanti otseselt. Kui selle hindamisel, kas liidu õigusakt mõjutab otseselt kolmanda riigi õiguslikku või faktilist olukorda, kasutatakse kriteeriumina meetme eesmärki, siis oleks see vastuolus liidu kohtute väljakujunenud praktikaga ning selline lähenemisviis laiendaks võimalike taotlejate ringi ka mis tahes kolmandale riigile, mille suhtes EL otsustab välispoliitika raames majandus- ja finantssuhted osaliselt või täielikult katkestada või neid piirata. Lisaks, kuigi sellistel kolmandate riikide isikutel, üksustel või asutustel, sealhulgas neil, keda võib pidada riigi harunditeks, võib olla takistatud liidu turult ekspordipiirangutega seadmete ostmine, on selge, et sellised piirangud ei avalda otsest mõju kolmanda riigi õiguslikule olukorrale tema tegutsemisel riigina *iure imperii*, st rollis, milles talle oleks apellandi sõnul tulnud anda õigus esitada hagi.

99. Nõukogu leiab, et vastupidi apellandi väidetule ei lähtunud Üldkohus otsustades, et apellandil puudub otsene puutumus, ainuüksi asjaolust, et apellanti ei ole vaidlusalustes sätetes konkreetset nimetatud. Üldkohus jõudis sellele järeldusele pigem mitme asjakohase asjaolu kogumi põhjal, mida on vaidlustatud kohtuotsuse punktides 35–48 nõuetekohaselt põhjendatud ja põhistatud asjakohase kohtupraktikaga. Lisaks, mis puutub apellandi konkreetsele nimetamisesse vaidlusalustes sätetes, siis on selge, et need sätted ei puuduta apellanti otseselt. ELi ettevõtjatel on lihtsalt keelatud omada majandus- ja finantssuhteid füüsiliste või juriidiliste isikutega, üksustega või asutustega (mis on asutatud või tegutsevad) Venezuela territooriumil. Otseselt käsitletakse vaid teatavate seadmete konkreetset kasutamist selliste isikutega või üksustega poolt Venezuela territooriumil, „arvestades [...] vägivalda jätkumise, ülemäärase jõu kasutamise ja inimõiguste rikkumise või kuritarvitamise riski“.

⁷² C-229/05 P, EU:C:2007:32.

⁷³ Märgin, et nõukogu selline seisukoht on mõneti vastuolus tema hilisema vastusega Euroopa Kohtu küsimusele. Märgin siiski, et nõukogu väitis Üldkohtule esitatud vastuvõetamatuse vastuväites, et apellant ei ole füüsiline ega juriidiline isik ETL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

⁷⁴ 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus Gazprom Neft vs. nõukogu (T-735/14 ja T-799/14, EU:T:2018:548, punkt 97).

100. Nõukogu leiab, et vastupidi sellele, mida väidab apellant (esimese väite raames), võttis Üldkohus täielikult arvesse kõnealuse riigi konkreetset olukorda ja analüüsis, kas teda saab võrrelda konkreetsetel turul tegutseva ettevõtjaga Euroopa Kohtu praktika tähenduses. Ta jõudis järeldusele, et see ei ole võimalik, kuna riik, kes tegutseb *iure imperii*, ei ole võrreldav eraõigusliku ega avalik-õigusliku isikuga, kelle olemasolu on piiratud tema eesmärgiga (asjaomane äritegevus). Apellant ei selgita, miks ta leiab, et Üldkohtu selline järeldus on õiguslikult väär. Tema väide, et riik võib tegutseda ettevõtjana konkreetsetel turul, ei võta arvesse Üldkohtu analüüsi mõtet. Muude üksuste kui riikide otsese puutumuse tingimuse kehtestamise põhjus on mõju, mida piiravate meetmete kohaldamine võib avaldada nende majandustegevusele. Sellist mõju ei saa riigi suhtes kindlaks teha, võttes arvesse, et riigile on omane „pädevuste väga lai haare“ ja erinevad tegevusvaldkonnad.

101. Nõukogu väitel järeldas Üldkohus õigesti, et apellant, keda ei ole vaidlusalustes meetmetes konkreetselt nimetatud ja kes ei ole tõendanud, et ta tegutseb ekspordipiirangutest mõjutatud turul, ei vasta kohtupraktika nõuetele põhjustel, mis on välja toodud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 37–40, ning Üldkohus pidigi seetõttu keelduma apellandile kaebeõiguse andmisest. Osas, milles apellant väidab, et Üldkohus oleks pidanud tunnustama meetmete faktilisi tagajärgi, sõltumata sellest, millistel asjaoludel on neid tagajärgi loetud väljakujunenud kohtupraktikas hagi esitamise õiguse tuvastamisel piisavaks, palub apellant tegelikult Euroopa Kohtul kehtestada uue reegli, mille kohaselt tuleb hagi esitamise õigus automaatselt anda kolmandatele riikidele, kes soovivad vaidlustada liidu poolt tema välispoliitika raames võetud majanduslikke meetmeid. Teisisõnu näib apellant soovivat luua uue reegli, mis annaks automaatselt kaebeõiguse kolmandatele riikidele, võimaldades neil vaidlustada meetmed, millega rakendatakse otsuseid, mis on vastu võetud eesmärgiga saavutada ELL artiklis 21 sätestatud liidu välistegevuse õiguspärased eesmärgid, sealhulgas majandus- või rahandussuhete osalise või täieliku katkestamise või piiramise teel ühe või mitme kolmanda riigiga (ELTL artikli 215 lõige 1).

102. Nõukogu väidab, et see oleks vastuolus aluslepingutes ette nähtud kohtuliku kaitse süsteemiga, mille eesmärk on tagada liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Suveräänsetel kolmandatel riikidel ei ole ELi aluslepingutest tulenevaid konkreetseid õigusi võrdsele kohtlemisele või vabale ja tingimusteta kauplemisele ELi ettevõtjatega. Seega ei saa nad juba oma olemuse tõttu tulemuslikult väita, et nende õiguslikku olukorda mõjutab liidu akt, mis võib neid kohelda erinevalt (tavaliselt ainult nende tegevuse piiratud valdkondades) ja võib-olla ka võrreldes kolmandate riikidega, kellega EL oma majandussuhteid ei piira ega katkesta. Lisaks seaks sellise õigusliku võimaluse *ab novo* loomine ELi ebasoodsamasse olukorda võrreldes tema rahvusvaheliste partneritega, kelle suveräänseid majanduspoliitilisi otsuseid ei saa nende kohtutes vaidlustada, ning piiraks sel viisil põhjendamatult liitu tema poliitika elluviimisel ja rahvusvahelistes suhetes. See on eriti asjakohane käesolevas menetluses, kus kolmas riik vaidlustab liidusisese õigusakti sätted, millega rakendatakse nõukogu poliitilist otsust majandussuhete vähendamiseks selle riigiga.

2. Analüüs

103. Tingimus, mille kohaselt peab hagi esemeks olev otsus füüsilist või juriidilist isikut otseselt puudutama, nagu on ette nähtud ELTL artikli 263 neljandas lõigus, eeldab, et täidetud on kaks kumulatiivset tingimust: esiteks peab vaidlusalune akt otseselt mõjutama isiku õiguslikku olukorda ja teiseks ei tohi see jätta adressaadile, kes on volitatud akti rakendama, mingit kaalutusõigust, kuna akti rakendamine on puhtautomaatne ja tuleneb liidu õigusnormidest, ilma et kohaldataks muid vahenorme.⁷⁵

104. Seega tuleb analüüsida, kas Üldkohus kohaldas käesolevas asjas kõnealuseid kriteeriume õigesti.

⁷⁵ 10. märtsi 2016. aasta kohtumäärus *SolarWorld vs. komisjon* (C-142/15 P, ei avaldata, EU:C:2016:163, punkt 22). Vt ka 10. septembri 2009. aasta kohtuotsus *komisjon vs. Ente per le Ville vesuviane ja Ente per le Ville vesuviane vs. komisjon* (C-445/07 P ja C-455/07 P, EU:C:2009:529, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

105. Vaidlustatud kohtuotsusest nähtub, et Üldkohus analüüsis ainult esimest neist kahest kumulatiivsest kriteeriumist ja leidis sisuliselt, et vaidlusalused sätted ei mõjutanud otseselt apellandi õiguslikku olukorda. Üldkohus märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 30 minu arvates õigesti, et selleks, et teha kindlaks, kas akt tekitab õiguslikke tagajärgi, tuleb pöörata tähelepanu akti esemele, sellele, mida see sisaldab, ulatusele ja sisule ning selle õiguslikule ja faktilisele kontekstile.⁷⁶ Kui uuritakse meetme mõju füüsilise või juriidilise isiku õiguslikule olukorrale, siis tuleks kasutada seda lähenemist, mis toetab meetme mõju hindamisel terviklikku ja pragmaatilist lähenemisviisi ja eelistab sisu vormile. Kuivõrd käesolev kohtuasi, milles esimest korda taotleb piiravate meetmete tühistamist kolmas riik, on uudne, siis on selline lähenemisviis eriti õigustatud ja kooskõlas kohtuotsuse PKK ja KNK vs. nõukogu (C-229/05 P, EU:C:2007:32) punkti 114 mõttega, milles Euroopa Kohus soovitas „*vältida liigset formaalsust*, kuna see tähendaks seda, et tühistamishagi esitamine ei ole üldse võimalik, kuigi kõnealuse üksuse suhtes on kohaldatud [...] piiravaid meetmeid“.⁷⁷

106. Üldkohtu peamine arutluskäik otsese puutumuse kohta on esitatud vaidlustatud kohtuotsuse punktides 31–33.⁷⁸

107. Vaidlustatud kohtuotsuse punktis 31 leidis Üldkohus, et vaidlustatud sätetega on esiteks keelatud müüa või tarnida kõikidele füüsilistele või juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele Venezuelas relvi, sõjavarustust või muud varustust, mida võidakse kasutada siserepressioonideks, samuti jälgimisseadmeid, -tehnoloogiat või -tarkvara, ning teiseks osutada neile füüsilistele või juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele Venezuelas finantsteenuseid, tehnilisi teenuseid või muid nende seadmete ja tehnoloogiatega seotud teenuseid.

108. Seejärel märkis Üldkohus, et määruse 2017/2063 artikkel 20 piirab eespool nimetatud keeldude kohaldamise liidu territooriumil füüsilistele isikutele, kes on mõne liikmesriigi kodanikud, ja juriidilistele isikutele, mis on asutatud mõne liikmesriigi õiguse alusel, ning juriidiliste isikute, üksuste ja asutuste äritegevuse suhtes, mis tervikuna või osaliselt toimub liidu territooriumil, ning et vaidlustatud sätetega ei ole kehtestatud keelde apellandile. Seetõttu oli Üldkohus seisukohal, et vaidlustatud sätted võivad avaldada apellandile äärmisel juhul kaudset mõju, kuna liikmesriigi kodanikest füüsilistele isikutele ja mõne liikmesriigi õiguse alusel asutatud juriidilistele isikutele kehtestatud keelud võivad piirata allikaid, kust apellant võib osta kaupu ja teenuseid, mille suhtes neid keelde kohaldatakse.⁷⁹

109. Mulle aga tundub igal juhul, et Üldkohtu hinnang vaidlusaluste sätete mõju kohta apellandi õiguslikule olukorrale on vägagi kunstlik ja põhjendamatult formaalne. Samuti pean vajalikuks märkida, et Üldkohtu analüüs on lihtsalt vastuolus kõnealuste piiravate meetmete tegelikkusega. Need meetmed olid spetsiaalselt suunatud apellandile ja mõeldud tema mõjutamiseks. Ütlen seda järgmistel põhjustel.

⁷⁶ Kuigi vaidlustatud kohtuotsuse punktis 30 Üldkohtu poolt viidatud kohtupraktika puudutab seda, kas akt on vaidlustatav ja tekitab seega õiguslikke tagajärgi (abstraktselt), saab soovitud pragmaatilist lähenemist minu arvates kasutada ka selleks, et hinnata, kas akt mõjutab otseselt mis tahes füüsilise või juriidilise isiku õiguslikku olukorda. Sellise pragmaatilise lähenemisviisi näitena otsese puutumuse küsimuse hindamisel vt 5. mai 1998. aasta kohtuotsus Glencore Grain vs. komisjon (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punktid 38–54), milles Euroopa Kohus lükkas tagasi puhtalt teoreetilised oletused või argumendid, mis oleksid rääkinud otsese puutumuse tuvastamise vastu.

⁷⁷ Kohtujuristi kursiiv. Asjaolu, et 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus PKK ja KNK vs. nõukogu (C-229/05 P, EU:C:2007:32) puudutas, nagu nõukogu märkis, konkreetset juriidilise isiku staatusega organisatsiooni kaebeõigust, ei vähenda vajadust vältida liigset formalismi teistes kohtuasjades.

⁷⁸ Neile järgnevatel punktides on minu arvates esitatud üksnes täiendavad põhjendused, miks Üldkohus otsustas, et vaidlusalused sätted ei puuduta apellanti otseselt.

⁷⁹ Vahetegemine otsese ja kaudse mõju vahel isiku õiguslikule olukorrale seati küsimuse alla ka näiteks kohtuasjas, milles tehti 13. märtsi 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Vt ka kohtujuristi Boti ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). Selles kohtuasjas leidis Euroopa Kohus, et otsus, millega seati isiku õigustele uusi piiranguid, mis nende õiguste omandamise hetkel ei esinenud ja mis muutsid tal nende kasutamise keerulisemaks, mõjutas selle isiku õiguslikku olukorda otseselt.

110. Esiteks nähtub eelkõige määruse 2017/2063 artiklitest 6 ja 7, et vaidlusalustes sätetes sisalduv viide „ühelegi füüsilisele või juriidilisele isikule, üksusele või asutusele Venezuelas või kasutamiseks Venezuelas“ *hõlmab* Venezuela valitsust, avalik-õiguslikke asutusi, äriühinguid või ameteid või nende nimel või juhiste alusel tegutsevad isikuid või üksusi. Apellandi konkreetne nimetamine vaidlusalustes sätetes ja nende sihtus temale nähtub asjaolust, et vastasel juhul ei oleks olnud vaja määruse 2017/2063 artikli 6 lõikes 2 ja artikli 7 lõike 1 punktis c sõnaselgelt välistada või ära märkida „Venezuela valitsus, avalik-õiguslikud asutused, äriühingud või ametid või nende nimel või nende juhiste alusel tegutsev isik või üksus“.⁸⁰ Vaidlustatud sätetes sisalduvad keelud määratlevad seega oma objektina konkreetselt ära appellandi ja selle riigi erinevad harundid.⁸¹ Nende eesmärk on muu hulgas tagada, et appellant ise (ja selle riigi erinevad harundid⁸²) ei omandaks teatavaid kindlaksmääratud kaupu ja teenuseid üheltki määruse 2017/2063 artiklis 20 nimetatud isikult.⁸³

111. Kuivõrd vaidlusalustes sätetes sisalduvad keelud takistavad appellandil saada loetletud kaupu ja teenuseid üheltki määruse 2017/2063 artiklis 20 nimetatud isikult, siis on lihtsalt kunstlik ja formaalne väita, et sihtmärgina konkreetselt nimetatud appellandile kaupade ja teenuste müümise ja tarnimise keeld ei mõjuta otseselt ja ka isiklikult appellandi õiguslikku olukorda.⁸⁴ Selle kohta võib samuti märkida, et need meetmed mõjutavad selgelt Venezuela mainet riikide kogukonna liikmena: nad näitavad ja on mõeldud näitama – võib-olla vägagi põhjendatult –, et demokraatlike väärtuste ja traditsioonide järgimine Venezuela poolt on kaheldav ning et see riik peab tegema palju rohkem, enne kui ta saavutab nende väärtuste järgimise osas Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide täieliku usalduse.

112. Teiseks, kuigi Üldkohus on õigesti kirjeldanud vaidlusalustes sätetes sisalduvate keeldude *ratione loci ja ratione personae* ulatust vastavalt määruse 2017/2063 artiklile 20, ei tähenda asjaolu, et need keelud piirduvad liidu territooriumiga ja et vaidlusalused sätted ei kehtesta iseenesest keelde appellandile, et vaidlusalused sätted ei mõjutaks otseselt appellandi õiguslikku olukorda.

113. Sisuliselt viidatakse määruse 2017/2063 artiklis 20 pelgalt liidu seadusandja territoriaalsele ja isikulisele pädevusele või jurisdiktsioonile seoses selle määruse alusel võetud piiravate meetmetega. Seega asjaolu, et määrus 2017/2063 ei ole appellandi suhtes „kohaldatav“,⁸⁵ kuna liidu seadusandjal ei ole ilmselgelt tema suhtes otsest pädevust, ei tähenda tingimata, et piiravad meetmed, mida kohaldatakse näiteks üksnes liidu territooriumil ja mis on liikmesriigi kodanikele siduvad, ei mõjutaks otseselt appellandi õiguslikku olukorda.⁸⁶ Mis tahes muu järeldus tähendaks, et ühelgi väljaspool liidu

80 Asjaolu, et vaidlusalused sätted ei puuduta mitte ainult Venezuela füüsilisi või juriidilisi isikuid, üksusi või asutusi, vaid et neis on sihtmärgina konkreetselt määratletud ka appellant ise koos oma harunditega, ei ole üllatav, sest määruse 2017/2063 põhjendusest 1–3 nähtub, et see määrus võeti vastu seoses demokraatia, õigusrõõgu põhimõtte ja inimõiguste jätkuva halvenemisega Venezuelas ning vajadusega ohjeldada muu hulgas siserepressioone, inimõiguste rasked rikkumised või kuritarvitusi ning kodanikuühiskonna ja demokraatliku opositsiooni represseerimist. Sellega seoses leian, nagu märkis nõukogu, et meetme eesmärgist *üksi* ei piisa hindamiseks, kas liidu õigusakt mõjutab otseselt kolmanda riigi õiguslikku olukorda. Eriti oluline on minu arvates asjaomaste meetmete tingimused ja sisu, milles on käesoleval juhul appellant sõnaselgelt sihtmärgina määratletud.

81 Nõukogu ise mõnab, et appellandi kui riigi harundite tegevust võib takistada selliste seadmete ostmisel, mille suhtes kohaldatakse kõnealuseid piiranguid.

82 Samuti üldisemalt mis tahes muu füüsilise või juriidilise isik, üksus või asutus Venezuelas. Minu arvates omavad vaidlusalused sätted niivõrd, kuivõrd need piiravad Venezuela muude füüsiliste ja juriidiliste isikute, üksuste ja asutuste kui appellandi võimalust osta teatavaid kaupu ja teenuseid, *kaudset mõju* ka appellandi õiguslikule olukorrale.

83 Seetõttu leian, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktis 43 õigusnormi, kui ta märkis, et kõnealused meetmed piiravad appellandi võimalusi äärmisel juhul kaudselt.

84 Selline kunstlik lähenemine, mida võib täheldada ka vaidlustatud kohtuotsuse punktis 43, milles Üldkohus märgib, et vaidlusalused sätted ei keela appellandil otseselt osta ja importida osutatud seadmeid ning saada asjaomaseid teenuseid, jätab näiteks tähelepanuta asjaolu, et teenuste saamise õigus tuleneb teenuste osutamise õigusest ja et mõlemad õigused eksisteerivad paralleelselt. Vt nt 31. jaanuari 1984. aasta kohtuotsus Luisi ja Carbone (286/82 ja 26/83, EU:C:1984:35, punkt 16) ja 1. juuli 2010. aasta kohtuotsus Dijkman ja Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punkt 24).

85 Kohtujuristi kursiiv. Vt määruse 2017/2063 artiklis 20 kasutatud sõnastust.

86 Vt analoogia alusel 3. septembri 2008. aasta kohtuotsus Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punktid 241–247), ja 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus Rosneft jt vs. nõukogu (T-715/14, ei avaldata, EU:T:2018:544, punkt 68). Seega, vaatamata asjaolule, et piiravad meetmed võivad olla üldkohaldatavad ja panna kohustusi abstraktselt määratletud isikutele ja üksustele, ei tähenda see, et need meetmed ei puudutaks otseselt ja isiklikult nendes aktides nimetatud füüsilisi ja juriidilisi isikuid ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

territooriumi asuval füüsilisel või juriidilisel isikul, kes ei ole liikmesriigi kodanik ega asutatud või moodustatud liikmesriigi õiguse alusel ja kes on näiteks loetletud määruse 2017/2063 IV ja V lisas ning kelle rahalised vahendid või majandusressursid on külmutatud vastavalt selle määruse artiklile 8 või samaväärsetele piiravatele meetmetele, ei oleks õigust nõuda nende meetmete tühistamist.⁸⁷

114. Euroopa Kohus on aga korduvalt märkinud, et arvestades märkimisväärset negatiivset mõju, mida piiravatest meetmetest puudutatud isikute või üksuste loetellu kandmine vastava isiku või üksuse vabadustele ja põhiõigustele avaldab, annab iga kanne nende isikute või üksuste loetellu, kelle suhtes kohaldatakse piiravaid meetmeid, olenemata sellest, kas see toimub ELTL artikli 215 või ELTL artikli 291 lõike 2 alusel, sellele isikule või üksusele õiguse pöörduda ELTL artikli 263 neljanda lõigu alusel Euroopa Kohtusse, kuivõrd nende jaoks on see otsus selles osas sarnane üksikotsusega.⁸⁸

115. Rõhutan sellega seoses, et nende isikute või üksuste loetellu kandmine, kelle suhtes kohaldatakse piiravaid meetmeid, toob kaasa selle, et kõnealused meetmed puudutavad neid isikuid või üksusi *nii otseselt kui ka isiklikult*.⁸⁹ Lisaks, kuigi isiku rahaliste vahendite või majandusressursside külmutamisel võib olla (*quod non*) suurem mõju selle isiku õiguslikule olukorrale kui keelul müüa talle teatud kaupu või osutada talle teatud teenuseid,⁹⁰ on siiski silmatorkav, et kohtuotsuses Almaz-Antey leidis Üldkohus, et selline keeld mõjutas otseselt⁹¹ hageja õiguslikku olukorda selles kohtuasjas.⁹² Seetõttu otsustas Üldkohus kohtuotsuses Almaz-Antey, et kuna selles kohtuasjas kõne all olev piirav meede keelas esiteks kahesuguse kasutusega kaupade ja tehnoloogiate otsese või kaudse müügi, tarnimise, üleandmise või ekspordi selle otsuse IV lisas loetletud isikutele, üksustele või asutustele Venemaal liikmesriikide kodanike poolt või liikmesriikide territooriumilt, ning teiseks selle otsuse IV lisas loetletud kaupade ja tehnoloogiatega seotud tehnilise abi, vahendusteenuste, rahastamise või rahalise abi pakkumise IV lisas nimetatud isikutele, üksustele või asutustele, siis mõjutasid selle otsuse asjaomased sätted otseselt kõnealuse otsuse IV lisas nimeliselt ära toodud hageja õiguslikku olukorda.⁹³

116. Seega lükkas Üldkohus kohtuotsuses Almaz-Antey tagasi nõukogu väite, et selles kohtuasjas ei olnud hageja õiguslikku olukorda mõjutatud, kuna vaidlusalune säte ei keelanud viidatud üksustel tegeleda teatavate tegevustega, vaid keelas liidu jurisdiktsiooni alla kuuluvatel füüsilistel ja juriidilistel isikutel müüa neile kahesuguse kasutusega kaupu ja tehnoloogiaid.⁹⁴

87 Märgin samuti, et nõukogu väitis Üldkohtule esitatud vastuvõetavuse vastuväites, et määruse 2017/2063 artikli 20 sõnastust arvestades ei ole sellel määruisel apellandi jaoks või Venezuela territooriumil siduvaid õiguslikke tagajärgi ning see piirdub liikmesriikide territooriumi ja nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate isikutega. Minu arvates on see eraldi vastuvõetavuse vastuväide lahutamatu seotud otsese puutumuse küsimusega.

88 1. märtsi 2016. aasta kohtuotsus National Iranian Oil Company vs. nõukogu (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

89 Vt selle kohta 21. septembri 2005. aasta kohtuotsus Yusuf ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (T-306/01, EU:T:2005:331, punktid 184–188), mille Euroopa Kohus jättis muutmata 3. septembri 2008. aasta kohtuotsuses Kadi ja Al Barakaat International Foundation vs. nõukogu ja komisjon (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 241).

90 Vt selle kohta 28. mai 2013. aasta kohtuotsus Abdulrahim vs. nõukogu ja komisjon (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkt 70) ja 6. juuni 2013. aasta kohtuotsus Ayadi vs. komisjon (C-183/12 P, ei avaldata, EU:C:2013:369, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

91 Isikliku puutumuse kohta, mille olemasolu samuti tuvastati, vt ka kohtuotsuse Almaz-Antey punktid 68–72.

92 Selles osas ei saa hagi esitamise õiguse ja eelkõige otsese puutumuse hindamisel teha sisulist vahet üksnes selle alusel, kui tugev on meetme mõju isiku õiguslikule olukorrale. Minu arvates piisab, kui selline mõju on otsene ja selle saab tegelikult kindlaks teha.

93 Vt kohtuotsuse Almaz-Antey punktid 63 ja 64, mis käsitlevad konkreetselt otsese puutumuse küsimust.

94 Vt kohtuotsuse Almaz-Antey punkt 65, kus Üldkohus märkis, et „ilmselgelt on nende meetmete kohaldamine liidus asuvate üksuste ülesanne, kuna liidu institutsioonide aktid ei ole reeglina mõeldud kohaldamiseks väljaspool liidu territooriumi. See ei tähenda siiski, et üksused, keda [nõukogu 31. juuli 2014. aasta otsuse 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT 2014, L 229, lk 13),] asjaomased sätted mõjutavad, ei oleks otseselt puudutatud nende suhtes kohaldatud piiravatest meetmetest. Asjaolu, et liidu ettevõtjatel keelatakse teostada teatud tüüpi tehinguid väljaspool liitu asuvate üksustega, võrdub sellega, et neil üksustel keelatakse teostada kõnealuseid tehinguid liidu ettevõtjatega. Lisaks tähendaks nõukogu selle argumendiga nõustumine seda, et isegi rahaliste vahendite individuaalse külmutamise korral ei puudutaks sellised meetmed otseselt piiravate meetmete objektina loetellu kantud isikuid, kuna nende meetmete kohaldamine on eelkõige liidu liikmesriikide ja nende jurisdiktsiooni alla kuuluvate füüsiliste või juriidiliste isikute pädevuses.“

117. Olen omalt poolt nõus, et kohtuotsus Almaz-Antey ja selle põhjendused on õiged, ning leian, et seda tuleks käesolevas asjas analoogia alusel kohaldada. Minu arvates takistavad vaidlusalused sätted apellandil osta teatavaid kindlaksmääratud kaupu ja teenuseid teatavatelt määratletud ELi ettevõtjatelt ning mõjutavad seega otseselt apellandi õigusi ja huve. Täielikkuse huvides ja käesoleva kohtuasja uudsust arvestades käsitlen siiski poolte muid teatavaid argumente ja Üldkohtu põhjenduskäiku.

118. Üldkohus eristas vaidlustatud kohtuotsuse punktides 34–37 käesoleva kohtuasja asjaolusid nendest, mille alusel tehti kohtuotsus Almaz-Antey. Sellega seoses märkis Üldkohus, et tolles kohtuasjas oli hageja nimi toodud vaidlustatud otsuse lisas ettevõtjana, kellele oli kõnealuseid kaupu ja teenuseid keelatud müüa või tarnida. Lisaks leidis Üldkohus, et apellanti ei saa samastada sellise ettevõtjaga nagu hageja kohtuasjas Almaz-Antey, kuna tema eri tegevusi ei saa taandada puhtalt äritegevusele.

119. Olen aga seisukohal, et on täiesti ebaoluline, kas apellant on nimetatud või temale on viidatud 2017/2063 põhitekstis või selle lisas. Kui see oleks teisiti, tähendaks see, et hageja õiguse esitada hagi ELTL artikli 263 alusel saaks väärata pelgalt sellega, kui ta nimetada või talle viidata määruse põhitekstis ja mitte lisas.

120. Oluline on vaidlusaluste sätete ja neis sisalduvate keeldude tagajärjed või mõju apellandi õiguslikule olukorrale ning mitte niivõrd nende keeldude sõnastamise täpne vorm. Seetõttu leian, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta märkis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 36, et apellanti ei ole vaidlusalustes sätetes sõnaselgelt ja konkreetsetult nimetatud viisil, mis oleks võrreldav hageja mainimisega kohtuotsuse Almaz-Antey aluseks olevas kohtuasjas.

121. Lisaks leian, et käesolevas asjas ei ole otsese puutumuse küsimuse seisukohast oluline, et apellandi õiguslik seisund või tegevus ei piirdu teatavatel turgudel tegutseva ettevõtja õigusliku seisundi või tegevusega. Asjaolu, et apellandil kui riigil on erinevaid pädevusi, mis ei ole üksnes kaubanduslikku laadi, ei kõrvalda, vähenda ega muuda kaudseks vaidlusaluste sätete mõju apellandi õiguslikule olukorrale.⁹⁵ Märgin sellega seoses, et lisaks nõudele, et hagi peab esitama füüsiline või juriidiline isik, ei kehtesta ELTL artikli 263 neljas lõik täiendavaid nõudeid selle isiku staatuse või pädevuse kohta.⁹⁶

122. Lisaksin, et vastupidi nõukogu väidetele ei loo selline otsese puutumuse tõlgendus, mida ma käesolevas ettepanekus apellandi suhtes pooldan, mingit uut reeglit ega „kaebeteed“,⁹⁷ mis annaks kolmandatele riikidele automaatselt õiguse esitada ELTL artikli 263 alusel tühistamishagi piiravate meetmete vastu. Pigem soovitan Euroopa Kohtul järgida oma senist kohtupraktikat ja piirduda selle kohandamisega käesolevale uuele hagile. Lisaks ja vastupidi nõukogu väidetele põhinevad ELTL artiklis 263 ja eelkõige selle neljanda lõigus ette nähtud kaebeõiguse reeglid nimetatud aluslepingus sätestatud ja liidu kohtute tõlgendatud objektiivsetel kriteeriumidel, mitte aga liidu ja kolmandate riikide vahelistel vastastikustel kaebeõiguse kokkulepetel või nende puudumisel.

VII. Ettepanek

123. Eeltoodud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku otsustada, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta leidis, et käesolev hagi on vastuvõetamatu, kuna apellandil puudub õigus esitada hagi vastavalt ELTL artikli 263 neljandale lõigule. Seetõttu teen ettepaneku saata käesolev kohtuasi tagasi Üldkohtule, et ta saaks teha otsuse kõigis ülejäänud vastuvõetavuse küsimustes, mis tekivad seoses apellandi esitatud tühistamishagiga, ning otsustada sisuliste küsimuste üle.

⁹⁵ Kuigi kohtuasja Almaz-Antey hageja oli riigikaitse valdkonnas tegutsev aktsiaselts ja mitte riik, ei näe ma seoses käesoleva apellatsioonimenetluse apellandiga põhjust kalduda kõrvale põhjendusest, mille Üldkohus esitas nimetatud kohtuotsuses seoses otsese puutumusega, kuivõrd apellant kvalifitseerub juriidiliseks isikuks ELTL artikli 263 neljanda lõigu tähenduses.

⁹⁶ Võib-olla on ainus muu asjakohane tingimus see, et apellandil peab olema huvi oma hagi tulemuse vastu (*un intérêt à agir*), kuid see küsimus ei ole käesolevas menetluses vaidluse all.

⁹⁷ Kui kasutada nõukogu väljendit.