



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo prošireno vijeće)

20. prosinca 2023.*

„Tužba za poništenje – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja donesene s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Zabrana svim zrakoplovima koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela da slijeću na područje Unije, uzlijeću s njega ili ga prelijeću – Članak 4.e Odluke 2014/512/ZVSP – Nenadležnost Općeg suda – Članak 3.d Uredbe (EU) br. 833/2014 – Nepostojanje aktivne procesne legitimacije – Nedopuštenost”

U predmetu T-233/22,

Ekaterina Islentyeva, sa stalnom adresom u Strassenu (Luksemburg), koju zastupaju F. Moyse i V. Sulea, odvjetnici,

tužiteljica,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju V. Piessevaux i M.-C. Cadilhac, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupire

Europska komisija, koju zastupaju J.-F. Brakeland, C. Giolito, K. Simonsson, M. Carpus Carcea i B. Sasinowska, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće),

u sastavu: D. Spielmann, predsjednik, R. Mastroianni, M. Brkan, I. Gâlea (izvjestitelj) i S. L. Kalèda, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 10. listopada 2023.,

* Jezik postupka: francuski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužiteljica Ekaterina Islentyeva zahtijeva poništenje, s jedne strane, Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/335 od 28. veljače 2022. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 57, str. 4., u daljnjem tekstu: pobijana odluka) i, s druge strane, Uredbe Vijeća (EU) 2022/334 od 28. veljače 2022. o izmjeni Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 57, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba) (u daljnjem tekstu nazvane zajedno: pobijani akti).

Okolnosti spora

- 2 Ovaj je predmet dio konteksta mjera ograničavanja koje je Europska unija donijela u odnosu na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine.
- 3 Tužiteljica ima dvojno, luksemburško i rusko državljanstvo. Posjeduje dozvolu privatnog pilota koju je izdao Direction de l'aviation civile du Grand-Duché de Luxembourg (Uprava za civilno zrakoplovstvo Velikog Vojvodstva Luksemburga, DAC). Prije donošenja pobijanih akata, tužiteljica se koristila zrakoplovima koji su u vlasništvu luksemburške neprofitne udruge Avia Sport II, sa sjedištem u zračnoj luci Luxembourg-Findel (Luksemburg) te je prelijetala preko Luksemburga, Francuske, Njemačke, Belgije i Ujedinjene Kraljevine. Letjela je sama ili s instruktorom, uvijek u svojstvu zapovjednice zrakoplova u smislu točke 93. Priloga I. Uredbi Komisije (EU) br. 965/2012 od 5. listopada 2012. o utvrđivanju tehničkih zahtjeva i upravnih postupaka u vezi s letačkim operacijama u skladu s Uredbom (EZ) br. 216/2008 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012., L 296, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 24., str. 132. te ispravci SL 2016., L 350, str. 126. i SL 2023., L 105, str. 68.). U 2021. obavila je 14 letova.
- 4 U ožujku 2014. Ruska Federacija nezakonito je pripojila Autonomnu Republiku Krim i grad Sevastopolj te od tada provodi kontinuirana djelovanja destabilizacije u istočnoj Ukrajini. Kao odgovor na to Unija je uvela mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Ruske Federacije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, mjere ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine kao i mjere ograničavanja kao odgovor na nezakonito pripojenje Autonomne Republike Krima i grada Sevastopolja koje je provela Ruska Federacija.
- 5 Predsjednik Ruske Federacije najavio je 24. veljače 2022. vojnu operaciju u Ukrajini te su istog dana ruske oružane snage napale Ukrajinu na više mjesta u zemlji.
- 6 Vijeće Europske unije donijelo je 28. veljače 2022., u okviru niza mjera ograničavanja koje se odnose, među ostalim, na zatvaranje zračnog prostora Unije za određene kategorije zrakoplova, sustav razmjene financijskih poruka SWIFT i sredstva ruske središnje banke, na temelju članka 29. UFEU-a, pobijanu odluku i, na temelju članka 215. UFEU-a, pobijanu uredbu.

- 7 Članak 4.e Odluke Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.), kako je unesen člankom 1. stavkom 2. pobijane odluke, glasi kako slijedi:

„1. Države članice, u skladu sa svojim nacionalnim pravilima i svojim nacionalnim pravom te u skladu s međunarodnim pravom, a posebno u skladu s relevantnim međunarodnim sporazumima o civilnom zrakoplovstvu, svim zrakoplovima kojima upravljaju ruski zračni prijevoznici, uključujući marketinške prijevoznike u okviru dogovora o letovima pod skupnom oznakom ili o rezervaciji kapaciteta, ili za bilo koji zrakoplov registriran u Rusiji, ili za zrakoplove koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, uskraćuje se odobrenje za slijetanje na područje Unije, uzlijetanje s njega ili njegovo prelijetanje.

2. Stavak 1. ne primjenjuje se u slučaju prisilnog slijetanja ili prisilnog prelijetanja.

3. Odstupajući od stavka 1., nadležna tijela mogu odobriti slijetanje zrakoplova na područje Unije, uzlijetanje s tog područja ili prelijetanje preko njega ako su nadležna tijela prethodno utvrdila da je takvo slijetanje, uzlijetanje ili prelijetanje potrebno u humanitarne svrhe ili za bilo koju drugu svrhu koja je u skladu s ciljevima ove Odluke.

4. Dotična država članica ili dotične države članice obavješćuju ostale države članice i Komisiju o svakom odobrenju dodijeljenom na temelju stavka 3. u roku od dva tjedna od dodjele odobrenja.”

- 8 Članak 3.d Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 1. te ispravci SL 2014., L 246, str. 59. i SL 2022., L 114, str. 214.), kako je unesen člankom 1. točkom 2. pobijane uredbe, glasi kako slijedi:

„1. Svim zrakoplovima kojima upravljaju ruski zračni prijevoznici, uključujući marketinške prijevoznike u okviru dogovorâ o letovima pod skupnom oznakom ili u okviru dogovorâ o zakupu određenog broja sjedala, ili svim zrakoplovima registriranim u Rusiji, ili svim zrakoplovima koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, zabranjuje se slijetanje na područje Unije, uzlijetanje s njega ili njegovo prelijetanje.

2. Stavak 1. ne primjenjuje se u slučaju prisilnog slijetanja ili prisilnog prelijetanja.

3. Odstupajući od stavka 1., nadležna tijela mogu odobriti slijetanje na područje Unije, uzlijetanje s njega ili njegovo prelijetanje ako su nadležna tijela utvrdila da je takvo slijetanje, uzlijetanje ili prelijetanje potrebno u humanitarne svrhe ili u bilo koju drugu svrhu koja je u skladu s ciljevima ove Uredbe.

4. Dotična država članica ili dotične države članice obavješćuju druge države članice i Komisiju o svakom odobrenju dodijeljenom na temelju stavka 3. u roku od dva tjedna od odobrenja.”

- 9 Nakon donošenja pobijanih akata, Europska komisija i Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA) obje su na svojim internetskim stranicama objavile dokument ili uredile rubriku kako bi odgovorile na često postavljena pitanja koja se odnose na navedene akte. U skladu s dokumentom koji je Komisija objavila 21. ožujka 2022., zabrana uvedena pobijanim aktima odnosila se na osobe s dvojnim ruskim državljanstvom i državljanstvom države članice te na

privatne letove. Isto tako, u odgovorima na često postavljena pitanja objavljenima 15. ožujka 2023. na EASA-inim internetskim stranicama navedena se zabrana primjenjivala na osobe s dvojnim ruskim državljanstvom i državljanstvom države članice. Usto, navedeno je i da se ta zabrana primjenjuje kada osoba ruskog državljanstva privatno leti kao pilot te stoga nadzire kada i gdje zrakoplov leti, osim kada navedena osoba leti kao zaposlenik zračnog prijevoznika koji nije ruski jer u takvoj situaciji ne nadzire zrakoplov.

- 10 Tijela zračne luke Luxembourg-Findel objavila su „notice to airmen” (NOTAM, poruke zrakoplovnoj posadi) u kojima se navode informacije o mjerama ograničavanja koje se odnose na zračni sektor donesenima u pobijanim aktima.
- 11 DAC je 21. travnja 2022. u odgovoru na pitanje tužiteljčina zastupnika naveo, među ostalim, da se objašnjenja iznesena na EASA-inoj internetskoj stranici temelje na zajedničkom pristupu unutar Unije i ujednačenom tumačenju Komisijinih službi. DAC je pojasnio i da se pojam „nadzor” tumači u širem smislu, što uključuje djelotvoran i fizički nadzor nad zrakoplovom, te da nije ograničen samo na gospodarski i financijski nadzor.

Zahtjevi stranaka

- 12 Nakon što je pojasnila svoje zahtjeve u odgovoru na pitanje postavljeno na raspravi, tužiteljica od Općeg suda zahtijeva da:
 - proglasi tužbu dopuštenom;
 - poništi pobijanu uredbu u dijelu u kojem se njome unosi članak 3.d Uredbe br. 833/2014 i pobijanu odluku u dijelu u kojem se njome unosi članak 4.e Odluke 2014/512;
 - joj se prizna pravo korištenja njezinom dozvolom privatnog pilota te pravo slijetanja na područje Unije, uzlijetanja s njega ili njegova prelijetanja;
 - naloži Vijeću snošenje troškova.
- 13 Vijeće, koje Komisija podupire, od Općeg suda zahtijeva da:
 - najprije, odbaci tužbu kao nedopuštenu;
 - podredno, odbije tužbu kao neosnovanu;
 - naloži tužiteljici snošenje troškova.

Pravo

Nadležnost Općeg suda za odlučivanje o tužbi u dijelu u kojem se njome traži da Opći sud tužiteljici prizna pravo korištenja njezinom dozvolom privatnog pilota te slijetanja na područje Unije, uzlijetanja s njega ili njegova prelijetanja

- 14 Tužiteljica u jednom od svojih zahtjeva od Općeg suda zahtijeva da joj prizna pravo korištenja njezinom dozvolom privatnog pilota te slijetanja na područje Unije, uzlijetanja s njega ili njegova prelijetanja.
- 15 U tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da u okviru nadzora zakonitosti na temelju članka 263. UFEU-a Opći sud nije nadležan donositi deklaratorne ili potvrđujuće presude (vidjeti u tom smislu rješenje od 9. prosinca 2003., Italija/Komisija, C-224/03, neobjavljeno, EU:C:2003:658, t. 20. i 21. te presudu od 4. veljače 2009., Omya/Komisija, T-145/06, EU:T:2009:27, t. 23.).
- 16 Iz prethodno navedenog proizlazi da, u dijelu u kojem se njome zahtijeva da Opći sud tužiteljici prizna pravo korištenja njezinom dozvolom privatnog pilota te slijetanja na područje Unije, uzlijetanja s njega ili njegova prelijetanja, tužbu treba odbaciti jer je podnesena sudu koji nije nadležan za odlučivanje o njoj.

Nadležnost Općeg suda za odlučivanje o tužbi u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijane odluke

- 17 Vijeće ističe prigovor nenadležnosti Općeg suda za odlučivanje o zakonitosti pobijane odluke. Tvrdi da na temelju članka 275. UFEU-a sudovi Unije nisu nadležni za odlučivanje o tužbama za poništenje mjera ograničavanja uvedenih odlukom koja je obuhvaćena zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom (ZVSP) i koje predstavljaju mjere opće primjene. U ovom slučaju Vijeće tvrdi da je zabrana predviđena člankom 4.e Odluke 2014/512, kako je izmijenjena pobijanom odlukom, mjera opće primjene čije je područje primjene određeno upućivanjem na objektivne kriterije, osobito na kategorije zrakoplova, i da nije usmjerena na točno određene fizičke ili pravne osobe.
- 18 Komisija smatra da je Opći sud nadležan za nadzor zakonitosti svih mjera donesenih u skladu s člankom 215. UFEU-a i za nadzor zakonitosti mjera ograničavanja donesenih na temelju članka 29. UEU-a. Smatra da Vijeće svoje rasuđivanje temelji na „mehaničkom” tumačenju pojmova iz članka 275. UFEU-a i da postoje iznimke od nenadležnosti suda Unije u području ZVSP-a. Usto, sud Unije nadležan je i za nadzor zakonitosti uredbi donesenih na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a i odluka u području ZVSP-a donesenih na temelju članka 29. UEU-a. Naposljetku, nadležnost suda Unije ne proizlazi iz navodne subjektivnosti kriterija „nadzora”.
- 19 Tužiteljica osporava argumente Vijeća. Tvrdi da isključenje ZVSP-a iz nadležnosti Suda Europske unije predviđeno člankom 275. UFEU-a treba usko tumačiti. Navodi da doseg predmetne mjere ograničavanja nije određen upućivanjem na objektivne kriterije. Prema tužiteljinu mišljenju, s jedne strane, mjere donesene pobijanim aktima utječu ne samo na Rusku Federaciju, nego i na treće strane kao što su ruski državljani i, s druge strane, pojam „nadzor” nad zrakoplovom, kako ga tumače institucije Unije, subjektivni je kriterij. Usto, tužiteljica tvrdi da se nadležnost Općeg suda temelji i na članku 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, kojim se omogućuje, u skladu s Ugovorima, tumačenje postojećih odredbi na način kojim se može osigurati poštovanje

temeljnih prava i sloboda. Tužiteljica dodaje da je nužno da se u pogledu mjera ograničavanja predviđenih pobijanim aktima provodi nadzor kako bi se utvrdilo jesu li u skladu s temeljnim pravima i načelom proporcionalnosti.

- 20 Valja podsjetiti na to da, iako u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a Sud Europske unije načelno nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP ni za akte donesene na temelju tih odredbi, Ugovorima se ipak izričito određuju dvije iznimke od tog načela. Naime, s jedne strane, člankom 24. stavkom 1. drugi podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. drugim stavkom UFEU-a predviđa se da je Sud Europske unije nadležan za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a. S druge strane, člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a Sudu se dodjeljuje nadležnost za nadzor zakonitosti određenih odluka iz članka 275. drugog podstavka UFEU-a. Potonjom se pak odredbom predviđa nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka Vijeća, donesenih na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba (presuda od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 60.).
- 21 Stoga, kad je riječ o aktima donesenima na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, njihov pojedinačni utjecaj daje mogućnost pristupa sudovima Unije u skladu s člankom 275. stavkom drugim UFEU-a (vidjeti presudu od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 103. i navedenu sudsku praksu; presudu od 13. rujna 2018., *Gazprom Neft/Vijeće*, T-735/14 i T-799/14, EU:T:2018:548, t. 53.).
- 22 U tom pogledu valja naglasiti da je Sud presudio da se člancima 4. i 4.a Odluke 2014/512 predviđaju mjere čije je područje primjene određeno upućivanjem na objektivne kriterije, osobito na kategorije projekata istraživanja i proizvodnje nafte. Suprotno tomu, te mjere nisu usmjerene na točno određene fizičke ili pravne osobe, nego se primjenjuju na sve subjekte koji sudjeluju u prodaji, opskrbi, prijenosu ili izvozu na koje se odnosi obveza prethodnog odobrenja i na sve pružatelje povezanih usluga općenito (presuda od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 97.). Sud je tako utvrdio da te mjere nisu mjere protiv fizičkih ili pravnih osoba u smislu članka 275. drugog stavka UFEU-a, nego mjere opće primjene i da nije nadležan za nadzor njihove valjanosti (presuda od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 98. i 99.).
- 23 Usto, kad je riječ o članku 1. stavku 2. točkama (b) do (d) i članku 1. stavku 3., članku 7. i Prilogu III. Odluci 2014/512, Sud je utvrdio da je predmet tih mjera definiran upućivanjem na posebne subjekte. Presudio je da se tim odredbama osobito zabranjuje izvršenje različitih financijskih transakcija s obzirom na subjekte navedene u Prilogu III. navedenoj odluci i da je nadležan za odlučivanje o njihovoj valjanosti (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 100. i 107.).
- 24 Prema tome, time što je utvrdilo kriterije koji omogućuju identifikaciju fizičke ili pravne osobe i time što je navelo njezino ime u prilogu odluci donesenoj na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, Vijeće donosi mjere ograničavanja protiv predmetne fizičke ili pravne osobe, unatoč okolnosti da se takve mjere mogu isto tako pojedinačno odnositi na druge subjekte (vidjeti u tom smislu presude od 28. ožujka 2017., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 104. i od 13. rujna 2018., *Gazprom Neft/Vijeće*, T-735/14 i T-799/14, EU:T:2018:548, t. 54.).

- 25 U ovom slučaju, zabrana predviđena člankom 4.e Odluke 2014/512, kako je unesen člankom 1. točkom 2. pobijane odluke, odnosi se na „sv[e] zrakoplov[e] kojima upravljaju ruski zračni prijevoznici, uključujući marketinške prijevoznike u okviru dogovora o letovima pod skupnom oznakom ili o rezervaciji kapaciteta, [te na] bilo koji zrakoplov registriran u Rusiji, ili [na] zrakoplove koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela”.
- 26 U tom pogledu valja utvrditi da se područje primjene mjere o kojoj je riječ određuje upućivanjem na objektivne kriterije, odnosno kategorije zrakoplova. Naime, predmetne mjere odnose se na zrakoplove kojima upravljaju ruski zračni prijevoznici, uključujući marketinške prijevoznike u okviru dogovora o letovima pod skupnom oznakom ili o rezervaciji kapaciteta, zrakoplove registrirane u Rusiji i one koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela. Stoga se predmetne mjere ograničavanja ne odnose na točno određene fizičke ili pravne osobe, nego se primjenjuju na sve zrakoplove koji ispunjavaju prethodno navedene kriterije.
- 27 Usto, točno je da iz sudske prakse proizlazi da su mjere ograničavanja istodobno slične i aktima opće primjene jer jednoj općoj i apstraktnoj kategoriji adresata zabranjuju stavljanje na raspolaganje gospodarskih izvora subjektima na koje se odnose njihovi prilozi i pojedinačnim odlukama koje se odnose na te subjekte (vidjeti presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 102. i navedenu sudsku praksu). Međutim, u ovom slučaju valja naglasiti da mjere ograničavanja uvedene na temelju članka 4.e Odluke 2014/512, kako je izmijenjena pobijanom odlukom, nisu osmišljene na takav način i da se u navedenom članku ne upućuje ni na jedan prilog. Naime, prema sudskoj praksi navedenoj u točki 21. ove presude, pojedinačni utjecaj akata daje mogućnost pristupa sudovima Unije u skladu s člankom 275. drugim stavkom UFEU-a.
- 28 U tim okolnostima valja utvrditi da mjere uvedene člankom 4.e Odluke 2014/512, kako je izmijenjena pobijanom odlukom, nisu mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba u smislu članka 275. drugog stavka UFEU-a, nego mjere opće primjene.
- 29 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje tužiteljčinim argumentom kojim se opravdava nadležnost sudova Unije zbog navodne povrede načela proporcionalnosti i temeljnih prava jer se, prema sudskoj praksi, argumentima koji se odnose isključivo na meritum tužbe ne može dovesti u pitanje nenadležnost Općeg suda za odlučivanje o tužbi za poništenje odredbe pobijane odluke (vidjeti u tom smislu rješenje od 3. srpnja 2007., Commune de Champagne i dr./Vijeće i Komisija, T-212/02, EU:T:2007:194, t. 217.).
- 30 S obzirom na prethodna razmatranja, valja utvrditi da Opći sud nije nadležan za nadzor valjanosti članka 4.e Odluke 2014/512, kako je izmijenjena. Slijedom toga, u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijane odluke, tužbu treba odbaciti jer je podnesena sudu koji nije nadležan za odlučivanje o njoj.

Dopuštenost tužbe u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijane uredbe

- 31 Vijeće ističe da je tužba nedopuštena u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijane uredbe. Iako Vijeće priznaje da je članak 3.d stavak 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, regulatorni akt koji se izravno odnosi na tužiteljicu jer je ta odredba sprečava da se koristi svojom dozvolom privatnog pilota, suprotno tomu, tvrdi da navedena odredba podrazumijeva provedbene

mjere. Stoga bi tužiteljica trebala dokazati da se pobijana uredba na nju ne odnosi samo izravno, nego i osobno. Međutim, prema mišljenju Vijeća, pobijana uredba ne odnosi se osobno na tužiteljicu.

- 32 Usto, kad je riječ o tužiteljčinim tvrdnjama koje se odnose na posljedice za njezinu situaciju koje proizlaze iz tumačenja članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, Vijeće tvrdi da donošenjem te odredbe njegova namjera nije bila zabraniti ruskim državljanima koji posjeduju dozvolu privatnog pilota da se koriste tom dozvolom kako bi privatno letjeli zrakoplovom koji nije registriran u Rusiji i koji nije u njihovu vlasništvu ili zakupu. Prema mišljenju Vijeća, izraz „pod drugim nadzorom” iz članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, treba shvatiti samo u smislu gospodarskog ili financijskog nadzora. Vijeće tvrdi da to tumačenje odgovara cilju pobijanih akata, a to je izvršavanje pritiska na predsjednika Ruske Federacije i rusku vladu da prestanu djelovati kako bi destabilizirali Ukrajinu. Vijeće pojašnjava da se takav cilj ne može postići ograničenjima donesenima protiv ruskih fizičkih osoba samo zato što upravljaju zrakoplovom. Usto, podsjeća na to da, kada tekst može imati više od jednog tumačenja, prednost valja dati tumačenju koje odredbu čini sukladnom s Ugovorima. Stoga smatra da se prihvatanjem tumačenja koje zagovara, člankom 3.d stavkom 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, ne mogu povrijediti odredbe Ugovora ili Povelje o temeljnim pravima.
- 33 Komisija tvrdi da pobijana uredba, iako je regulatorni akt, podrazumijeva provedbene mjere, tako da tužiteljica treba dokazati da se ona izravno i osobno odnosi na nju. Međutim, kao i Vijeće, Komisija tvrdi da se navedena uredba ne odnosi osobno na tužiteljicu.
- 34 Kad je riječ o tumačenju članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, Komisija tvrdi da pojam „nadzor” treba tumačiti široko, na način da se smatra da osoba „nadzire” zrakoplov ako ima tehnički ili operativni nadzor nad njime, osobito ako privatno leti kao pilot. Prema Komisijinu mišljenju, upućivanje na „drugi” nadzor potvrđuje neograničavajuću prirodu pojma nadzora. Navodi da se u zakonodavstvu koje se odnosi na mjere ograničavanja upotrebljavaju pojmovi „posjedovanje, vlasništvo i nadzor” u pogledu zamrzavanja financijskih sredstava kako bi se odredilo osobno područje primjene mjere i da se u tom kontekstu pojam „nadzor” upotrebljava u financijskom smislu. Međutim, to se tumačenje ne može primijeniti na ovaj slučaj u kojem je pitanje nadzora relevantno za određivanje zrakoplova kojem je zabranjeno slijetanje na područje Unije. Naposljetku, primjena širokog tumačenja odgovara cilju da se izbjegne zaobilaženje mjera ograničavanja.
- 35 Tužiteljica tvrdi da je njezina tužba dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijane uredbe. Iako priznaje da ta uredba nije upućena njoj, tvrdi da odredbe te uredbe koje osporava na nju izravno utječu. Smatra da to što Komisija, EASA i DAC primjenjuju tumačenje članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, u skladu s kojim ona nadzire zrakoplov na način da može odlučiti o tome kada i gdje navedeni zrakoplov leti, za posljedicu, u skladu s tom odredbom, ima to da je spriječena koristiti se svojom dozvolom privatnog pilota. Tužiteljica smatra i da se pobijana uredba osobno odnosi na nju i, u svakom slučaju, da je riječ o regulatornom aktu koji ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 36 Usto, kad je riječ o tumačenju članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, smatra da pojam „nadzor” treba značiti gospodarski ili financijski nadzor nad zrakoplovom, tako da se na nju ne odnosi zabrana predviđena navedenom odredbom i da se ona može i dalje koristiti svojom dozvolom privatnog pilota.

- 37 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere.
- 38 Međutim, s obzirom na to da je uvjet izravnog utjecaja zajednički drugom i trećem dijelu rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i da, prema sudskoj praksi, taj uvjet ima isto značenje u svakom od tih dijelova rečenice (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2022., *Nord Stream 2/Parlement i Vijeće*, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 73.), valja ispitati je li navedeni uvjet ispunjen.
- 39 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjet prema kojem se mjera koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu, kako je to predviđeno člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno da osporavana mjera, s jedne strane, izravno proizvodi učinke na pravni položaj te osobe i, s druge strane, da ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ta provedba u potpunosti automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 22. lipnja 2021., *Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu)*, C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 61. i navedenu sudsku praksu).
- 40 U ovom slučaju, kako bi se utvrdilo odnose li se mjere ograničavanja o kojima je riječ izravno na tužiteljicu, najprije valja ispitati je li ona obuhvaćena područjem primjene članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 883/2014, kako je izmijenjena.
- 41 U tu svrhu valja utvrditi kako treba tumačiti pojam „nadzor” nad zrakoplovom.
- 42 Prema sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio (vidjeti presudu od 10. srpnja 2014., *D. i G.*, C-358/13 i C-181/14, EU:C:2014:2060, t. 32. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Na prvom mjestu, iz samog teksta članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, proizlazi da se zabrana predviđena tom odredbom odnosi na sve zrakoplove kojima upravljaju ruski zračni prijevoznici, sve zrakoplove registrirane u Rusiji i sve zrakoplove koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu, zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela.
- 44 U tom pogledu, doslovno tumačenje pojma „drugi nadzor” nad zrakoplovom koji nije registriran u Rusiji može dovesti do zaključka da taj pojam obuhvaća, kao što to tvrdi Vijeće, samo gospodarski ili financijski nadzor ili, kao što to tvrdi Komisija, i „tehnički ili operativni” nadzor, tako da se zabrana može odnositi na zrakoplov kojim upravlja fizička osoba ruskog državljanstva.
- 45 Na drugom mjestu, kad je riječ o kontekstualnom tumačenju pojma zrakoplova „pod drugim nadzorom” koji nije registriran u Rusiji, valja istaknuti, kao prvo, da se pobijanom uredbom izmjenjuje Uredba br. 833/2014, kojom se predviđaju sektorske mjere ograničavanja gospodarske prirode donesene na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a. Kao drugo, valja naglasiti da se izraz „pod drugim nadzorom” nastavlja na pojmove „u vlasništvu” i „zakupu”, odnosno pojmove koji upućuju na izraze relevantne s gospodarskog ili financijskog stajališta. Kao treće, kao što to priznaje Komisija, pojam „nadzor” upotrebljava se u gospodarskom ili financijskom smislu u okviru drugih odredbi Uredbe br. 833/2014 za određivanje osobnog područja primjene sektorskih mjera ograničavanja (vidjeti primjerice članak 2. stavak 4. točke (e) i (f) i članak 3. stavak 6. točku (b) navedene uredbe) ili Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o

mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6. i ispravak SL 2014., L 121, str. 60.) za osobne mjere ograničavanja u području zamrzavanja financijskih sredstava ili gospodarskih izvora (vidjeti članak 2. stavak 1. navedene uredbe).

- 46 Na trećem mjestu, kad je riječ o teleološkom tumačenju pojma „drugi nadzor” nad zrakoplovom koji nije registriran u Rusiji, kao prvo, valja naglasiti da je cilj pobijane uredbe, među ostalim, izvršavanje najvećeg pritiska na ruska tijela kako bi ona okončala svoja djelovanja i svoje politike destabiliziranja Ukrajine kao i vojnu agresiju prema toj zemlji (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 163.).
- 47 U ovom slučaju valja smatrati, poput Vijeća, da uvođenje ograničenja za zrakoplove koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom s gospodarskog ili financijskog stajališta pridonosi takvom pritisku na ruska tijela. Naime, takva ograničenja, s obzirom na to da gospodarski utječu na ruski zrakoplovni sektor, pridonose cilju povećanja troškova djelovanja Ruske Federacije čiji je cilj podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., Rosneft i dr./Vijeće, T-715/14, neobjavljenu, EU:T:2018:544, t. 157. i navedenu sudsku praksu).
- 48 Kao drugo, kad je riječ o mogućoj potrebi primjene širokog tumačenja članka 3.d stavka 1. Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, kako bi se izbjegla svaka opasnost od zaobilaženja mjera ograničavanja koje su povezane s brojnim mogućnostima korištenja zračnog prijevoza prikrivanjem identiteta i državljanstva korisnika, dovoljno je utvrditi da je, suprotno onomu što tvrdi Komisija (vidjeti točku 33. ove presude), mogućnost prikrivanja identiteta i državljanstva korisnika obuhvaćena pojmom „nadzor” u gospodarskom ili financijskom smislu, a ne u „tehničkom” ili „operativnom” smislu.
- 49 Kao treće, valja podsjetiti na to da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se načelom proporcionalnosti, kao jednim od općih načela prava Unije i koje je navedeno u članku 5. stavku 4. UEU-a, zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju omogućavati ostvarivanje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni dotičnim propisom, te ne smiju premašivati ono što je nužno za postizanje navedenih ciljeva (presude od 15. studenoga 2012., Al-Aqsa/Vijeće i Nizozemska/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 122. i od 24. studenoga 2021., Assi/Vijeće, T-256/19, EU:T:2021:818, točka 194. (neobjavljena)).
- 50 U tom pogledu, kao što to tvrdi Vijeće, valja naglasiti da, iako uvođenje ograničenja za ruske osobe i subjekte koji s gospodarskog ili financijskog stajališta nadziru zrakoplov koji nije registriran u Rusiji pridonosi izvršavanju pritiska na ruskog predsjednika i njegovu vladu, isto ne vrijedi za ograničenja protiv ruskih fizičkih osoba koje samo „upravljaju” takvim zrakoplovom. Slijedom toga, valja utvrditi da je zabrana slijetanja na područje Unije, uzlijetanja s njega ili njegova prelijetanja koja se primjenjuje na sve zrakoplove koje s „tehničkog ili operativnog” stajališta nadzire ruski državljanin, s obzirom na to da ona uključuje ruske državljane koji imaju dozvolu privatnog pilota, očito neprikladna s obzirom na cilj izvršavanja pritiska na ruskog predsjednika i njegovu vladu kojim se mogu prekinuti povrede međunarodnog prava i očuvati teritorijalna cjelovitost Ukrajine.
- 51 Stoga, prema sudskoj praksi, kada tekst sekundarnog prava može imati više od jednog tumačenja, prednost valja dati tumačenju koje odredbu čini sukladnom s Ugovorom, a ne tumačenju koje bi je učinilo neusklađenom s njime (vidjeti presudu od 4. svibnja 2016., Philip Morris Brands i dr., C-547/14, EU:C:2016:325, t. 70. i navedenu sudsku praksu). Stoga valja utvrditi da članak 3.d

Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena, treba tumačiti na način da se zabrana slijetanja na područje Unije, uzlijetanja s njega ili njegova prelijetanja, koja se primjenjuje na „sv[e] zrakoplov[e] koji nisu registrirani u Rusiji, a koji su u vlasništvu ili zakupu ili pod drugim nadzorom bilo koje ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela”, odnosi na sve zrakoplove koji nisu registrirani u Rusiji i koje s gospodarskog ili financijskog stajališta nadzire ruska fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo, pri čemu to nema utjecaj na situaciju u kojoj se, kao u ovom slučaju, ruski državljanin koji posjeduje dozvolu privatnog pilota koristi tom dozvolom za upravljanje zrakoplovom koji nije registriran u Rusiji, a koji nije u vlasništvu ili zakupu ruske fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela.

- 52 Iz toga slijedi da situacija tužiteljice, koja nema u vlasništvu ili zakupu zrakoplov koji nije registriran u Rusiji i nema nikakav gospodarski ili financijski nadzor nad takvim zrakoplovom, nije obuhvaćena područjem primjene članka 3.d Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjena. Stoga se zabrana predviđena navedenim člankom ne odnosi izravno na nju, tako da ona nema aktivnu procesnu legitimaciju da zahtijeva poništenje te odredbe (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 21. prosinca 2016., Vijeće/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, t. 132. i 133.).
- 53 Slijedom toga, tužbu treba odbaciti kao nedopuštenu u dijelu u kojem se odnosi na poništenje pobijane uredbe.
- 54 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbu valja odbaciti u cijelosti, djelomično jer je podnesena sudu koji nije nadležan za odlučivanje o njoj i djelomično jer je nedopuštena.

Troškovi

- 55 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, u skladu s člankom 135. stavkom 1. Poslovnika, kad to zahtijeva pravičnost, Opći sud može odlučiti da stranka koja ne uspije u postupku, osim vlastitih troškova, snosi samo dio troškova druge stranke ili da ih ne snosi uopće.
- 56 U ovom slučaju Opći sud smatra da, s obzirom na poteškoće u tumačenju pojma „drugi nadzor” nad zrakoplovom, koje su u određenoj mjeri mogle pogodovati nastanku ovog spora, iako tužiteljica nije uspjela u svojim zahtjevima, pravedna ocjena svih okolnosti slučaja zahtijeva da se odluči da tužiteljica i Vijeće snose vlastite troškove.
- 57 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Komisija će stoga snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbacuje.**
- 2. Ekaterina Islentyeva i Vijeće Europske unije snosit će svatko vlastite troškove.**
- 3. Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Kaléda

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 20. prosinca 2023.

Potpisi