



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 20 december 2023 \*

”Talan om ogiltigförklaring – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Förbud för varje icke-ryskregistrerat luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ, tillstånd att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium – Artikel 4e i beslut 2014/512/Gusp – Tribunalens bristande behörighet – Artikel 3d i förordning (EU) nr 833/2014 – Talerätt saknas – Avvisning”

I mål T-233/22,

**Jekaterina Islentjeva**, Strassen (Luxemburg), företrädd av F. Moyses och V. Sulea, advokater,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, företrädd av V. Piessevaux och M.-C. Cadilhac, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av J.-F. Brakeland, C. Giolito, K. Simonsson, M. Carpus Carcea och B. Sasinowska, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden D. Spielmann, samt domarna R. Mastroianni, M. Brkan, I. Gâlea (referent) och S.L. Kaléda,

justitiesekreterare: handläggaren H. Eriksson,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

\* Rättegångsspråk: franska.

efter förhandlingen den 10 oktober 2023,

följande

### Dom

- 1 Sökanden, Jekaterina Islentjeva, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av dels rådets beslut (Gusp) 2022/335 av den 28 februari 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 57, 2022, s. 4) (nedan kallat det angripna beslutet), dels rådets förordning (EU) 2022/334 av den 28 februari 2022 om ändring av rådets förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 57, 2022, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen) (nedan gemensamt kallade de angripna rättsakterna).

### Bakgrund

- 2 Förevarande mål rör de restriktiva åtgärder som Europeiska unionen har vidtagit på grund av de åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.
- 3 Sökanden har både luxemburgskt och ryskt medborgarskap. Hon innehar ett privatflygarcertifikat utfärdat av Direction de l'aviation civile du Grand-Duché de Luxembourg (direktoratet för civil luftfart i Storhertigdömet Luxemburg, DAC). Innan de angripna rättsakterna antogs använde hon sig av luftfartyg tillhörande den luxemburgska ideella föreningen Avia Sport II, som är baserad på flygplatsen Luxembourg-Findel (Luxemburg), för att flyga över Luxemburg, Frankrike, Tyskland, Belgien och Förenade kungariket. Hon flög ensam eller med en instruktör, alltid i egenskap av befälhavare i den mening som avses i punkt 93 i bilaga I till kommissionens förordning (EU) nr 965/2012 av den 5 oktober 2012 om tekniska krav och administrativa förfaranden i samband med flygdrift enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 216/2008 (EUT L 296, 2012, s. 1). År 2021 utförde hon fjorton flygningar.
- 4 I mars 2014 annekterade Ryska federationen olagligt Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol och har sedan dess fortlöpande genomfört åtgärder för att destabilisera östra Ukraina. Som svar härpå har Europeiska unionen infört restriktiva åtgärder, som reaktion på Ryska federationens åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och som svar på Ryska federationens olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol.
- 5 Den 24 februari 2022 tillkännagav Ryska Federationens president att en militär operation skulle inledas i Ukraina och samma dag attackerade de ryska väpnade styrkorna Ukraina på flera platser i landet.
- 6 Den 28 februari 2022, inom ramen för en rad restriktiva åtgärder – som bland annat innebar att unionens luftrum skulle stängas för vissa kategorier av luftfartyg, samt inbegrep SWIFT-systemet och den ryska centralbankens resurser – antog Europeiska unionens råd det angripna beslutet med stöd av artikel 29 FEUF och den angripna förordningen med stöd av artikel 215 FEUF.

7 I artikel 4e i rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), som införts genom artikel 1.2 i det angripna beslutet, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska i överensstämmelse med sina nationella bestämmelser och lagar samt i överensstämmelse med internationell rätt, särskilt relevanta internationella avtal om civil luftfart vägra varje luftfartyg som flygs av ryska lufttrafikföretag, inbegripet som marknadsansvarigt lufttrafikföretag enligt avtal om gemensam linjebeteckning eller reserverad platskapacitet, eller varje ryskregistrerat luftfartyg, eller varje icke-ryskregistrerat luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ, tillstånd att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium.

2. Punkt 1 ska inte gälla i fråga om nödlandning eller vid överflygning till följd av en nödsituation.

3. Genom undantag från punkt 1 får behöriga myndigheter tillåta ett luftfartyg att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium om de behöriga myndigheterna på förhand har fastställt att landningen, starten eller överflygningen är nödvändig för humanitära ändamål eller för andra ändamål som är förenliga med målen i detta beslut.

4. Den eller de berörda medlemsstaterna ska underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om varje tillstånd som beviljats enligt punkt 3, inom två veckor från beviljandet.”

8 Artikel 3d i rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1), som införts genom artikel 1.2 i den angripna förordningen, har följande lydelse:

”1. Det ska vara förbjudet för luftfartyg som flygs av ryska lufttrafikföretag, inbegripet som marknadsansvarigt lufttrafikföretag enligt avtal om gemensam linjebeteckning eller reserverad platskapacitet, eller för ryskregistrerade luftfartyg, eller för icke-ryskregistrerade luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ, att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium.

2. Punkt 1 ska inte gälla i fråga om nödlandning eller vid överflygning till följd av en nödsituation.

3. Genom undantag från punkt 1 får behöriga myndigheter tillåta ett luftfartyg att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium om behöriga de myndigheterna på förhand har fastställt att landningen, starten eller överflygningen är nödvändig för humanitära ändamål eller för andra ändamål som är förenliga med målen i denna förordning.

4. Den eller de berörda medlemsstaterna ska underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om varje tillstånd som beviljats enligt punkt 3, inom två veckor från beviljandet.”

9 Efter att ha antagit de angripna rättsakterna upprättade både Europeiska kommissionen och Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (Easa) en handling eller ett avsnitt på sin webbplats med svar på vanligt förekommande frågor avseende dessa rättsakter. Enligt den handling som kommissionen offentliggjorde den 21 mars 2022 omfattade det förbud som införts genom de angripna rättsakterna personer med dubbelt medborgarskap, det vill säga med medborgarskap i Ryssland och i en av unionens medlemsstater, samt privata flygningar. I de svar på vanligt förekommande frågor som offentliggjordes på Easa:s webbplats den 15 mars 2023 uppgavs också att nämnda förbud var tillämpligt på personer med dubbelt medborgarskap, ryskt och i en

medlemsstat. Det angavs även att detta förbud var tillämpligt när en rysk person flög privat i egenskap av pilot och således kontrollerade när och var luftfartyget framfördes, med undantag för fall då personen i fråga flög i egenskap av anställd vid ett icke-ryskt lufttrafikföretag, eftersom vederbörande i ett sådant fall inte kontrollerade luftfartyget.

- 10 Ledningen för flygplatsen Luxembourg-Findel publicerade ett ”notice to airmen” (NOTAM, meddelanden till piloter) med information om de restriktiva åtgärder som vidtagits inom luftfartssektorn genom de angripna rättsakterna.
- 11 Den 21 april 2022 uppgav CAD, som svar på en fråga från sökandens ombud, bland annat att de förklaringar som framgick av Easa:s webbplats byggde på ett gemensamt synsätt inom unionen och en enhetlig tolkning hos kommissionens tjänsteavdelningar. DAC preciserade även att begreppet kontroll skulle tolkas extensivt, så att det innefattade faktisk och materiell kontroll över ett luftfartyg och inte enbart ekonomisk och finansiell kontroll.

### **Parternas yrkanden**

- 12 Sökanden har, efter att ha klargjort sina yrkanden som svar på en fråga som ställdes under förhandlingen, yrkat att tribunalen ska
  - fastställa att talan kan tas upp till prövning,
  - ogiltigförklara den angripna förordningen, i den del den inför artikel 3d i förordning nr 833/2014, och det angripna beslutet, i den del den inför artikel 4e i beslut 2014/512,
  - tillerkänna henne rätt att nyttja sitt privatflygarcertifikat och att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium, samt
  - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 13 Rådet har, med stöd av kommissionen, yrkat att tribunalen ska
  - i första hand avvisa talan,
  - i andra hand ogilla talan såsom ogrundad, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Rättslig bedömning**

***Tribunalens behörighet att pröva talan i den del den avser att tribunalen ska tillerkänna sökanden rätt att nyttja sitt privatflygarcertifikat och att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium***

- 14 Genom ett av sina yrkanden har sökanden gjort gällande att tribunalen ska tillerkänna henne rätten att nyttja sitt privatflygarcertifikat samt att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium.

- 15 I detta avseende räcker det att erinra om att inom ramen för en laglighetsprövning enligt artikel 263 FEUF, är tribunalen inte behörig att meddela fastställelse domar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 december 2003, Italien/kommissionen, C-224/03, ej publicerad, EU:C:2003:658, punkterna 20 och 21, och dom av den 4 februari 2009, Omya/kommissionen, T-145/06, EU:T:2009:27, punkt 23).
- 16 Av det ovan anförda följer att talan ska avvisas i den del den syftar till att tribunalen ska tillerkänna sökanden rätt att nyttja sitt privatflygarcertifikat samt att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium, eftersom den har väckts vid en domstol som saknar behörighet att pröva den.

***Huruvida tribunalen är behörig att pröva talan i den del den avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet***

- 17 Rådet har gjort gällande att tribunalen saknar behörighet att pröva det angripna beslutets lagenlighet. Rådet har härvid gjort gällande att enligt artikel 275 FEUF är unionsdomstolarna inte behöriga att pröva en talan om ogiltigförklaring av restriktiva åtgärder som införts genom ett beslut som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och som utgör åtgärder med allmän giltighet. I förevarande fall har rådet gjort gällande att förbudet i artikel 4e i beslut 2014/512, i dess lydelse enligt det angripna beslutet, är en allmän åtgärd vars tillämpningsområde bestäms utifrån objektiva kriterier, bland annat luftfartygskategorier, och att den inte riktar sig till vissa angivna fysiska eller juridiska personer.
- 18 Kommissionen anser att tribunalen är behörig att pröva lagenligheten av alla åtgärder som vidtas med stöd av artikel 215 FEUF, samt att kontrollera lagenligheten av restriktiva åtgärder som antagits med stöd av artikel 29 FEU. Kommissionen anser att rådets resonemang grundas på en ”mekanisk” tolkning av ordalydelsen i artikel 275 FEUF, och att det finns undantag från unionsdomstolens bristande behörighet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionsdomstolen är dessutom behörig att pröva lagenligheten av förordningar som antagits med stöd av artikel 215.1 FEUF, samt beslut som antagits inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken med stöd av artikel 29 FEU. Slutligen kan unionsdomstolens behörighet inte följa av en påstådd subjektivitet i kriteriet ”kontroll”.
- 19 Sökanden har bestridit rådets argument. Sökanden har gjort gällande att undantaget med innebörden att Gusp inte omfattas av Europeiska unionens domstols behörighet enligt artikel 275 FEUF ska tolkas restriktivt. Sökanden anser att räckvidden av den aktuella restriktiva åtgärden inte bestäms utifrån objektiva kriterier. Enligt sökanden påverkar de åtgärder som antagits genom de angripna rättsakterna inte bara Ryska federationen, utan även sådana tredjemän som ryska medborgare. Dessutom är begreppet kontroll av luftfartyget, såsom det tolkats av unionsinstitutionerna, ett subjektivt kriterium. Sökanden har vidare gjort gällande att tribunalens behörighet även följer av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som medger att befintliga bestämmelser ska tolkas, med iakttagande av fördragen, på ett sådant sätt att de kan säkerställa att grundläggande rättigheter och friheter iakttas. Sökanden har tillagt att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i de angripna rättsakterna måste kunna bli föremål för kontroll, så att det kan avgöras huruvida de är förenliga med de grundläggande rättigheterna och proportionalitetsprincipen.
- 20 Tribunalen noterar härvidlag följande. Enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF är Europeiska unionens domstol visserligen, i princip, inte behörig att pröva bestämmelser som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller

akter som antagits med stöd av dessa bestämmelser, men fördragen ger uttryckligen två undantag till denna huvudregel. I såväl artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU som artikel 275 andra stycket FEUF föreskrivs nämligen att Europeiska unionens domstol är behörig att kontrollera att artikel 40 FEU följs. Vidare ges nämnda domstol i artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU behörighet att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket FEUF. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att Europeiska unionens domstol är behörig att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF, om kontroll av lagenligheten av sådana beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av bestämmelser om Gusp (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 60).

- 21 Vad gäller rättsakter som har antagits på grundval av bestämmelser om Gusp, är möjligheten att väcka talan vid unionsdomstolen i enlighet med artikel 275 andra stycket FEUF således beroende av rättsakternas individuella karaktär (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 103 och där angiven rättspraxis, dom av den 13 september 2018, Gazprom Neft/rådet, T-735/14 och T-799/14, EU:T:2018:548, punkt 53).
- 22 I detta hänseende ska det understrykas att domstolen har slagit fast att i artiklarna 4 och 4a i beslut 2014/512 införde åtgärder vilkas tillämpningsområde bestämdes utifrån objektiva kriterier, däribland kategorier avseende oljeprospektering och oljeutvinning. Dessa åtgärder riktades däremot inte mot vissa angivna fysiska eller juridiska personer, utan var tillämpliga på samtliga aktörer som bedrev sådan försäljning, leverans, överföring eller export som omfattades av skyldigheten att erhålla ett förhandsgodkännande, samt aktörer som tillhandahöll kringtjänster i allmänhet (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 97). Domstolen har följaktligen slagit fast att dessa åtgärder inte utgjorde åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF, utan åtgärder med allmän räckvidd som domstolen inte var behörig att pröva giltigheten av (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 98 och 99).
- 23 Vad vidare gäller artikel 1.2 b–d, artikel 7.3 och bilaga III till beslut 2014/512, har domstolen konstaterat att föremålet för dessa åtgärder angivits med hänvisning till särskilt angivna enheter. Domstolen har nämligen slagit fast att dessa bestämmelser bland annat förbjöd olika finansiella transaktioner avseende de enheter som var upptagna i bilaga III till nämnda beslut, och att den var behörig att pröva giltigheten av dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 100 och 107).
- 24 När rådet fastställer kriterier som gör det möjligt att identifiera en fysisk eller juridisk person och beslutar att uppföra denna person i bilagan till ett beslut som antagits med stöd av bestämmelserna om Gusp, vidtar det således restriktiva åtgärder mot den berörda fysiska eller juridiska personen, trots att sådana åtgärder även kan vara riktade individuellt mot andra enheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 104, och dom av den 13 september 2018, Gazprom Neft/rådet, T-735/14 och T-799/14, EU:T:2018:548, punkt 54).
- 25 I förevarande fall åsyftar det förbud som uppställs i artikel 4e i beslut 2014/512, som införts genom artikel 1.2 i det angripna beslutet, ”varje luftfartyg som flygs av ryska lufttrafikföretag, inbegripet som marknadsansvarigt lufttrafikföretag enligt avtal om gemensam linjebeteckning eller reserverad platskapacitet, [samt] varje ryskregistrerat luftfartyg, eller varje icke-ryskregistrerat luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ”.

- 26 I detta avseende kan det konstateras att tillämpningsområdet för den aktuella åtgärden definieras utifrån objektiva kriterier, närmare bestämt luftfartygskategorier. De aktuella åtgärderna avser nämligen luftfartyg som flygs av ryska lufttrafikföretag, inbegripet som marknadsansvarigt lufttrafikföretag enligt avtal om gemensam linjebeteckning eller reserverad platskapacitet, ryskregistrerade luftfartyg, samt icke-ryskregistrerade luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ. De aktuella restriktiva åtgärderna riktar sig således inte mot vissa angivna fysiska eller juridiska personer, utan är tillämpliga på samtliga luftfartyg som uppfyller ovannämnda kriterier.
- 27 Rättspraxis ger dessutom vid handen att de restriktiva åtgärderna kan betraktas både som rättsakter med allmän räckvidd – då de innehåller ett förbud för en allmän och abstrakt grupp adressater mot att ställa ekonomiska resurser till förfogande för enheter som uppförts i förteckningarna i bilagorna – och som en rad individuella beslut i förhållande till dessa enheter (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 102 och där angiven rättspraxis). I förevarande fall ska det emellertid understrykas att de restriktiva åtgärder som införts med stöd av artikel 4e i beslut 2014/512, i dess lydelse enligt det angripna beslutet, inte är utformade på detta sätt och att det i nämnda artikel inte hänvisas till någon bilaga. I enlighet med den rättspraxis det erinrats om i punkt 21 ovan är möjligheten att väcka talan vid unionsdomstolen i enlighet med artikel 275 andra stycket FEUF således beroende av rättsakternas individuella karaktär.
- 28 Under dessa omständigheter kan det konstateras att de åtgärder som införts genom artikel 4e i beslut 2014/512, i dess lydelse enligt det angripna beslutet, inte utgör restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF, utan åtgärder med allmän räckvidd.
- 29 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument att unionsdomstolarnas behörighet kan grundas på ett påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen och grundläggande rättigheter, eftersom det följer av rättspraxis att argument som uteslutande hänför sig till prövningen av målet i sak inte kan påverka det förhållandet att tribunalen saknar behörighet att pröva en talan om ogiltigförklaring av en bestämmelse i det beslut som angripits (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 3 juli 2007, Commune de Champagne m.fl./rådet och kommissionen, T-212/02, EU:T:2007:194, punkt 217).
- 30 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att den inte är behörig att pröva giltigheten av artikel 4e i beslut 2014/512 i dess ändrade lydelse. Talan ska följaktligen avvisas i den del den avser ogiltigförklaring av det angripna beslutet, då den har väckts vid en domstol som saknar behörighet att pröva den.

***Huruvida talan kan tas upp till prövning i den del den avser ogiltigförklaring av den angripna förordningen***

- 31 Rådet har gjort gällande att talan inte kan tas upp till prövning i den del den avser ogiltigförklaring av den angripna förordningen. Rådet har visserligen medgett att artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, visserligen är en regleringsakt som direkt berör sökanden såtillvida denna bestämmelse hindrar sökanden från att använda sitt privatflygarcertifikat, men har likväl gjort gällande att nämnda bestämmelse innehåller genomförandeåtgärder. Sökanden måste således visa att hon är såväl direkt som personligen berörd av den angripna förordningen. Enligt rådet är sökanden emellertid inte personligen berörd av den angripna förordningen.

- 32 När det gäller sökandens påståenden om de konsekvenser för hennes situation som denna tolkning av artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, ger upphov till, har rådet påpekat att dess avsikt med att anta denna bestämmelse inte var att förbjuda ryska medborgare med privatflygarcertifikat att nyttja dessa certifikat för att, för privat bruk, flyga icke-ryskregistrerade luftfartyg som de inte själva äger eller chartrar. Enligt rådet ska uttrycket ”på annat sätt kontrolleras av” i artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, förstås så, att det endast avser ekonomisk eller finansiell kontroll. Rådet har hävdad att denna tolkning är förenlig med de ändamål som eftersträvas med de angripna rättsakterna, det vill säga att utöva påtryckningar på Ryska federationens president och regering, för att de ska upphöra med deras agerande som destabiliserar Ukraina. Rådet har preciserat att ett sådant ändamål inte kan uppnås genom att anta restriktioner mot ryska fysiska personer enbart av det skälet att de framför luftfartyg. Rådet har dessutom erinrat om att när en text kan tolkas på flera sätt ska den tolkning som innebär att bestämmelsen anses förenlig med fördragen ges företräde. Rådet anser således att om artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, tolkas såsom denna institution förespråkar, kan denna bestämmelse inte anses strida mot bestämmelserna i fördragen eller i stadgan om de grundläggande rättigheterna.
- 33 Kommissionen har hävdad att den angripna förordningen förvisso är en regleringsakt men att den också medför genomförandeåtgärder, vilket innebär att sökanden måste visa att hon berörs direkt och personligen av nämnda förordning. I likhet med rådet har kommissionen hävdad att sökanden inte berörs personligen av den angripna förordningen.
- 34 När det gäller tolkningen av artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, har kommissionen gjort gällande att begreppet kontroll ska ges en extensiv tolkning, i den meningen att en person ska anses ”kontrollera” luftfartyget i fråga när vederbörande har teknisk eller operativ kontroll över det, bland annat genom att flyga det i egenskap av privat pilot. Enligt kommissionen följer det av det valda uttrycket ”på annat sätt kontrolleras” att begreppet kontroll inte ska uppfattas restriktivt. Kommissionen har påpekat att när det gäller frysning av tillgångar används begreppen ”äggande, innehav och kontroll” i regelverket om restriktiva åtgärder för att fastställa den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för en åtgärd, och att begreppet kontroll i detta sammanhang ska förstås som kontroll i ekonomisk mening. Denna tolkning kan emellertid inte överföras på förevarande fall, där frågan om kontroll är relevant för att fastställa vilka luftfartyg som förbjuds från att landa på unionens territorium. Det förhåller sig slutligen så, att en extensiv tolkning är förenlig med målet bestående i att undvika att de restriktiva åtgärderna kringgås.
- 35 Sökanden har gjort gällande att hennes talan kan tas upp till prövning i den del den avser ogiltigförklaring av den angripna förordningen. Även om beslutet inte är riktat till henne berörs hon direkt av de bestämmelser i förordningen som hon bestrider. Sökanden anser att kommissionens, Easa:s och DAC:s tolkning av artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, med innebörden att hon anses kontrollera ett luftfartyg av det skälet att hon kan besluta när och var detta luftfartyg ska flyga, innebär att denna bestämmelse resulterar i att hon hindras från att använda sitt privatflygarcertifikat. Sökanden anser sig även vara personligen berörd av den angripna förordningen, och att den under alla omständigheter är en regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder.
- 36 Vad vidare gäller tolkningen av artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, anser sökanden att begreppet kontroll ska förstås såsom ekonomisk eller finansiell kontroll av luftfartyget i fråga, vilket innebär att hon inte berörs av förbudet i nämnda bestämmelse och att hon även i fortsättningen kan använda sitt privatflygarcertifikat.



- 37 Härvidlag ska det erinras om att enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i första och andra styckena i samma artikel, väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder.
- 38 Eftersom villkoret direkt berörd är gemensamt för det andra och det tredje ledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF, och eftersom det följer av rättspraxis att dessa villkor ska ges samma betydelse i vart och ett av dessa led (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/parlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 73), ska det undersökas huruvida detta villkor är uppfyllt i förevarande fall.
- 39 Det följer av fast rättspraxis att villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som är föremål för talan, i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF, förutsätter att två kumulativa kriterier är uppfyllda, nämligen att den omtvistade åtgärden dels direkt påverkar sökandens rättsliga ställning, dels inte ger mottagarna som ska genomföra åtgärden något utrymme för skönsmässig bedömning, då åtgärden är av rent automatisk karaktär och endast följer av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (se dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 40 För att i förevarande fall avgöra huruvida sökanden är direkt berörd av de aktuella restriktiva åtgärderna, ska det inledningsvis prövas om hon omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3d.1 i förordning nr 883/2014, i dess ändrade lydelse.
- 41 För detta ändamål måste det fastställas hur begreppet kontroll av ett luftfartyg skall tolkas.
- 42 Det följer av fast rättspraxis att vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 10 juli 2014, D. och G., C-358/13 och C-181/14, EU:C:2014:2060, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 43 För det första framgår det av själva ordalydelsen i artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, att det förbud som uppställs i denna bestämmelse avser luftfartyg som flygs av ryska lufttrafikföretag, ryskregistrerade luftfartyg, samt icke-ryskregistrerade luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ.
- 44 En bokstavlig tolkning av uttrycket ”på annat sätt kontrollera[t]” icke-ryskregistrerat luftfartyg kan föranleda slutsatsen att detta begrepp endast avser ekonomisk eller finansiell kontroll, såsom rådet har gjort gällande, men det kan också uppfattas så, vilket kommissionen har hävdats, att det avser ”teknisk eller operativ kontroll”, med innebörden att förbudet i fråga kan omfatta luftfartyg som framförs av en fysisk person som är rysk medborgare.
- 45 Vad för det andra gäller en kontextuell tolkning av uttrycket ”på annat sätt kontrollera[t]” icke-ryskregistrerat luftfartyg, ska det noteras att den angripna förordningen ändrar förordning nr 833/2014, som innehåller sektoriella restriktiva ekonomiska åtgärder antagna med stöd av artikel 215.1 FEUF. Vidare ska det understrykas att uttrycket ”på annat sätt kontrolleras” i förlängningen hänför sig till begreppen ägs och chartras, det vill säga begrepp som är relevanta ur ekonomisk eller finansiell synpunkt. Såsom kommissionen har medgett ska det dessutom noteras att begreppet kontroll används i ekonomisk eller finansiell betydelse i andra bestämmelser i

förordning nr 833/2014, för att fastställa den personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för sektoriella restriktiva åtgärder (se, exempelvis, artikel 2.4 e och f, artikel 3.6 b i nämnda förordning), och i rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6), för individuella restriktiva åtgärder i form av frysning av penningmedel eller ekonomiska resurser (se artikel 2.1 i sistnämnda förordning).

- 46 Vad för det tredje gäller en teleologisk tolkning av uttrycket ”på annat sätt kontrollera[t]” icke-ryskregistrerat luftfartyg, ska det understrykas att syftet med den angripna förordningen bland annat består i att utöva största möjliga tryck på de ryska myndigheterna, för att dessa ska upphöra med de åtgärder och den politik som destabiliserar Ukraina, samt sin militära aggression mot detta land (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 163).
- 47 I förevarande fall anser tribunalen, i likhet med rådet, att införandet av restriktioner gentemot icke-ryskregistrerade luftfartyg som ägs, chartrats eller på annat sätt kontrolleras i ekonomiskt eller finansiellt hänseende av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ, bidrar till att utöva sådana påtryckningar på de ryska myndigheterna. Dyliga restriktioner bidrar nämligen, i den mån de har en ekonomisk påverkan på den ryska luftfartssektorn, till målet att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande som syftar till att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, Rosneft m.fl./rådet, T-715/14, ej publicerad, EU:T:2018:544, punkt 157 och där angiven rättspraxis).
- 48 Vad vidare gäller det eventuella behovet av att ge artikel 3d.1 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, en extensiv tolkning för att undvika varje risk för att de restriktiva åtgärderna kringgås – risker som är en naturlig följd av de många möjligheter som står till buds för att komma i åtnjutande av flygtransport genom att dölja den berörda personens identitet och nationalitet – räcker det att konstatera, i motsats till vad kommissionen har hävdad (se punkt 33 ovan), att möjligheten att dölja en persons identitet och nationalitet omfattas av en ekonomisk eller finansiell kontroll över luftfartyget, och inte en teknisk eller operativ kontroll.
- 49 Det ska också erinras om att det följer av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen, som ingår bland de allmänna unionsrättsliga principerna och som stadfästs i artikel 5.4 FEU, innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 122, och dom av den 24 november 2021, Assi/rådet, T-256/19, EU:T:2021:818, punkt 194 (ej publicerad)).
- 50 I likhet med vad rådet har gjort gällande ska det i detta hänseende understrykas att restriktioner gentemot ryska personer och enheter som ekonomiskt eller finansiellt kontrollerar icke-ryskregistrerade luftfartyg bidrar till att utöva påtryckningar på den ryska presidenten och regeringen, men så är inte fallet med restriktioner gentemot ryska fysiska personer som endast ”flyger” ett sådant luftfartyg. Det kan följaktligen konstateras att ett förbud för varje luftfartyg som i tekniskt eller operativt hänseende kontrolleras av en rysk medborgare att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium, vilket också skulle omfatta ryska medborgare som innehar ett privatflygarcertifikat, skulle vara uppenbart olämpligt med hänsyn till syftet att utöva sådana påtryckningar på den ryska presidenten och regeringen som kan få överträdelser av internationell rätt att upphöra och bidra till att bevara Ukrainas territoriella integritet.

- 51 Av fast rättspraxis följer att när en bestämmelse i sekundärrätten kan tolkas på flera sätt, ska den tolkning som leder till att bestämmelsen anses förenlig med fördraget ges företräde framför den tolkning som leder till att den måste anses vara oförenlig med detta fördrag (se dom av den 4 maj 2016, Philip Morris Brands m.fl., C-547/14, EU:C:2016:325, punkt 70 och där angiven rättspraxis). Det kan följaktligen konstateras att artikel 3d i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, ska tolkas så, att det förbud mot att landa på, starta från eller flyga över unionens territorium som ska tillämpas på ”varje icke-ryskregistrerat luftfartyg som ägs eller chartras, eller på annat sätt kontrolleras av ryska fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ” avser varje icke-ryskregistrerat luftfartyg som i ekonomiskt eller finansiellt hänseende kontrolleras av en rysk fysisk eller juridisk person, enhet eller organ, utan att detta påverkar en situation där, såsom i förevarande fall, en rysk medborgare som innehar ett privatflygarcertifikat använder detta certifikat för att flyga icke-ryskregistrerade luftfartyg som inte ägs eller chartras av en rysk fysisk eller juridisk person, enhet eller organ.
- 52 Härav följer att situationen för sökanden, som varken äger eller chartrar något icke-ryskregistrerat luftfartyg och som inte har ekonomisk eller finansiell kontroll över något sådant luftfartyg, inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3d i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse. Följaktligen är hon inte direkt berörd av det förbud som uppställs i nämnda artikel, vilket innebär att hon inte har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 21 december 2016, rådet/Front Polisario, C-104/16 P, EU:C:2016:973, punkterna 132 och 133).
- 53 Talan ska därför avvisas i den del den avser ogiltigförklaring av den angripna förordningen.
- 54 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan avvisas i sin helhet, både i den del den har väckts vid en domstol som saknar behörighet att pröva den och i den del den inte kan tas upp till prövning.

### **Rättegångskostnader**

- 55 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 135.1 i rättegångsreglerna får tribunalen, om så anses skäligt, undantagsvis besluta att en tappande rättegångsdeltagare – förutom att bära sina rättegångskostnader – endast delvis, eller inte alls, ska ersätta en annan deltagares rättegångskostnader.
- 56 I förevarande fall anser tribunalen, med hänsyn till svårigheterna att tolka begreppet ”på annat sätt kontrollera[t]” luftfartyg, vilka i viss mån har kunnat främja uppkomsten av förevarande tvist, att trots att sökanden har tappat målet är det, med hänsyn till samtliga omständigheter i målet, skäligt att sökanden och rådet ska bära sina respektive rättegångskostnader.
- 57 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

följande:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Jekaterina Islentjeva och Europeiska unionens råd ska bära sina respektive rättegångskostnader.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Kaléda

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 december 2023.

Underskrifter