Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo prošireno vijeće)

15. siječnja 2025.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Popisi osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuju mjere ograničavanja – Uvrštenje i zadržavanje tužiteljeva naziva na popisima – Pravo na saslušanje – Obveza obrazlaganja – Pogreška u ocjeni – Proporcionalnost – Sloboda poduzetništva – Tužba za poništenje”

U predmetu T-193/23,

**MegaFon OAO**, sa sjedištem u Moskvi (Rusija), koji zastupaju V. Villante, D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, M. Pirovano i B. Bonafini, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju E. Nadbath i V. Piessevaux, u svojstvu agenata,

tuženika,

koje podupire

**Europska komisija**, koju zastupaju M. Carpus Carcea, C. Georgieva i L. Puccio, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće),

u sastavu tijekom vijećanja: R. Mastroianni, u svojstvu predsjednika, M. Brkan, I. Gâlea (izvjestitelj), T. Tóth i S. L. Kalėda, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 3. srpnja 2024.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

**Presudu**

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelj, društvo MegaFon OAO, zahtijeva poništenje, kao prvo, Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/434 od 25. veljače 2023. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2023., L 59 I, str. 593.) i Uredbe Vijeća (EU) 2023/427 od 25. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2023., L 59 I, str. 6. i ispravak SL 2023., L 68, str. 181.) (u daljnjem tekstu zajedno nazvane: prvotni akti), kao drugo, Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/1517 od 20. srpnja 2023. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2023., L 184, str. 40., u daljnjem tekstu: akt iz srpnja 2023.) i, kao treće, Odluke Vijeća (ZVSP) 2024/422 od 29. siječnja 2024. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2024./422, L, u daljnjem tekstu: akt iz siječnja 2024.) u dijelu u kojem je svim tim aktima (u daljnjem tekstu: pobijani akti) njegov naziv uvršten i zadržan na popisima koji su priloženi Odluci 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.) i Uredbi 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. i ispravci SL 2014., L 246, str. 59. i SL 2022., L 114, str. 214.) (u daljnjem tekstu: sporni popisi).

## I. Okolnosti spora

2 Tužitelj je dioničko društvo sa sjedištem u Moskvi (Rusija), koje djeluje u telekomunikacijskom sektoru kao telekomunikacijski i mobilni operator.

3 Ovaj se predmet vodi u kontekstu mjera ograničavanja donesenih s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine te osobito s obzirom na vojnu agresiju Ruske Federacije protiv te zemlje 24. veljače 2022.

4 S obzirom na ozbiljnost stanja u Ukrajini Vijeće Europske unije, iako je u ožujku 2014. donijelo mjere ograničenja putovanja i zamrzavanja imovine određenih fizičkih i pravnih osoba, 31. srpnja 2014., na temelju članka 29. UEU-a, donijelo je Odluku 2014/512 radi uvođenja ciljanih mjera ograničavanja u područjima pristupa tržištima kapitala, obrane, robe s dvojnom namjenom i osjetljivih tehnologija.

5 Vijeće je istog dana, na temelju članka 215. UFEU-a, donijelo Uredbu br. 833/2014, koja sadržava detaljnije odredbe za provedbu zahtjevâ iz Odluke 2014/512, i na razini Europske unije i u državama članicama.

6 Izričiti je cilj tih mjera ograničavanja bio povećavanje troškova djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize.

7 Ruska Federacija pokrenula je 24. veljače 2022. vojnu operaciju u Ukrajini.

8 U tom je kontekstu Vijeće, na temelju članka 29. UEU-a, 25. veljače 2022. donijelo Odluku (ZVSP) 2022/327 (SL 2022., L 48, str. 1.), 8. travnja 2022. Odluku (ZVSP) 2022/578 (SL 2022., L 111, str. 70.) i 21. srpnja 2022. Odluku (ZVSP) 2022/1271 (SL 2022., L 193, str. 196.), a tim je

trima odlukama izmijenjena Odluka 2014/512 (u daljnjem tekstu: izmijenjena Odluka 2014/512). Usto, na temelju članka 215. UFEU-a, 25. veljače 2022. donijelo je Uredbu (EU) 2022/328 (SL 2022., L 49, str. 1. i ispravak SL 2022., L 114, str. 212.), 8. travnja 2022. Uredbu (EU) 2022/576 (SL 2022., L 111, str. 1. i ispravci SL 2022., L 190, str. 191. i SL 2022., L 202, str. 58.) te 21. srpnja 2022. Uredbu (EU) 2022/1269 (SL 2022., L 193, str. 1.), a tim je trima uredbama izmijenjena Uredba br. 833/2014 (u daljnjem tekstu: izmijenjena Uredba br. 833/2014).

9 Člankom 3. stavcima 1. i 2. izmijenjene Odluke 2014/512 propisuje se:

„1. Zabranjuje se izravna ili neizravna prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz sve robe i tehnologije s dvojnom namjenom navedene u Prilogu I. Uredbi (EU) 2021/821 Europskog parlamenta i Vijeća bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji ili za uporabu u Rusiji od strane državljana država članica ili s državnih područja država članica ili s pomoću plovila ili zrakoplova pod njihovom zastavom, bez obzira na to potječu li oni s njihovih državnih područja ili ne.

2. Zabranjuje se:

(a) pružanje tehničke pomoći, brokerskih usluga ili drugih usluga u vezi s robom i tehnologijom iz stavka 1. te u vezi s pružanjem, proizvodnjom, održavanjem i uporabom te robe i tehnologije, izravno ili neizravno, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji ili za uporabu u Rusiji;

(b) financiranje ili pružanje financijske pomoći u vezi s robom i tehnologijom iz stavka 1. za bilo koju prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz te robe i tehnologije ili za pružanje povezane tehničke pomoći, brokerskih usluga ili drugih usluga, izravno ili neizravno, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji ili za uporabu u Rusiji.”

10 Stavcima 4. i 5. tog članka predviđa se sustav izdavanja odobrenja kako se navodi u nastavku, koji je u jednakom obliku preuzet i u članku 3.a stavcima 4. i 5. izmijenjene Odluke 2014/512:

„4. Odstupajući od stavaka 1. i 2. ovog članka i ne dovodeći u pitanje zahtjeve u pogledu dozvole u skladu s Uredbom (EU) 2021/821, nadležna tijela mogu odobriti prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz robe i tehnologije s dvojnom namjenom ili pružanje s time povezane tehničke ili financijske pomoći, za nevojnu uporabu i za nevojnog krajnjeg korisnika, nakon što utvrde da je takva roba ili tehnologija ili povezana tehnička ili financijska pomoć: (a) namijenjena za suradnju između Unije, vlada država članica i vlade Rusije u isključivo civilnim pitanjima; (b) namijenjena za međuvladinu suradnju u svemirskim programima; (c) namijenjena za rad, održavanje, preradu goriva i sigurnost civilnih nuklearnih kapaciteta te za civilnu nuklearnu suradnju, osobito u području istraživanja i razvoja; (d) namijenjena za pomorsku sigurnost; (e) namijenjena za civilne javno nedostupne elektroničke komunikacijske mreže, koje nisu vlasništvo subjekta pod javnom kontrolom ili s više od 50 % javnog vlasništva; (f) namijenjena za isključivu uporabu od strane subjekata koji su u vlasništvu ili pod isključivom ili zajedničkom kontrolom pravne osobe, subjekta ili tijela koji su osnovani ili uspostavljeni na temelju prava države članice ili partnerske zemlje; (g) namijenjena za diplomatska predstavništva Unije, država članica i partnerskih zemalja, uključujući delegacije, veleposlanstva i misije; (h) namijenjena za osiguravanje kibersigurnosti i informacijske sigurnosti fizičkih i pravnih osoba, subjekata i tijela u Rusiji, uz iznimku njezine vlade i poduzeća koja su pod izravnom ili neizravnom kontrolom te vlade.

[…]

5. Odstupajući od stavaka 1. i 2. ovog članka i ne dovodeći u pitanje zahtjeve u pogledu dozvole u skladu s Uredbom (EU) 2021/821, nadležna tijela mogu odobriti prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz robe i tehnologije s dvojnom namjenom ili pružanje s time povezane tehničke ili financijske pomoći, za nevojnu uporabu i za nevojnog krajnjeg korisnika, nakon što utvrde da takva roba ili tehnologija ili povezana tehnička ili financijska pomoć proizlaze iz ugovora sklopljenih prije 26. veljače 2022. ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršenje takvog ugovora, pod uvjetom da je dozvola zatražena prije 1. svibnja 2022."

11 Člankom 3. stavkom 7. izmijenjene Odluke 2014/512 propisuje se:

„Prilikom odlučivanja o zahtjevima za odobrenja u skladu sa stavcima 4. i 5. nadležna tijela ne izdaju odobrenje ako imaju opravdane razloge za sumnju:

i. da bi krajnji korisnik mogao biti vojni krajnji korisnik, fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo navedeni u Prilogu IV. ili da bi roba mogla biti namijenjena za krajnju uporabu u vojne svrhe, osim ako su prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz robe i tehnologije iz stavka 1. ili pružanje s time povezane tehničke ili financijske pomoći dopušteni na temelju članka 3.b stavka 1. točke (a)."

12 Člankom 3.a stavkom 1. te odluke određuje se:

„1. Zabranjuje se prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz, izravno ili neizravno, robe i tehnologije koje bi mogle doprinijeti ruskom vojnom i tehnološkom napretku ili razvoju sektora obrane i sigurnosti, neovisno o tome jesu li podrijetlom iz Unije, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji ili za uporabu u Rusiji."

13 U stavku 2. navedenog članka 3.a preuzet je tekst članka 3. stavka 2. izmijenjene Odluke 2014/512.

14 U stavku 7. tog istog članka 3.a preuzima se tekst članka 3. stavka 7. izmijenjene Odluke 2014/512.

15 Članak 3.b stavak 1. izmijenjene Odluke 2014/512 glasi:

„Kad je riječ o fizičkim ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima navedenima u Prilogu IV., odstupajući od članaka 3. i 3.a ove Odluke i ne dovodeći u pitanje zahtjeve u pogledu dozvole u skladu s Uredbom (EU) 2021/821, nadležna tijela država članica mogu odobriti prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz robe i tehnologije s dvojnom namjenom te robe i tehnologije iz članka 3.a ove Odluke, ili pružanje s time povezane tehničke ili financijske pomoći tek nakon što su utvrdila:

(a) da su takva roba ili tehnologija ili povezana tehnička ili financijska pomoć potrebne za hitno sprečavanje ili ublažavanje događaja koji bi mogao imati ozbiljan i značajan utjecaj na ljudsko zdravlje i sigurnost ili na okoliš; ili

(b) da takva roba ili tehnologija ili s time povezana tehnička ili financijska pomoć proizlaze iz ugovora sklopljenih prije 26. veljače 2022. ili dodatnih ugovora potrebnih za izvršenje takvog ugovora, pod uvjetom da je odobrenje zatraženo prije 1. svibnja 2022."

16 U članku 2. stavcima 1., 2., 4. i 5. te članku 2.a stavcima 1., 2., 4. i 5. izmijenjene Uredbe br. 833/2014 u biti je preuzet tekst članka 3. stavaka 1., 2., 4. i 5. odnosno članka 3.a stavaka 1., 2., 4. i 5. izmijenjene Odluke 2014/512. Isto tako, u članku 2. stavku 7., članku 2.a stavku 7. i članku 2.b izmijenjene Uredbe br. 833/2014 u biti je preuzet sadržaj, redom, članka 3. stavka 7., članka 3.a stavka 7. i članka 3.b izmijenjene Odluke 2014/512.

17 Vijeće je 25. veljače 2023. donijelo prvotne akte te je tužiteljev naziv uvršten u točku 499. spornih popisa u svakom od tih akata.

18 U skladu s uvodnom izjavom 10. Odluke 2023/434, koja je preuzeta u uvodnoj izjavi 4. Uredbe 2023/427, „96 unosa [dodano je na sporne popise], to jest popis[e] subjekata koji izravno podupiru vojni i industrijski kompleks Rusije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine, a kojima se nameću stroža ograničenja izvoza u pogledu robe i tehnologije s dvojnom namjenom te robe i tehnologije koja bi mogla doprinijeti tehnološkom napretku ruskog sektora obrane i sigurnosti”.

19 Tužitelj je dopisom od 1. ožujka 2023. zatražio od Vijeća da mu dostavi informacije i dokaze na temelju kojih su donesene mjere ograničavanja koje se odnose na njega. Usto, tužitelj je naveo da pridržava pravo na očitovanje i pravo da od Vijeća zahtijeva preispitivanje odluke da njegov naziv uvrsti na sporne popise.

20 Budući da Vijeće na to nije odgovorilo, tužitelj je dopisom od 17. ožujka 2023. ponovio svoj zahtjev.

21 U dopisu od 31. ožujka 2023. Vijeće je navelo da nije dužno obavijestiti osobe i subjekte koji se nalaze na spornim popisima o razlozima njihova uvrštenja na te popise i da se sve informacije koje opravdavaju uvrštenje tužiteljeva naziva na te popise nalaze u člancima 3. i 3.b izmijenjene Odluke 2014/512, člancima 2., 2.a i 2.b izmijenjene Uredbe br. 833/2014 te u uvodnoj izjavi 10. Odluke 2023/434 i uvodnoj izjavi 4. Uredbe 2023/427.

## II. Činjenice nastale nakon podnošenja tužbe

22 Na temelju Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/1217 od 23. lipnja 2023. o izmjeni Odluke 2014/512 (SL 2023., L 159 I, str. 451.) i Uredbe Vijeća (EU) 2023/1214 od 23. lipnja 2023. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL 2023., L 159 I, str. 1.) sporni su popisi izmijenjeni, osobito dodavanjem sljedećeg uvodnog teksta:

„U ovom Prilogu navode se fizičke ili pravne osobe, subjekti ili tijela koji su vojni krajnji korisnici, pripadaju ruskom vojno-industrijskom kompleksu ili imaju komercijalne ili druge poveznice sa sektorom obrane i sigurnosti Rusije ili podupiru taj sektor na drugi način. Te fizičke ili pravne osobe, subjekti ili tijela doprinose ruskom vojnom i tehnološkom napretku ili razvoju sektora obrane i sigurnosti Rusije. Uključuju fizičke ili pravne osobe, subjekte ili tijela u trećim zemljama osim Rusije. Njihovo uključivanje u ovaj Prilog ne podrazumijeva pripisivanje odgovornosti za njihove radnje jurisdikciji u kojoj djeluju.”

23 Vijeće je 20. srpnja 2023. donijelo akt iz srpnja 2023.

24 Vijeće je 24. srpnja 2023. tužitelju poslalo dopis u kojem ga je obavijestilo o produljenju primjene mjera ograničavanja o kojima je riječ u odnosu na njega.

25 Tužitelj je 30. studenoga 2023. Vijeću uputio dopis u kojem je od njega zatražio da preispita svoju odluku o produljenju primjene navedenih mjera te da mu se omogući pristup svim relevantnim dokumentima.

26 Vijeće je 29. siječnja 2024. donijelo akt iz siječnja 2024., kojim je tužiteljev naziv zadržan na spornim popisima.

27 Vijeće je 30. siječnja 2024. odgovorilo na tužiteljev dopis od 30. studenoga 2023.

## III. Zahtjevi stranaka

28 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijane akte u dijelu u kojem je tim aktima njegov naziv uvršten i zadržan na spornim popisima;

– naloži Vijeću snošenje troškova postupka, a Europskoj komisiji snošenje troškova njezine intervencije.

29 Vijeće, koje podupire Komisija, od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– podredno, u slučaju da poništi pobijane akte, održi na snazi njihove vremenske učinke do datuma isteka roka za žalbu predviđenog u članku 56. prvom stavku Statuta Suda Europske unije ili, ako bude podnesena žalba, do eventualnog odbijanja te žalbe;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

## IV. Pravo

### A. Dopuštenost dodatnih dokaza koje je podnio tužitelj

30 Tužitelj je dopisom od 19. lipnja 2024. podnio dodatne dokaze na temelju članka 85. stavka 3. Poslovnika Općeg suda. Vijeće i Komisija osporavaju dopuštenost tih dokaza.

31 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 85. stavkom 3. Poslovnika, iznimno, glavne stranke mogu podnositi dokaze i stavljati dokazne prijedloge i prije zatvaranja usmenog dijela postupka ili prije odluke Općeg suda o neprovođenju usmenog dijela postupka, pod uvjetom da opravdaju kašnjenje u podnošenju takvih dokaza odnosno stavljanju dokaznih prijedloga.

32 U ovom slučaju, valja utvrditi da tužitelj ne iznosi elemente koji mogu opravdati nepravodobno podnošenje dodatnih dokaza o kojima je riječ, koje čine dokumenti.

33 Kao što to ističe Vijeće, koje podupire Komisija, svi su ti dokumenti pak, osim onih iz priloga AE.9 i AE.11, objavljeni ili izdani čak i prije podnošenja tužbe. Kad je riječ o dokumentu iz Priloga AE.9, to je licencija koja je tužitelju izdana 9. studenoga 2023. Isto tako, dokument koji se nalazi u Prilogu AE.11 dopis je od 27. listopada 2023. upućen tužitelju na njegov zahtjev. Stoga je tužitelj morao znati za te dokumente od trenutka kada su izdani te ih je mogao podnijeti, najkasnije, u prilogu svojem drugom podnesku kojim se vrši prilagodba.

34 U tim okolnostima valja smatrati da tužitelj nije opravdao, u smislu članka 85. stavka 3. Poslovnika, nepravodobno podnošenje dodatnih dokaza od 19. lipnja 2024. Slijedom navedenog, ti su dokazi nedopušteni te ih Opći sud neće uzeti u obzir prilikom ispitivanja ove tužbe.

## B. Meritum

35 Tužitelj ističe četiri tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na povredi prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu, drugi na povredi obveze obrazlaganja, treći na pogrešci u ocjeni, a četvrti na povredi načela proporcionalnosti.

36 Opći sud smatra da bi bilo korisno najprije ispitati drugi tužbeni razlog, a zatim prvi, treći i četvrti tužbeni razlog.

### *1. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja*

37 Tužitelj tvrdi da Vijeće nije iznijelo nijedan pojedinačan razlog kojim bi opravdalo uvrštenje njegova naziva na sporne popise niti mu je priopćilo konkretne razloge zbog kojih je zaključilo da je on subjekt koji izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks, tako da se nije mogao upoznati s razlozima zbog kojih je njegov naziv uvršten na te popise.

38 Tužitelj navodi da na temelju zajedničkog tumačenja uvodne izjave 10. Odluke 2023/434, članka 3. stavka 7., članka 3.a stavka 7. i članka 3.b izmijenjene Odluke 2014/512, na koje je Vijeće uputilo u svojim pismenima, ne može razumjeti razloge zbog kojih je njegov naziv uvršten na sporne popise. Ništa ne upućuje na to je li njegov naziv uvršten zbog toga što je opskrbljivač robom i tehnologijom s dvojnom namjenom ili robom i tehnologijom koja bi mogla doprinijeti ruskom vojnom i tehnološkom napretku ili razvoju sektora obrane i sigurnosti.

39 Tužitelj također pojašnjava da se ovaj predmet razlikuje od predmeta u kojima je nastala sudska praksa koju navodi Vijeće.

40 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

41 U skladu s člankom 296. drugim stavkom UFEU-a, „[u] pravnim se aktima navode razlozi na kojima se akti temelje”. Usto, na temelju članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, „obvezu uprave da obrazloži svoje odluke”.

42 Valja podsjetiti na to da obveza obrazlaganja akta koji negativno utječe na neku osobu, a koja proizlazi iz načela poštovanja prava obrane, ima za cilj, s jedne strane, pojedincu dati dostatnu uputu o tome je li mjera osnovana ili sadržava li eventualno neku pogrešku koja omogućuje osporavanje njezine valjanosti pred sudom Unije te, s druge strane, omogućiti tom sudu da provede nadzor zakonitosti te mjere (vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 102. i navedenu sudsku praksu).

43 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje zahtijevaju članak 296. UFEU-a i članak 41. stavak 2. točka (c) Povelje treba biti prilagođeno prirodi osporavanog akta i kontekstu u kojem je taj akt donesen. Ono mora jasno i nedvosmisleno odražavati rezoniranje institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranoj osobi omogućilo da se upozna s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja (vidjeti presudu od 13. rujna 2018., DenizBank/Vijeće, T-798/14, EU:T:2018:546, t. 70. i navedenu sudsku praksu).

44 Nije nužno da obrazloženje sadržava sve relevantne činjenične i pravne elemente, i to stoga što se dostatnost obrazloženja mora procjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i u odnosu na njegov kontekst te skup pravnih pravila koja uređuju predmetnu materiju. Konkretno, s jedne strane, akt koji negativno utječe na neku osobu dovoljno je obrazložen ako je donesen u kontekstu poznatom toj osobi, a koji joj omogućuje da razumije doseg mjere koja se na nju odnosi. S druge strane, stupanj preciznosti obrazloženja akta mora biti proporcionalan materijalnim mogućnostima, tehničkim uvjetima i roku u kojem akt treba donijeti (vidjeti presude od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 103. i 104. i navedenu sudsku praksu i od 20. rujna 2023., Mordashov/Vijeće, T-248/22, neobjavljenu, EU:T:2023:573, t. 46. i 47. i navedenu sudsku praksu).

45 Valja istaknuti da u ovom slučaju relevantne odredbe pobijanih akata u odnosu na tužitelja čine mjere ograničavanja pojedinačne primjene (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., Almaz-Antey/Vijeće, T-515/15, neobjavljenu, EU:T:2018:545, t. 86.).

46 Naime, u sudskoj je praksi pojašnjeno da obrazloženje akta Vijeća kojim se primjenjuje mjera ograničavanja treba navesti ne samo pravnu osnovu te mjere, već također specifične i konkretne razloge zbog kojih Vijeće smatra, u izvršavanju svoje ovlasti diskrecijske ocjene, da na pojedinca treba primijeniti takvu mjeru (presuda od 3. srpnja 2014., National Iranian Tanker Company/Vijeće, T-565/12, EU:T:2014:608, t. 38.; vidjeti u tom smislu i presudu od 25. siječnja 2017., Almaz-Antey Air and Space Defence/Vijeće, T-255/15, neobjavljenu, EU:T:2017:25, t. 55.).

47 Kao prvo, valja podsjetiti na to da su sve mjere ograničavanja o kojima je riječ propisane u kontekstu međunarodne napetosti koja je nastala prije donošenja relevantnih odredbi Odluke 2014/512, navedenih u točkama 9. do 16. ove presude, koji je tužitelju poznat. Iz uvodnih izjava 1. do 8. Odluke 2014/512 proizlazi da je izričiti cilj tih mjera povećavanje troškova djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize. Tako je u Odluci 2014/512 navedena cjelokupna situacija koja je dovela do njezina donošenja i opći ciljevi koji se njome žele postići (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 123.).

48 Kao drugo, valja istaknuti da se člankom 3. stavcima 1. i 2. i člankom 3.a stavcima 1. i 2. izmijenjene Odluke 2014/512 propisuje, u skladu s uvjetima utvrđenima u tim odredbama, zabrana prodaje, opskrbe, prijenosa ili izvoza robe i tehnologije s dvojnom namjenom i zabrana pružanja tehničke pomoći, brokerskih usluga ili drugih usluga te zabrana financiranja ili pružanja financijske pomoći u vezi s robom i tehnologijom bilo kojoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji. Osim toga, na temelju članka 3. stavka 7. i članka 3.a stavka 7. navedene odluke, odobrenje kojim bi se odstupilo od navedenih zabrana nikada se ne izdaje, u biti, ako bi krajnji korisnik mogao biti vojni krajnji korisnik, fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo koji su navedeni u Prilogu IV. ili ako bi roba o kojoj je riječ mogla biti namijenjena za krajnju uporabu u vojne svrhe.

49 U tom pogledu, iz uvodne izjave 12. Odluke 2022/327, kojom su izmijenjeni članak 3. i članak 3.a Odluke 2014/512, proizlazi da je, s obzirom na ozbiljnost stanja u Ukrajini, Vijeće smatralo primjerenim donijeti nove mjere ograničavanja kao odgovor na destabilizirajuća djelovanja Ruske Federacije. U tom je kontekstu Vijeće smatralo da bi trebalo propisati dodatna ograničenja izvoza, opskrbe ili prijenosa robe i tehnologije s dvojnom namjenom i određene robe i tehnologije koja bi mogla doprinijeti tehnološkom napretku ruskog obrambenog i sigurnosnog sektora.

50 Usto, iz uvodne izjave 5. Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/430 od 15. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/512 (SL 2022., L 87 I, str. 56.) proizlazi da je, s obzirom na pogoršanje stanja u Ukrajini, Vijeće smatralo da je potrebno postrožiti izvozna ograničenja u pogledu robe i tehnologije s dvojnom namjenom i robe navedene u članku 3.a izmijenjene Odluke 2014/512.

51 Povrh toga, kao što je to navedeno u točki 18. ove presude, iz uvodne izjave 10. Odluke 2023/434 te uvodne izjave 4. Uredbe 2023/427 proizlazi da je na sporne popise dodano 96 unosa, među kojima je i tužitelj, kao subjekti koji izravno podupiru vojni i industrijski kompleks Ruske Federacije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine.

52 Kad je riječ o aktima iz srpnja 2023. i siječnja 2024. (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: akti o zadržavanju), ta je tvrdnja pojačana uvodnim tekstom Priloga IV. Odluci 2014/512 i Uredbi br. 833/2014, kako su izmijenjene Odlukom 2023/1217 odnosno Uredbom 2023/1214, koji je naveden u točki 22. ove presude.

53 Međutim, valja smatrati da specifični i konkretni razlozi zbog kojih je Vijeće, u izvršavanju svoje ovlasti diskrecijske ocjene, smatralo da na tužitelja treba primijeniti mjere o kojima je riječ, u smislu sudske prakse navedene u točki 46. ove presude, u ovom slučaju odgovaraju kriterijima koji su utvrđeni u relevantnim odredbama i uvodnim izjavama pobijanih akata.

54 Slijedom navedenog, tužiteljev je naziv uvršten na sporne popise zato što je ispunjavao specifične i konkretne uvjete predviđene u relevantnim odredbama i uvodnim izjavama pobijanih akata, odnosno to da se smatra subjektom koji izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks.

55 U tom pogledu valja pojasniti da činjenica da se za donošenje mjera ograničavanja koje se odnose na više osoba iznose ista razmatranja ne isključuje mogućnost da se navedenim razmatranjima pruži dovoljno specifično obrazloženje za svaku od osoba o kojima je riječ (vidjeti presudu od 13. rujna 2018., Vnesheconombank/Vijeće, T-737/14, neobjavljenu, EU:T:2018:543, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

56 Naime, kao što se na to podsjeća u točkama 18. i 51. ove presude, iz uvodne izjave 10. Odluke 2023/434 i uvodne izjave 4. Uredbe 2023/427 proizlazi da je na sporne popise dodano 96 unosa. U navedenoj uvodnoj izjavi 10. pojašnjeno je da se na njih uvrštavaju „subjek[ti] koji izravno podupiru vojni i industrijski kompleks Rusije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine, a kojima se nameću stroža ograničenja izvoza u pogledu robe i tehnologije s dvojnom namjenom te robe i tehnologije koja bi mogla doprinijeti tehnološkom napretku ruskog sektora obrane i sigurnosti”. Ta su ograničenja predviđena u članku 3. stavku 7. i članku 3.a stavku 7. navedene odluke.

57 Naime, uzimajući u obzir politički kontekst na dan donošenja mjera ograničavanja o kojima je riječ i važnost sprečavanja subjekata koji izravno podupiru vojni i industrijski kompleks Ruske Federacije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine da kupuju robu s dvojnom namjenom ili robu navedenu u članku 3.a izmijenjene Odluke 2014/512, s obzirom na cilj tih mjera da se povećaju troškovi djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te da se promiče mirno rješenje krize, odluka Vijeća da donese takve mjere protiv subjekata iz telekomunikacijskog sektora može se lako razumjeti u svjetlu izričitog cilja navedenih mjera (u tom smislu i po analogiji vidjeti presudu od 13. rujna 2018., Almaz-Antey/Vijeće, T-515/15, neobjavljenu, EU:T:2018:545, t. 96. i navedenu sudsku praksu).

58 Iz toga slijedi da je u okviru utvrđivanja dodatnih ograničenja predviđenih u članku 3. stavku 7. i članku 3.a stavku 7. izmijenjene Odluke 2014/512 tužitelj mogao shvatiti da je na sporne popise uvršten zbog toga što ga se smatralo subjektom koji izravno podupire vojni i industrijski kompleks Rusije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine, uzimajući u obzir okolnost da je on jedan od glavnih mobilnih i telekomunikacijskih operatora u Rusiji, kao i politički kontekst u trenutku donošenja pobijanih akata.

59 U tom pogledu, kao što to Vijeće tvrdi u svojim pismenima, na tužitelja su primijenjena ograničenja u pogledu robe s dvojnom namjenom i određene robe i tehnologije koja bi mogla doprinijeti tehnološkom napretku ruskog sektora obrane i sigurnosti, kako bi mu se onemogućilo da nabavlja tu robu i, koristeći se njome, potpomaže agresiju Ruske Federacije na Ukrajinu, bilo pružanjem telekomunikacijskih usluga ruskoj vojsci bilo pružanjem telekomunikacijskih usluga civilnim korisnicima u područjima Ukrajine koja je okupirala Ruska Federacija.

60 Isto tako, razlog produljenja primjene tih mjera aktima o zadržavanju mogao se lako shvatiti s obzirom na uvodne izjave 2. i 3. tih akata te uvodni tekst Priloga IV., u kojima se ponovno izražava osuda agresivnog rata koji Ruska Federacija vodi protiv Ukrajine. Budući da su nezakonita djelovanja nastavljena, trebalo je zadržati primijenjene mjere i donijeti dodatne mjere.

61 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da Vijeće nije povrijedilo obvezu obrazlaganja i stoga odbiti drugi tužbeni razlog.

### *2. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi prava obrane i prava na djelotvornu sudsku zaštitu*

#### *a) Dopuštenost*

62 Iako izričito ne ističe prigovor nedopuštenosti, Vijeće tvrdi da prvi tužbeni razlog nije strukturiran i da se može smatrati da nije u skladu sa zahtjevima iz članka 76. točke (d) Poslovnika.

63 Odmah valja istaknuti da, u skladu s člankom 76. točkom (d) Poslovnika, u svakoj tužbi mora biti naznačen predmeta spora, tužbeni razlozi i argumenti kao i sažeti prikaz tih razloga te da ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna kako bi se tuženiku omogućilo da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da provede nadzor, ovisno o slučaju, bez drugih pomoćnih informacija (presuda od 7. ožujka 2017., United Parcel Service/Komisija, T-194/13, EU:T:2017:144, t. 191.).

64 Također valja podsjetiti na to da je, kako bi tužba pred Općim sudom bila dopuštena, osobito nužno da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se ona temelji – makar i u sumarnom obliku, ali na suvisao i razumljiv način – proizlaze iz samog njezina teksta (presuda od 7. ožujka 2017., United Parcel Service/Komisija, T-194/13, EU:T:2017:144, t. 192.).

65 Valja utvrditi da se činjenični i pravni elementi na kojima tužitelj zasniva svoju argumentaciju mogu razumjeti iz teksta tužbe. Naime, u tužbi se iznose pravni elementi na koje se tužitelj poziva kao i, iako sažeto, u dovoljnoj mjeri, činjenični elementi na kojima temelji tužbu, osobito oni koji se temelje na okolnosti da nikada nije bio obaviješten niti saslušan u pogledu uvrštenja njegova naziva na sporne popise. Isto tako, Vijeće je u svojim pismenima moglo odgovoriti na tu argumentaciju. Opći sud također je mogao utvrditi koji su tužiteljevi argumenti. Iz toga slijedi da je prvi tužbeni razlog dopušten.

### *b) Meritum*

66 Tužitelj tvrdi da je Vijeće povrijedilo obvezu obavješćivanja i njegovo pravo na saslušanje. Navodi da nije bio obaviješten o uvrštenju svojeg naziva na sporne popise te da nije objavljena obavijest u Službenom listu Europske unije niti ga je Vijeće osobno obavijestilo o pobijanim aktima.

67 Konkretno, tužitelj tvrdi da mu Vijeće nije pružilo mogućnost da se očituje i da su dokazi u potporu njegovu uvrštenju na sporne popise dostavljeni nezakonito, samo u odgovoru na tužbu.

68 Tužitelj u podnescima kojima se vrši prilagodba dodaje da mu Vijeće ni prilikom donošenja akata o zadržavanju nije pružilo mogućnost da se očituje o obnavljanju mjera ograničavanja u odnosu na njega i da dokaze treba proglasiti nedopuštenima za potrebe utvrđivanja osnovanosti pobijanih akata. Podredno, tužitelj u prvom podnesku kojim se vrši prilagodba navodi da, ako Opći sud smatra da ga Vijeće nije bilo obvezno obavijestiti, prije donošenja akta iz srpnja 2023., o svojoj namjeri da zadrži njegov naziv na spornim popisima i dostaviti mu elemente na kojima se taj akt temelji, on na temelju članka 277. UFEU-a ističe prigovor nezakonitosti Odluke 2014/512 i Uredbe br. 833/2014.

69 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

70 Valja podsjetiti na to da pravo na saslušanje u svakom postupku, predviđeno u članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje, koje je sastavni dio poštovanja prava obrane, daje mogućnost svakoj osobi da svrsishodno i djelotvorno iznese svoje stajalište u upravnom postupku, prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti u tom smislu presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

71 U okviru postupka donošenja odluke o upisu imena osobe na popis iz priloga aktu o mjerama ograničavanja, poštovanje prava obrane nalaže da nadležno tijelo Unije priopći osobi koje se to tiče razloge i dokaze protiv nje na kojima to tijelo namjerava utemeljiti svoju odluku. U trenutku tog priopćenja nadležno tijelo Unije mora omogućiti toj osobi da se izjasni o razlozima koji se navode protiv nje (vidjeti u tom smislu presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 111. i 112.).

72 Članak 52. stavak 1. Povelje međutim dopušta ograničenja u ostvarivanju prava ugrađenih u Povelju, pod uvjetom da to ograničenje poštuje bit temeljnog prava o kojem je riječ i da, uz poštovanje načela proporcionalnosti, ono bude potrebno i odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija. U tom je pogledu Sud u više navrata presudio da prava obrane mogu podlijegati ograničenjima ili odstupanjima, među ostalim u području mjera ograničavanja donesenih u kontekstu zajedničke vanjske i sigurnosne politike (vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

73 Osim toga, postojanje povrede prava obrane mora biti procijenjeno ovisno o okolnostima svojstvenim svakom pojedinom slučaju, osobito o prirodi predmetnog akta, kontekstu njegova donošenja i pravnim pravilima koja uređuju područje o kojem je riječ (vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 102. i navedenu sudsku praksu).

74 Usto, valja podsjetiti na to da sud Unije razlikuje, s jedne strane, prvotno uvrštenje imena osobe na popise o kojima je riječ i, s druge strane, zadržavanje imena te osobe na navedenim popisima (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2015., Al-Chihabi/Vijeće, T-593/11, EU:T:2015:249, t. 40.).

75 Ovaj tužbeni razlog valja analizirati s obzirom na ta načela sudske prakse.

*1) Prvotni akti*

76 Kao prvo, kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem ga je Vijeće trebalo osobno obavijestiti o pobijanim aktima, s obzirom na to da se tim aktima propisuju mjere ograničavanja u odnosu na njega, valja napomenuti da činjenica da o njima nije osobno obaviješten, iako može utjecati na trenutak od kojeg je počeo teći rok za podnošenje tužbe, ne opravdava sama po sebi poništenje pobijanih akata. U tom pogledu tužitelj ne navodi nijedan argument kojim bi dokazao da je u ovom slučaju to što nije osobno obaviješten o tim aktima dovelo do povrede njegovih prava koja bi opravdala poništenje tih akata u dijelu u kojem se odnose na njega (vidjeti u tom smislu presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 82. i navedenu sudsku praksu).

77 Kao drugo, valja podsjetiti na to da, kad je riječ o poštovanju prava na saslušanje, iz sudske prakse proizlazi da kada se radi o prvotnoj odluci o uvrštenju imena osobe ili subjekta na popis osoba i subjekata čija se sredstva zamrzavaju, Vijeće nije obvezno dotičnoj osobi ili subjektu prethodno priopćiti razloge na kojima ono namjerava zasnovati to uvrštenje. Naime, kako ne bi ugrozila svoju učinkovitost, takva mjera mora po samoj svojoj naravi imati učinak iznenađenja te se mora trenutačno primijeniti. Na zahtjev upućen Vijeću dotična osoba ili subjekt također ima pravo iznijeti svoje stajalište u pogledu tih dokaza jednom kad je akt donesen (vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 80. i navedenu sudsku praksu).

78 Takvo odstupanje od temeljnog prava na saslušanje tijekom postupka koji prethodi donošenju mjera ograničavanja opravdano je nužnošću da se osigura učinkovitost mjera zamrzavanja i, u konačnici, važnim razlozima koji se tiču sigurnosti ili vođenja međunarodnih odnosa Unije i njezinih država članica (vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 81. i navedenu sudsku praksu).

79 Usto, valja podsjetiti na to da se pravo na službeno saslušanje zainteresiranim osobama ne dodjeljuje ni relevantnim odredbama akata kojima se utvrđuju mjere ograničavanja ni općim načelom poštovanja prava obrane, već je dovoljna mogućnost očitovanja u pisanom obliku (u tom smislu i po analogiji vidjeti presudu od 12. veljače 2020., Amisi Kumba/Vijeće, T-163/18, EU:T:2020:57, t. 75. i navedenu sudsku praksu).

80 U ovom slučaju, kao što je to Vijeće tvrdilo u svojim pismenima i na raspravi, valja istaknuti da su prvotni akti trebali imati učinak iznenađenja kako bi se zajamčila njihova učinkovitost i tužitelju onemogućilo da, među ostalim, ishodi odobrenja za izvoz robe i tehnologije iz članaka 3. i 3.a izmijenjene Odluke 2014/512 ili sklopi ugovore koji dovode do primjene neke od iznimaka predviđenih u članku 3.b stavku 1. navedene odluke. Stoga Vijeće nije bilo obvezno, u smislu sudske prakse navedene u točki 79. ove presude, saslušati tužitelja prije njegova prvotnog uvrštenja, tako da nije povrijeđeno njegovo pravo na saslušanje u tom pogledu.

81 Kao treće, kad je riječ o tomu da Vijeće nije priopćilo razloge donošenja mjera ograničavanja u odnosu na tužitelja prije njihova donošenja, iz sudske prakse navedene u točki 77. ove presude proizlazi da je Vijeće na tužiteljev zahtjev – s obzirom na to da ograničenja koja su na temelju relevantnih odredbi prvotnih akata primijenjena na njega čine mjere ograničavanja pojedinačne primjene – bilo obvezno priopćiti razloge primjene tih mjera u odnosu na tužitelja neposredno nakon donošenja navedenih akata.

82 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, koje je potvrđeno u članku 47. Povelje, zahtijeva da zainteresirana osoba bude upoznata s razlozima na kojima je utemeljena odluka koja se na nju odnosi bilo čitanjem same odluke bilo priopćenjem tih razloga na njezin zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast nadležnog suda zahtijevati od dotičnog tijela da ih priopći, kako bi joj se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da odluči, potpuno poznavajući činjenice, je li korisno obratiti se nadležnom sudu a tom sudu omogućilo da izvrši nadzor nad zakonitošću predmetne odluke (vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 100. i navedenu sudsku praksu).

83 U ovom slučaju, iz spisa proizlazi da je Vijeće, slijedom tužiteljevih dopisa od 1. i 17. ožujka 2023., dopisom od 31. ožujka 2023. odgovorilo da se sve informacije koje opravdavaju uvrštenje njegova naziva na sporne popise nalaze u uvodnoj izjavi 10. Odluke 2023/434 i člancima 3. i 3.b izmijenjene Odluke 2014/512 te u uvodnoj izjavi 4. i člancima 2., 2.a i 2.b izmijenjene Uredbe br. 833/2014.

84 Tako valja istaknuti da je razlog na temelju kojeg je Vijeće primijenilo mjere ograničavanja u odnosu na tužitelja, koji se navodi u relevantnim odredbama samih prvotnih akata, u suštini činjenica da je tužitelj subjekt koji izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks.

85 Stoga je, kao što to proizlazi iz točke 58. ove presude, tužitelj mogao razumjeti razloge zbog kojih je njegov naziv uvršten na sporne popise, što mu je omogućilo da brani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da uz potpuno poznavanje činjenica odluči je li korisno pokrenuti postupak pred nadležnim sudom, u smislu sudske prakse navedene u točki 82. ove presude.

*2) Akti o zadržavanju*

86 Kad je riječ o odluci o zadržavanju mjera ograničavanja u odnosu na osobu na koju su one već primijenjene, Vijeće je dužno toj osobi priopćiti elemente kojima raspolaže na kojima temelji svoju odluku i mora joj omogućiti da se prije donošenja te odluke na odgovarajući način izjasni o razlozima koji se navode protiv nje. Poštovanje te dvostruke postupovne obveze mora prethoditi donošenju te odluke (vidjeti u tom smislu presude od 21. prosinca 2011., Francuska/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, t. 62. i navedenu sudsku praksu i od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 111. do 113. i navedenu sudsku praksu).

87 Međutim, valja istaknuti da pravo na saslušanje prije donošenja akata kojima se zadržavaju mjere ograničavanja protiv osoba na koje se te mjere već primjenjuju nužno postoji ako je Vijeće steklo nove elemente protiv tih osoba, a ne kada se takvo zadržavanje temelji na istim razlozima kojima je opravdano donošenje prvotnog akta kojim su primijenjene predmetne mjere ograničavanja (presuda od 28. srpnja 2016., Tomana i dr./Vijeće i Komisija, C-330/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:601, t. 67. i presuda od 7. lipnja 2023., Shakutin/Vijeće, T-141/21, neobjavljena, EU:T:2023:303, t. 74.).

88 Prema tome, iako se zadržavanje tužiteljeva naziva uvrštenog na sporne popise, o kojem je odlučeno u aktima o zadržavanju, kao što je to ovdje slučaj temelji na istim razlozima kojima je opravdano donošenje prvotnih akata kojima su primijenjene predmetne mjere ograničavanja, Vijeće je tužitelju dužno, prilikom povremenog preispitivanja mjera ograničavanja koje su na njega primijenjene, ovisno o slučaju priopćiti nove elemente kojima je iznova ažuriralo informacije o njegovoj osobnoj situaciji, ali i situaciji u trećoj zemlji o kojoj je riječ, i prije donošenja odluke o zadržavanju omogućiti očitovanje o tim elementima (vidjeti presudu od 7. lipnja 2023., Shakutin/Vijeće, T-141/21, neobjavljenu, EU:T:2023:303, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

89 U ovom se pak slučaju razlozi na kojima se temelje akti o zadržavanju ne razlikuju od razloga na kojima se temelje prvotni akti, tako da Vijeće nije bilo obvezno, na temelju sudske prakse navedene u točki 86. ove presude, saslušati tužitelja prije njihova donošenja.

90 Slijedom navedenog, treba odbiti tužiteljev argument prema kojem je Vijeće počinilo pogrešku jer mu nije priopćilo razloge na kojima se temelje akti o zadržavanju. Isto tako, na temelju sudske prakse navedene u točkama 86. i 87. ove presude, u ovom slučaju Vijeće nije bilo obvezno obavijestiti tužitelja o svojoj namjeri da zadrži njegov naziv na spornim popisima.

91 Usto, valja istaknuti da je, s jedne strane, Vijeće dopisom od 24. srpnja 2023. odgovorilo na tužiteljev zahtjev od 13. lipnja 2023. za brisanje njegova naziva sa spornih popisa. U tom je dopisu Vijeće navelo da je razlog uvrštenja tužiteljeva naziva na navedene popise, odnosno činjenica da izravno podupire vojno-industrijski kompleks Rusije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine, jasno naznačen u relevantnim odredbama akata o zadržavanju i u uvodnoj izjavi 10. Odluke 2023/434. Budući da su argumenti koje je istaknuo tužitelj u biti odgovarali sažetku argumenata iznesenih u tužbi u ovom predmetu, Vijeće je tužitelja uputilo na odgovor na tužbu. S druge strane, Vijeće je obavijestilo tužitelja da je odlučilo zadržati njegov naziv na spornim popisima i da se može ponovno očitovati do 1. prosinca 2023.

92 Kad je riječ o aktu iz siječnja 2024., Vijeće je dopisom od 30. siječnja 2024. odgovorilo na tužiteljev dopis od 6. prosinca 2023., pri čemu je naglasilo da zbog razloga iznesenih u njegovim očitovanjima iz prvog podneska kojim se vrši prilagodba argumenti izneseni u navedenom dopisu od 6. prosinca 2023. nisu osnovani.

93 Vijeće je osobito podsjetilo, s jedne strane, na to da, iako ne raspolaže zasebnim spisom dokaza koji se odnosi na tužitelja, to ne znači da u trenutku uvrštenja njegova naziva na sporne popise nije bilo upoznato s informacijama općenito dostupnima u javnoj sferi u pogledu tužiteljevih djelatnosti i prethodnih ugovora s ruskom vojskom te, s druge strane, na to da su mu zatraženi dokumenti već bili dostavljeni u prilogu odgovoru na tužbu u ovom predmetu.

94 Usto, kad je riječ o tužiteljevu argumentu kojim Vijeću prigovara da mu je dokumentaciju u prilog zadržavanju njegova naziva uvrštenog na sporne popise dostavilo samo u odgovoru na tužbu, valja istaknuti da, s jedne strane, ta dokumentacija, dostavljena 10. srpnja 2024., ne čini „nove elemente” u smislu sudske prakse navedene u točki 87. ove presude, s obzirom na to da se zadržavanje tužiteljeva naziva temelji na istim razlozima na kojima se temelji prvotno uvrštenje. S druge strane, u svakom slučaju, kad je riječ o aktima o zadržavanju, ta je dokumentacija dostavljena u razumnom roku, koji je bio dovoljan da se tužitelju u posebnim okolnostima ovog slučaja omogući ostvarivanje njegovih prava obrane.

95 Slijedom navedenog, prvi tužbeni razlog treba u cijelosti odbiti.

96 Osim toga, kad je riječ o prigovoru nezakonitosti koji je tužitelj istaknuo podredno, koji se odnosi na Odluku 2014/512 i Uredbu br. 833/2014, on ističe nezakonitost tih akata ako ih se tumači na način da je Vijeće moglo odlučiti ostaviti ime osobe ili subjekta uvršteno na sporne popise a da prethodno nije priopćilo razloge takve odluke niti svoju namjeru da to učini. U tom pogledu, kao što to Vijeće priznaje, iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje proizlazi da se pravo na saslušanje mora poštovati u svakom postupku u kojem može biti donesen akt koji negativno utječe, čak i ako se mjerodavnim propisom izričito ne predviđa takva formalnost (vidjeti presudu od 12. svibnja 2022., Boshab/Vijeće, C-242/21 P, neobjavljenu, EU:C:2022:375, t. 62. i navedenu sudsku praksu). Međutim, kao što to proizlazi iz točaka 87. i 90. ove presude, pravo na saslušanje prije donošenja akata kojima se zadržavaju mjere ograničavanja u odnosu na osobe na koje se te mjere već odnose ne nalaže se kada se navedeno zadržavanje temelji na istim razlozima koji su opravdavali donošenje prvotnog akta kojim su primijenjene predmetne mjere ograničavanja.

97 Iz toga slijedi da se tužiteljevo pravo na saslušanje moralo poštovati iako se pobijanim aktima izričito ne dodjeljuje takvo pravo, tako da taj prigovor nezakonitosti treba odbiti.

### *3. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na pogrešci u ocjeni*

98 Tužitelj tvrdi da Vijeće nije dokazalo da se uvrštenje njegova naziva na sporne popise temeljilo na dostatnoj činjeničnoj osnovi.

99 Na prvom mjestu, iz uvodne izjave 10. Odluke 2023/434 proizlazi da je Vijeće svoju odluku temeljilo na pretpostavci da tužitelj izravno podupire vojni i industrijski kompleks Ruske Federacije u njezinu agresivnom ratu protiv Ukrajine. Tužitelj pak ističe da je na Vijeću da dokaže da on podupire navedeni vojni i industrijski kompleks. Usto, Vijeće je, kada mu se podnese zahtjev u tom smislu, dužno priopćiti sve elemente na kojima se temelje doneseni akti. Međutim, Vijeće nije ispunilo navedene obveze.

100 Naime, tužitelj osporava činjenicu da je on subjekt koji izravno podupire vojni i industrijski kompleks Ruske Federacije u njezinu ratu protiv Ukrajine te tvrdi da Vijeće, unatoč njegovim ponovljenim zahtjevima, nije dostavilo nijedan element koji podupire tu tvrdnju.

101 Na drugom mjestu, tužitelj u replici, u odgovoru na elemente koje je Vijeće podnijelo u prilogu odgovoru na tužbu, pojašnjava da bi Vijeće, s obzirom na to da su određeni novinski članci objavljeni prije donošenja pobijanih akata, u slučaju da ih je imalo na raspolaganju, povrijedilo svoju obvezu podnošenja dokaza kojima raspolaže. U protivnome, dokaze ne bi moglo činiti naknadno opravdanje.

102 Na trećem mjestu, tužitelj navodi da dokazi priloženi odgovoru na tužbu ne razjašnjavaju kriterije za uvrštenje na sporne popise u odnosu na tužitelja te nisu dopušteni zbog njihova nepravodobnog podnošenja u fazi odgovora na tužbu i njihove nepouzdanosti.

103 Na četvrtom mjestu, tužitelj osporava činjenicu da su dokazi koje je Vijeće podnijelo dovoljni da se utvrdi da on izravno podupire vojni i industrijski kompleks Ruske Federacije.

104 Kao prvo, tužitelj osporava to da pružanje usluga roaminga u Hersonskoj, Zaporiškoj, Doneckoj i Luhanskoj oblasti i na Krimu olakšava njihovu integraciju u Rusku Federaciju. Novinski članci koje je Vijeće dostavilo ne dokazuju suprotno.

105 Kao drugo, tužitelj osporava to da pruža telekomunikacijske usluge na Krimu i prodaje SIM kartice. Također osporava vjerodostojnost snimki zaslona novinskih članaka i internetskih stranica koje je Vijeće podnijelo kako bi potkrijepilo tu tvrdnju.

106 Kao treće, tužitelj osporava to da je uspostavio infrastrukturu u Harkivskoj oblasti. U tom pogledu, ulomci iz članaka na koje se Vijeće oslonilo nisu pouzdani dokazi.

107 Kao četvrto, tužitelj osporava tvrdnju Vijeća da je sklopio ugovore s ruskim vojnim tijelima, što bi dokazivalo usku vezu s njima. U tom pogledu tvrdi, s jedne strane, da internetske stranice koje je Vijeće spomenulo nisu službene internetske stranice koje sadržavaju popis ugovora koje je sklopila Ruska Država i, s druge strane, da su ugovori navedeni u dokumentima koje je Vijeće dostavilo bili sklopljeni prije invazije na Ukrajinu te da njihov predmet nije povezan s vojnim operacijama.

108 Usto, tužitelj u prilogu prvom podnesku kojim se vrši prilagodba podnosi revizijsko izvješće te ističe da ta revizija opovrgava tvrdnju Vijeća prema kojoj on ima infrastrukturu u Harkivskoj oblasti. Osim toga, smatra da, s jedne strane, činjenica da je to izvješće sastavljeno za potrebe postupka pred Općim sudom ne utječe na njegovu pouzdanost te da je, s druge strane, tumačenje koje Vijeće iznosi o njemu spekulativno. Suprotno tomu, tužitelj smatra da se tvrdnje Vijeća u pogledu te infrastrukture temelje isključivo na dokazima iz istog izvora i da nisu vjerodostojne.

109 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

110 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iako je točno da Vijeće ima određeno diskrecijsko pravo za utvrđivanje od slučaja do slučaja jesu li pravni kriteriji na kojima se temelje mjere ograničavanja o kojima je riječ ispunjeni, sudovi Unije ipak moraju osigurati u načelu cjelovit nadzor zakonitosti svih akata Unije (vidjeti presude od 3. srpnja 2014., National Iranian Tanker Company/Vijeće, T-565/12, EU:T:2014:608, t. 54. i 55. i navedenu sudsku praksu i od 26. listopada 2022., Ovsyannikov/Vijeće, T-714/20, neobjavljenu, EU:T:2022:674, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

111 Usto, valja podsjetiti na to da djelotvornost sudskog nadzora koju jamči članak 47. Povelje zahtijeva, među ostalim, da se sud Unije uvjeri u to da se odluka kojom su donesene ili zadržane mjere ograničavanja, koja se pojedinačno primjenjuje na osobu ili subjekt o kojima je riječ, temelji na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi. To podrazumijeva provjeru činjenica navedenih u obrazloženju koje podupire spomenutu odluku, tako da sudski nadzor nije ograničen na utvrđenje apstraktne vjerojatnosti navedenih razloga, nego se odnosi na pitanje jesu li ti razlozi, ili barem jedan od njih ako ga se smatra dovoljnim kako bi podržao tu istu odluku, dokazani (presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 119.).

112 Ocjenu osnovanosti tih razloga treba provesti tako da se dokazi i podaci ne ispitaju odvojeno, nego u kontekstu u kojem su smješteni. Naime, Vijeće je ispunilo obvezu u pogledu tereta dokazivanja ako je sudu Unije predočilo skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija na temelju kojih se može dokazati postojanje dovoljne veze između osobe koja podliježe mjeri ograničavanja i režima ili općenito stanja protiv kojega se vodi borba (presuda od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 124.).

113 Na nadležnom je tijelu Unije da u slučaju osporavanja dokaže osnovanost razloga iznesenih protiv osobe koje se to tiče, a ne na toj osobi samoj da pruži negativan dokaz o neosnovanosti spomenutih razloga (vidjeti presudu od 15. lipnja 2017., Kiselev/Vijeće, T-262/15, EU:T:2017:392, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

114 Usto, nadzor materijalne zakonitosti koji je na Općem sudu mora se provesti, kad je konkretno riječ o sporu koji se odnosi na mjere ograničavanja, ne samo s obzirom na elemente iz obrazloženja spornih akata već i s obzirom na one koje je Vijeće, u slučaju osporavanja, dostavilo Općem sudu da bi dokazalo utemeljenost navedenih činjenica (vidjeti u tom smislu presudu od 22. travnja 2021., Vijeće/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, t. 64.).

115 Osnovanost tužiteljevih argumenata valja ispitati s obzirom na ta načela sudske prakse.

### *a) Prvotni akti*

116 Kad je riječ o prvotnim aktima, valja utvrditi, kao prvo, mogu li se elementi koje je Vijeće podnijelo u prilogu svojim pismenima navesti u prilog uvrštenju tužiteljeva naziva na sporne popise i, kao drugo, je li Vijeće počinilo pogrešku u ocjeni time što je smatralo da tužitelj izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks.

117 U tom pogledu najprije valja pojasniti da se Vijeće oslanja na četiri tvrdnje, odnosno one prema kojima tužitelj, kao prvo, pruža usluge roaminga u Doneckoj, Luhanskoj, Zaporiškoj i Hersonskoj oblasti i na Krimu, kao drugo, pruža telekomunikacijske usluge na Krimu, kao treće, raspolaže infrastrukturom u Harkivskoj oblasti te je, kao četvrto, sklopio ugovore o pružanju telekomunikacijskih usluga s ruskom vojskom.

#### *1) Pitanje može li se Vijeće pozvati na dokaze podnesene u fazi odgovora na tužbu*

118 Najprije, kad je riječ o razlogu koji je Vijeće imalo za uvrštenje tužiteljeva naziva na sporne popise, prema kojem tužitelj izravno podupire industrijski i vojni kompleks Ruske Federacije, valja utvrditi da mu je Vijeće, na njegov zahtjev, odgovorilo da se sve informacije koje opravdavaju navedeno uvrštenje nalaze u relevantnim odredbama prvotnih akata. Naime, Vijeće je te dokaze navelo samo u fazi odgovora na tužbu. Stoga valja utvrditi je li se Vijeće moglo pozvati na njih.

119 Iz sudske prakse proizlazi da činjenica da Vijeće nije priopćilo elemente na temelju kojih je osobu uvrstilo na popis za primjenu mjera ograničavanja ne može dovesti do povrede prava obrane te osobe ako su ti elementi dio poznatog konteksta, drugim riječima ako su javno dostupni te se stoga može pretpostaviti da su općepoznati (vidjeti u tom smislu presude od 7. travnja 2016., Central Bank of Iran/Vijeće, C-266/15 P, EU:C:2016:208, t. 37. i od 25. ožujka 2015., Central Bank of Iran/Vijeće, T-563/12, EU:T:2015:187, t. 85. i 97.).

120 U ovom se pak slučaju može pretpostaviti da je to što jedan od glavnih telekomunikacijskih operatora u Ruskoj Federaciji, kao što je to tužitelj, što on ne osporava, u ratnom razdoblju sudjeluje u izravnoj potpori vojnom i industrijskom kompleksu navedene zemlje općepoznata činjenica.

121 Tužitelj međutim osporava činjenicu da je Vijeće u prilogu odgovoru na tužbu podnijelo više dokaza kojima bi potkrijepilo tvrdnju prema kojoj on izravno podupire ruski industrijski i vojni kompleks.

122 U tom pogledu, valja istaknuti da Vijeće nije bilo obvezno tužitelju dostaviti dokumente na kojima se temeljila prvotna odluka da se njegov naziv uvrsti na sporne popise, s obzirom na to da se moglo pretpostaviti da su činjenice koje se navode općepoznate, kao što je to izneseno u točki 120. ove presude. Stoga Vijeće nije bilo dužno podnijeti dokumente ili dokaze u tom smislu (u tom smislu

i po analogiji vidjeti presude od 7. travnja 2016., Central Bank of Iran/Vijeće, C-266/15 P, EU:C:2016:208, t. 38. i od 25. ožujka 2015., Central Bank of Iran/Vijeće, T-563/12, EU:T:2015:187, t. 97.).

123 Prema tome, iako je načelno na Vijeću da u svojim odlukama dokaže točnost činjenica koje navodi u potporu uvrštavanju osobe na popise za primjenu mjera ograničavanja, to nije slučaj kada se poziva na općepoznate činjenice, čiju točnost osoba na koju se odnose mjere ograničavanja može osporavati pred Općim sudom. U takvoj situaciji, iz načela jednakosti oružja proizlazi da Vijeće može Općem sudu podnijeti dokumente, koji su općenito dostupni u javnoj sferi, kako bi potkrijepilo točnost takve općepoznate činjenice, koja nije dokazana u odluci koja se pobija pred Općim sudom, čime tom sudu omogućuje da ispita tu činjenicu i njezinu točnost na temelju konkretnih elemenata te odluči o tužiteljevu osporavanju (u tom smislu i po analogiji vidjeti presudu od 10. studenoga 2011., LG Electronics/OHIM, C-88/11 P, neobjavljenu, EU:C:2011:727, t. 27. do 29. i navedenu sudsku praksu).

124 Naime, kao što je to Vijeće istaknulo na raspravi i u svojim pismenima, bilo je upoznato s općim kontekstom ili informacijama općenito dostupnima u javnoj sferi koje se odnose na subjekte koje je odlučilo uvrstiti na sporne popise, među ostalima i tužitelja. Stoga se Vijeće u ovom slučaju, iako u trenutku donošenja prvotnih akata nije osnovalo spis dokaza, u slučaju osporavanja, u potporu svojim tvrdnjama o činjenici za koju se moglo pretpostaviti da je općepoznata moglo pozvati na elemente koji su općenito dostupni u javnoj sferi.

*2) Ocjena činjenica*

125 Kao prvo valja ispitati tužiteljeve tvrdnje kojima osporava pouzdanost određenih dokaza te, kao drugo, pitanje je li Vijeće pogrešno ocijenilo činjenice.

*i) Pouzdanost dokaza*

126 Kad je riječ o vjerodostojnosti dokaza, koju tužitelj djelomično osporava, valja podsjetiti na to da, ako u trećim zemljama ne postoje istražne ovlasti, ocjena tijela Unije treba u stvari biti zasnovana na izvorima informacija dostupnim javnosti, izvješćima, člancima iz tiska, izvješćima tajnih službi ili drugim sličnim izvorima informacija (presude od 14. ožujka 2018., Kim i dr./Vijeće i Komisija, T-533/15 i T-264/16, EU:T:2018:138, t. 107. i od 16. prosinca 2020., Haswani/Vijeće, T-521/19, neobjavljena, EU:T:2020:608, t. 142.).

127 U tom pogledu, bilo bi pretjerano i nerazmjerno od Vijeća zahtijevati da sâmo provodi istrage na terenu o istinitosti činjenica koje prenose brojni mediji (presude od 25. siječnja 2017., Almaz-Antey Air and Space Defence/Vijeće, T-255/15, neobjavljena, EU:T:2017:25, t. 148. i od 1. lipnja 2022., Prigožin/Vijeće, T-723/20, neobjavljena, EU:T:2022:317, t. 59.).

128 Usto, za djelovanje suda Unije vrijedi načelo slobodne ocjene dokaza i jedini kriterij za ocjenu vrijednosti podnesenih dokaza jest njihova vjerodostojnost. U tom pogledu, kako bi se ocijenila dokazna snaga nekog dokumenta, prvo treba provjeriti vjerodostojnost podataka koji su u njemu sadržani – osobito uzimajući u obzir podrijetlo dokumenta, okolnosti u kojima je on izrađen i njegova adresata – te na temelju njegova sadržaja, utvrditi je li razuman i pouzdan (vidjeti presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 114. i navedenu sudsku praksu).

129 U ovom slučaju, tužitelj osporava pouzdanost određenih dokaza na koje se Vijeće oslonilo.

130 Konkretno, kao prvo, kad je riječ o pružanju telekomunikacijskih usluga na Krimu, osobito usluga roaminga, tužitelj tvrdi da internetske stranice „Fans of Megafon” i internetska stranica „Help-Desk Megafon”, na kojima se navodi da pruža internetske usluge na Krimu, nisu pouzdane s obzirom na njihov neslužbeni izvor; kao drugo, kad je riječ o postojanju njegove infrastrukture u Harkivskoj oblasti, tužitelj osporava dokaznu vrijednost članka skupine za strateško promišljanje (*think tank*) specijalizirane za srednju i istočnu Europu, Centre for Eastern Studies, od 25. travnja 2022., kao i članka iz mrežnih novina Ukrajinska Pravda od 24. travnja 2022. jer se u tim publikacijama ne navode njihovi izvori i jer je njihova neovisnost dvojbena; kao treće, kad je riječ o vezi između njega i ruske vojske, tužitelj ističe da izvadci s internetske stranice koja sadržava popise ugovora za telekomunikacijske usluge koje je sklopio s ruskom vojskom od 2013. do 2021. ne potječu sa službene internetske stranice.

131 Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 126. do 128. ove presude, dokazi koje je Vijeće upotrijebilo potječu iz različitih izvora, a čine ih u prvom redu novinski članci, pri čemu su svi ti dokazi javno dostupni.

132 Stoga, kad je riječ o člancima koji potječu s internetskih stranica „Fans of Megafon” i „Help-Desk Megafon” te izvatku s internetske stranice koja sadržava popis ugovora sklopljenih između tužitelja i ruske vojske, tužiteljeve tvrdnje prema kojima ti izvori nisu vjerodostojni s obzirom na to da te stranice nisu dio njegovih službenih internetskih stranica treba odbiti zbog nepostojanja elemenata koji osporavaju pouzdanost takvih izvora.

133 Isto tako, kad je riječ o članku koji je objavio Centre for Eastern Studies i onomu iz novina Ukrajinska Pravda, tužiteljev argument prema kojem se u tim dvama člancima, od kojih je jedan preslika drugoga, ne spominju njihovi izvori i prema kojem je njihova neovisnost dvojbena nije potkrijepljen konkretnim dokazima, osim revizijskog izvješća na tužiteljev zahtjev, koje je, međutim, sastavljeno na temelju podataka koje je dostavio sam tužitelj. Konkretnije, kad je riječ o Centre for Eastern Studies, to je neovisni istraživački institut sa sjedištem u državi članici, u Varšavi (Poljska), te se ni na kojem temelju ne može dovesti u pitanje vjerodostojnost članaka koje objavljuje. Stoga tvrdnje koje iznosi tužitelj ne mogu dovesti u pitanje pouzdanost tih elemenata.

134 Osim toga, tužitelj ne osporava da uslugama roaminga opslužuje svoje korisnike u Doneckoj, Luhanskoj, Zaporiškoj i Hersonskoj oblasti i na Krimu.

135 S obzirom na prethodno navedeno i nepostojanje elemenata spisa koji bi mogli dovesti u pitanje pouzdanost izvora kojima se koristilo Vijeće, valja ih priznati kao pouzdane izvore i, stoga, kao izvore s određenom dokaznom vrijednosti, u smislu sudske prakse navedene u točki 128. ove presude.

*ii) Relevantnost i dostatnost dokaza koje je podnijelo Vijeće*

136 Kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem dokazi koje je podnijelo Vijeće ne mogu potvrditi tvrdnje te institucije navedene u točkama 103. do 107. ove presude, valja ispitati može li se na temelju tih dokaza utvrditi da tužitelj izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks.

137 Kao prvo, kad je riječ o uslugama roaminga koje se pružaju u Doneckoj, Luhanskoj, Zaporiškoj i Hersonskoj oblasti i na Krimu, tužitelj osporava da je pružanje tih usluga dokaz potpore koju on navodno pruža ruskom vojnom i industrijskom kompleksu. Međutim, ne osporava da pruža navedene usluge u tim regijama.

138 Kao što to naglašava Vijeće, u kontekstu u kojem se ti dokazi moraju ocijeniti, odnosno u kontekstu aktualnog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine, pružanje usluga roaminga može olakšati i učvrstiti „integraciju” navedenih regija u Rusku Federaciju. Naime, točno je da pružanje usluga roaminga samo po sebi ne bi bilo problematično u drugom kontekstu. Međutim, pružanjem tih usluga korisnicima, na temelju suradnje s „lokalnim operatorom”, olakšavaju se njihove aktivnosti u navedenim ukrajinskim regijama pod ruskom kontrolom jer u okupiranim regijama mogu nastaviti upotrebljavati svoju SIM karticu iz Rusije te tijekom boravka u tim regijama upućivati pozive, slati SMS poruke i povezivati se na internet a da se ne moraju pretplatiti na usluge lokalnog mobilnog operatora. Time tužitelj omogućuje komunikaciju ruskih korisnika između Rusije i okupiranih područja Ukrajine. Te zaključke potvrđuje činjenica da je tužitelj navedene usluge počeo pružati tek nakon početka vojne agresije u Ukrajini.

139 Iz toga slijedi da je Vijeće opravdano moglo smatrati da, s obzirom na politički i vojni razvoj situacije u predmetnim regijama i u kontekstu aktualnog rata, pružanje usluga roaminga može dodatno ugroziti teritorijalnu cjelovitost Ukrajine i da je to stoga indicija koja potvrđuje da tužitelj pruža potporu ruskom vojnom i industrijskom kompleksu.

140 Kao drugo, kad je riječ o pružanju telekomunikacijskih usluga na Krimu, što tužitelj osporava, valja istaknuti da je Vijeće podnijelo članak s jedne od internetskih stranica „Fans of Megafon” i internetske stranice „Help-Desk Megafon”. Zbog istih razloga koji su navedeni u točkama 138. i 139. ove presude pružanje tih usluga tim više pridonosi potpori ruskom vojnom i industrijskom kompleksu. U svakom slučaju, čak i ako se zaključi da tužitelj nije pružao takve usluge na Krimu, nije sporno da je ondje pružao usluge roaminga.

141 Kao treće, valja istaknuti da članak instituta Centre for Eastern Studies i članak iz novina Ukrajinska Pravda, koje je podnijelo Vijeće, upućuju na postojanje tužiteljeve infrastrukture u Harkivskoj oblasti.

142 Kao četvrto, kad je riječ o ugovorima sklopljenima između ruske vojske i tužitelja od 2013. do 2021., tužitelj tvrdi, s jedne strane, da su ti ugovori sklopljeni prije invazije na Ukrajinu i, s druge strane, da se predmetne usluge ne mogu koristiti tijekom vojnih operacija.

143 U tom pogledu Vijeće podnosi izvatke s internetske stranice „ClearSpending” koja sadržava popis navedenih ugovora s njihovim trajanjem. Naime, s jedne strane, čak i dokazi koje je podnijelo Vijeće pokazuju da su tužitelj i ruska vojska sklopili ugovore u razdoblju od 2013. do 2021., ti ugovori otkrivaju postojanje dugotrajne veze između tužitelja i navedene vojske. S druge strane, unatoč tomu što ne postoje dokazi o eventualnom produljenju navedenih ugovora, valja utvrditi da ugovorni odnos između tužitelja i ruske vojske u trajanju od gotovo jednog desetljeća potvrđuje argumentaciju prema kojoj je tužitelj subjekt koji izravno podupire vojni i industrijski kompleks Ruske Federacije slijedom ruske agresije na Ukrajinu.

144 S obzirom na sve prethodno navedeno, valja istaknuti da elementi koje je podnijelo Vijeće čine skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija koje potvrđuju činjenicu da tužitelj izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks. Stoga Vijeće nije počinilo pogrešku u ocjeni.

### *b) Akti o zadržavanju*

145 Kad je riječ o aktima o zadržavanju, kao prvo, valja utvrditi da se Vijeće, kao što je to istaknuto u točki 124. ove presude, kako bi potkrijepilo točnost činjenice za koju se može pretpostaviti da je općepoznata, može pozvati na dokaze koje je dostavilo u okviru postupka pred Općim sudom u prilogu odgovoru na tužbu, u odgovoru na tužiteljeva osporavanja.

146 Osim toga, valja istaknuti da je, u svakom slučaju, kad je riječ o aktima o zadržavanju, Vijeće tužitelju među ostalim poslalo, 24. srpnja 2023., dopis u kojem ga je obavijestilo o produljenju primjene pobijanih akata u odnosu na njega, pri čemu je izričito uputilo na elemente dostavljene u prilogu odgovoru na tužbu podnesenom 28. lipnja 2023. Stoga može tim elementima dokazivati osnovanost činjenica koje se navode protiv tužitelja.

147 Kao drugo, zbog istih razloga koji su navedeni u točkama 129. do 144. ove presude, tvrdnje Vijeća temelje se na pouzdanim i relevantnim dokazima.

148 Stoga valja utvrditi da je Vijeće podnijelo skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija koje dokazuju da je tužitelj ispunio predmetni kriterij za uvrštenje na popis.

149 Kao treće, kad je riječ o općem kontekstu povezanom sa stanjem u Ukrajini, treba utvrditi da je na dan donošenja akata o zadržavanju stanje u toj zemlji i dalje bilo ozbiljno i da je cilj prvotnih akata, odnosno izvršavanje pritiska na rusku vladu da prestane sa svojim djelovanjima i politikama kojima se destabilizira Ukrajina, i dalje bio aktualan.

150 Kao četvrto, kad je riječ o revizijskom izvješću koje je tužitelj podnio u prilogu prvom podnesku kojim se vrši prilagodba kako bi dokazao da nema infrastrukturu u Harkivskoj oblasti, valja istaknuti da, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 128. ove presude, taj dokument ima malu dokaznu vrijednost. Naime, s jedne strane, to je izvješće sastavljeno na tužiteljev zahtjev za potrebe ovog predmeta te je, s druge strane, u njemu navedeno da revizor ne može utvrditi evidentiranu imovinu tužitelja koja bi mu se mogla pripisati, među ostalim, u Harkivskoj oblasti, ali to ne znači nužno da tužitelj nema infrastrukturu u toj regiji. Štoviše, u tom je izvješću navedeno da je ono izrađeno na temelju postupaka dogovorenih s tužiteljem i da je moguće da bi, da su provedeni dodatni postupci, rezultati bili drukčiji.

151 S obzirom na sva ta razmatranja, valja istaknuti da Vijeće nije počinilo pogrešku u ocjeni time što je smatralo da je tužitelj subjekt koji izravno podupire ruski vojni i industrijski kompleks i time što je posljedično zadržalo njegov naziv na spornim popisima.

152 S obzirom na sve prethodno navedeno, treći tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

### *4. Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti i povredi tužiteljeve slobode poduzetništva i ugleda*

153 Tužitelj tvrdi da se pobijanim aktima povređuje njegova sloboda poduzetništva, utvrđena u članku 16. Povelje, i njegov ugled. Naime, navodi da se na njega ne primjenjuje nijedno odstupanje te je spriječen u obavljanju bitnog dijela svoje djelatnosti. Tužitelj također navodi da se njegovo uvrštenje na sporne popise ne može smatrati nužnom i prikladnom mjerom za ostvarivanje cilja borbe protiv djelovanja Ruske Federacije u Ukrajini u svrhu njezina destabiliziranja.

154 Povrh toga, kao prvo, tužitelj dodaje da na ostale velike ruske telekomunikacijske operatore nisu primijenjene nikakve mjere ograničavanja. Kao drugo, navodi da se pristup internetu smatra ljudskim pravom i da ograničenja tog pristupa mogu utjecati na prava njegovih korisnika na slobodu izražavanja, privatni život i obrazovanje.

155 Vijeće i Komisija osporavaju tu argumentaciju.

156 Valja podsjetiti na to da je načelo proporcionalnosti kao jedno od općih načela prava Unije i koje je navedeno u članku 5. stavku 4. UEU-a, u skladu s kojim sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju omogućavati ostvarivanje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni konkretnim propisom, te ne smiju ići dalje od onoga što je nužno za postizanje navedenih ciljeva (vidjeti presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 190. i navedenu sudsku praksu).

157 U ovom slučaju, valja istaknuti da je tužiteljeva sloboda poduzetništva ograničena i da mjere ograničavanja donesene protiv njega u određenoj mjeri utječu na poštovanje njegova ugleda.

158 Međutim, iako je poštovanje temeljnih prava uvjet zakonitosti akata Unije, prema ustaljenoj sudskoj praksi temeljna prava na koja se poziva tužitelj, odnosno pravo na slobodu poduzetništva i pravo na poštovanje ugleda, u pravu Unije nisu apsolutno zaštićena. Stoga se ostvarivanje tih prava može ograničiti, pod uvjetom da takva ograničenja zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo upletanje koje ugrožava samu bit tako zajamčenih prava (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 193. i navedenu sudsku praksu).

159 Kako bi bilo u skladu s pravom Unije, zadiranje u temeljna prava o kojima je riječ tako mora biti predviđeno zakonom, poštovati bit navedene slobode, odnositi se na cilj u općem interesu koji Unija priznaje kao takav i ne smije biti neproporcionalno (vidjeti presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 194. i navedenu sudsku praksu).

160 Treba pak utvrditi da su ta četiri uvjeta u ovom slučaju ispunjena.

161 Kao prvo, mjere ograničavanja o kojima je riječ „predviđene [su] zakonom” jer su određene u aktima koji imaju ponajprije opći doseg i jasan pravni temelj u pravu Unije kao i dovoljnu predvidljivost.

162 Kao drugo, pobijani akti primjenjuju se šest mjeseci i redovito se preispituju. Budući da su navedene mjere privremene i reverzibilne, valja smatrati da ne ugrožavaju bit sloboda na koje se odnose.

163 Kao treće, odgovaraju cilju u općem interesu toliko ključnom za međunarodnu zajednicu kao što je cilj povećavanja troškova djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanja mirnog rješenja krize (vidjeti u tom smislu presude od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 147. i od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 198.).

164 Kao četvrto, kad je riječ o prikladnosti predmetnih mjera ograničavanja, valja istaknuti da se, s obzirom na ciljeve u općem interesu koji su toliko ključni za međunarodnu zajednicu kao što su to oni navedeni u točki 163. ove presude, one kao takve ne mogu smatrati neprimjerenima. Usto,

kad je riječ o nužnosti tih mjera, valja istaknuti da pobijani akti sadržavaju zabranu u pogledu određenih proizvoda, odnosno robe i tehnologije s dvojnom namjenom te robe i tehnologije navedene u članku 3.a stavku 7. izmijenjene Odluke 2014/512, i da se ta zabrana odnosi samo na europske subjekte. Druge manje ograničavajuće mjere, poput sustava prethodnog odobrenja, ne omogućuju tako učinkovito postizanje željenog cilja.

165 Naime, pobijani akti ne odnose se na svu robu, nego samo na robu i tehnologiju s dvojnom namjenom te robu i tehnologiju iz članka 3.a stavka 7. izmijenjene Odluke 2014/512 te predviđaju mogućnost da se odobre odstupanja od primijenjenih mjera ograničavanja. Konkretno, člankom 3.b stavkom 1. izmijenjene Odluke 2014/512 predviđaju se odstupanja od predmetnih mjera ograničavanja u odnosu na subjekte čiji je naziv uvršten na sporne popise, poput tužitelja. Konkretnije, nadležna nacionalna tijela mogu u dvama slučajevima odobriti prodaju, opskrbu, prijenos ili izvoz robe i tehnologije s dvojnom namjenom, čak i ako imaju opravdane razloge za sumnju da bi krajnji korisnik mogao biti subjekt naveden u Prilogu IV., kada su ta roba ili tehnologija ili povezana tehnička ili financijska pomoć potrebne za hitno sprečavanje ili ublažavanje događaja koji bi mogao imati ozbiljan i značajan utjecaj na ljudsko zdravlje i sigurnost ili na okoliš, i kada ta roba ili tehnologija ili s time povezana tehnička ili financijska pomoć proizlaze iz ugovora sklopljenih prije 26. veljače 2022. ili dodatnih ugovora potrebnih za izvršenje takvog ugovora, pod uvjetom da je odobrenje zatraženo prije 1. svibnja 2022.

166 Kao peto, odvagivanje uključenih interesa pokazuje da nepovoljnosti ograničenjâ izvoza robe i tehnologije s dvojnom namjenom nisu nerazmjerne u odnosu na ciljeve koje se želi postići. U tom pogledu, važnost ciljeva koje se želi postići pobijanim aktima, koji su dio šireg cilja održavanja mira i međunarodne sigurnosti u skladu s ciljevima vanjskog djelovanja Unije navedenima u članku 21. UEU-a, može prevladati nad negativnim, čak i značajnim posljedicama za određene subjekte. Stoga tužitelj nije dokazao da su pobijanim aktima neproporcionalno ugrožena njegova sloboda poduzetništva i poštovanje njegova ugleda.

167 Osim toga, budući da tužitelj u replici navodi, s jedne strane, da na ostale velike ruske telekomunikacijske operatore nisu primijenjene nikakve mjere ograničavanja i, s druge strane, da ograničenja u odnosu na njega mogu utjecati na prava njegovih korisnika na slobodu izražavanja, privatni život i obrazovanje, valja istaknuti da ti argumenti nisu potkrijepljeni.

168 U svakom slučaju, kad je riječ o tužiteljevu argumentu prema kojem na ostale velike ruske telekomunikacijske operatore nisu primijenjene nikakve mjere ograničavanja, valja istaknuti da bi takav argument trebalo odbiti, čak i ako se pretpostavi da je Vijeće propustilo donijeti mjere ograničavanja u odnosu na određene osobe ili subjekte iz telekomunikacijskog sektora u Ruskoj Federaciji i da se oni nalaze u situaciji usporedivoj s tužiteljevom situacijom. Naime, načela jednakog postupanja i nediskriminacije te načelo dobre uprave treba pomiriti s načelom zakonitosti (vidjeti presudu od 14. listopada 2009., Bank Melli Iran/Vijeće, T-390/08, EU:T:2009:401, t. 59. i navedenu sudsku praksu; presudu od 3. svibnja 2016., Post Bank Iran/Vijeće, T-68/14, neobjavljenu, EU:T:2016:263, t. 135.).

169 Kad je riječ o argumentu prema kojem ograničenja u odnosu na njega mogu utjecati na prava njegovih korisnika na slobodu izražavanja, privatni život i obrazovanje, valja istaknuti da ga tužitelj nije potkrijepio posebnom argumentacijom i nije, među ostalim, objasnio zašto bi primjena strogih pravila izvoza robe i tehnologije s dvojnom namjenom mogla utjecati na navedena prava.

170 S obzirom na prethodno navedeno, četvrti tužbeni razlog treba odbiti, a stoga i tužbu u cijelosti.

## V. Troškovi

171 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

172 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

173 U ovom slučaju, s obzirom na to da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova. Osim toga, Komisija će, kao institucija koja je intervenirala u postupak, snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Društvu MegaFon OAO nalaže se da, osim vlastitih troškova, snosi i troškove Vijeća Europske unije.**

3. **Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 15. siječnja 2025.

Potpisi