Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
LAILE MEDINE
od 5. lipnja 2025.[1]

Predmet C-711/23 P

Viktor Filipovič Rašnikov
protiv

Vijeća Europske unije

„Žalba – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja poduzete s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Uvrštenje žaliteljeva imena na popise predmetnih osoba, subjekata i tijela – Članak 2. stavak 1. točka (g) Odluke br. 2014/145/ZVSP – Tumačenje – Pojam ‚vodeći poslovni čovjek' – Konkretno osobno postupanje u smislu utjecaja na Vladu Ruske Federacije – Pojam ‚gospodarski sektori koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije' – Prigovor nezakonitosti"

I. Uvod

1. Ovo se mišljenje odnosi na žalbu koju je Viktor Filipovič Rašnikov[2] podnio radi ukidanja presude od 13. rujna 2023., Rašnikov/Vijeće (T-305/22, EU:T:2023:530)[3]. Tom je presudom Opći sud odbio tužbu koju je žalitelj podnio na temelju članka 263. UFEU-a protiv:

– Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/429 od 15. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 87 I, str. 44. i ispravak SL 2022., L 105, str. 67.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/427 od 15. ožujka 2022. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 87 I, str. 1. i ispravak SL 2022., L 105, str. 66.);[4]

– Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/1530 od 14. rujna 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 239, str. 149.), i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/1529 od 14. rujna 2022. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama

1 Izvorni jezik: engleski

2 U daljnjem tekstu: žalitelj

3 U daljnjem tekstu: pobijana presuda

4 U daljnjem tekstu zajedno nazvani: prvotni akti

ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 239, str. 1.);[5] i

– Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/572 od 13. ožujka 2023. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2023., L 75 I, str. 134.), i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2023/571 od 13. ožujka 2023. o provedbi Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2023., L 75 I, str. 1.),[6]

s obzirom na to da je tim aktima žaliteljevo ime uvršteno na popise koji su im priloženi. Tim je aktima Vijeće Europske unije žalitelju zabranilo ulazak na državna područja država članica ili provoz preko njih i zamrznulo sva njegova sredstva i gospodarske resurse na tim državnim područjima.

2. Ovaj predmet odnosi se na jednu od prvih žalbi podnesenih Sudu u pogledu mjera ograničavanja koje je Vijeće donijelo 2022. nakon invazije oružanih snaga Ruske Federacije na Ukrajinu[7]. U njemu se Sudu, u sastavu velikog vijeća, pruža prilika da utvrdi tumačenje i ispita zakonitost kriterija iz članka 1. stavka 1. točke (e) i članka 2. stavka 1. točke (g) Odluke 2014/145/ZVSP[8], kako je izmijenjena Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/329[9] i članka 3. stavka 1. točke (g) Uredbe (EU) br. 269/2014[10], kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2022/330[11]. Taj kriterij, koji se obično naziva „kriterij (g)”, predviđa uvrštavanje vodećih poslovnih osoba uključenih u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije.

3. Žalitelj osobito ističe da je Opći sud pogrešno protumačio članak 2. stavak 1. točku (g) izmijenjene Odluke 2014/145[12] time što je u biti zaključio da poštovanje kriterija iz tog članka ne zahtijeva da Vijeće dokaže bilo kakvo ponašanje ili poseban doprinos osobe uvrštene na popis, osobito u pogledu utjecaja na Vladu Ruske Federacije, niti da utvrdi postojanje veze s režimom te zemlje. Osim toga, tvrdi da je Opći sud, kako bi se tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 koje je dao Opći sud smatralo točnim, tu odredbu trebao proglasiti nezakonitom na temelju prigovora nezakonitosti istaknutog u prvostupanjskom postupku na temelju članka 277. UFEU-a.

4. Ovaj je predmet povezan s predmetima C-696/23 P, C-704/23 P, C-35/24 P i C-111/24 P, koji proizlaze iz žalbi koje su podnijeli Dmitrij Aleksandrovič Pumpjanskij, Tigran Khudaverdjan, Dmitrij Arkadievič Mazepin i German Khan protiv presuda Općeg suda kojima je potvrđeno uvrštenje njihovih imena na popise osoba na koje se primjenjuju mjere ograničavanja na temelju članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145. Danas također iznosim mišljenja u tim

[5] U daljnjem tekstu zajedno nazvani: prva skupina akata o zadržavanju

[6] U daljnjem tekstu zajedno nazvani: druga skupina akata o zadržavanju i, zajedno s prvotnim aktima i prvom skupinom akata o zadržavanju: sporni akti

[7] Vidjeti također presudu od 13. ožujka 2025., Šuvalov/Vijeće (C-271/24 P, EU:C:2025:180), kao i moje mišljenje u predmetima Timčenko/Vijeće (C-702/23 P, EU:C:2025:273) i Timčenko/Vijeće (C-703/23 P, EU:C:2025:274).

[8] Uredba Vijeća od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.)

[9] Uredba Vijeća od 25. veljače 2022. o izmjeni Uredbe br. 2014/145 (SL 2022., L 50, str. 1.)

[10] Uredba Vijeća od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.)

[11] Uredba od 25. veljače 2022. o izmjeni Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 51, str. 1.)

[12] Radi sažetosti, upućivanja na kriterij iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 trebalo bi tumačiti na način da se odnose i na kriterij iz članka 1. stavka 1. točke (e) te odluke i članka 3. stavka 1. točke (g) izmijenjene Uredbe br. 269/2014. Vidjeti točke 9. i 11. ovog mišljenja.

predmetima, u kojima ću se usredotočiti na konkretna pitanja čije je ispitivanje zatražio Sud Europske unije u pogledu tumačenja i valjanosti kriterija za uvrštavanje sadržanog u toj odredbi, osobito u pogledu glavnih zajedničkih argumenata koje su istaknuli žalitelji.

II. Činjenično stanje i postupak

A. Okolnosti spora

5. Okolnosti spora opisane su u točkama 2. do 25. pobijane presude. Za potrebe ovog mišljenja, taj se kontekst može sažeti upućivanjem na sljedeće nesporne činjenice.

6. Žalitelj je poslovni čovjek koji ima rusko državljanstvo.

7. Vijeće je 17. ožujka 2014., na temelju članka 29. UEU-a, donijelo Odluku 2014/145/ZVSP. Istog dana Vijeće je na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a donijelo Uredbu br. 269/2014. Oba akta odnose se na mjere ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine.

8. Vijeće je 25. veljače 2022. donijelo Odluku 2022/329 o izmjeni Odluke 2014/145 i Uredbu 2022/330 o izmjeni Uredbe br. 269/2014 kojom su, među ostalim, izmijenjeni kriteriji prema kojima se na fizičke ili pravne osobe, subjekte ili tijela mogu primijeniti predmetne mjere ograničavanja.

9. Člankom 1. stavkom 1. točkom (e) Odluke 2014/145, u verziji izmijenjenoj Odlukom 2022/329[13], sprečava se ulazak na državno područje država članica ili provoz preko njega fizičkim osobama koje ispunjavaju kriterij koji je u biti istovjetan onomu iz članka 2. stavka 1. točke (g) te odluke. Potonja odredba pak predviđa zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora, *inter alia*, fizičkih osoba koje ispunjavaju taj kriterij.

10. Konkretnije, članak 2. stavak 1. točka (g) izmijenjene Odluke 2014/145 glasi kako slijedi:

„1. Zamrzavaju se sva sredstva i gospodarski resursi koji pripadaju ili su u vlasništvu, u posjedu ili pod nadzorom:

[…]

(g) vodeće poslovne osobe ili pravne osobe, subjekt[a] ili tijela uključen[og] u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije, koja je odgovorna za pripojenje Krima i destabilizaciju Ukrajine.”

11. Uredbom br. 269/2014, u verziji kako je izmijenjena Uredbom br. 2022/330[14] naloženo je donošenje mjera zamrzavanja financijskih sredstava te se definiraju načini provedbe tog zamrzavanja financijskih sredstava u bitnom na isti način kao i izmijenjenom Odlukom 2014/145. Članak 3. stavak 1. točka (g) izmijenjene Uredbe br. 269/2014 u biti zamijenjen je člankom 2. stavkom 1. točkom (g) te odluke.

[13] U daljnjem tekstu: izmijenjena Odluka 2014/145

[14] U daljnjem tekstu: izmijenjena Uredba br. 269/2014

12. S obzirom na ozbiljnost situacije u Ukrajini, Vijeće je 15. ožujka 2022. donijelo prvotne sporne akte. Žaliteljevo ime dodano je na popis priložen izmijenjenoj Odluci 2014/145 te na popis iz Priloga I. izmijenjenoj Uredbi br. 269/2014, zbog sljedećih razloga:

„[Žalitelj] je vodeći ruski oligarh te vlasnik i predsjednik upravnog odbora društva Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). Društvo MMK jedan je od najvećih ruskih poreznih obveznika. Porezno opterećenje poduzeća u posljednje se vrijeme povećalo, što je dovelo do osjetno većih prihoda za ruski državni proračun.

Stoga je jedna od vodećih ruskih poslovnih osoba uključenih u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije, koja je odgovorna za pripojenje Krima i destabilizaciju Ukrajine."

13. Vijeće je 16. ožujka 2022. u *Službenom listu Europske unije* (SL 2022., CI 121, str. 1.) objavilo obavijest namijenjenu osobama na koje se primjenjuju mjere ograničavanja predviđene prvotnim aktima.

14. Žalitelj je 13. travnja 2022. zatražio od Vijeća da mu odobri pristup dokumentima koji su služili kao osnova za donošenje mjera ograničavanja koje se odnose na njega. Vijeće je zahtjevu udovoljilo 28. travnja 2022.

15. Žalitelj je 31. svibnja 2022. Vijeću podnio zahtjev za preispitivanje.

16. Vijeće je 14. rujna 2022. donijelo prvu skupinu akata o zadržavanju kojima su mjere donesene protiv žalitelja produljene do 15. ožujka 2023., a da pritom nisu izmijenjeni razlozi za uvrštenje njegova imena na predmetne popise.

17. Žalitelj je 31. listopada 2022. zatražio preispitivanje prve skupine akata o zadržavanju.

18. Vijeće je 13. ožujka 2023. donijelo drugu skupinu akata o zadržavanju kojima su mjere donesene protiv žalitelja produljene do 15. rujna 2023., a da pritom nisu izmijenjeni razlozi za uvrštenje njegova imena na predmetne popise u odnosu na one iz prve skupine akata o zadržavanju.

B. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

19. Tužbom koju je tajništvo Općeg suda zaprimilo 24. svibnja 2022. žalitelj je pokrenuo postupak za poništenje spornih akata.

20. U prilog svojoj tužbi žalitelj je istaknuo pet tužbenih razloga, koji se u biti temelje, prvi, na povredi prava na djelotvornu sudsku zaštitu i obveze obrazlaganja, drugi, na očitoj pogrešci u ocjeni i povredi tereta dokazivanja, treći, na povredi načela proporcionalnosti i temeljnih prava i, četvrti, na povredi načela nediskriminacije. Osim toga, u svojim dvama podnescima kojima se provodi prilagodba žalitelj je istaknuo peti tužbeni razlog usmjeren protiv prve i druge skupine akata o zadržavanju, koji se temeljio na povredi prava na saslušanje i obveze Vijeća da preispita svoju odluku. Tijekom postupka žalitelj je također istaknuo prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a protiv članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

21. Opći je sud pobijanom presudom odbio žaliteljevu tužbu.

22. Kao prvo, što se tiče tumačenja članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, Općі je sud smatrao da u njemu sadržan kriterij podrazumijeva pojam utjecaja u vezi s obavljanjem djelatnosti u gospodarskim sektorima koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije, bez drugih uvjeta koji se odnose na postojanje veze s režimom te vlade. Prema mišljenju Općeg suda, tim je kriterijem Vijeće nastojalo iskoristiti utjecaj koji predmetna kategorija osoba može imati na ruski režim, potičući predmetne osobe da izvrše pritisak na ruski režim kako bi promijenio svoju politiku. Pojam „vodeće poslovne osobe" treba shvatiti na način da se odnosi na važnost tih osoba s obzirom na, *inter alia*, njihove profesionalne statuse, važnost njihovih gospodarskih aktivnosti, opseg njihova vlasništva kapitalnih udjela ili njihove funkcije unutar jednog ili više poduzetnika u kojima obavljaju te djelatnosti [15].

23. Prema mišljenju Općeg suda, to je tumačenje potkrijepljeno činjenicom da je cilj predmetnih mjera ograničavanja bio povećati trošak djelovanja usmjerenih na podrivanje teritorijalne cjelovitosti Ukrajine. Taj cilj također podrazumijeva da su izrazom „koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije" obuhvaćeni gospodarski sektori, a ne poslovne osobe [16].

24. Kao drugo, što se tiče osnovanosti razloga za uvrštenje žalitelja navedenih u spornim aktima, Općі sud smatrao je da je Vijeće pravilno zaključilo da je žalitelj vodeća poslovna osoba, što on ne osporava i što se također može zaključiti iz gospodarske važnosti društva Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK) čiji je on bio vlasnik i predsjednik upravnog odbora [17]. Usto, Općі sud istaknuo je da je Vijeće podnijelo skup dovoljno konkretnih, preciznih i dosljednih indicija kojima se može dokazati da je žalitelj obavljao djelatnost u gospodarskom sektoru, odnosno sektoru metalurgije, koji je bio znatan izvor prihoda za Vladu Ruske Federacije [18].

25. Kao treće, Općі sud odbio je žaliteljev tužbeni razlog koji se temeljio na nezakonitosti kriterija iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 [19]. U tom je pogledu Općі sud istaknuo da se tim kriterijem ne utvrđuje pretpostavka povezanosti između svojstva vodeće poslovne osobe i Vlade Ruske Federacije [20]. Dodao je da taj kriterij odgovara želji Vijeća da izvrši pritisak na ruske vlasti da okončaju svoja djelovanja i politike kojima se destabilizira Ukrajina [21]. Općі je sud iz toga zaključio da postoji razuman odnos između, s jedne strane, ciljanja na vodeće poslovne osobe koje djeluju u gospodarskim sektorima kojima se vladi osiguravaju znatni prihodi, uzimajući u obzir važnost tih sektora za rusko gospodarstvo, i, s druge strane, cilja mjera ograničavanja u ovom slučaju, a to je povećanje pritiska na Rusku Federaciju i povećanje troškova njezina djelovanja usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine [22].

III. Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom Europske unije

26. Žalitelj u svojoj žalbi, podnesenoj Sudu 22. studenog 2023., od Suda Europske unije zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

15 Pobijana presuda, t. 66. do 67.

16 Pobijana presuda, t. 68.

17 Pobijana presuda, t. 71. do 78.

18 Pobijana presuda, t. 79. do 90.

19 Pobijana presuda, t. 99. do 109.

20 Pobijana presuda, t. 104.

21 Pobijana presuda, t. 106.

22 Pobijana presuda, t. 108.

– poništi sporne akte;

– podredno, vrati predmet Općem sudu na ponovno odlučivanje;

– naloži Vijeću snošenje troškova.

27. U svojem odgovoru na žalbu podnesenom 15. veljače 2024. Vijeće zahtijeva od Suda Europske unije da odbije žalbu i naloži žaliteljima snošenje troškova.

28. Rasprava na kojoj su žalitelj i Vijeće usmeno odgovorili na pitanja koja je postavio Sud Europske unije, osobito u pogledu tumačenja izraza „vodeće poslovne osobe" iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 održana je 11. veljače 2025.

IV. Ocjena

29. U prilog svojoj žalbi žalitelj ističe četiri žalbena razloga, koji se u biti temelje:

– prvi, na tome da Opći sud nije poštovao opseg svojeg sudskog nadzora, čime je počinio nekoliko pogrešaka koje se tiču prava i iskrivio činjenice;

– drugi, na tome da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145;

– treći, na tome da je Opći sud pogriješio kada je odbio prigovor nezakonitosti istaknut na temelju članka 277. UFEU-a protiv članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145; i,

– četvrti, na tome da je Opći sud pogrešno primijenio članak 2. stavak 1. točku (g) izmijenjene Odluke 2014/145 u odnosu na žalitelja te je povrijedio bitne postupovne zahtjeve i obvezu obrazlaganja u skladu s člankom 296. UFEU-a.

30. Sud Europske unije zatražio je ispitivanje posebnih argumenata koji se odnose na tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, a koji se u biti odnose na drugi žalbeni razlog i prvi dio trećeg žalbenog razloga. Osim toga, Sud Europske unije zatražio je analizu žaliteljevih argumenata u pogledu odbijanja prigovora nezakonitosti istaknutog u prvostupanjskom postupku na temelju članka 277. UFEU-a. Ti se argumenti nalaze u drugom dijelu trećeg žalbenog razloga. Moja će se analiza usredotočiti na ta glavna pitanja, na koja su stranke usredotočile svoja izlaganja na raspravi, kao što je to zatražio Sud Europske unije.

A. Drugi žalbeni razlog i prvi dio trećeg žalbenog razloga

31. Drugim žalbenim razlogom i prvim dijelom trećeg žalbenog razloga, koje je moguće zajedno ispitati, žalitelj tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio kriterij iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145. U biti prigovora Općem sudu da je presudio da se tom odredbom od Vijeća ne zahtijeva da dokaže bilo kakvo ponašanje ili poseban doprinos osobe uvrštene na popis, osobito u pogledu utjecaja na Vladu Ruske Federacije, niti da utvrdi postojanje veze s režimom te zemlje.

32. Kao što to proizlazi iz točke 10. ovog mišljenja, člankom 2. stavkom 1. točkom (g) izmijenjene Odluke 2014/145 predviđa se zamrzavanje svih financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju „vodećim poslovnim osobama uključenima u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije, koja je odgovorna za pripojenje Krima i destabilizaciju Ukrajine”.

33. Žalitelj svoj glavni prigovor dijeli na dvije skupine argumenata kojima se nastoji osporiti tumačenje Općeg suda u pogledu članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 u pogledu, s jedne strane, izraza „vodećih poslovnih osoba” i, s druge strane, izraza „uključenih u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije”.

1. Tumačenje izraza „vodeće poslovne osobe”

34. Kao prvo, što se tiče pojma „vodeće poslovne osobe”, žalitelj tvrdi da taj izraz treba shvatiti na način da se njime zahtijeva da predmetna osoba vrši utjecaj na Vladu Ruske Federacije. Prema njegovu mišljenju, iz određenih jezičnih verzija članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, kao i iz francuske jezične verzije, u kojoj se upotrebljava izraz „femmes et hommes d’affaires influents”, proizlazi da primjena te odredbe pretpostavlja postojanje utjecajnog ponašanja prema toj vladi ili postojanje povezanosti s njom kako bi se izvršio taj utjecaj.

35. Vijeće osporava te argumente.

36. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prilikom tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojem se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio. To je osobito slučaj kada tekst odredbe prava Unije o kojoj je riječ ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja svojeg smisla i dosega, što je ovdje slučaj kad je riječ o članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145[23].

37. Kao prvo, što se tiče doslovnog tumačenja izraza „vodeće poslovne osobe”, opće je poznato da izraz „poslovni čovjek” označava osobu koja radi u poduzeću, obično na izvršnoj razini poduzeća. Osim toga, pojam „poslovna” odnosi se na obavljanje gospodarske ili komercijalne djelatnosti. Pojam „poslovne osobe” iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 upućuje, dakle, na osobe koje obavljaju gospodarsku ili komercijalnu djelatnost u društvu koje je u njihovu vlasništvu ili u kojem obavljaju važnu funkciju[24].

38. S druge strane, izraz „vodeća” pridjev je definiran kao „vrlo važan ili najvažniji”[25]. Budući da iza izraza „vodećih poslovnih osoba” u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145 slijedi izraz „uključenih u gospodarske sektore”, pojam „vodećih” treba shvatiti na način da se odnosi na važnost predmetnog poslovnog čovjeka u sektoru u kojem obavlja svoje djelatnosti i na utjecaj koji ta osoba može izvršavati u tom sektoru, što je u biti utvrđenje Općeg suda u točki 67. pobijane presude. Osim toga, kao što je to navedeno u toj istoj točki, „utjecajnost” poslovnog čovjeka može se utvrditi s obzirom na, *inter alia*, njegov profesionalni status, važnost njegovih gospodarskih djelatnosti, opseg njegovih udjela u kapitalu ili njegove funkcije unutar jednog ili više društava u kojima obavlja te djelatnosti. Žalitelj to utvrđenje ne osporava posebno u svojoj žalbi.

[23] Presuda od 20. ožujka 2025., DL (C-61/24, EU:C:2025:197, t. 38. i navedena sudska praksa)

[24] Vidjeti u tom pogledu definiciju koju je dao Cambridge Dictionary, dostupan ovdje: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/businessperson.

[25] Vidjeti, *inter alia*, definiciju koju je dao Cambridge Dictionary, dostupnu ovdje: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/leading.

39. Iz toga slijedi da, s doslovnog stajališta, Opći sud nije počinio nikakvu pogrešku time što je u točki 70. pobijane presude u biti zaključio da je sve što je Vijeće dužno dokazati, kako bi dokazalo da je osoba „vodeća poslovna osoba" u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, da predmetna osoba obavlja gospodarsku ili komercijalnu djelatnost i da se ta osoba, u skladu s elementima opisanima u točki 54. pobijane presude, smatra vrlo važnom ili najvažnijom poslovnom osobom u gospodarskom sektoru u kojem djeluje, tako da može izvršiti utjecaj u tom sektoru.

40. Točno je da neke jezične verzije članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 nazivaju „poslovne osobe" istovjetnom riječju „utjecajne" na engleskom, a ne riječju „vodeće". Žalitelj se poziva na tu okolnost kako bi tvrdio da poslovne osobe na koje se odnosi ta odredba moraju moći izvršavati utjecaj ne samo u gospodarskom sektoru u kojem djeluju, nego i konkretno na samu Vladu Ruske Federacije.

41. Međutim, u tom pogledu podsjećam na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, formulacija odredbe prava Unije upotrijebljena u jednoj ili više jezičnih verzija ne može služiti kao jedina osnova za tumačenje te odredbe. Odredbe prava Unije moraju se tumačiti i primjenjivati ujednačeno s obzirom na verzije sastavljene na svim jezicima Unije [26].

42. U ovom slučaju ističem, u skladu s objašnjenjima a koja je Vijeće dalo na raspravi, da se u dvanaest jezičnih verzija članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, imenica „poslovne osobe" u biti kvalificira izrazom istovjetnim izrazu „vodeći" na engleskom jeziku [27]. Osim tih verzija, u drugim se verzijama upotrebljava riječ koja se može prevesti kao „istaknut" ili „glavni" na engleski jezik, koja sa semantičkog gledišta odražava izraz „vodeći" [28]. Razmatranja iznesena u točki 38. ovog mišljenja, koja se odnose na tumačenje izraza „vodeće poslovne osobe" na engleskom jeziku, stoga su u potpunosti primjenjiva na sve te verzije.

43. Nasuprot tomu, samo francuska, latvijska i litavska jezična verzija pojam „poslovne osobe" iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 kvalificiraju kao pridjev koji se na engleskom jeziku prevodi kao „utjecajan". Međutim, čak je i na tim jezicima jedno od glavnih značenja riječi „utjecajan" svojstvo osobe koja je „važna" [29]. Slijedom toga, kako bi se osiguralo ujednačeno tumačenje i primjena članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, kao što se to zahtijeva sudskom praksom navedenom u točki 41. ove presude, verzije izraza „vodeće poslovne osobe" na francuskom, latvijskom i litavskom jeziku valja tumačiti na isti način kao i većinu jezičnih verzija te odredbe, odnosno na način da se odnose na važnost predmetne poslovne osobe u gospodarskom sektoru u koji je uključena i u kojem može utjecati.

44. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da, sa stajališta doslovnog tumačenja, nije osnovan žaliteljev argument prema kojem izraz „vodeće poslovne osobe", kako je naveden u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145 zahtijeva od Vijeća da dokaže konkretno ponašanje osobe uvrštene na popis, osobito u pogledu utjecaja na Vladu Ruske Federacije, ili da uspostavi vezu s režimom te zemlje.

[26] Presuda od 28. studenog 2024., Másdi (C-169/23, EU:C:2024:988, t. 42. i navedena sudska praksa)

[27] Vidjeti bugarsku, češku, njemačku, estonsku, hrvatsku, talijansku, mađarsku, poljsku, slovačku, slovensku, finsku i švedsku jezičnu verziju članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

[28] Vidjeti nizozemsku, portugalsku, španjolsku, irsku i rumunjsku jezičnu verziju članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

[29] Vidjeti, *inter alia*, definiciju koju je dao Cambridge Dictionary, dostupnu ovdje: https://dictionnaire.lerobert.com/definition/influent.

45. Kao drugo, što se tiče kontekstualnog tumačenja, najprije želim podsjetiti na to da je kriterij za uvrštenje koji se odnosi na „vodeće poslovne osobe”, kako je predviđen u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145, prvi put uveden Odlukom 2022/329. Potonja odluka donesena je 25. veljače 2022., dan nakon što je predsjednik Ruske Federacije najavio vojnu operaciju u Ukrajini, a ruske oružane snage pokrenule napad na tu zemlju [30].

46. Osim toga, važno je naglasiti da je, prije nego što je izmijenjen Odlukom 2022/329, članak 2. stavak 1. Odluke 2014/145 već sadržavao kriterij za uvrštenje koji je u biti omogućavao da se obuhvate osobe koje bi mogle pojedinačno utjecati na Vladu Ruske Federacije. To je osobito bio slučaj s člankom 2. stavkom 1. točkom (d) Odluke 2014/145, koji se uglavnom odnosio na fizičke osobe koje pružaju materijalnu ili financijsku potporu ruskim donositeljima odluka koji su odgovorni za podrivanje ili ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine ili koji imaju koristi od tih donositelja odluka. Taj je kriterij zadržan u izmijenjenoj Odluci 2014/145, zbog čega smatram da bi tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) te odluke na način da se njime zahtijeva dokaz o utjecajnom ponašanju u odnosu na Vladu Ruske Federacije i o povezanosti s režimom koji upravlja tom zemljom, kao što to tvrdi žalitelj, bilo jednostavno suvišno i stoga nedosljedno s kontekstualnog gledišta.

47. Stoga, ne dovodeći u pitanje dodatna razmatranja koja ću iznijeti u nastavku ovog mišljenja, smatram da kontekstualno tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 ne podupire žaliteljevo stajalište.

48. Kao treće, što se tiče teleološkog tumačenja, članak 2. stavak 1. točka (g) izmijenjene Odluke 2014/145 dio je pravnog okvira kojim je uvedena nova skupina mjera ograničavanja čiji je cilj, kao što je to Opći sud pravilno naveo u točkama 68. i 106. pobijane presude [31], izvršiti maksimalni pritisak na Rusku Federaciju povećanjem troškova njezinih djelovanja koja destabiliziraju Ukrajinu i podrivaju teritorijalnu cjelovitost, suverenitet i njezinu neovisnost.

49. To su ciljevi mjera ograničavanja protiv Rusije, kako su u biti formulirani u presudi Suda Europske unije od 25. lipnja 2020., VTB Bank/Vijeće (C-729/18 P, EU:C:2020:499, t. 59.) [32], u kojoj se također navodi presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 123.) [33]. Obje su se presude odnosile na tumačenje sektorskih mjera ograničavanja donesenih s obzirom na djelovanja kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, koja su prethodila napadu ruskih oružanih snaga na tu zemlju 24. veljače 2022. [34]. Međutim, suprotno onomu što tvrdi žalitelj, ciljevi koje je Sud utvrdio u tim presudama i dalje vrijede za tumačenje pojedinačnih mjera ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju, pri čemu se podsjeća na to da su i sektorske i individualne mjere

30 Vidjeti uvodnu izjavu 9. Odluke 2022/329.

31 Ukratko ističem da su utvrđenja Općeg suda u točkama 106. do 108. pobijane presude, u pogledu ciljeva koji se nastoje postići mjerama ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju, dio okvira njegove ocjene prigovora nezakonitosti koji je žalitelj istaknuo u prvostupanjskom postupku na temelju članka 277. UFEU-a. Međutim, ona su u skladu s utvrđenjem Općeg suda iz točke 68. pobijane presude u okviru njegove ocjene tumačenja članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 na temelju kojeg se mogu razmotriti sva ta utvrđenja.

32 Vidjeti i presudu od 17. rujna 2020., ROSNEFT i dr./Vijeće (C-732/18 P, EU:C:2020:727, t. 85.).

33 Vidjeti moje mišljenje u predmetu Timčenko/Vijeće (C-703/23 P, EU:C:2025:274, t. 52.).

34 Vidjeti Odluku Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.), kako je izmijenjena, i Uredbu 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.).

ograničavanja donesene u okviru zajedničkog odgovora na situaciju koja se još pogoršala od ruskog napada, kao što se to izričito navodi u uvodnim izjavama 10. i 11. Odluke 2022/329, kojom je izmijenjena Odluka 2014/145 [35].

50. U tom kontekstu smatram, u skladu s utvrđenjima Općeg suda iz točke 107. pobijane presude, da se donošenje mjera ograničavanja protiv vodećih poslovnih osoba iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 može razumno očekivati kako bi se povećao pritisak na Vladu Ruske Federacije da odustane od svoje vojne agresije na ukrajinsko državno područje. Naime, te vodeće poslovne osobe imaju središnju ulogu u održavanju profitabilnosti gospodarskih sektora u koje su uključene i koji u konačnici jačaju financijske resurse kojima Vlada Ruske Federacije raspolaže za provođenje svojih djelovanja i politika. Slijedom toga, time što zadiru u djelatnost predmetnih vodećih poslovnih osoba, mjere ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju mogu smanjiti prihode koje Vlada Ruske Federacije ostvaruje od relevantnih sektora svojeg gospodarstva, čime se povećava trošak njezinih vojnih djelovanja i ograničava njezina sposobnost podrivanja teritorijalne cjelovitosti, suverenosti i neovisnosti Ukrajine.

51. Iz toga slijedi da, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 108. pobijane presude, postoji razuman odnos između, s jedne strane, ciljanja na vodeće poslovne osobe uključene u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije i, s druge strane, cilja mjera ograničavanja u ovom slučaju. Suprotno onomu što tvrdi žalitelj, taj odnos postoji čak i ako ne postoji konkretno ponašanje osobe uvrštene na popis, osobito u pogledu utjecaja na Vladu Ruske Federacije, ili ako ne postoji između te osobe i režima koji upravlja tom zemljom.

52. Teleološko tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 stoga ne zahtijeva preispitivanje tekstualnog i kontekstualnog tumačenja te odredbe, kako je navedeno u točkama 39. i 44. ovog mišljenja. Naime, njime se potkrepljuje teza prema kojoj se izrazom „vodeće poslovne osobe” iz te odredbe zahtijeva od Vijeća da dokaže samo da predmetna osoba obavlja gospodarsku ili komercijalnu djelatnost i da se ta osoba smatra barem vrlo važnom poslovnom osobom u sektoru u kojem obavlja svoje djelatnosti, te stoga može izvršavati utjecaj u tom sektoru.

53. S obzirom na prethodna razmatranja, nijedna od metoda tumačenja utvrđenih u sudskoj praksi Suda Europske unije za određivanje smisla odredbe prava Unije ne zahtijeva, kao što to tvrdi žalitelj, postojanje utjecajnog ponašanja predmetne osobe prema Vladi Ruske Federacije ili postojanje veze s njom kako bi se osoba mogla kvalificirati kao „vodeća poslovna osoba” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

54. Slijedom toga, smatram da se Općem sudu ne može prigovoriti da je počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom tumačenja izraza „vodeće poslovne osobe” u smislu članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

55. Prvu skupinu argumenata koje je istaknuo žalitelj treba odbiti.

[35] Također moram skrenuti pozornost Suda Europske unije na uvodne izjave 2. i 4. Odluke 2022/329, koje Opći sud navodi u točki 106. pobijane presude, u kojima se navodi da je Unija „i dalje nepokolebljiva u svojoj potpori suverenitetu i teritorijalnoj cjelovitosti Ukrajine” i podsjeća na potrebu za donošenjem novih mjera ograničavanja kojima se nameću goleme i ozbiljne posljedice za Rusiju zbog njezine vojne agresije. Osim toga, u uvodnoj izjavi 10. Odluke 2022/329 navodi se da će odgovor Europske unije „uključivati i sektorske i pojedinačne mjere ograničavanja kao odgovor na „ničim izazvanu invaziju Ukrajine koju su izvršile oružane snage Ruske Federacije”. Iz te izjave proizlazi da su te dvije vrste mjera usko povezani elementi kojima se nastoji postići isti cilj.

2. Tumačenje izraza „uključenih u gospodarske sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda”

56. Kao drugo, žalitelj tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da izraz „koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije”, kako je predviđen u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145, treba tumačiti na način da se odnosi na izraz „uključenih u gospodarske sektore” iz te odredbe, a ne na izraz „vodeće poslovne osobe”. Tvrdi da tumačenju Općeg suda ne proturječe samo različite jezične verzije članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, nego i uvodna izjava 11. Odluke 2022/329, u kojoj se pojašnjava da je taj kriterij donesen kako bi se obuhvatile osobe koje Vladi Ruske Federacije same osiguravaju znatan izvor prihoda. Prema žaliteljevu mišljenju, svako drugo tumačenje značilo bi da osobno ponašanje predmetnog poslovnog čovjeka prema Vladi Rusije ili njegov doprinos Ruskoj Federaciji ne bi uopće bili važni za njegovo uvrštavanje na popis na temelju članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

57. Vijeće osporava te argumente.

58. Najprije podsjećam na to da je Opći sud u točki 69. pobijane presude presudio da su izrazom „koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije” iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, obuhvaćeni gospodarski sektori u kojima vodeće poslovne osobe obavljaju djelatnost, a ne same te poslovne osobe. To znači da Vijeće, kako bi primijenilo tu odredbu, mora samo dokazati da ti gospodarski sektori osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije; također nije potrebno dokazati postojanje ponašanja predmetne osobe ili veze između te osobe i ruskog režima. Prema mišljenju Općeg suda, to je tumačenje u skladu s ciljevima koji se žele postići mjerama ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju.

59. S obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 41. ovog mišljenja, najprije valja istaknuti da se tekst većine jezičnih verzija članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 protivi žaliteljevu argumentu.

60. To je slučaj s engleskom jezičnom verzijom, u kojoj redoslijed različitih dijelova teksta članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 upućuje na to da je Opći sud pravilno protumačio izraz „osiguravaju znatan izvor prihoda” na način da se odnosi na izraz „uključenih u gospodarske sektore” koji mu je neposredno prethodio. Da je Vijeće htjelo predvidjeti da podrijetlo tih prihoda trebaju biti same vodeće poslovne osobe, moglo je razumno zaobići redoslijed tih dvaju izraza kako bi to učinilo očitim, pri čemu ga nijedan razlog s jezične strane ne sprečava da to učini.

61. Osim toga, u većini jezičnih verzija članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 nalazi se odnosna zamjenica između izraza „uključenih u gospodarske sektore” i „osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije”[36]. U tim je slučajevima veza između tih dvaju elemenata tim očitija jer predikatni dio „osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije” nužno zavisi o subjektu tj. sintagmi „gospodarski sektor”.

62. U svakom slučaju, što se tiče tih verzija, koje su dvosmislene, s kontekstualnog gledišta valja istaknuti, s obzirom na to da članak 2. stavak 1. točka (g) izmijenjene Odluke 2014/145 pojam „prihod” povezuje s nacionalnom vladom kao njegovim korisnikom, najpreciznije je tumačenje tih pojmova to da izvor tih prihoda mora biti gospodarski sektor, a ne pojedinačni poslovni

[36] Vidjeti osobito talijansku, njemačku, nizozemsku, portugalsku, dansku, španjolsku, estonsku, finsku, latvijsku i slovačku jezičnu verziju članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145.

čovjek [37]. To je s makroekonomskog gledišta uobičajeno shvaćanje financija država. Usto, očito je da bi – da je Vijeće željelo da znatan izvor prihoda potječe od vodeće poslovne osobe – izraz „uključenih u gospodarske sektore" bio suvišan i ne bi bio unesen u članak 2. stavak 1. točku (g) izmijenjene Odluke 2014/145, s obzirom na to da su sve poslovne osobe po definiciji izravno ili neizravno uključene u gospodarski sektor.

63. Osim toga, čini mi se da teleološko tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 podupire to kontekstualno tumačenje. Naime, budući da je cilj donošenja mjera ograničavanja, kao što je to već objašnjeno [38], ograničiti financijska sredstva kojima Vlada Ruske Federacije raspolaže kako bi okončala svoju politiku destabilizacije i agresije u odnosu na Ukrajinu, taj se cilj može učinkovitije postići smanjivanjem prihoda koji potječu iz cijelog gospodarskog sektora, a ne iz pojedinačnog doprinosa vodećeg poslovnog čovjeka.

64. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku, osobito u točki 70. pobijane presude, kada je smatrao da, s obzirom na cilj mjera ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju, znatan izvor prihoda za Vladu Ruske Federacije mora potjecati iz sektora u koje su uključene vodeće poslovne osobe uvrštene na popis, a ne od samih tih poslovnih osoba.

65. U preostalom dijelu žalitelj tvrdi da je prethodno tumačenje u suprotnosti s uvodnom izjavom 11. Odluke 2022/329, kojom je, kao što je to već istaknuto, izmijenjena Odluka 2014/145 kako bi se u nju uključio novi kriterij na temelju članka 2. stavka 1. točke (g) te odluke.

66. U tom pogledu ističem da se u uvodnoj izjavi 11. Odluke 2022/329 navodi da, „s obzirom na ozbiljnost situacije, Vijeće smatra da bi kriterije za određivanje trebalo izmijeniti kako bi se uključile […] osobe i subjekti koje osiguravaju znatan izvor prihoda [Vladi Ruske Federacije]". Prema mojem mišljenju, sama činjenica da se u toj uvodnoj izjavi ne upućuje samo na osobe, nego i na subjekte, jasno upućuje na to da se ne može shvatiti na način da se odnosi isključivo na „vodeće poslovne osobe", nego na način da upućuje na širi pojam, odnosno cijeli gospodarski sektor, uključujući sve osobe i subjekte koji djeluju unutar tog sektora.

67. Osim toga, valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi Suda Europske unije, iako su uvodne izjave akta Unije važni elementi za tumačenje na temelju kojih se može pojasniti volja autora tog akta, te uvodne izjave nemaju pravno obvezujuću snagu i ne može se na njih pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta ni kako bi se te odredbe tumačile na način očito suprotan njihovu tekstu [39].

68. U ovom slučaju, s obzirom na to da metode tumačenja utvrđene u sudskoj praksi Suda Europske unije za utvrđivanje značenja odredbe prava Unije dovode do zaključka da izraz „znatan izvor prihoda" treba povezati s izrazom „uključenih u gospodarske sektore", a ne s izrazom „vodeće poslovne osobe", sadržaj uvodne izjave 11. Odluke 2022/329 ne može sam po sebi dovesti u pitanje to tumačenje.

69. Naposljetku, žalitelj tvrdi da tumačenje Općeg suda u pogledu članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, osobito u pogledu izraza „znatan izvor prihoda", podrazumijeva da osobno ponašanje ili doprinos predmetnog poslovnog čovjeka uopće nisu važni. Međutim, u tom pogledu dovoljno je podsjetiti na to da se tumačenju različitih elemenata te odredbe protivi to da

[37] Vidjeti definiciju „prihoda" koju je dao Cambridge Dictionary, koja se odnosi na prihode koje vlada redovito prima od poreza, dostupnu na https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/revenue.

[38] Vidjeti točke 50. i 51. ovog mišljenja.

[39] Vidjeti, među ostalim, presudu od 7. ožujka 2024., Roheline Kogukond i dr. (C-234/22, EU:C:2024:211, t. 70. i navedena sudska praksa).

Vijeće bude dužno dokazati išta više od toga da osoba uvrštena na popis obavlja gospodarsku ili komercijalnu djelatnost i da se ta osoba smatra barem vrlo važnom poslovnom osobom u sektoru u koji je uključena, te stoga može izvršavati utjecaj u tom sektoru.

70. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da se Općem sudu ne može prigovoriti da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što je protumačio izraz „koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije", kako je predviđen člankom 2. stavkom 1. točkom (g) izmijenjene Odluke 2014/145, u smislu koji navodi žalitelj.

71. Drugu skupinu argumenata koje je istaknuo žalitelj treba odbiti.

72. S obzirom na zaključke iz točaka 55. i 71. ovog mišljenja, valja odbiti drugi žalbeni razlog i prvi dio trećeg žalbenog razloga.

B. Drugi dio trećeg žalbenog razloga

73. Drugim dijelom trećeg žalbenog razloga žalitelj prigovara Općem sudu da je odbio prigovor nezakonitosti istaknut na temelju članka 277. UFEU-a protiv članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145. U biti tvrdi da bi, ako kriterij sadržan u toj odredbi treba tumačiti na način da se odnosi samo na svaku važnu poslovnu osobu u sektoru relevantnom za rusko gospodarstvo, bez ikakve obveze dokazivanja njezina posebnog postupanja prema Vladi Ruske Federacije, taj kriterij bio nezakonit jer nema za cilj uzrokovati bilo kakvu promjenu ponašanja te osobe, kao što se to zahtijeva ustaljenom sudskom praksom Suda Europske unije. Žalitelj tvrdi da tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 od strane Općeg suda dovodi do situacije u kojoj su osobe kažnjene zbog njihova postojanja, a ne s obzirom na ono što čine ili trebaju učiniti. Naposljetku, što se tiče ovog predmeta, pita se kako bi primjena kriterija sadržanog u toj odredbi mogla na bilo koji način utjecati na Rusku Državu.

74. Vijeće osporava te argumente.

75. Na temelju članka 277. UFEU-a, svaka se stranka u postupcima o aktu opće primjene koji je donijela neka institucija Unije pred Sudom Europske unije može pozvati na neprimjenjivost tog akta iz razloga određenih u članku 263. drugom stavku UFEU-a.

76. U ovom slučaju iz točaka 100. do 109. pobijane presude proizlazi da je Opći sud odbio prigovor nezakonitosti istaknut protiv članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, pri čemu je u biti smatrao da postoji izravna veza između ciljanja vodećih poslovnih osoba na koje se odnosi ta odredba i cilja mjera ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju. Konkretno, Opći sud istaknuo je da kriterij iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 sadržava uvjete koji se odnose na osobno ponašanje predmetnih osoba, odnosno njihov utjecaj, zbog njihovih gospodarskih djelatnosti u određenim sektorima, na temelju čega se može utvrditi postojanje dovoljne povezanosti tih osoba i Vlade Ruske Federacije.

77. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, sudovi Unije, kada provode nadzor mjera ograničavanja, moraju uvažiti široku diskreciju Vijeća pri utvrđivanju općih kriterija za definiranje kategorije osoba koje se može podvrgnuti takvim mjerama[40]. To se općenito objašnjava činjenicom da, iako se člankom 24. stavkom 1. UEU-a i člankom 275. drugim stavkom UFEU-a sudovima Unije dodjeljuje nadležnost za odstupanje u tom posebnom području

[40] Vidjeti, među ostalim, presudu od 7. travnja 2016., Akhras/Vijeće (C-193/15 P, EU:C:2016:219, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), ti sudovi ne mogu zamijeniti političke ili strateške odabire koje Vijeće donosi prilikom donošenja mjera ograničavanja [41]. Stoga je stupanj nadzora koji sudovi Unije mogu provoditi u provođenju svojeg sudskog nadzora ograničen [42].

78. Međutim, to ne znači da Vijeće može proizvoljno djelovati. U suprotnom bi odstupanje iz članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. stavka 2. UFEU-a bilo lišeno svojeg korisnog učinka [43]. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, nadzor zakonitosti mjere mora biti izvršen s obzirom na načelo proporcionalnosti [44], što u biti podrazumijeva da na zakonitost te mjere može utjecati samo očita neprikladnost takve mjere u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići [45].

79. U tom pogledu najprije želim podsjetiti na to da je Sud Europske unije u svojoj sudskoj praksi već imao priliku potvrditi kriterij koji je formuliran na sličan način kao u ovom slučaju. Upućujem na presudu od 9. srpnja 2020., Haswani/Vijeće (C-241/19 P, EU:C:2020:545) [46], koja se odnosila na kriterije predviđene u članku 27. stavku 2. točki (a) i članku 28. stavku 2. točki (a) Odluke br. 2013/255/ZVSP [47], u verziji izmijenjenoj Odlukom (ZVSP) 2015/1836 [48]. Naime, tim je odredbama Vijeće spriječilo ulazak na državno područje država članica i zamrznulo sva financijska sredstva i gospodarske izvore koji pripadaju „vodećim poslovnim osobama koje djeluju u Siriji" u kontekstu nasilne represije koju je pretrpjelo civilno stanovništvo te zemlje.

80. Valja naglasiti da je Sud Europske unije u svojoj presudi istaknuo, s obzirom na uvodnu izjavu 5. izmijenjene Odluke 2013/255 [49], da je sirijsko gospodarstvo pod strogim nadzorom sirijskog režima i da postoji međuovisnost poslovnog okruženja i tog režima. U tom kontekstu, uski krug vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji mogao je zadržati svoj status samo održavanjem bliskih veza sa sirijskim režimom. Slijedom toga, sama činjenica da pripada toj kategoriji osoba bila je dovoljna da se omogući poduzimanje potrebnih mjera, a da pritom nije potrebno podnijeti dokaz o povezanosti između činjenice da je osoba vodeća poslovna osoba i sirijskog režima [50].

81. Međutim, napominjem da je, unatoč njihovoj sličnoj formulaciji, primjena kriterija predviđenog člankom 2. stavkom 1. točkom (g) izmijenjene Odluke 2014/145 obilježena znatnom razlikom u odnosu na kriterij sadržan u izmijenjenoj Odluci 2013/255. Naime, u slučaju mjera ograničavanja koje su ruske oružane snage donijele nakon napada na Ukrajinu, uvrštavanje na popis vodećih poslovnih osoba ne upućuje na odnos međuovisnosti koji postoji između poslovnog okruženja Ruske Federacije i režima te zemlje. Naime, te poslovne osobe nisu obuhvaćene zbog svoje uske povezanosti s ruskim političkim vodstvom, nego zbog njihove poslovne djelatnosti u gospodarskom sektoru koji Vladi Ruske Federacije osigurava znatan izvor prihoda [51].

41 Vidjeti u tom smislu presudu od 25. lipnja 2020., VTB Bank/Vijeće (C-729/18 P, EU:C:2020:499, t. 61. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti u tom pogledu i presudu od 10. rujna 2024., KS i dr./Vijeće i dr. (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2024:725, t. 115. do 118.).

42 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. 119.), iz koje proizlazi da se potpuni nadzor može izvršavati samo u pogledu pojedinačnih kriterija za uvrštavanje.

43 Vidjeti po analogiji presudu od 10. rujna 2024., KS i dr./Vijeće i dr. (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2024:725, t. 73.).

44 Vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2025., PKK/Vijeće (C-44/23 P, EU:C:2025:181, t. 134.).

45 Vidjeti, među ostalim, presudu od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 77.).

46 U daljnjem tekstu: presuda Haswani

47 Odluke Vijeća ZVSP od 31. svibnja 2013. o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2013., L 147, str. 14.)

48 Odluka Vijeća od 12. listopada 2015. o izmjeni Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2015., L 266, str. 75.).

49 Sadržaj uvodne izjave 5. izmijenjene Odluke 2013/255 odgovara sadržaju uvodne izjave 6. Odluke 2015/1836.

50 Presuda Haswani, t. 66., 69. i 70.

51 Kriterij za uvrštavanje koji se temelji na odnosu obostrane koristi vodećih poslovnih osoba i Vlade Ruske Federacije utvrđen je tek nakon izmjene Odluke 2014/145 Odlukom Vijeća (ZVSP) 2023/1094 od 5. lipnja 2023. (SL 2023., L 146, str. 20.). Naravno, taj se kriterij ne primjenjuje *ratione temporis* na ovaj predmet.

82. Sud Europske unije će stoga morati odlučiti može li se u tim okolnostima primijeniti kriterij iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145. Konkretnije, Sud će trebati ispitati može li se taj kriterij smatrati zakonitim ako ne postoji obveza Vijeća da dokaže, s jedne strane, izravnu ili neizravnu vezu između predmetne osobe i djelovanja i politika Vlade Ruske Federacije u pogledu Ukrajine i, s druge strane, konkretno ponašanje predmetne vodeće poslovne osobe, uz sami utjecaj koji njezina profesionalna djelatnost može imati na gospodarstvo Ruske Federacije i, prema tome, na prihode koje je ostvarila Vlada Ruske Federacije.

83. Što se tiče prvog od tih pitanja, skrećem pozornost Suda Europske unije na njegovu presudu od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128), u kojoj je potvrdio kriterij za uvrštavanje koji se odnosi na osobe ili subjekte koji kao takvi nisu ni na koji način izravno ili neizravno povezani sa širenjem nuklearnog oružja, kako je to navedeno u toj skupini mjera ograničavanja. U svojoj je presudi Opći sud u biti smatrao da, čak i ako ne postoji takva veza, te osobe i subjekti mogu biti uvršteni na popis u mjeri u kojoj su mogli poticati širenje nuklearnog oružja osiguravajući iranskoj vladi materijalna, financijska ili logistička sredstva ili pogodnosti [52].

84. Prema mojem mišljenju, postoje ozbiljni razlozi za primjenu prethodnih razmatranja Suda Europske unije na ovaj predmet. Naime, kao što sam to tvrdila u svojem mišljenju u predmetu Timčenko/Vijeće (C-703/23 P, EU:C:2025:274, t. 52.), *ratio legis* te sudske prakse jest okončati djelovanja na koja se odnose te mjere smanjenjem financijskih sredstava dostupnih u tu svrhu, neovisno o njihovu podrijetlu i, osobito, postojanju veze između osobe o kojoj je riječ i djelovanja i politika predmetne vlade. U ovom slučaju gospodarske aktivnosti vodećih poslovnih osoba na koje se odnose mjere ograničavanja o kojima je riječ u ovom slučaju doprinose financiranju proračuna Vlade Ruske Federacije. Stoga nije važno imaju li te poslovne osobe izravnu ili neizravnu vezu s tom vladom ili djelovanjima i politikama potonje u odnosu na Ukrajinu.

85. Što se tiče drugog pitanja, žaliteljeva argumentacija temelji se na pretpostavci da se sudska praksa Suda Europske unije do sada odnosila na slučajeve u kojima je osobno ponašanje predmetne osobe dovelo do njezina uvrštenja na popise osoba ili subjekata na koje se odnose mjere ograničavanja, pri čemu je to ponašanje preduvjet da bi joj se pripisala situacija koja se tim mjerama nastoji ispraviti. Žalitelj ističe da Sud nikad nije primijenio kriterij za uvrštavanje samo na temelju profesionalnog statusa osobe o kojoj je riječ, odnosno poslovnih osoba iz profitabilnih gospodarskih sektora.

86. Moram naglasiti da, čak i pod pretpostavkom da su žaliteljeva očitovanja bila točna, to samo po sebi ne znači da kriterij za uvrštavanje koji ne zahtijeva osobno ponašanje predmetnih osoba kako bi ih se uvrstilo na popis treba sam po sebi smatrati nezakonitim. Naime, kao što je to navedeno u točki 77. ovog mišljenja, Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast u pogledu opće i apstraktne definicije pravnih kriterija i načina donošenja mjera ograničavanja, tako da samo valja poništiti mjeru koja je očito neprikladna u odnosu na cilj koji Vijeće želi postići.

87. U tom pogledu najprije ističem da žalitelj ne dovodi u pitanje legitimnost cilja koji se nastoji postići kriterijem predviđenim u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145, što je cilj za koji je Opći sud u točki 106. pobijane presude utvrdio da se sastoji od povećanja pritiska na Rusku Federaciju i troškova njezina djelovanja usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine [53]. Žalitelj ne dovodi u pitanje ni tvrdnju Općeg suda prema kojoj se taj cilj poklapa s ciljem očuvanja mira i međunarodne sigurnosti, u skladu s ciljevima

[52] Presuda od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 80. i 81.)

[53] Vidjeti i točku 50. ovog mišljenja.

vanjskog djelovanja Europske unije iz članka 21. UEU-a. Međutim, osporava prikladnost uvrštenja vodećih poslovnih osoba iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 kao sredstva za postizanje tih ciljeva.

88. Međutim, smatram da žaliteljev argument treba odbiti iz sljedećih razloga.

89. Kao prvo, kao što sam to već objasnila u prvom dijelu ovog mišljenja, na vodeće poslovne osobe može se ciljati zbog njihove profesionalne djelatnosti u ključnim sektorima ruskog gospodarstva jer je rezultat tih aktivnosti usko povezan s financiranjem proračuna Vlade Ruske Federacije. U biti, propisivanje mjera ograničavanja otežalo bi im obavljanje djelatnosti, što bi moglo naštetiti ruskom gospodarstvu [54] i stoga pridonijeti povećanju troškova vojne agresije na Ukrajinu. Stoga je Opći sud u točki 108. pobijane presude pravilno utvrdio da postoji razuman odnos između ciljanja vodećih poslovnih osoba koje djeluju u gospodarskim sektorima kojima se Vladi Ruske Federacije osiguravaju znatni prihodi i cilja predmetnih mjera ograničavanja, odnosno izvršavanja pritiska na Vladu Ruske Federacije da okonča tu agresiju.

90. Osim toga, u odgovoru na žaliteljev prigovor prema kojem se člankom 2. stavkom 1. točkom (g) izmijenjene Odluke 2014/145 posebno ne određuju sektori koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije, valja utvrditi da je formulacija tog izraza obuhvaćena širokom diskrecijskom ovlašću kojom Vijeće raspolaže pri definiranju općih kriterija primjenjivih u sustavu mjera ograničavanja. Primjena koncepta sadržanog u tom izrazu na određeni slučaj može se utvrditi od slučaja do slučaja pod uvjetom da je ta procjena podvrgnuta nadzoru sudova EU-a, što je ovdje slučaj [55]. Usto, suprotno žaliteljevim argumentima, ne smatram da se nepostojanjem utvrđivanja ekonomskih sektora koji su obuhvaćeni tom odredbom u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145 povređuje načelo pravne sigurnosti. Uostalom, korištenjem izraza „sektore koji osiguravaju znatan izvor prihoda Vladi Ruske Federacije", u članku 2. stavku 1. točki (g) izmijenjene Odluke 2014/145 utvrđuju se dovoljno specifični elementi za prepoznavanje slučajeva u kojima se taj izraz može primijeniti, što je stoga u skladu sa zahtjevima koji je utvrdio Sud [56].

91. Kao drugo, kao što se to zahtijeva sudskom praksom Suda Europske unije [57], prilikom ocjene prikladnosti članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 treba uzeti u obzir kontekst u kojem je ta odluka donesena. U tom pogledu pozivam Sud da ne uzme u obzir samo izvanredne i razvojne okolnosti u kojima su donesene predmetne mjere ograničavanja, nego i kumulativne učinke koje bi sve mjere poduzete protiv Ruske Federacije nakon njezina napada na Ukrajinu trebale proizvesti u svojoj ukupnosti.

92. U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da su predmetne mjere ograničavanja donesene u izvanrednom kontekstu iznimne hitnosti, na koji se upućuje u uvodnim izjavama 3. do 10. Odluke 2022/329. Te su mjere bile sastavni dio niza novih mjera koje je Vijeće donijelo brzo, ujedinjeno, postupno i koordinirano [58]. Kao što je to Vijeće pravilno istaknulo na raspravi, Europska unija je

[54] Vidjeti u tom pogledu i po analogiji presudu od 5. rujna 2024., GM i ON (C-109/23, EU:C:2024:681, t. 54.), kao i moje mišljenje u tom predmetu (C-109/23, EU:C:2024:307, t. 76.).

[55] U tom pogledu moram istaknuti da svojim četvrtim žalbenim razlogom žalitelj u biti osporava da gospodarski sektor u kojem obavlja svoje djelatnosti predstavlja gospodarski sektor koji predstavlja znatan izvor prihoda za Vladu Ruske Federacije. Međutim, ta konkretna ocjena nije obuhvaćena zahtjevom Suda Europske unije u pogledu ovog mišljenja i stoga nije obuhvaćena mojom analizom.

[56] Vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2024., Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost) (C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, t. 159. i navedena sudska praksa).

[57] Vidjeti presudu od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće (C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 78.).

[58] Vidjeti presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće (T-125/22, EU:T:2022:483, t. 87.), u kojoj je veliko vijeće Općeg suda došlo do sličnog zaključka.

čvrsto odgovorila na povredu obveza nametnutih *erga omnes* međunarodnim pravom radi borbe protiv vojne agresije Ruske Federacije na Ukrajinu [59], koristeći u tu svrhu sve mjere kojima raspolaže koje nisu uključivale primjenu sile.

93. Kao drugo, u uvodnoj izjavi 5. Odluke 2022/329 pojašnjava se da će, prema mišljenju Vijeća, svaka vojna agresija Rusije na Ukrajinu imati goleme posljedice i visoku cijenu, što uključuje širok raspon sektorskih i pojedinačnih mjera ograničavanja koje bi se donosile u suradnji s partnerima. Slijedom toga, valja podsjetiti na to da prikladnost predmetnih mjera ograničavanja ne ovisi samo o njihovu učinku na samo jednu skupinu osoba, poput vodećih poslovnih osoba na koje se odnosi članak 2. stavak 1. točka (g) izmijenjene Odluke 2014/145, nego o kumulativnom učinku svih mjera koje je Vijeće donijelo kako bi oslabilo gospodarsku bazu Rusije i ugrozilo sposobnost Ruske Federacije da nastavi financirati i voditi rat.

94. Iz toga slijedi da se na temelju kriterija iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, povezanog s kontekstom u kojem su te mjere donesene i posebnom ozbiljnošću situacije koju je Vijeće istaknulo u Odluci 2022/329, može zaključiti da mjere ograničavanja donesene protiv vodećih poslovnih osoba nisu očito neprikladne u odnosu na njihov cilj.

95. Stoga smatram da kriterij iz članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145 ne treba proglasiti nezakonitim.

96. Uostalom, to je utvrđenje, prema mojem mišljenju, u skladu s točkom 109. pobijane presude, u kojoj je Opći sud, kao što je to već navedeno, smatrao da članak 2. stavak 1. točka (g) izmijenjene Odluke 2014/145 sadržava uvjete koji se odnose na osobno ponašanje predmetnih osoba. Naime, tom tvrdnjom Opći sud upućuje na ponašanje tih osoba i na njihov utjecaj u odnosu na gospodarske sektore u kojima djeluju, a ne na određeno ponašanje ili utjecaj na Vladu Ruske Federacije ili na povezanost s režimom koji vlada tom zemljom.

97. U preostalom dijelu, s obzirom na to da žalitelj navodi da je teško znati kako bi osobe uvrštene na popis trebale djelovati kako ih se ne bi uvrstilo na popis ili kako bi ih se uklonilo s popisa, važno je naglasiti da se vodeće poslovne osobe mogu brisati s popisa ako mogu dokazati da su napustile funkciju na kojoj se temeljilo njihovo uvrštenje na popis. Ponovno, iako takva situacija može opravdati prvotno uvrštenje na popis, ona ne može imati za posljedicu to da situacija predmetne osobe bude fiksno utvrđena i da se provođenju periodičnog preispitivanja oduzme svaki koristan učinak, osim ako Vijeće još ne može dokazati opasnost od izbjegavanja mjera, što je pitanje koje ne proizlazi posebno iz ovog predmeta.

98. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu Europske unije da utvrdi da se nijednim od argumenata koje je žalitelj iznio ne može dokazati da je Opći sud počinio pogrešku time što je smatrao da treba odbiti prigovor nezakonitosti istaknut protiv članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, na temelju članka 277. UFEU-a.

99. Stoga bi trebalo odbiti drugi dio trećeg žalbenog razloga.

[59] Što se tiče postojanja takve povrede, vidjeti Rezoluciju Opće skupštine Ujedinjenih naroda od 2. ožujka 2022., naslovljenu „Agresija na Ukrajinu” (A/ES-11/L.1).

V. Zaključak

100. S obzirom na analizu iznesenu u ovom mišljenju, predlažem Sudu Europske unije da odbije žalbu u pogledu drugog i trećeg žalbenog razloga u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 2. stavka 1. točke (g) izmijenjene Odluke 2014/145, kao i na prigovor nezakonitosti koji je žalitelj istaknuo u prvostupanjskom postupku na temelju članka 277. UFEU-a.

101. Ne iznosim mišljenje u pogledu preostalih žalbenih razloga koje je istaknuo žalitelj ni o tome kojoj stranci treba naložiti snošenje troškova u skladu s člankom 184. stavkom 2. Poslovnika Suda.