Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 23 lipca 2025 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi – Zamrożenie środków finansowych – Wykaz osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie – Artykuł 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145/WPZiB – Błąd w ocenie – Prawo do obrony – Proporcjonalność

W sprawie T-1095/23

OT, którego reprezentowali J.-P. Hordies oraz P. Blanchetier, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali V. Piessevaux oraz M.-C. Cadilhac, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: R. Mastroianni, prezes, M. Brkan (sprawozdawczyni), I. Gâlea, T. Tóth i S.L. Kalėda, sędziowie,

sekretarz: P. Núñez Ruiz, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

– skargę złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 21 listopada 2023 r.,

– postanowienie z dnia 28 lutego 2024 r. uwzględniające wniosek strony skarżącej o zachowanie anonimowości,

– pismo dostosowujące skargę złożone w sekretariacie Sądu w dniu 18 maja 2024 r.,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 marca 2025 r.,

* Język postępowania: francuski.

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżący, OT, wnosi o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Rady (WPZiB) 2023/1767 z dnia 13 września 2023 r. zmieniającej decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2023, L 226, s. 104) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2023/1765 z dnia 13 września 2023 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2023, L 226, s. 3) (zwanych dalej łącznie „aktami z września 2023 r."), a po drugie, decyzji Rady (WPZiB) 2024/847 z dnia 12 marca 2024 r. zmieniającej decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. L, 2024/847) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2024/849 z dnia 12 marca 2024 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. L, 2024/849) (zwanych dalej „aktami z marca 2024 r.") w zakresie, w jakim akty te (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami") pozostawiają nazwisko skarżącego w załączonych do nich wykazach.

I. Okoliczności powstania sporu

2 Skarżący jest obywatelem cypryjskim.

3 Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst środków ograniczających przyjętych przez Unię Europejską w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi.

4 W następstwie aneksji Krymu przez Federację Rosyjską Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 17 marca 2014 r., na podstawie art. 29 TUE, decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2014, L 78, s. 16).

5 W tym samym dniu Rada przyjęła na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6).

6 W dniu 25 lutego 2022 r., w świetle powagi sytuacji w Ukrainie, Rada przyjęła, po pierwsze, decyzję (WPZiB) 2022/329/WPZiB zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 50, s. 1) oraz rozporządzenie (UE) 2022/330 zmieniające rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 51, s. 1) w szczególności w celu zmiany kryteriów, na których podstawie osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy mogą zostać poddane przedmiotowym środkom ograniczającym.

7 Artykuł 2 ust. 1 i 2 decyzji 2014/145, zmienionej decyzją 2022/329, stanowi, co następuje:

„1. Zamraża się wszelkie środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu lub pod kontrolą:

[…]

d) osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów, które wspierają, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy lub uzyskują korzyści od tych decydentów;

[…]

g) wiodących przedsiębiorców lub osób prawnych, podmiotów lub organów zaangażowanych w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy,

[…].

2. Nie udostępnia się – bezpośrednio ani pośrednio – wymienionym w załączniku osobom fizycznym lub prawnym, podmiotom lub organom, ani na ich rzecz, żadnych środków finansowych ani zasobów gospodarczych”.

8 Szczegółowe zasady tego zamrożenia środków finansowych zostały określone w kolejnych ustępach art. 2 decyzji 2014/145 ze zmianami.

9 Rozporządzenie nr 269/2014 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2022/330 nakłada obowiązek zastosowania środków w postaci zamrożenia środków finansowych i określa szczegółowe zasady tego zamrożenia co do istoty w sposób identyczny ze sposobem ich określenia w decyzji 2014/145, ze zmianami. W art. 3 ust. 1 lit. a)–g) tego rozporządzenia zasadniczo powtórzono bowiem art. 2 ust. 1 lit. a)–g) rzeczonej decyzji.

10 Decyzją Rady (WPZiB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 44) oraz rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. wykonującym rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 1) (zwanymi dalej „aktami pierwotnymi”) nazwisko skarżącego zostało dodane do wykazów załączonych do decyzji 2014/145 i do wspomnianego rozporządzenia (zwanych dalej „spornymi wykazami”).

11 W dniu 13 kwietnia 2022 r. Rada przekazała skarżącemu akta WK 3073/2022 INIT.

12 Decyzją Rady (WPZiB) 2022/1530 z dnia 14 września 2022 r. zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 239, s. 149) i decyzją Rady (WPZiB) 2023/572 z dnia 13 marca 2023 r. zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 134) oraz rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/1529 z dnia 14 września 2022 r. wykonującym rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 239, s. 1) i rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2023/571 z dnia 13 marca 2023 r. wykonującym rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 1) Rada pozostawiła nazwę skarżącego w spornych wykazach.

13 Pismem z dnia 22 grudnia 2022 r. Rada przekazała skarżącemu akta WK 17621/2022 INIT.

14 W dniu 9 maja 2023 r. skarżący skierował do Rady wniosek o dokonanie przeglądu.

15 W dniu 5 czerwca 2023 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2023/1094 zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2023, L 146, s. 20) oraz rozporządzenie (UE) 2023/1089 zmieniające rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2023, L 146, s. 1).

16 Decyzją 2023/1094 zmieniono kryteria umieszczenia w wykazie nazwisk osób objętych zamrożeniem środków finansowych. Treść art. 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145 otrzymał brzmienie:

„g) wiodących przedsiębiorców działających w Rosji, członków ich najbliższej rodziny lub innych osób fizycznych, którzy uzyskują od nich korzyści, lub przedsiębiorców, osób prawnych, podmiotów lub organów prowadzących działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy […]”.

17 Rozporządzeniem 2023/1089 zmieniono w podobny sposób rozporządzenie nr 269/2014.

18 Pismem z dnia 19 czerwca 2023 r. Rada poinformowała skarżącego, że zamierza pozostawić jego nazwisko w spornych wykazach na podstawie zmienionych powodów.

19 W dniu 29 czerwca 2023 r. skarżący skierował do Rady wniosek o dokonanie przeglądu.

20 Pismem z dnia 5 lipca 2023 r. skarżący złożył na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43) wniosek o udzielenie dostępu do akt Rady w celu otrzymania dokumentów umożliwiających identyfikację państw członkowskich, które wystąpiły z inicjatywą wniosku o umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach.

21 Pismem z dnia 10 lipca 2023 r. Rada przekazała skarżącemu akta WK 5142/2023 INIT z dnia 20 kwietnia 2023 r. zawierające informacje na temat otoczenia biznesowego i gospodarki Rosji.

22 Pismem z dnia 18 sierpnia 2023 r. Rada przekazała skarżącemu akta WK 10555/2023 INIT z dnia 14 sierpnia 2023 r. oraz akta WK 5142/2023 ADD 1 z dnia 16 sierpnia 2023 r., zawierające dodatkowe informacje na temat otoczenia biznesowego i gospodarki Rosji.

23 Pismem z dnia 28 sierpnia 2023 r., w odpowiedzi na wniosek o udzielenie dostępu do akt na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, Rada ujawniła skarżącemu niektóre dokumenty i wskazała, że ujawnienie niektórych innych dokumentów nie jest możliwe ze względu na ochronę danych osobowych i stosunków międzynarodowych, w szczególności w odniesieniu do akt WK 10524/2023 z dnia 9 sierpnia 2023 r. i WK 10524/2023 REV 1 z dnia 10 sierpnia 2023 r.

24 Pismem z dnia 29 sierpnia 2023 r. skarżący złożył nowy wniosek o dokonanie przeglądu, w którym zwrócił się również o przesłanie akt WK 10524/23 REV1, o których mowa w piśmie Rady z dnia 18 sierpnia 2023 r., ale które nie zostały z tym ostatnim pismem przekazane.

25 Pismem z dnia 1 września 2023 r. skarżący złożył na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 ponowny wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów.

26 W drodze przyjęcia aktów z września 2023 r. nazwisko skarżącego zostało pozostawione w spornych wykazach z następujących powodów:

„[Skarżący j]est jednym z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group, obejmującym Alfa Bank, jednego z największych podatników w Rosji. Uważany za jedną z najbardziej wpływowych osób w Rosji. Ma ugruntowane powiązania z prezydentem Federacji Rosyjskiej Władimirem Putinem. Prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin nagrodził lojalność konsorcjum Alfa Group wobec rosyjskich władz, zapewniając polityczne poparcie dla jego planów inwestycji za granicą.

Towarzystwo ubezpieczeniowe AlfaStrakhovanie, spółka zależna konsorcjum Alfa Group, świadczy usługi ubezpieczenia pojazdów Federalnej Służby Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej (Rosgvardia), której jednostki działają w okupowanych regionach Ukrainy znajdujących się pod kontrolą Rosji, a także pojazdów ochroniarskich prezydenta Federacji Rosyjskiej Putina. Ponadto X5 Retail Group, inna spółka zależna konsorcjum Alfa Group, współpracuje z JSC Voentorg, podmiotem objętym środkami ograniczającymi, który świadczy usługi cateringowe i pralnicze, a także dostarcza mundury siłom zbrojnym Federacji Rosyjskiej, i którego spółka zależna sprzedaje koszulki z symbolem wojskowym »Z« używanym przez rosyjskich propagandystów do promowania rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. W związku z tym czynnie wspiera w sposób materialny lub finansowy rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy oraz czerpie z nich korzyści. Jest również czołowym przedsiębiorcą działającym w Rosji oraz przedsiębiorcą działającym w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy”.

27 Pismem z dnia 15 września 2023 r. Rada poinformowała skarżącego o pozostawieniu jego nazwiska w spornych wykazach i odpowiedziała na jego wnioski o dokonanie przeglądu.

28 Pismem z dnia 23 października 2023 r., w odpowiedzi na ponowny wniosek skarżącego, Rada ujawniła mu niektóre dokumenty i wskazała, że dostępu do innych dokumentów, w szczególności do spraw WK 10524/2023 i WK 10524/2023 REV 1, odmówiono mu na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

29 Pismem z dnia 26 października 2023 r. Rada przekazała skarżącemu akta WK 10524/2023 REV 1.

30 Akty z dnia 15 marca 2022 r., o których mowa w pkt 10 powyżej, oraz akty z dnia 14 września 2022 r., o których mowa w pkt 12 powyżej, były przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, oddalonej wyrokiem z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada (T-193/22, EU:T:2023:716).

II. Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

31 Pismem z dnia 8 lutego 2024 r. Rada poinformowała skarżącego o zamiarze pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach i przekazała mu akta WK 1303/2024 INIT z dnia 29 stycznia 2024 r. oraz akta WK 5142/2023 ADD 2 z dnia 29 stycznia 2024 r., zawierające dodatkowe informacje na temat otoczenia biznesowego i gospodarki Rosji.

32 Pismem z dnia 18 lutego 2024 r. skarżący zwrócił się do Rady o dokonanie przeglądu pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach.

33 Pismem z dnia 21 lutego 2024 r. Rada przypomniała skarżącemu o swoim zamiarze pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach.

34 Pismem z dnia 27 lutego 2024 r. skarżący zwrócił się do Rady o dokonanie przeglądu pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach.

35 Aktami z marca 2024 r. nazwisko skarżącego zostało pozostawione w spornych wykazach z następujących powodów:

„[Skarżący j]est jednym z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group. Zaliczany do najbardziej wpływowych osób w Rosji. Władimir Putin nagrodził lojalność konsorcjum Alfa Group wobec rosyjskich władz, zapewniając polityczne poparcie dla jego planów inwestycji za granicą.

Towarzystwo ubezpieczeniowe AlfaStrakhovanie, spółka zależna konsorcjum Alfa Group, świadczy usługi ubezpieczenia pojazdów Federalnej Służby Gwardii Narodowej Federacji Rosyjskiej (Rosgvardia), której jednostki działają w okupowanych obwodach Ukrainy znajdujących się pod kontrolą Rosji, a także pojazdów ochroniarskich prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina.

Spółka ta zapewniła ubezpieczenie przedsiębiorstwom takim jak koncern JSC Kalashnikov i Centralny Instytut Naukowo-Badawczy Maszynowej Inżynierii Precyzyjnej (TsNIITochMash), których broń była i jest powszechnie używana przez rosyjskie wojsko w Ukrainie, także podczas masowych aktów okrucieństwa w Buczy.

Ponadto X5 Retail Group, inna spółka zależna konsorcjum Alfa Group, współpracuje z JSC Voentorg, podmiotem objętym środkami ograniczającymi, który świadczy usługi cateringowe i pralnicze, a także dostarcza mundury siłom zbrojnym Federacji Rosyjskiej, a jego spółka zależna sprzedaje koszulki z symbolem wojskowym »Z« używanym przez rosyjskich propagandystów do promowania rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. W związku z tym [skarżący] aktywnie wspiera, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy oraz uzyskuje od nich korzyści.

Jest również jednym z czołowych przedsiębiorców działających w Rosji oraz przedsiębiorcą działającym w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy”.

36 Pismem z dnia 15 marca 2024 r. Rada poinformowała skarżącego o pozostawieniu jego nazwiska w spornych wykazach i odpowiedziała na jego wnioski o dokonanie przeglądu.

37 Pismem z dnia 10 kwietnia 2024 r., w następstwie ogłoszenia wyroków z dnia 10 kwietnia 2024 r., Aven/Rada (T-301/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:214), i z dnia 10 kwietnia 2024 r., Fridman/Rada (T-304/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:215), skarżący złożył wniosek o dokonanie przeglądu.

38 Akty z dnia 13 marca 2023 r., o których mowa w pkt 12 powyżej, były przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, oddalonej wyrokiem z dnia 11 września 2024 r., OT/Rada (T-286/23, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2024:606).

III. Żądania stron

39 Skarżący wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim akty te go dotyczą;

– nakazanie Radzie usunięcia jego nazwiska ze spornych wykazów;

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

40 Rada wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

IV. Co do prawa

A. W przedmiocie właściwości Sądu do rozpoznania drugiego żądania skarżącego

41 W żądaniu drugim skarżący wnosi do Sądu o nakazanie Radzie usunięcia jego nazwiska ze spornych wykazów. W związku z tym w ramach tego żądania zasadniczo zwraca się on do Sądu o wydanie nakazu Radzie.

42 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że w kontroli zgodności z prawem sprawowanej na podstawie art. 263 TFUE Sąd nie jest właściwy do wydawania nakazów wobec instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii [zob. postanowienie z dnia 26 października 1995 r., Pevasa i Inpesca/Komisja, C-199/94 P i C-200/94 P, EU:C:1995:360, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyroki: z dnia 9 czerwca 2021 r., Borborudi/Rada, T-580/19, EU:T:2021:330, pkt 34 (niepublikowany); z dnia 8 marca 2023 r., Prigozhina/Rada, T-212/22, niepublikowany, EU:T:2023:104, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo], nawet jeśli dotyczą one sposobu wykonania jego wyroków (postanowienia: z dnia 22 września 2016 r., Gaki/Komisja, C-130/16 P, niepublikowane, EU:C:2016:731, pkt 14; z dnia 19 lipca 2016 r., Trajektna luka Split/Komisja, T-169/16, niepublikowane, EU:T:2016:441, pkt 13).

43 Wynika stąd, że w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 263 TFUE, nawet w przypadku stwierdzenia nieważności aktów, którymi środki ograniczające zostały przyjęte lub utrzymane wobec osoby fizycznej, osoby prawnej, podmiotu lub organu, Sąd nie jest właściwy do nakazania usunięcia nazwiska lub nazwy tej osoby fizycznej, tej osoby prawnej, tego podmiotu lub tego organu w spornych wykazach.

44 Z powyższych rozważań wynika, że żądanie drugie należy odrzucić ze względu na brak właściwości.

B. Co do istoty

45 Na poparcie skargi skarżący podnosi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy błędu w ocenie, drugi – naruszenia zasady proporcjonalności, a trzeci – naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej.

46 Sąd uważa, że w pierwszej kolejności należy zbadać zarzut trzeci, dotyczący naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, następnie zarzut pierwszy, dotyczący błędu w ocenie, i wreszcie zarzut drugi, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności.

1. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej

47 W pierwszej kolejności należy zbadać argumenty skarżącego dotyczące aktów z września 2023 r., a następnie argumenty dotyczące aktów z marca 2024 r.

a) W przedmiocie aktów z września 2023 r.

48 Skarżący uważa, że jego prawo do obrony i prawo do skutecznej ochrony sądowej zostały naruszone ze względu na to, że Rada nie przekazała mu pewnych dowodów, podczas gdy o dowody te wystąpiono we wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów.

49 Ponadto skarżący zarzuca Radzie, że nie uwzględniła argumentów przedstawionych we wnioskach o dokonanie przeglądu, że nie zindywidualizowała odpowiedzi na te wnioski, nie przekazała mu akt zawierających solidne dowody, lecz jedynie akta niekompletne, i odmówiła mu wysłuchania.

50 Skarżący podnosi, że Rada pominęła fakt, iż przedstawione dowody nie wystarczały do poparcia przyjętych wobec niego powodów, aby uzasadnić pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach.

51 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

52 W tym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu, przewidziane w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), będące integralną częścią poszanowania prawa do obrony, gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy (wyroki: z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 75; z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 79).

53 Należy również przypomnieć, że w przypadku aktów, na mocy których nazwisko osoby lub nazwa podmiotu figurujących już w wykazach nakładających środki ograniczające, zostają w tym wykazie pozostawione, w celu zapewnienia skuteczności owych środków nie jest już konieczny efekt zaskoczenia, a zatem takie akty co do zasady powinny być poprzedzone przekazaniem dowodów obciążających, a także umożliwieniem bycia wysłuchanym danej osobie lub danemu podmiotowi [zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People’s Mojahedin Organization of

Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 62; z dnia 1 października 2020 r., Makhlouf/Rada, C-157/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:777, pkt 44; z dnia 18 maja 2022 r., Foz/Rada, T-296/20, EU:T:2022:298, pkt 66 (niepublikowany)].

54 Ponadto poszanowanie prawa do obrony obejmuje również zapisane w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty prawo dostępu do akt przy jednoczesnym poszanowaniu uprawnionych interesów poufności (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 99; z dnia 12 czerwca 2024 r., Shammout/Rada, T-649/22, niepublikowany, EU:T:2024:376, pkt 36).

55 W tym względzie Trybunał podkreślił, że element ochrony udzielanej przez wymóg przekazania dowodów obciążających oraz prawo do przedstawienia uwag przed przyjęciem aktów, na mocy których pozostawiono nazwisko osoby lub nazwę podmiotu w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi ma fundamentalne i zasadnicze znaczenie dla prawa do obrony. Stwierdzenie to jest prawdziwe, tym bardziej że przedmiotowe środki mają istotny wpływ na prawa i wolności objętych nimi osób i grup [wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 64; z dnia 18 maja 2022 r., Foz/Rada, T-296/20, EU:T:2022:298, pkt 67 (niepublikowany)].

56 Zasada, zgodnie z którą adresat niekorzystnej decyzji musi mieć możliwość przedstawienia swoich uwag przed jej wydaniem, ma bowiem na celu umożliwienie właściwemu organowi skutecznego uwzględnienia wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy. W celu zapewnienia skutecznej ochrony tego adresata zasada ta ma na celu również umożliwienie mu skorygowania błędu lub podniesienia takich elementów dotyczących sytuacji osobistej, które przemawiają za jej przyjęciem, za jej nieprzyjęciem lub za taką czy inną treścią tej decyzji (wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Francja/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 65; z dnia 24 listopada 2021 r., Aman Dimashq/Rada, T-259/19, EU:T:2021:821, pkt 69).

57 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że powody umieszczenia w wykazie aktów z września 2023 r. zostały częściowo zmienione w stosunku do uzasadnienia wcześniejszych aktów, jednocześnie przyjęto powód, że skarżący jest „jednym z głównych udziałowców" konsorcjum Alfa Group, które to sformułowanie odpowiada w istocie formule „jednego z głównych udziałowców" zawartej w uzasadnieniu aktów pierwotnych lub „jednego z głównych udziałowców" zawartej w aktach z 13 marca 2023 r., o których mowa w pkt 12 powyżej. W aktach z września 2023 r. Rada zastosowała bowiem do skarżącego przepisy zawarte w art. 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145, zmienionej decyzją 2023/1094, a mianowicie przepisy dotyczące „wiodących przedsiębiorców działających w Rosji" [zwane dalej „pierwszą częścią zmienionego kryterium g)"] oraz przepisy dotyczące „przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej" [zwane dalej „trzecią częścią zmienionego kryterium g)"].

58 Należy stwierdzić, że pismem z dnia 19 czerwca 2023 r. Rada poinformowała skarżącego o zamiarze pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach na podstawie projektu zmienionych powodów. Następnie pismem z dnia 18 sierpnia 2023 r. Rada potwierdziła skarżącemu swój zamiar pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach na podstawie projektu zmienionych powodów. W tym ostatnim piśmie Rada poinformowała skarżącego, że przekazuje mu w załączeniu akta WK 10524/2023 REV 1 z dnia 10 sierpnia 2023 r., akta WK 10555/2023 INIT zawierające informacje dotyczące jego sytuacji osobistej oraz akta WK 5142/23 ADD 1 zawierające dodatkowe informacje na temat otoczenia biznesowego i gospodarki Rosji.

59 Pismem z dnia 29 sierpnia 2023 r., wysłanym do służby Rady ds. Stosunków Zewnętrznych odpowiedzialnej za przegląd środków ograniczających, skarżący poinformował tę służbę, że akta WK 10524/2023 REV 1 nie zostały mu przekazane, i zwrócił się o jak najszybsze ich przekazanie.

60 Należy zauważyć, w szczególności w świetle odpowiedzi udzielonych na rozprawie, że Rada nie wykazała, iż akta WK 10524/2023 REV 1 zostały przekazane skarżącemu przed przyjęciem aktów z września 2023 r. Tym samym w świetle informacji zawartych w aktach sprawy należy uznać, że akta te zostały przekazane skarżącemu dopiero w dniu 26 października 2023 r., czyli ponad miesiąc po wspomnianym przyjęciu.

61 Tym samym poprzez brak przekazania skarżącemu akt WK 10524/2023 REV 1 przed przyjęciem aktów z września 2023 r. Rada naruszyła prawo skarżącego do obrony, w szczególności jego prawo do bycia wysłuchanym, a także jego prawo dostępu do akt, zagwarantowane w art. 41 ust. 2 lit. a) i b) Karty.

62 Należy jednak przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż aby naruszenie prawa do obrony prowadziło do stwierdzenia nieważności rozpatrywanego aktu, konieczne jest, by w braku takiego naruszenia postępowanie mogło doprowadzić do odmiennego rezultatu, czego wykazanie należy do osoby powołującej się na takie naruszenie (zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Vnesheconombank/Rada, C-731/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:500, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że w skardze i w replice skarżący nie wyjaśnił względów, dla których – gdyby akta WK 10524/2023 REV 1 zostały mu przekazane przed przyjęciem aktów z września 2023 r. – procedura przeglądu zastosowanych wobec niego środków mogłaby doprowadzić do odmiennego rezultatu. Argumentacja skarżącego nie dotyczy bowiem konkretnie konsekwencji nieprzekazania tych akt w toku procedury przeglądu zastosowanych wobec niego środków, lecz zmierza w istocie do zakwestionowania pisma służby Rady odpowiedzialnej za publiczny dostęp do dokumentów instytucji z dnia 23 października 2023 r., w którym odmówiono dostępu do niektórych dokumentów na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) tiret trzecie i art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

64 Ponadto należy przypomnieć, że – jak wynika z pkt 54–56 powyżej – prawo dostępu do akt osoby lub podmiotu objętych środkami ograniczającymi ma na celu umożliwienie im przedstawienia uwag w przedmiocie zgromadzonych przeciwko nim dowodów. Wynika z tego, że takie prawo jest ściśle ograniczone do osoby lub podmiotu objętych środkami ograniczającymi w celu zapewnienia im obrony w ramach procedury przeglądu przyjętych wobec nich środków. W niniejszej sprawie skarżący zarzuca w szczególności Radzie, że nie przekazała mu akt o sygnaturze WK 10524/2023 INIT, czyli wcześniejszej wersji akt WK 10524/2023 REV 1. Argumentu tego nie można jednak uwzględnić, ponieważ Rada nie oparła się na aktach WK 10524/2023 INIT w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach we wrześniu 2023 r.

65 W celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach we wrześniu 2023 r. Rada oparła się bowiem w szczególności na aktach WK 3073/2022 INIT z dnia 12 marca 2022 r. i WK 17621/2022 INIT z dnia 14 grudnia 2022 r., które zostały przekazane skarżącemu w następstwie przyjęcia aktów z dnia 15 marca 2022 r., o których mowa w pkt 10 powyżej, a także w ramach procedury przeglądu, która doprowadziła do przyjęcia aktów z dnia 13 marca 2023 r., o których mowa w pkt 12 powyżej. Rada oparła się również na aktach WK 10555/2023 INIT z dnia 14 sierpnia 2023 r. i WK 10524/2023 REV 1. Prawdą jest, że o ile te ostatnie akta zostały

przekazane skarżącemu dopiero po przyjęciu aktów z września 2023 r., o tyle należy jednak stwierdzić, że w swoich pismach skarżący nie wyjaśnił, w jaki sposób nie można było wykluczyć, że rezultat procedury przeglądu mógłby być odmienny, gdyby takie akta zostały mu przekazane przed przyjęciem tych ostatnich aktów. Podobnie, zapytany o tę kwestię na rozprawie, skarżący ograniczył się do wskazania w sposób abstrakcyjny, że mógłby przedstawić uwagi na temat dokumentów zawartych w przedmiotowych aktach, nie wyjaśniając, w jaki sposób uwzględnienie tych uwag mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu.

66 W konsekwencji w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 62 powyżej należy uznać, że naruszenie prawa dostępu do akt sprawy i prawa do bycia wysłuchanym nie pociąga za sobą stwierdzenia nieważności aktów z września 2023 r.

67 Co się tyczy argumentów skarżącego dotyczących odmowy – o której poinformowała go służba Rady właściwa do spraw publicznego dostępu do dokumentów na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 – przekazania mu niektórych dokumentów dotyczących umieszczenia i pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach, w szczególności informacji dotyczących państw członkowskich, które zaproponowały zastosowanie wobec niego środków ograniczających, należy dokonać rozróżnienia między, z jednej strony, przepisami dotyczącymi prawa publicznego dostępu do dokumentów znajdujących się w posiadaniu instytucji, ustanowionymi w rozporządzeniu nr 1049/2001, a z drugiej strony poszanowaniem prawa do obrony, zapisanego w art. 41 ust. 2 Karty, które obejmuje prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt sprawy przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności. Beneficjenci i cele prawa publicznego dostępu do dokumentów instytucji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 różnią się bowiem wyraźnie od beneficjentów i celu prawa dostępu do akt w ramach procedury przeglądu środków ograniczających zastosowanych wobec osoby objętej tymi środkami.

68 Zgodnie z motywem 1 rozporządzenia nr 1049/2001 jest ono przejawem woli wyrażonej w art. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli. Jak przypomina motyw 2 tego rozporządzenia, prawo publicznego dostępu do dokumentów instytucji jest związane z ich demokratycznym charakterem (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Szwecja i Turco/Rada, C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, pkt 34). Aby osiągnąć te cele, zgodnie z art. 2 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna zamieszkała lub mająca siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji. Wynika z tego, że rozporządzenie ma na celu zagwarantowanie dostępu do dokumentów publicznych i nie może ograniczać się do dostępu wnioskodawcy do dotyczących go dokumentów (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 50). Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 tego rozporządzenia wnioskodawca nie ma obowiązku wykazywania się jakimkolwiek interesem w uzyskaniu dostępu do żądanych dokumentów, a zatem jego wniosek należy zbadać w taki sam sposób, jak wniosek pochodzący od jakiejkolwiek innej osoby (wyroki: z dnia 6 lipca 2006 r., Franchet i Byk/Komisja, T-391/03 i T-70/04, EU:T:2006:190, pkt 82; z dnia 20 grudnia 2023 r., OCU/CRU, T-496/18, niepublikowany, EU:T:2023:857, pkt 43). Należy ponadto przypomnieć, że indywidualny interes w uzyskaniu dostępu do dokumentu dotyczącego wnioskodawcy indywidualnie, na który może się on powołać, nie może zostać uwzględniony w razie zastosowania bezwzględnych wyjątków przewidzianych w art. 4 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia (wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 52).

69 W konsekwencji w zakresie, w jakim skarżący zamierza zakwestionować fakt, że decyzją z dnia 23 października 2023 r., wydaną na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, Rada niesłusznie odmówiła mu dostępu do niektórych dokumentów, wystarczy zauważyć, że w swoich żądaniach skarżący nie wnosi o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

70 W drugiej kolejności należy zauważyć, że przepisy prawa Unii, na podstawie których przyjęto środki ograniczające wobec skarżącego, a mianowicie decyzja 2014/145 ze zmianami oraz rozporządzenie nr 269/2014 ze zmianami, nie przyznają zainteresowanym prawa do formalnego przesłuchania. Również z art. 41 ust. 2 lit. a) Karty nie wynika, że formalne przesłuchanie stanowi jedyny sposób, który pozwala w użyteczny i skuteczny sposób zapewnić zainteresowanemu wykonanie jego prawa do bycia wysłuchanym (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 maja 2022 r., Boshab/Rada, C-242/21 P, niepublikowany, EU:C:2022:375, pkt 62; z dnia 9 lutego 2023 r., Boshab/Rada, C-708/21 P, niepublikowany, EU:C:2023:84, pkt 54). Wynika z tego, że skarżący nie ma podstaw, by twierdzić, że nieprzeprowadzenie ustnego przesłuchania naruszyło jego prawo do obrony.

71 W trzeciej kolejności należy również oddalić argument skarżącego, zgodnie z którym Rada nie uwzględniła uwag przekazanych przez skarżącego i nie zindywidualizowała odpowiedzi na jego wnioski. Poza tym bowiem, że Rada nie jest zobowiązana do udzielania punkt po punkcie odpowiedzi na przekazane uwagi i dokumenty (zob. podobnie wyrok z dnia 23 października 2008 r., People's Mojahedin Organization of Iran/Rada, T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 95), fakt, że nie ustosunkowała się ona do wszystkich uwag i dokumentów przekazanych przez skarżącego, nie dowodzi, że nie uwzględnił ich w ramach przeglądu jego sytuacji. Ponadto z jej pisma z dnia 15 września 2023 r. wynika, że Rada odniosła się do podobieństwa argumentów podniesionych przez skarżącego we wniosku o dokonanie przeglądu oraz w sprawie zakończonej wyrokami z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada (T-193/22, EU:T:2023:716) i z dnia 11 września 2024 r., OT/Rada (T-286/23, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2024:606), oraz że odesłała do pism procesowych i uwag, które skarżący złożył w tej sprawie. Ponadto w piśmie tym Rada wyraźnie odpowiedziała na uwagi skarżącego dotyczące spółki AlfaStrakhovanie.

72 W czwartej kolejności należy przypomnieć, że prawo do skutecznej ochrony sądowej, wyrażone w art. 47 Karty, wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu, co pozwoli mu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w pełni świadome podjęcie decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 100).

73 W niniejszej sprawie najpóźniej do dnia 26 października 2023 r. Rada przekazała skarżącemu wszystkie elementy, na których oparła się do celów przyjęcia aktów z września 2023 r., w tym akta WK 10524/2023 REV 1. Należy stwierdzić, że skarżący dysponował zatem wszystkimi istotnymi informacjami około miesiąca przed upływem terminu do wniesienia skargi w celu zakwestionowania zgodności z prawem wspomnianych aktów i ponad trzy tygodnie przed faktycznym wniesieniem tej skargi. W każdym razie brak przekazania, przed wniesieniem skargi, akt zawierających dowody, na podstawie których Rada przedłużyła stosowanie środków ograniczających, nie ma wpływu na prawo zainteresowanej osoby do skutecznej ochrony sądowej, pod warunkiem przekazania tych akt skarżącemu, tak by mógł w replice zająć stanowisko w ich przedmiocie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 czerwca 2024 r., Shammout/Rada, T-649/22,

niepublikowany, EU:T:2024:376, pkt 52, 53). W związku z tym skarżący bezpodstawnie podnosi, że Rada naruszyła jego prawo do skutecznej ochrony sądowej uregulowane w art. 47 Karty w ten sposób, że przekazała akta WK 10524/2023 REV 1 po przyjęciu aktów z września 2023 r., ponieważ dysponował on nimi przed wniesieniem skargi w celu zakwestionowania zgodności z prawem tych aktów w ramach niniejszego postępowania sądowego.

74 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut trzeci, dotyczący naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznego postępowania sądowego, należy oddalić w zakresie, w jakim ma on na celu zakwestionowanie zgodności z prawem aktów z września 2023 r.

b) W przedmiocie aktów z marca 2024 r.

75 Skarżący zarzuca Radzie, że ta nie ustosunkowała się do jego wniosku o dokonanie przeglądu, w którym – w następstwie ogłoszenia wyroków z dnia 10 kwietnia 2024 r., Aven/Rada (T-301/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:214) i z dnia 10 kwietnia 2024 r., Fridman/Rada (T-304/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:215) – wniósł on o usunięcie jego nazwiska ze spornych wykazów.

76 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

77 W tym względzie wystarczy zauważyć, że argumentacja skarżącego dotycząca naruszenia prawa do obrony opiera się na piśmie wysłanym do Rady po przyjęciu aktów z marca 2024 r., czyli w dniu 11 kwietnia 2024 r. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zgodność aktu Unii z prawem należy oceniać na podstawie stanu faktycznego i prawnego istniejących w chwili wydania tego aktu [zob. podobnie wyrok z dnia 24 listopada 2021 r., Aman Dimashq/Rada, T-259/19, EU:T:2021:821, pkt 110 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo]. W związku z tym brak odpowiedzi Rady na to pismo nie może podważyć zgodności z prawem aktów z marca 2024 r.

78 W konsekwencji skarżący nie wykazał naruszenia jego prawa do obrony w ramach procedury przeglądu, która doprowadziła do przyjęcia aktów z marca 2024 r.

79 Zarzut trzeci, dotyczący naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, należy zatem oddalić w całości

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego błędu w ocenie

80 Skarżący podnosi, że Rada popełniła błąd w ocenie, gdy pozostawiła jego nazwisko w spornych wykazach poprzez przyjęcie aktów z września 2023 r. i z marca 2024 r.

81 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

a) Rozważania wstępne

82 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że chociaż jest z pewnością prawdą, że Rada dysponuje pewnym marginesem swobody przy ustalaniu, czy w konkretnym wypadku zostały spełnione kryteria prawne, na jakich opierają się zastosowane środki ograniczające, to jednak pozostaje

również faktem, że sądy Unii powinny zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 121).

83 Skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 Karty wymaga między innymi, by sąd Unii upewnił się, że decyzja o przyjęciu lub utrzymaniu w mocy środków ograniczających, która ma dla zainteresowanej osoby czy zainteresowanego podmiotu znaczenie indywidualne, opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu, które leży u podstaw wspomnianej decyzji, tak aby kontrola sądowa nie była ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych powodów, ale by dotyczyła kwestii, czy powody te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia tejże decyzji – są wykazane (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119; z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 122).

84 Oceny takiej należy dokonywać, rozpatrując dowody i informacje nie w sposób oderwany, lecz w kontekście, w jaki się one wpisują. Rada wywiązuje się bowiem ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, jeżeli przedstawia przed sądem Unii łańcuch wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalający na ustalenie istnienia wystarczającego związku między daną osobą lub danym podmiotem objętymi środkiem w postaci zamrożenia środków finansowych a zwalczanym reżimem lub, ogólnie, zwalczanymi sytuacjami (zob. wyrok z dnia 20 lipca 2017 r., Badica i Kardiam/Rada, T-619/15, EU:T:2017:532, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 124).

85 To bowiem do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko danej osobie lub danemu podmiotowi, a nie do tej osoby lub tego podmiotu przedstawienie zaprzeczającego dowodu braku zasadności wspomnianych powodów. W tym celu nie jest wymagane, by Rada przedstawiła przed sądem Unii wszystkie informacje i dowody nieodłącznie związane z powodami podniesionymi w akcie, o którego stwierdzenie nieważności wniesiono. Jest istotne jednakże, by przedstawione informacje lub dowody wykazywały powody wysunięte przeciwko zainteresowanej osobie (wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 121, 122; z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 66, 67; zob. również wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 123 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 W takiej sytuacji sąd Unii powinien sprawdzić materialną prawidłowość podnoszonych okoliczności faktycznych w odniesieniu do tych informacji lub dowodów oraz ocenić moc dowodową tych ostatnich w zależności od okoliczności konkretnej sprawy i w świetle ewentualnych uwag przedstawionych w szczególności przez zainteresowaną osobę lub zainteresowany podmiot (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 124).

87 Co się tyczy w szczególności kontroli zgodności z prawem aktów utrzymujących nazwisko zainteresowanej osoby w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi, należy przypomnieć, że mają one charakter zabezpieczający i z definicji tymczasowy, a ich ważność zawsze jest uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania w celu realizacji związanego z nimi celu. Zadaniem Rady jest zatem, w ramach okresowego przeglądu tych środków, dokonanie zaktualizowanej oceny sytuacji i podsumowanie wpływu danych środków, tak aby ustalić, czy

umożliwiły one osiągnięcie celów zakładanych przez pierwotne umieszczenie danych osób i podmiotów w spornym wykazie, czy też nadal możliwe jest wyciągnięcie takich samych wniosków w odniesieniu do tych osób i podmiotów (zob. wyroki: z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 67).

88 Wynika z tego, że w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska osoby w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi nie jest wykluczone, by Rada oparła się na tych samych dowodach, które uzasadniały pierwotne umieszczenie w wykazie, ponowne tamże umieszczenie lub poprzednie pozostawienie nazwiska danej osoby w owym wykazie, pod warunkiem że, po pierwsze, powody umieszczenia w wykazie pozostają niezmienione, a po drugie, kontekst nie zmienił się w taki sposób, że dowody te stały się nieaktualne (zob. podobnie wyrok z dnia 23 września 2020 r., Kaddour/Rada, T-510/18, EU:T:2020:436, pkt 99). W tym względzie należy zauważyć, że zmiana kontekstu obejmuje uwzględnienie, po pierwsze, sytuacji państwa, w odniesieniu do którego system środków ograniczających został ustanowiony, a także indywidualnej sytuacji danej osoby (wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 78; zob. również podobnie wyrok z dnia 23 września 2020 r., Kaddour/Rada, T-510/18, EU:T:2020:436, pkt 101), a po drugie – ogółu istotnych okoliczności, zwłaszcza niezrealizowania celów zamierzonych środkami ograniczającymi (wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 56; zob. również, podobnie i analogicznie, wyrok z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 82–84 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 To w świetle tych zasad należy zbadać, czy poprzez przyjęcie aktów z września 2023 r., a następnie poprzez przyjęcie aktów z marca 2024 r., Rada popełnia błąd w ocenie, podejmując decyzję o pozostawieniu nazwiska skarżącego w spornych wykazach.

90 W tym względzie z brzmienia zaskarżonych aktów wynika, że nazwisko skarżącego zostało pozostawione w spornych wykazach na podstawie kryterium wspierania, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy [art. 2 ust. 1 lit. d) decyzji 2014/145 ze zmianami (zwanego dalej „kryterium d)”]. Został on również wpisany na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g).

91 Sąd uważa za właściwe zbadanie w pierwszej kolejności, czy Rada popełniła błąd w ocenie, pozostawiając nazwisko skarżącego na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g).

b) W przedmiocie aktów z września 2023 r.

92 W argumentacji mającej na celu zakwestionowanie zgodności z prawem aktów z września 2023 r. skarżący podnosi, że dowody przedstawione przez Radę są nierzetelne, i twierdzi, że jego nazwisko zostało niesłusznie pozostawione w spornych wykazach na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g).

1) W przedmiocie rzetelności dowodów

93 Skarżący utrzymuje, że wiele źródeł wykorzystanych przez Radę jest niskiej jakości, a w szczególności kwestionuje rzetelność niektórych dowodów.

94 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

95 W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalnością orzeczniczą sądu Unii rządzi zasada swobodnej oceny dowodów, zaś jedynym kryterium oceny wartości przedstawionych dowodów jest ich wiarygodność. W tym względzie, w celu oceny wartości dowodowej danego dokumentu należy sprawdzić prawdopodobieństwo informacji w nim zawartych, uwzględniając zwłaszcza pochodzenie dokumentu, okoliczności jego sporządzenia, jego adresata, i zastanowić się, czy w świetle jego treści wydaje się on rozsądny i rzetelny [zob. wyroki: z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour/Rada, T-461/16, EU:T:2018:316, pkt 107 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 lutego 2020 r., Amisi Kumba/Rada, T-163/18, EU:T:2020:57, pkt 95 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo].

96 W braku uprawnień do prowadzenia dochodzeń w państwach trzecich ocena organów Unii powinna faktycznie opierać się na publicznie dostępnych źródłach informacji, sprawozdaniach, artykułach prasowych, raportach tajnych służb lub innych podobnych źródłach informacji (wyroki: z dnia 14 marca 2018 r., Kim i in./Rada i Komisja, T-533/15 i T-264/16, EU:T:2018:138, pkt 107; z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 59).

97 Ponadto należy zauważyć, że sytuacja konfliktu zbrojnego, w który zaangażowane są Federacja Rosyjska i Ukraina, w praktyce czyni szczególnie utrudnionym dostęp do niektórych źródeł, wyraźne wskazanie pierwotnego źródła niektórych informacji, a także ewentualne zebranie zeznań od osób, które zgadzają się na ujawnienie ich tożsamości. Wynikające z tego trudności w dochodzeniu mogą stwarzać przeszkodę dla dostarczenia dokładnych dowodów i obiektywnych informacji (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 116 i przytoczone tam orzecznictwo).

98 W tym przypadku w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g) Rada oparła się na informacjach zawartych w aktach WK 3073/2022 INIT z dnia 12 marca 2022 r., w szczególności na artykule zatytułowanym „Why Mueller named a Russian Oligarch in Court”, opublikowanym w dniu 6 kwietnia 2018 r. na stronie internetowej The Dailly Beast (dokument nr 1).

99 W celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g) Rada oparła się również na jednej z informacji zawartych w aktach WK 17621/2022 INIT, a mianowicie na stronie internetowej witryny „Putin’s list”, dotyczącej skarżącego, przeglądanej w dniu 23 listopada 2022 r. (dokument nr 2).

100 W celu potwierdzenia uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g) Rada uwzględniła również niektóre elementy akt WK 10524/2023 REV 1 z dnia 10 sierpnia 2023 r., a mianowicie:

– prezentację AlfaStrakhovanie opublikowaną w witrynie internetowej tej spółki, przeglądaną w dniu 25 maja 2023 r. (dokument nr 2);

– artykuł zatytułowany „AlfaStrakhovanie ruled out the sale of business to third-party buyers”, opublikowany w dniu 4 maja 2023 r. w witrynie internetowej Radio Liberty (dokument nr 9);

– prezentację akcjonariatu X5 Retail Group opublikowaną w witrynie internetowej tej spółki, przeglądaną w dniu 1 czerwca 2023 r. (dokument nr 10);

– stronę w witrynie internetowej Rupep poświęconą relacjom biznesowym skarżącego, przeglądaną w dniu 12 czerwca 2023 r. (dokument nr 17);

– artykuł zatytułowany „AlfaStrakhovanie confirmed the change of ownership of the company", opublikowany w dniu 4 maja 2023 r. w witrynie internetowej Vedomosti (dokument nr 19);

– artykuł zatytułowany „Fridman's Alfa Group to exit all Russian assets", opublikowany w dniu 5 maja 2023 r. w witrynie internetowej bne IntelliNews (dokument nr 20).

101 W celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g) Rada wzięła również pod uwagę niektóre elementy akt WK 10555/2023 INIT z dnia 14 sierpnia 2023 r., a mianowicie:

– pismo banku centralnego Ukrainy z dnia 5 czerwca 2023 r. skierowane do Komisji Europejskiej w związku z obawami Ukrainy dotyczącymi prób obchodzenia sankcji (dokument nr 1);

– komunikat prasowy banku centralnego Ukrainy dotyczący Sense Bank, opublikowany w dniu 20 lipca 2023 r. (dokument nr 2).

102 Na wstępie należy zauważyć, że na rozprawie skarżący wycofał swoją argumentację dotyczącą braku rzetelności źródła informacji TAdivser.

103 Ponadto, co się tyczy argumentacji, w ramach której skarżący utrzymuje, na podstawie załączonego do skargi artykułu opublikowanego przez Politico, że bardzo duża część źródeł wykorzystanych przez Radę jest niskiej jakości, należy zauważyć, że artykuł ten nie podważa w sposób systematyczny wszystkich elementów akt zawierających dowody przygotowanych przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), lecz podaje w wątpliwość rzetelność niektórych źródeł informacji, takich jak media społecznościowe, blogi czy informacje generowane przez sztuczną inteligencję.

104 Tymczasem należy stwierdzić, że przedmiotowy artykuł nie odnosi się do akt zawierających dowody, na które powołuje się Rada w niniejszej sprawie, a skarżący nie wykazał, że dowody wymienione w pkt 98–101 pochodzą ze źródeł, których rzetelność artykuł ten kwestionuje.

105 Co się tyczy argumentacji skarżącego, zgodnie z którą zasadniczo dotyczące go informacje przedstawione w dokumentach nr 19 i 20 akt zawierających dowody WK 10524/2023 REV 1 nie są rzetelne, ponieważ opierają się na anonimowych źródłach, należy zauważyć, że owe dokumenty to artykuły pochodzące z mediów specjalizujących się w gospodarce, a mianowicie Vedomosti i bne IntelliNews, które opierają się na faktach przywołanych w artykule BBC, na przedstawionych wypowiedziach członka zarządu ABH Holdings wskazujących na konieczność relokacji aktywów tej spółki oraz na źródłach anonimowych. Tymczasem sam fakt, że niektóre informacje zawarte w tych dokumentach pochodzą z anonimowych źródeł dziennikarskich, nie może pozbawić ich rzetelności. Ponieważ chodzi o źródła o charakterze wewnętrznym w stosunku do przedsiębiorstw, których dotyczą śledztwa prowadzone przez te media specjalizujące się w gospodarce, wymaganie od dziennikarzy systematycznego ujawniania opinii publicznej informacji o ich źródłach mogłoby stać w sprzeczności z ochroną źródeł dziennikarskich.

106 Co się tyczy argumentacji skarżącego mającej na celu podważenie rzetelności dokumentu nr 1 z akt zawierających dowody WK 5142/2023 ADD 1 dotyczącego dowodów na temat środowiska biznesowego i gospodarki Rosji, a mianowicie ankiety opublikowanej w witrynie internetowej „Proekt", należy ją oddalić jako bezskuteczną, ponieważ Rada nie oparła się na tym dokumencie w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w spornych wykazach na podstawie części pierwszej i trzeciej zmienionego kryterium g).

107 W związku z powyższym, zważywszy kontekst charakteryzujący sytuację Federacji Rosyjskiej oraz brak uprawnień dochodzeniowych Rady w państwach trzecich (zob. pkt 96 i 97 powyżej), skarżący nie przedstawił dowodów mogących podważyć wartość dowodową dokumentów z akt zawierających dowody, o których mowa w pkt 98–101 powyżej.

2) W przedmiocie zastosowania do skarżącego pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g)

108 Skarżący twierdzi, że Rada niesłusznie pozostawiła jego nazwisko w spornych wykazach na podstawie pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g).

109 W pierwszej kolejności skarżący podnosi, że Rada popełnia błąd w ocenie, uznając go za jednego z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group, w skład którego wchodzą Alfa Bank, Alfrastrakhovanie i X5 Retail Group.

110 Przede wszystkim skarżący uważa, że konsorcjum Alfa Group nie ma struktury ani bytu prawnego. Następnie twierdzi on, że przedstawił dowody zbycia swoich udziałów, po pierwsze, w ABH Holdings, do której należą Alfa Bank Rosja, Alfa Bank Ukraine i AlfaStrakhovania, a po drugie, w CTF Holdings, do której należą A1, X5 Retail Group oraz IDS Borjomi. Jego zdaniem Rada nie może utrzymywać, że nie zbył on tych udziałów na rzecz M. [*poufne*] [1].

111 Ponadto skarżący twierdzi, że zbycie jego udziałów w CTF Holdings zostało skutecznie wykazane w wyciągu z rejestru beneficjentów rzeczywistych tej spółki.

112 Ponadto skarżący zarzuca Radzie, że nie uwzględnia wartości dowodowej dokumentów przedstawionych na poparcie zbycia udziałów, powołując się na niepotwierdzoną okoliczność, jakoby z nabywcą jego udziałów, czyli M., doszło do podpisania pisma odwołującego to zbycie [*poufne*]. Uważa on zatem, że Rada wymaga od niego przedstawienia dowodu zaprzeczającego w celu wykazania zbycia przedmiotowych udziałów.

113 Ponadto skarżący kwestionuje argumentację Rady, zgodnie z którą kontroluje on AlfaStrakhovanie, gdyż uważa, że informacje, którymi dysponuje Rada, są hipotetyczne.

114 W drugiej kolejności skarżący podnosi zasadniczo, że jest jedynym przedsiębiorcą, którego nazwisko zostało umieszczone w spornych wykazach, bez uwzględnienia przeszłych lub obecnych funkcji wykonawczych. W tym względzie uważa on, że Rada powinna była uwzględnić okoliczność, iż skarżący nie pełnił funkcji wykonawczej w okresie dziesięciu lat poprzedzających pierwotne umieszczenie jego nazwiska w tych wykazach.

115 W trzeciej kolejności skarżący podkreśla, że nie prowadzi działalności gospodarczej w jednym lub kilku sektorach zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej, a zatem uważa, że nie można go uznać za czołowego przedsiębiorcy w Rosji. Jego zdaniem z orzecznictwa

[1] Dane poufne utajnione.

dotyczącego podatku od wartości dodanej (VAT) oraz z najnowszego orzecznictwa dotyczącego środków ograniczających przyjętych w kontekście inwazji na Ukrainę wynika, że samo posiadanie akcji nie może upoważniać Rady do uznania, że prowadzi on działalność w sektorze gospodarczym.

116 W czwartej kolejności skarżący utrzymuje, że domniemanie współzależności między czołowymi przedsiębiorcami a rządem rosyjskim zawarte w przepisach art. 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145 ze zmianami nie ma do niego zastosowania. Uważa on, że dokumenty w aktach WK 5142/2023 INIT i WK 5142/2023 ADD 1 zawierające informacje na temat otoczenia biznesowego i gospodarki Rosji nie wspominają o nim oraz że niektóre dokumenty dotyczące przedsiębiorstw należących do konsorcjum Alfa Group wykazują, że Alfa Bank nie należy do ścisłego kręgu dominujących podmiotów gospodarczych bliskich W. Putinowi. Zdaniem skarżącego ani on, ani spółki wspomnianego konsorcjum lub jego partnerzy nie należą do jednej z kategorii współzależnych przedsiębiorców, nie są przyjaciółmi W. Putina związanymi z KGB lub siecią W. Putina w Sankt Petersburgu (Rosja), nie działają w sektorach kontrolowanych przez państwo i nie korzystają z zamówień publicznych, korzyści podatkowych ani szczególnego traktowania. Podobnie, jego zdaniem, żadne z przedsiębiorstw należących do tego konsorcjum nie miało w zarządzie ministra rządu rosyjskiego ani osobistego powiernika.

117 W piątej kolejności na rozprawie skarżący podniósł, że Rosvodokanal nie zapewniał rządowi Federacji Rosyjskiej istotnego źródła dochodów ze względu na to, że spółka ta reprezentowała jedynie 25–30 % prywatnego sektora zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków w Rosji, który stanowi jedynie 10 % całego tego sektora.

118 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

119 Co się tyczy ogólnego kontekstu związanego z sytuacją w Ukrainie, należy stwierdzić, że w dniu przyjęcia aktów z września 2023 r. sytuacja w Ukrainie pozostawała poważna. Tym samym środki ograniczające były nadal uzasadnione w świetle zamierzonego celu, mianowicie wywarcia maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zaprzestały działań i polityki destabilizującej Ukrainę oraz agresji wojskowej wobec tego państwa, oraz zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej zmierzających do podważenia integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy.

120 Należy zauważyć, że przed zmianą kryterium g) dotyczyło ono wyłącznie „wiodących przedsiębiorców […] prowadzących działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej”. Zmiana tego kryterium wprowadzona decyzją 2023/1094 skutkowała rozszerzeniem zakresu tego kryterium na „wiodących przedsiębiorców działających w Rosji” [pierwsza część zmienionego kryterium g)] oraz na „przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej” [trzecia część zmienionego kryterium g)].

121 W pierwszej kolejności, co się tyczy pierwszej części zmienionego kryterium g), należy zauważyć, że pojęcie „wiodących przedsiębiorców” odnosi się do rangi tych przedsiębiorców w świetle – w zależności od przypadku – ich pozycji zawodowej, znaczenia ich działalności gospodarczej, wielkości posiadanego kapitału lub funkcji, jakie pełnią w jednym lub kilku przedsiębiorstwach, w których prowadzą działalność (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 143).

122 Z pierwszej części zmienionego kryterium g) wynika, że zmiana pierwotnego kryterium g) miała na celu jedynie rozszerzenie zakresu środków ograniczających, tak aby miały one zastosowanie do wszystkich wiodących przedsiębiorców działających w Rosji, w tym do tych, którzy nie działają w sektorze gospodarki, który zapewnia istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej.

123 Względy uzasadniające rozszerzenie kryterium przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145, zmienionej decyzją 2022/329, zostały przedstawione w motywie 4 decyzji 2023/1094. Motyw ten opisuje bowiem funkcjonowanie gospodarki rosyjskiej, charakteryzujące się istnieniem stosunku współzależności między wiodącymi przedsiębiorcami działającymi w Rosji a rządem Federacji Rosyjskiej. I tak, wskazując tych przedsiębiorców, Rada zmierza do wykorzystania wpływu, jaki ta kategoria osób może wywierać na reżim rosyjski, skłaniając te osoby do wywarcia presji na ten rząd, aby zmienił on swoją politykę wobec Ukrainy.

124 Do celów zastosowania pierwszej części zmienionego kryterium g) do indywidualnej sytuacji każdej osoby, której nazwisko zostało umieszczone w spornych wykazach, zadaniem Rady jest wykazanie, po pierwsze, że osoba fizyczna może zostać uznana za „wiodącego przedsiębiorcę" w znaczeniu wskazanym w pkt 121 powyżej, a po drugie, że ta osoba fizyczna prowadzi działalność w Rosji. W tym względzie należy podkreślić, że sam fakt przynależności do kategorii wiodących przedsiębiorców działających w Rosji wystarcza do uzasadnienia przyjęcia niezbędnych środków ograniczających na podstawie tej części, bez konieczności przedstawienia dowodu na istnienie związku między statusem wiodącego przedsiębiorcy a reżimem rosyjskim ani też między statusem wiodącego przedsiębiorcy a wspieraniem tego reżimu lub czerpaniem z niego korzyści (zob. analogicznie: wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Haswani/Rada, C-241/19 P, EU:C:2020:545, pkt 66; postanowienie z dnia 6 września 2022 r., Haikal/Rada, C-113/21 P, niepublikowane, EU:C:2022:640, pkt 41).

125 W niniejszej sprawie, co się tyczy sytuacji osobistej skarżącego, z uzasadnienia umieszczenia go w wykazie wynika, że został on uznany za jednego z największych udziałowców konsorcjum Alfa Group.

126 Zgodnie z informacjami zawartymi w szczególności w dokumencie nr 1 z akt WK 3073/2022 INIT skarżący jest współzałożycielem konsorcjum Alfa Group, które jest dużą rosyjską prywatną grupą przemysłową i finansową mającą interesy w różnych sektorach gospodarki.

127 Należy również zauważyć, że prezentacja konsorcjum Alfa Group przez Alfa Bank Ukraine w czerwcu 2019 r., zawarta w załączniku B.2 do odpowiedzi na skargę, wymienia spółki wspomnianego konsorcjum, wśród których znajdują się w szczególności ABH Holdings, AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group i A1, i potwierdza informacje zawarte w dokumencie nr 2 z akt WK 17621/2022 INIT (wyrok z dnia 11 września 2024 r., OT/Rada, T-286/23, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2024:606, pkt 94). Informacje te potwierdza również dokument nr 2 z akt WK 10524/2023 REV 1, w którym wskazano, że na dzień 26 maja 2023 r. konsorcjum to obejmowało w szczególności: Alfa Bank, AlfaStrakhovanie, Rosvodokanal, X5 Retail Group i A1.

128 Ponadto strony są zgodne co do tego, że z dokumentów nr 9 i 19 z akt WK 10524/2023 REV 1 wynika, iż ABH Holdings z siedzibą w Luksemburgu posiada pośrednio, po pierwsze, Alfa Bank Rosja, w szczególności za pośrednictwem ABH Financial z siedzibą na Cyprze i AB Holding z siedzibą w Rosji, a po drugie, AlfaStrakhovanie, w szczególności za pośrednictwem

AlfaStrakhovanie Holdings z siedzibą na Cyprze i Yuns-Holdings z siedzibą w Rosji. Należy zauważyć, że – jak wynika w szczególności z dokumentu nr 17 z akt WK 10524/2023 REV 1 – skarżący nie kwestionuje, iż posiadał 16,3239 % udziałów w ABH Holdings.

129 Ponadto z dokumentu nr 10 z akt WK 10524/2023 REV 1 wynika, że spółka X 5 Retail Group należy w 47,86 % do CTF Holdings z siedzibą w Luksemburgu, czego skarżący nie kwestionuje. Podobnie na rozprawie strony były zgodne co do tego, że ta ostatnia spółka również pośrednio posiadała A1 poprzez spółki z siedzibą na Cyprze i w Rosji. Z akt tych wynika bowiem, że CTF Holdings posiada pośrednio A1 poprzez A1 Investment Holding z siedzibą w Luksemburgu, A1 Capital z siedzibą na Cyprze oraz Management Company Group A1 z siedzibą w Rosji. Należy stwierdzić, że skarżący nie kwestionuje, iż był jednym z założycieli CTF Holdings, jak wynika z dokumentu nr 2 z akt zawierających dowody WK 17621/2022 INIT, ani też nie kwestionuje, że posiadał udziały w tej spółce, mającej siedzibę w Luksemburgu. Na rozprawie skarżący zakwestionował twierdzenie Rady, jakoby posiadał 11 % udziałów we wspomnianej spółce za pośrednictwem Intertrust Trustees, lecz przyznał, jak wynika z załącznika C12 do repliki, że posiadał około [*poufne*] % kapitału CTF Holdings.

130 Rada uważa zatem, że ze względu na swoje udziały w ABH Holdings i CTF Holdings skarżący był jednym z największych udziałowców konsorcjum Alfa Group.

131 Skarżący zarzuca Radzie, po pierwsze, że nie uwzględnia ona faktu, iż zbył on swoje udziały w ABH Holdings i w CTF Holdings w marcu 2022 r., a po drugie, że odwraca ciężar dowodu, żądając przedstawienia dodatkowych dowodów świadczących o rezygnacji z wszelkich udziałów kapitałowych w konsorcjum Alfa Group.

132 Należy zatem zbadać, po pierwsze, czy Rada niesłusznie odwraca ciężar dowodu, wymagając od skarżącego przedstawienia dowodów w celu wykazania zbycia posiadanych udziałów kapitałowych, a po drugie, w świetle dowodów przedstawionych przez skarżącego, czy Rada popełnia błąd w ocenie, uznając, że nadal był on jednym z największych udziałowców konsorcjum Alfa Group.

133 Co się tyczy argumentu skarżącego dotyczącego odwrócenia ciężaru dowodu, prawdą jest, jak przypomniano w pkt 85 powyżej, że to do Rady należy wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko osobie lub podmiotowi, których nazwisko lub nazwa zostały umieszczone w spornych wykazach. Jednakże w sytuacji gdy osoba objęta środkami ograniczającymi, taka jak skarżący, twierdzi, że jej sytuacja osobista uległa zmianie w stosunku do ustalonych przez Radę faktów, osoba ta powinna przedstawić elementy mogące wykazać rzeczywisty charakter takiej zmiany, a tym samym popełnienie przez Radę błędu w ocenie tych elementów.

134 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 126–130 powyżej, Rada dysponowała łańcuchem poszlak wykazujących, że skarżący był jednym z największych udziałowców konsorcjum Alfa Group ze względu na posiadane przez niego udziały kapitałowe w kilku spółkach tego konsorcjum, w szczególności za pośrednictwem ABH Holdings i CTF Holdings. W związku z tym do skarżącego należy wykazanie, że zbył on swoje udziały w tych spółkach w sposób skuteczny i zrzekł się w skuteczny sposób przysługujących mu uprawnień udziałowca wspomnianych spółek i podmiotów z nimi powiązanych. Wymóg taki nie stanowi odwrócenia ciężaru dowodu, ponieważ to skarżący powołuje się na zmianę swojej sytuacji osobistej, którą powinien wykazać, a mianowicie zbycie udziałów w spółkach konsorcjum Alfa Group (zob. analogicznie wyroki: z dnia 11 września 2019 r., HX/Rada, C-540/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:707, pkt 50; z dnia 27 czerwca 2024 r., Servier i in./Komisja, C-201/19 P, EU:C:2024:552, pkt 124). Tymczasem,

ponieważ dowody dotyczące procedur, sposobów i warunków zbycia udziałów w spółkach są dokumentami, do których ani Rada, ani państwa członkowskie nie mają dostępu, to skarżący jest w najlepszej sytuacji, aby przedstawić takie dowody na poparcie zmiany swojej sytuacji osobistej (zob. analogicznie wyrok z dnia 11 września 2024 r., Timchenko i Timchenko/Rada, T-644/22, odwołanie w toku, EU:T:2024:621, pkt 64).

135 W niniejszej sprawie, zdaniem skarżącego, jego udziały wynoszące około 16 % w ABH Holdings i około [*poufne*] % w CTF Holdings zostały przeniesione na domniemanego nabywcę w dniu 14 marca 2022 r., czyli w dniu poprzedzającym umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach. Ponadto, jak podnosi skarżący, domniemany nabywca tych udziałów nabył również w tym samym momencie około [*poufne*] % udziałów w ABH Holdings i około [*poufne*] % udziałów w CTF Holdings posiadanych przez innego udziałowca. Zatem ten sam przejmujący, pan [*poufne*], nabył jednocześnie nie tylko około 36 % udziałów w ABH Holdings, ale również około 54 % udziałów w CTF Holdings. Biorąc pod uwagę aktywa posiadane przez ABH Holdings, a mianowicie Alfa Bank Rosja i AlfaStrakhovanie, oraz CTF Holdings, a mianowicie spółkę dystrybucyjną X 5 Retail Group i rosyjską spółkę inwestycyjną A1, skarżący potwierdził na rozprawie, że podnoszone zbycie dotyczyło znacznych kwot finansowych.

136 Tak więc w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy i zważywszy, że skarżący powołuje się między innymi na zmianę swojej sytuacji osobistej, która miała miejsce w dniu poprzedzającym umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach, do niego należało przedstawienie dowodów mających wykazać, że – przed wspomnianym umieszczeniem – podnoszone przypadki zbycia stanowiły skuteczne przeniesienie własności jego udziałów na nabywcę możliwego do zidentyfikowania i niezależnego od zbywającego. Dowody przeniesienia udziałów będących w faktycznym władaniu skarżącego w ABH Holdings i w CTF Holdings na rzecz domniemanego nabywcy powinny zatem umożliwić wykazanie zgodności zbycia z przepisami prawa Unii dotyczącymi środków ograniczających, co w niniejszej sprawie wymagało wykazania, że przeniesienie udziałów stało się skuteczne, zgodnie z mającymi zastosowanie prawem krajowym i przepisami statutowymi, przed wejściem w życie środków w postaci zamrożenia środków finansowych dotyczących skarżącego. Tak więc w niniejszej sprawie dowody skutecznego przeniesienia udziałów w tych dwóch holdingach powinny obejmować w szczególności akty dotyczące zbycia rzeczonych udziałów, właściwe przepisy mającego zastosowanie prawa krajowego, a także przepisy statutowe odnośnych holdingów.

137 Ponadto w celu wykazania skutecznej rezygnacji ze swoich uprawnień jako udziałowca na skarżącym spoczywał obowiązek przedstawienia dowodów dotyczących warunków, procedur i świadczeń wzajemnych za podnoszone zbycie, w szczególności w odniesieniu do ceny zbycia tych udziałów. Wbrew temu, co twierdził skarżący na rozprawie, takie dowody dotyczące ceny zbycia są niezbędne do oceny, czy podnoszone zbycie jego udziałów oznacza skuteczne zrzeczenie się jego uprawnień jako udziałowca ABH Holdings i CTF Holdings. W przypadku bowiem gdyby zbywający sprzedał swoje udziały po cenie oczywiście niższej od wartości aktywów będących przedmiotem zbycia, nie można by tego zbycia uznać za dokonane na rzecz niezależnej osoby trzeciej (zob. podobnie wyrok z dnia 20 września 2023 r., Mordashov/Rada, T-248/22, niepublikowany, EU:T:2023:573, pkt 101), ponieważ w takich okolicznościach zbywający mógłby, ze względu na korzyść, jaką stanowiłaby taka cena dla nabywcy, nadal wywierać za pośrednictwem nabywcy wpływ na sprawy spółki, w której udziały zostały zbyte, co mogłoby podważyć wiarygodność takiego zbycia (zob. podobnie wyrok z dnia 5 marca 2025 r., Ponomarenko/Rada, T-249/22, niepublikowany, EU:T:2025:202, pkt 130). W związku z tym w niniejszej sprawie przedstawione dowody powinny również zawierać informacje na temat ceny, za którą udziały zostały zbyte, oraz zasad płatności.

138 Należy podkreślić, że w okolicznościach niniejszej sprawy przedstawienie dowodów, o których mowa w pkt 136 i 137 powyżej, nie może stanowić nieracjonalnego obciążenia lub wiązać się z nieuzasadnionym ujawnieniem poufnych danych. Skarżący jest bowiem w stanie najlepiej przedstawić dowody skutecznego przeniesienia swoich udziałów w ABH Holdings i CTF Holdings, a także skutecznego zrzeczenia się przysługujących mu uprawnień udziałowca wspomnianych spółek i podmiotów z nimi powiązanych (zob. pkt 134 powyżej).

139 Ponadto w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie, charakteryzujących się znacznymi przeniesieniami udziałów, które miały mieć miejsce w dniu poprzedzającym wejście w życie środków w postaci zamrożenia środków finansowych dotyczących skarżącego (zob. pkt 135 powyżej), a także wykorzystaniem konstrukcji prawnych obejmujących spółki z siedzibą w kilku państwach (zob. pkt 128, 129 powyżej) skuteczność i efektywność środków ograniczających mogłyby zostać podważone, gdyby podnoszone zbycie udziałów w spółkach zostało uwzględnione w braku dowodów świadczących o ich rzeczywistym charakterze.

140 Co się tyczy dowodów przedstawionych w ramach niniejszej skargi, należy zbadać, czy są one wystarczające do wykazania, że skarżący faktycznie przeniósł swoje udziały w ABH Holdings i CTF Holdings i skutecznie zrezygnował ze swoich uprawnień udziałowca wspomnianych spółek i podmiotów z nimi powiązanych, a w konsekwencji Rada popełnia błąd w ocenie, uznając, że był on nadal jednym z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group.

141 Po pierwsze, w odniesieniu do podnoszonego zbycia udziałów w CTF Holdings na rzecz pana [*poufne*], skarżący twierdzi, że miało to miejsce w dniu poprzedzającym umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach, czyli w dniu 14 marca 2022 r.

142 Jak wynika z pkt 136 powyżej, do skarżącego należy jednak przedstawienie w szczególności dowodów wykazujących, że rozpatrywane przeniesienie nastąpiło zgodnie z przepisami prawa Unii dotyczącymi środków ograniczających.

143 Zgodnie z art. 2 decyzji 2022/429 i art. 2 rozporządzenia wykonawczego 2022/427 środki ograniczające wobec skarżącego weszły w życie w dniu publikacji tych aktów w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, to jest w dniu 15 marca 2022 r., czyli następnego dnia po podnoszonym zbyciu udziałów skarżącego w CTF Holdings.

144 W tym względzie należy zauważyć, że art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 stanowi w szczególności, że zamraża się wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą umieszczonych w spornych wykazach osób fizycznych lub powiązanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów. Zgodnie z art. 1 lit. f) tego rozporządzenia „zamrożenie środków finansowych” oznacza „zapobieganie wszelkim ruchom tych środków finansowych, ich przekazywaniu, zmianom, wykorzystaniu, udostępnianiu lub dokonywaniu nimi transakcji w jakikolwiek sposób, który powodowałby jakąkolwiek zmianę ich wielkości, wartości, lokalizacji, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub dowolną inną zmianę, która umożliwiłaby korzystanie z nich, w tym zarządzanie portfelem”. Zgodnie z art. 1 lit. g) tego rozporządzenia pojęcie „środków finansowych” obejmuje aktywa finansowe i dowolnego rodzaju korzyści, obejmujące między innymi, jak wynika z ppkt (iii) tego przepisu, papiery wartościowe i papiery dłużne w obrocie publicznym lub niepublicznym, w tym akcje i udziały, certyfikaty papierów wartościowych, obligacje, weksle, warranty, skrypty dłużne, kontrakty na instrumenty pochodne.

145 Tak więc w niniejszej sprawie od dnia 15 marca 2022 r. wszystkie środki finansowe, które skarżący posiadał, miał w faktycznym władaniu lub kontrolował na terytorium Unii, zostały zamrożone, w tym jego udziały w spółkach znajdujących się w Unii, które nie mogły już podlegać żadnym ruchom, przekazywaniu, zmianom, korzystaniu lub udostępnianiu, co skutkowałoby w szczególności zmianą ich własności, posiadania lub jakąkolwiek inną zmianą, która mogłaby umożliwić korzystanie z nich. W konsekwencji jedyne możliwości odblokowania wspomnianych udziałów będących w faktycznym władaniu skarżącego polegały albo na usunięciu jego nazwiska ze spornych wykazów, albo na przyznaniu przez właściwe organy jednego z odstępstw przewidzianych w rozporządzeniu nr 269/2014.

146 W celu wykazania zbycia udziałów w CTF Holdings skarżący przedstawił trzy dokumenty.

147 Przede wszystkim, co się tyczy dokumentu przedstawionego jako wyciąg z rejestru udziałowców CTF Holdings (załącznik A.27 do skargi), skarżący wskazuje w dniu 16 maja 2023 r. w wartościach bezwzględnych liczbę akcji będących w faktycznym władaniu każdej z dwóch wymienionych w tym dokumencie spółek z siedzibą na Cyprze, bez żadnej innej informacji. Tymczasem bez potrzeby orzekania w przedmiocie mocy dowodowej tego dokumentu wystarczy stwierdzić, że nie pozwala on na wykazanie, iż zbycie udziałów skarżącego w CTF Holdings miało miejsce przed dniem 15 marca 2022 r.

148 Następnie skarżący przedstawił deklarację własności spółki z siedzibą w Liechtensteinie potwierdzającą jego zdaniem, że w dniu 18 stycznia 2022 r. był on ostatecznym beneficjentem i udziałowcem (załącznik C.10 do repliki). Tymczasem bez potrzeby orzekania w przedmiocie mocy dowodowej tego dokumentu wystarczy stwierdzić, że oświadczenie to nie ma znaczenia dla wykazania przeniesienia własności jej udziałów w CTF Holdings przed dniem 15 marca 2022 r. Wspomniana deklaracja, datowana na dzień 18 stycznia 2022 r., ogranicza się bowiem do wskazania, że skarżący był ostatecznym beneficjentem tej spółki z siedzibą w Liechtensteinie przed podnoszoną zmianą własności we wspomnianej spółce.

149 Wreszcie skarżący przedstawia wyciąg z rejestru beneficjentów rzeczywistych CTF Holdings sporządzony przez Luxembourg Business Register (załacznik C.11 do repliki), z którego faktycznie wynika, że całość udziałów w kapitale tej spółki należała pośrednio do pana [*poufne*] oraz do pana [*poufne*].

150 Należy jednak zauważyć, że przedmiotowy wyciąg nie zawiera żadnej wskazówki co do daty, w której udziały skarżącego w CTF Holdings zostały przeniesione na pana [*poufne*], ani co do warunków tego przeniesienia. W związku z tym zawarte w nim informacje o beneficjentach rzeczywistych nie pozwalają wykazać, że skarżący skutecznie przeniósł własność wspomnianych udziałów przed wejściem w życie środków ograniczających przyjętych wobec niego w dniu 15 marca 2022 r.

151 Na zadane na rozprawie pytanie Sądu dotyczące okoliczności, że w rozpatrywanym wyciągu nie podano daty faktycznego przeniesienia jego udziałów w CTF Holdings i że w wyciągu tym wskazano, iż informacje zostały zmienione w dniu 25 kwietnia 2023 r., czyli ponad rok po wejściu w życie zamrożenia jego środków finansowych w dniu 15 marca 2022 r., skarżący podniósł, że wyciąg ten świadczy o tym, iż przeniesienie tych udziałów nastąpiło przed tą ostatnią datą ze względu na to, że podmiot zarządzający rejestrem dokonał weryfikacji zgłoszonych informacji. Tymczasem w braku poparcia tego twierdzenia poprzez wykazanie, w szczególności na podstawie przepisów krajowych mających zastosowanie do tego rejestru, że wspomniany

podmiot zarządzający jest zobowiązany do systematycznego weryfikowania przedłożonych mu oświadczeń, należy uznać, że rozpatrywany wyciąg nie pozwala na wykazanie, że udziały te zostały skutecznie zbyte przed tą ostatnią datą.

152 Należy zatem stwierdzić, że dowody przedstawione przez skarżącego nie pozwalają na wykazanie, że skutecznie przeniósł on swoje udziały w CTF Holdings, zanim przyjęte wobec niego środki ograniczające weszły w życie w dniu 15 marca 2022 r.

153 Ponadto należy zauważyć, że biorąc pod uwagę bliskość podnoszonego zbycia i daty umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach, przedstawienie umowy sprzedaży sprzed dnia 15 marca 2022 r. nie może samo w sobie wystarczyć do wykazania skutecznego przeniesienia własności udziałów skarżącego w CTF Holdings przed wejściem w życie dotyczących go środków w postaci zamrożenia środków finansowych. Po pierwsze, aby uznać, że przeniesienie własności było skuteczne i zgodne z prawem Unii, należy wykazać, że przeniesienie to miało miejsce przed wejściem w życie rzeczonych środków zgodnie z mającymi zastosowanie prawem krajowym i przepisami statutowymi. Po drugie, zważywszy, że skarżący przyznał na rozprawie, iż nadal nie otrzymał zapłaty ceny tych udziałów, powinien on również wykazać, że postanowienia umowne regulujące zbycie nie były obwarowane warunkiem rozwiązującym w przypadku niewywiązania się z płatności ceny sprzedaży lub w przypadku odroczonej zapłaty.

154 Ponadto należy przypomnieć, że od dnia 15 marca 2022 r. wszystkie udziały w spółkach z siedzibą w Unii będące w faktycznym władaniu skarżącego zostały zamrożone, w związku z czym od tej daty wszelkie ruchy, przeniesienie lub zmiana jego udziałów posiadanych w spółkach z siedzibą w Luksemburgu wymagałyby uzyskania zezwolenia właściwych organów (zob. pkt 143–145 powyżej). Tymczasem należy stwierdzić, że skarżący nie powołuje się na żadne odstępstwo wydane przez właściwe organy w celu uzyskania odblokowania tych udziałów po przyjęciu wobec niego środków ograniczających.

155 Wynika z tego, że w braku dowodów na zgodność podnoszonego zbycia udziałów skarżącego w CTF Holdings z przepisami prawa Unii dotyczącymi środków ograniczających, a także dowodów na zbycie skuteczne i bez postanowień umownych o charakterze rozwiązującym Rada nie popełnia błędu w ocenie, uznając, że w chwili przyjęcia aktów z września 2023 r. skarżący był udziałowcem tej spółki.

156 Po drugie, co się tyczy podnoszonego zbycia udziałów w ABH Holdings, skarżący twierdzi, że miało ono miejsce w dniu poprzedzającym umieszczenie jego nazwiska w spornych wykazach, czyli w dniu 14 marca 2022 r.

157 Prawdą jest, że z dokumentów nr 9, nr 19 i nr 20 akt WK 10524/2023 REV 1, które są artykułami prasowymi relacjonującymi przeniesienie rosyjskich aktywów posiadanych przez ABH Holdings do Rosji, w którym miał uczestniczyć skarżący, wynika, że skarżący przeniósł swoje udziały we wspomnianej spółce na pana [*poufne*] w marcu 2022 r. Artykuły te nie zawierają jednak żadnej wskazówki co do dokładnej daty, w której własność udziałów skarżącego została faktycznie przeniesiona na pana [*poufne*], a w szczególności czy przeniesienie to zostało sfinalizowane przed przyjęciem środków ograniczających wobec skarżącego.

158 Podobnie, co się tyczy dowodów pochodzących od narodowego banku Ukrainy, prawdą jest, że z dokumentu nr 1 z akt WK 17621/2022 INIT i z dokumentu nr 2 z akt WK 10555/2023 INIT, a mianowicie z komunikatów prasowych tej instytucji opublikowanych, odpowiednio, w dniach

28 października 2022 r. i 20 lipca 2023 r., wynika, że p. [*poufne*] [2] faktycznie władał kwalifikowanym udziałem w wysokości 40,9614 % w Sense Bank (dawniej Alfa Bank Ukraine, którym faktycznie władała ABH Holdings) w następstwie domniemanego przeniesienia udziałów w tej ostatniej spółce będących w faktycznym władaniu skarżącego i innego udziałowca. Niemniej jednak owe komunikaty prasowe wspomnianego banku narodowego podkreślają również, że nabycie wspomnianych udziałów zostało dokonane bez jego uprzedniej zgody. Ponadto z pisma tego banku narodowego z dnia 5 czerwca 2023 r. skierowanego do Komisji (dokument nr 1 z akt WK 10555/2023 INIT) wynika, że zgodnie z prawem ukraińskim umowę umożliwiającą nabycie znacznego udziału w Sense Bank przez pana [*poufne*] należało uznać za nieważną.

159 Co się tyczy załączonej do repliki decyzji narodowego banku Ukrainy z dnia 15 kwietnia 2022 r. (załącznik C.3 do repliki), należy zauważyć, że w pkt 1 sentencji tej decyzji instytucja ta stwierdza nabycie przez pana [*poufne*] znacznego udziału w Sense Bank z naruszeniem prawa ukraińskiego, które co do zasady zobowiązuje każdą osobę, która zamierza nabyć znaczny udział w ukraińskiej instytucji finansowej, do uprzedniego poinformowania o tym wspomnianego banku narodowego i oczekiwania na jego uprzednie zezwolenie. Ponadto ani w sentencji, ani w uzasadnieniu wspomnianej decyzji nie stwierdzono wyraźnie, że pan [*poufne*] nabył własność udziałów skarżącego w ABH Holdings w dniu 14 marca 2022 r. I tak, jeśli chodzi o aktywa tej ostatniej spółki, które znajdowały się w Ukrainie, ów bank narodowy stwierdził jedynie, że przeniesienie to zostało dokonane z naruszeniem ukraińskiego prawa bankowego.

160 Wynika z tego, że decyzja Narodowego Banku Ukrainy z dnia 15 kwietnia 2022 r. nie może wykazać, że własność udziałów skarżącego w ABH Holdings została przeniesiona na pana [*poufne*] przed dniem 15 marca 2022 r.

161 Należy zauważyć, że inne dowody przedstawione przez skarżącego również nie są zdatne do wykazania, iż własność jego udziałów w ABH Holdings została skutecznie przeniesiona na pana [*poufne*] przed dniem 15 marca 2022 r.

162 Co się tyczy zaświadczenia sporządzonego przez audytorów ABH Holdings (załącznik A.30 do skargi) oraz zaświadczenia sporządzonego przez kancelarię adwokacką tej spółki (załącznik A.25 do skargi), należy zauważyć, że żadne z tych zaświadczeń nie stwierdza jednoznacznie, że przeniesienie własności udziałów skarżącego we wspomnianej spółce było skuteczne przed tą datą. Po pierwsze, pierwsze z tych zaświadczeń wskazuje, że „w marcu 2022 r. skarżący sprzedał wszystkie swoje udziały i nie był już udziałowcem [przedmiotowej spółki]”, nie wskazując wyraźnie dokładnej daty skutecznego przeniesienia udziałów. Po drugie, drugie z tych zaświadczeń ogranicza się do stwierdzenia swobody głosowania udziałowców. Prawdą jest, że wspomniane zaświadczenie zawiera wykaz dokumentów, wśród których znajdują się w szczególności dokumenty transakcyjne dotyczące sprzedaży udziałów skarżącego w tej spółce na rzecz pana [*poufne*] w dniu 14 marca 2022 r., statut przedmiotowej spółki, porozumienie między udziałowcami, informacje na temat stosunków umownych między taką spółką a wyznaczonymi osobami, a także zobowiązanie zaciągnięte w dniu 25 kwietnia 2022 r. między tą samą spółką a panem [*poufne*]. Jednakże wobec nieprzedstawienia tych dokumentów, które nie są załączone do zaświadczenia, nie jest możliwe ustalenie, czy przeniesienie własności wspomnianych udziałów nastąpiło przed dniem 15 marca 2022 r.

[2] Dane poufne utajnione.

163 Co się tyczy zaświadczenia sporządzonego w dniu 6 kwietnia 2022 r. przez dyrektora ABH Holdings (załącznik A.30 do skargi), zgodnie z którym skarżący nie miał już interesów majątkowych od chwili sprzedaży swoich udziałów we wspomnianej spółce osobie trzeciej, która miała nastąpić w dniu 14 marca 2022 r., należy zauważyć, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 95 powyżej, że wartość dowodową tego zaświadczenia, wydanego przez dyrektora tej spółki – której skarżący był udziałowcem – należy zrelatywizować (wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 153). Tak więc w braku innych dowodów na poparcie takiego twierdzenia zaświadczenie to nie może samo w sobie wykazać, że przeniesienie własności wspomnianych udziałów było skuteczne od dnia 14 marca 2022 r.

164 Co się tyczy wyciągu z rejestru beneficjentów rzeczywistych ABH Holdings sporządzonego przez Luxembourg Business Register, to niezależnie od wiarygodności tego dokumentu, który nie zawiera podpisu podmiotu zarządzającego, należy zauważyć, że jako data ostatniej zmiany jest wskazany dzień 22 marca 2022 r., to jest tydzień po wejściu w życie środków w postaci zamrożenia środków finansowych skarżącego. Tymczasem w okolicznościach niniejszej sprawy, charakteryzujących się znacznymi przeniesieniami udziałów, które miały mieć miejsce w dniu poprzedzającym wejście w życie rzeczonych środków (zob. pkt 135 powyżej), wspomniany wyciąg nie wystarcza do wykazania, że skarżący skutecznie przeniósł własność swoich udziałów we wspomnianej spółce, zanim jego środki finansowe zostały zamrożone. Z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 151 powyżej, wyciąg ten nie może bowiem wykazać, że przeniesienie własności wspomnianych udziałów było skuteczne przed dniem 15 marca 2022 r.

165 Ponadto należy zauważyć, że biorąc pod uwagę bliskość podnoszonego zbycia i daty umieszczenia nazwiska skarżącego w spornych wykazach, przedstawienie umowy sprzedaży sprzed dnia 15 marca 2022 r. nie może samo w sobie wystarczyć do wykazania skutecznego przeniesienia własności udziałów skarżącego w ABH Holdings przed wejściem w życie środków w postaci zamrożenia środków finansowych. Po pierwsze, aby przeniesienie własności było zgodne z prawem Unii, należy wykazać, że zostało ono sfinalizowane przed wejściem w życie rzeczonych środków zgodnie z mającymi zastosowanie prawem krajowym i przepisami statutowymi. Po drugie, zważywszy, że skarżący przyznał na rozprawie, iż nadal nie otrzymał zapłaty ceny zbycia tych udziałów, to jego zadaniem jest wykazanie, że postanowienia umowne regulujące zbycie nie były obwarowane warunkiem rozwiązującym w przypadku niewywiązania się z płatności ceny sprzedaży lub w przypadku odroczonej zapłaty.

166 W związku z tym, w świetle rozważań przedstawionych w pkt 157–165 powyżej, Rada nie popełnia błędu w ocenie, uznając, że w chwili przyjęcia aktów z września 2023 r. skarżący był udziałowcem ABH Holdings.

167 W związku z tym, ponieważ Rada słusznie uznała, że skarżący był udziałowcem CTF Holdings (zob. pkt 155 powyżej) i ABH Holdings (zob. pkt 166 powyżej), nie można jej zarzucić, że popełnia błąd w ocenie, uznając go za jednego z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group w chwili przyjęcia aktów z września 2023 r.

168 Bezsporne jest, że Alfa Bank Rosja jest jednym z największych rosyjskich banków komercyjnych i biznesowych, że AlfaStrakhovanie jest jedną z największych firm ubezpieczeniowych w Rosji oraz że X5 Retail Group jest jedną z największych spółek w sektorze handlu detalicznego w Rosji. Jeśli chodzi o A1 (dawniej Alfa-Eco), wydaje się, że jest to spółka inwestycyjna z siedzibą w Rosji.

169 W konsekwencji, biorąc pod uwagę znaczenie prowadzonej w Rosji działalności spółek konsorcjum Alfa Group, Rada może, nie popełniając błędu w ocenie, uznać, że skarżący jest wiodącym przedsiębiorcą działającym w Rosji w rozumieniu pierwszej części zmienionego kryterium g).

170 Pozostałe argumenty skarżącego nie mogą podważyć tego wniosku.

171 Po pierwsze, nie można uwzględnić argumentacji skarżącego dotyczącej tego, że warunkiem koniecznym do uznania go za „wiodącego" w rozumieniu pierwszej części zmienionego kryterium g) jest pełnienie funkcji wykonawczej. Skoro bowiem samo posiadanie znacznych udziałów kapitałowych w jednej lub kilku ważnych spółkach może być wystarczające do zakwalifikowania danej osoby jako wiodącego przedsiębiorcy, wykonywanie funkcji wykonawczej nie jest warunkiem koniecznym do zakwalifikowania osoby fizycznej jako „wiodącego" przedsiębiorcy (zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 151). W konsekwencji okoliczność, że kilka lat przed przyjęciem aktów pierwotnych skarżący nie pełnił już funkcji wykonawczych w podmiotach powiązanych z konsorcjum Alfa Group, jest pozbawiona znaczenia.

172 Po drugie, należy również oddalić argumentację skarżącego, zgodnie z którą nie prowadził on działalności w Rosji ze względu na to, że z orzecznictwa w dziedzinie VAT wynika, iż samo faktyczne władanie udziałami, rzeczywiste lub domniemane, nie wystarcza, aby stanowić samo w sobie wykonywanie „działalności gospodarczej". Wystarczy bowiem przypomnieć, że pojęcie „działalności gospodarczej" w dziedzinie VAT należy do kontekstu prawnego innego niż kontekst, w jaki wpisuje się zmienione kryterium g) i którego pierwsza część dotyczy wiodących przedsiębiorców „prowadzących działalność w Rosji" (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2024 r., OT/Rada, T-286/23, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2024:606, pkt 92).

173 Po trzecie, należy oddalić argumentację skarżącego opartą na tym, że nie był on objęty domniemaniem współzależności między wiodącymi przedsiębiorcami a rządem rosyjskim ze względu na to, że nie należał on do kategorii przedsiębiorców bliskich W. Putinowi i że żadne z jego przedsiębiorstw nie korzystało z preferencyjnego traktowania ze strony władz publicznych. W tym względzie należy przede wszystkim podkreślić, że pierwsza część zmienionego kryterium g) miała na celu jedynie ustanowienie obiektywnego, autonomicznego i wystarczającego kryterium pozwalającego uzasadnić umieszczenie nazwisk pewnych osób w spornych wykazach, które wymaga, aby Rada udowodniła dwa kumulatywne elementy, a mianowicie, po pierwsze, że dana osoba jest wiodącym przedsiębiorcą, a po drugie, że osoba ta prowadzi działalność w Rosji. W konsekwencji skarżący nie może twierdzić, że wspomniana część kryterium ustanowiła domniemanie (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Haswani/Rada, C-241/19 P, EU:C:2020:545, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo). Następnie, jak wskazano w pkt 124 powyżej, aby uzasadnić wspomniane umieszczenie w wykazie na podstawie tej części, nie jest konieczne przedstawienie dowodu na istnienie związku między skarżącym a rosyjskim reżimem ani dowodu wspierania tego reżimu lub czerpania z niego korzyści. Tak więc dla celów stosowania tej części bez znaczenia jest kwestia, czy skarżący jest osobą bliską W. Putinowi związaną z KGB lub siecią z Sankt Petersburga, czy prowadzi działalność w sektorach kontrolowanych przez państwo lub czy korzystał z zamówień publicznych, korzyści podatkowych lub szczególnego traktowania. To samo dotyczy faktu, że żadna z jego spółek nie miała w zarządzie ministra rządu rosyjskiego ani osobistego powiernika.

174 Po czwarte, w zakresie, w jakim skarżący zamierza twierdzić, że Rada popełniła błąd w ocenie ze względu na to, iż konsorcjum Alfa Group jest pozbawione osobowości prawnej, w związku z czym nie można być jego udziałowcem, argumentacji takiej nie można uwzględnić. Status udziałowca tego konsorcjum może bowiem dotyczyć ogółu przedsiębiorstw wchodzących w skład wspomnianego konsorcjum (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2024 r., OT/Rada, T-286/23, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2024:606, pkt 116). Ponadto, jak wynika z dokumentu nr 2 z akt WK 10524/2023 REV 1, czyli strony z witryny internetowej AlfaStrakhovanie, spółka ta przedstawia się jako należąca do „konsorcjum finansowego i przemysłowego Alfa Group".

175 Z powyższego wynika, że skarżący nie wykazał, iż Rada popełnia błąd w ocenie, pozostawiając, poprzez przyjęcie aktów z września 2023 r., jego nazwisko w spornych wykazach na podstawie pierwszej części zmienionego kryterium g).

176 W drugiej kolejności, tytułem uzupełnienia, należy zauważyć, że w odróżnieniu od art. 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145 w jej pierwotnej wersji wynikającej z decyzji 2022/329 i pierwszej części zmienionego kryterium g), które odnoszą się konkretnie do „wiodących przedsiębiorców", w trzeciej części zmienionego kryterium g) poszerzono podmiotowy zakres stosowania środków ograniczających i nie wymaga się już, aby przedsiębiorcy byli „wiodący".

177 Należy podkreślić, że w świetle celów zamierzonych przez Radę, przypomnianych w motywie 4 decyzji 2023/1094, polegających na wywarciu maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zaprzestały działań i polityki destabilizujących Ukrainę, pojęcie „przedsiębiorców" odnosi się wyłącznie do osób fizycznych, które prowadzą znaczącą pod względem jakościowym lub ilościowym działalność gospodarczą w sektorach gospodarczych zapewniających niepomijalne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej i których umieszczenie w tym wykazie może zatem zwiększyć koszty działań Federacji Rosyjskiej mających na celu podważenie integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy, a w konsekwencji wzmocnić presję wywieraną na Federację Rosyjską, odpowiedzialną za inwazję na Ukrainę (zob. podobnie wyrok z dnia 29 stycznia 2025 r., Pensa Vinokurov/Rada, T-1106/23, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:C:2025:106, pkt 48).

178 Ponadto, co się tyczy sektorów gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej, z brzmienia trzeciej części zmienionego kryterium g) jednoznacznie wynika, że to sektor gospodarczy, a nie osoba fizyczna lub prawna, której nazwa jest umieszczona w spornych wykazach, powinien zapewniać istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej. Prawdą jest, że decyzja 2014/145 ze zmianami nie definiuje pojęcia „istotnego źródła dochodów". Niemniej jednak użycie przymiotnika jakościowego „istotny", który odnosi się do grupy rzeczownikowej „źródło dochodów", oznacza, że to źródło dochodów powinno być znaczące, a zatem niepomijalne (zob. podobnie wyrok z dnia 29 stycznia 2025 r., Vinokurov/Rada, T-1106/23, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2025:106, pkt 49).

179 W niniejszej sprawie skarżący przyznaje, że w chwili przyjęcia aktów z września 2023 r. był jeszcze udziałowcem Rosvodokanal. Należy zauważyć, że w dokumencie prezentującym konsorcjum Alfa Group (załącznik B.2 do odpowiedzi na skargę) rzeczona spółka została opisana jako jeden z największych rosyjskich operatorów prywatnych w dziedzinie zaopatrzenia w wodę i kanalizacji świadczący usługi na rzecz około 5 mln klientów, prowadzący działalność w siedmiu rosyjskich miastach i zatrudniający około 10 000 osób. Ponadto, jak wynika z dokumentu nr 2 z akt zawierających dowody WK 10524/2023 REV 1, spółka ta została wymieniona jako należąca do wspomnianego konsorcjum.

180 W konsekwencji należy uznać, że ze względu na sam fakt, iż skarżący jest udziałowcem Rosvodokanal, wykonuje on działalność gospodarczą, której nie można pominąć pod względem jakościowym lub ilościowym, w związku z czym należy on do kategorii przedsiębiorcy w rozumieniu trzeciej części zmienionego kryterium g).

181 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem sektor zaopatrzenia w wodę i kanalizacji stanowi istotne źródło dochodów dla rosyjskiego rządu, ponieważ w 2022 r. wygenerował on wpływy podatkowe w wysokości ponad 94 mld RUB (rubli rosyjskich, około 967 mln EUR) (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2024 r., OT/Rada, T-286/23, niepublikowany, odwołanie w toku, EU:T:2024:606, pkt 126, 127).

182 Podniesionej na rozprawie argumentacji skarżącego, zgodnie z którą podatki płacone przez Rosvodokanal stanowią jedynie niewielką część całkowitej kwoty podatków zapłaconych przez ten sektor, nie sposób uwzględnić. Jak bowiem przypomniano w pkt 178 powyżej, ważne są dochody generowane przez sektor, a nie podatki płacone przez daną osobę lub dany podmiot.

183 Wynika stąd, że sam fakt, iż w chwili przyjęcia aktów z września 2023 r. skarżący był udziałowcem Rosvodokanal, wystarczył, aby jego sytuacja osobista wchodziła w zakres trzeciej części zmienionego kryterium g).

184 W świetle całości powyższych rozważań Rada nie popełniła błędu w ocenie, gdy w dniu przyjęcia aktów z września 2023 r. uznała, że skarżący jest wiodącym przedsiębiorcą działającym w Rosji w rozumieniu pierwszej części zmienionego kryterium g) oraz przedsiębiorcą prowadzącym działalność w sektorze zapewniającym istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej w rozumieniu trzeciej części zmienionego kryterium g).

185 Zgodnie z orzecznictwem, co się tyczy kontroli zgodności z prawem decyzji przyjmującej środki ograniczające, i w świetle prewencyjnego charakteru tych środków, jeśli sąd Unii uzna, że co najmniej jeden z powodów wymienionych w uzasadnieniu jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, że jest wykazany i że stanowi sam w sobie wystarczającą podstawę do wsparcia tej decyzji, to okoliczność, iż te pozostałe powody tym się nie cechują, nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji (wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 72; z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 186).

186 W związku z tym, bez konieczności badania pozostałych argumentów skarżącego mających na celu zakwestionowanie pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach na podstawie kryterium d), należy oddalić zarzut pierwszy, dotyczący błędu w ocenie popełnionego przez Radę przy podejmowaniu decyzji o pozostawieniu nazwiska skarżącego w spornych wykazach poprzez przyjęcie aktów z września 2023 r.

c) W przedmiocie aktów z marca 2024 r.

187 Skarżący podnosi, że od marca 2022 r. nie jest już udziałowcem konsorcjum Alfa Group. Twierdzi on, że zbył swoje udziały w Alfa Bank Rosja, w AlfaStrakhovanie Rosja oraz w CTF Holdings.

188 W świetle wyroków z dnia 10 kwietnia 2024 r.: Aven/Rada (T-301/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:214) i Fridman/Rada (T-304/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:215), skarżący uważa, że pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach stanowi nieuzasadnione odmienne traktowanie jego sytuacji osobistej i sytuacji skarżących w sprawach, w których zapadły wspomniane wyroki.

189 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

190 W odniesieniu do ogólnego kontekstu, który uzasadniał przyjęcie przez Radę rozpatrywanych środków ograniczających (zob. pkt 88 powyżej) należy stwierdzić, że w dniu przyjęcia aktów z marca 2024 r. sytuacja w Ukrainie pozostawała poważna. Tym samym środki ograniczające były nadal uzasadnione w świetle zamierzonego celu, jakim było wywarcie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działalność i politykę destabilizujące Ukrainę, a także agresję militarną wobec Ukrainy, oraz zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy.

191 Co się tyczy sytuacji osobistej skarżącego, w powodach umieszczenia w wykazie aktów z marca 2024 r. nie jest on już zakwalifikowany jako „jeden z największych udziałowców konsorcjum Alfa Group”, lecz jako „jeden z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group”. Należy zatem uznać, że zasadniczo chodzi o te same powody co uzasadniające akty z września 2023 r.

192 W tym względzie należy stwierdzić, że w ramach procedury przeglądu, która doprowadziła do przyjęcia aktów z marca 2024 r., skarżący nie powołał się na żadną nową okoliczność w celu wykazania, że nie był już jednym z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group.

193 W ramach pisma dostosowującego skargę, w celu wykazania, że nie był już jednym z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group poprzez ABH Holdings, skarżący przedstawił wyciąg z rejestru beneficjentów rzeczywistych tej spółki, sporządzony przez Luxembourg Business Register (załącznik E.5 do tego pisma), który w odróżnieniu od wyciągu znajdującego się w załączniku A.28 do skargi zawiera podpis podmiotu zarządzającego.

194 Po pierwsze, co się tyczy zastosowania wobec skarżącego pierwszej części zmienionego kryterium g), należy zauważyć, że skarżący nie przedstawił żadnego nowego elementu w celu wykazania, że przeniesienie własności jego udziałów w CTF Holdings było skuteczne przed dniem wejścia w życie przyjętych wobec niego środków ograniczających. W konsekwencji z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 142–155 powyżej, należy stwierdzić, że Rada nie popełnia błędu w ocenie, uznając, że skarżący był udziałowcem wspomnianej spółki w chwili przyjęcia aktów z marca 2024 r.

195 Co się tyczy podnoszonego zbycia udziałów w ABH Holdings, zważywszy, że wyciąg z rejestru beneficjentów rzeczywistych zawierający podpis podmiotu zarządzającego nie wymienia dokładnej daty, w której wspomniane udziały zostały przeniesione na nabywcę, należy uznać, z tych samych powodów co te przedstawione w pkt 164 i 165 powyżej, że wyciąg ten nie może wystarczyć do wykazania, iż własność tych udziałów została skutecznie przeniesiona przed dniem 15 marca 2022 r. Podobnie, biorąc pod uwagę, że nabywca nie wywiązał się ze swojego zobowiązania do zapłaty, powinno również zostać wykazane, że postanowienia umowne regulujące zbycie nie były obwarowane warunkiem rozwiązującym w przypadku niewywiązania się z płatności ceny. W konsekwencji z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 157–166 powyżej, należy stwierdzić, że Rada nie popełnia błędu w ocenie, uznając, że skarżący był udziałowcem wspomnianej spółki w chwili przyjęcia aktów z marca 2024 r.

196 Wynika z tego, że Rada mogła uznać, iż w chwili przyjęcia aktów z marca 2024 r. skarżący był jednym z głównych udziałowców konsorcjum Alfa Group, w związku z czym pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach na podstawie pierwszej części zmienionego kryterium g) było zasadne.

197 W każdym razie, zważywszy, że skarżący przyznał na rozprawie, iż w chwili przyjęcia aktów z marca 2024 r. był nadal udziałowcem Rosvodokanal, z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 179–183 powyżej, ze względu na sam jego status udziałowca tej spółki, pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach jest uzasadnione na podstawie trzeciej części zmienionego kryterium g).

198 Co więcej, skarżący nie może twierdzić, że pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach stanowi nieuzasadnione odmienne traktowanie w porównaniu z sytuacją p. Fridmana i p. Avena ze względu na to, że wyrokami z dnia 10 kwietnia 2024 r.: Aven/Rada (T-301/22, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2024:214) i Fridman/Rada (T-304/22, niepublikowanym, odwołanie w toku, EU:T:2024:215) stwierdzono nieważność dotyczących ich aktów. Jak wynika bowiem z uzasadnień wyroków z dnia 10 kwietnia 2024 r.: Aven/Rada (T-301/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:214) i Fridman/Rada (T-304/22, niepublikowanego, odwołanie w toku, EU:T:2024:215), umieszczenie nazwisk odnośnych skarżących w wykazach rozpatrywanych w sprawach, w których zapadły wspomniane wyroki, nie było oparte na pierwotnym kryterium g) ani na zmienionym kryterium g).

199 W świetle powyższych rozważań Rada nie popełniła błędu w ocenie, gdy w dniu przyjęcia aktów z marca 2024 r. uznała, że skarżący jest wiodącym przedsiębiorcą działającym w Rosji w rozumieniu pierwszej części zmienionego kryterium g) oraz przedsiębiorcą prowadzącym działalność w sektorze zapewniającym istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej w rozumieniu trzeciej części zmienionego kryterium g).

200 Zgodnie z orzecznictwem, co się tyczy kontroli zgodności z prawem decyzji przyjmującej środki ograniczające, i w świetle prewencyjnego charakteru tych środków, jeśli sąd Unii uzna, że co najmniej jeden z powodów wymienionych w uzasadnieniu jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, że jest wykazany i że stanowi sam w sobie wystarczającą podstawę do wsparcia tej decyzji, to okoliczność, iż te pozostałe powody tym się nie cechują, nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji (wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 72; z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 186).

201 W związku z tym, bez konieczności badania pozostałych argumentów skarżącego mających na celu zakwestionowanie pozostawienia jego nazwiska w spornych wykazach na podstawie kryterium d), należy oddalić zarzut pierwszy, dotyczący błędu w ocenie przy przyjmowaniu aktów z marca 2024 r.

202 W konsekwencji zarzut pierwszy, dotyczący błędu w ocenie, należy oddalić w całości.

3. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

203 Skarżący uważa, że przyjęte wobec niego środki ograniczające naruszają zasadę proporcjonalności zapisaną w art. 5 ust. 4 TUE. Jego zdaniem, ponieważ nazwa Alfa Bank została umieszczona w spornych wykazach na mocy aktów z dnia 13 marca 2023 r., o których mowa w pkt 12 powyżej, utrzymanie wobec niego środków ograniczających jest nieodpowiednie do osiągnięcia

zamierzonych celów. Uważa on, że skoro nigdy nie kierował wspomnianą spółką objętą środkami ograniczającymi, nie ma miejsca zamieszkania w Rosji i nie jest podatnikiem w tym państwie, pozostawienie jego nazwiska w spornych wykazach nie może osiągnąć zamierzonych celów, a mianowicie wywarcia presji na rosyjskich decydentów. Uważa on również, że skoro nie jest już udziałowcem spółek i nie zajmuje w żadnej z nich żadnego stanowiska związanego z zarządzaniem lub kierowaniem, nie jest on w stanie wywierać na nie wpływu.

204 Ponadto skarżący podnosi, że odstępstwa, na podstawie których możliwe jest złożenie wniosku o odblokowanie niektórych środków finansowych w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb, nie są skuteczne, biorąc pod uwagę trudności, jakie napotyka i które wiążą się ze stosowaniem tych odstępstw przez organy krajowe oraz z udostępnianiem środków przez instytucje finansowe.

205 Ponadto skarżący uważa, że biorąc pod uwagę projekty Komisji zmierzające do przyjęcia przepisów umożliwiających konfiskatę i zajęcie mienia objętego zamrożeniem, nie można już uważać, że środki ograniczające są pozbawione tymczasowego, zabezpieczającego i prewencyjnego charakteru.

206 Skarżący zarzuca również Radzie, że ta nie przeprowadziła oceny skutków środków ograniczających w celu ustalenia, czy rzeczywiście przyczyniły się one do osiągnięcia zamierzonych celów. Uważa on, że w tym przypadku cele środków ograniczających nie zostały osiągnięte, ponieważ wojna została przegrana.

207 Rada nie zgadza się z argumentacją skarżącego.

208 Należy przypomnieć, że zasada proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii i która została przejęta w art. 5 ust. 4 TUE, wymaga, by środki wynikające z zastosowania przepisu prawa Unii były odpowiednie do realizacji prawnie uzasadnionych celów danej regulacji i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia (wyroki: z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 122; z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 133).

209 W tej kwestii w orzecznictwie wyjaśniono, że – co się tyczy kontroli sądowej przestrzegania zasady proporcjonalności – należy uznać, że prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinach, które wiążą się po stronie tego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. W związku z tym jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka przyjętego w tych dziedzinach w świetle celu, jaki właściwa instytucja zamierza osiągnąć, może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego środka (zob. wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 179 i przytoczone tam orzecznictwo).

210 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że rozpatrywane środki ograniczające odpowiadają celowi interesu ogólnego, uznanemu za taki przez Unię, który może uzasadniać negatywne konsekwencje, nawet daleko idące, dla niektórych podmiotów (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 150). Mają one bowiem na celu wywarcie presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działania i politykę destabilizujące Ukrainę. W szczególności poprzez przyjęcie środków ograniczających wobec wiodących przedsiębiorców działających w Rosji oraz przedsiębiorców prowadzących działalność w sektorach zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej Rada dąży, po pierwsze, do wykorzystania wpływu, jaki osoby te mogą wywierać na reżim rosyjski, skłaniając je do wywierania presji na ten rząd w celu zmiany jego polityki, a po drugie, do zwiększenia kosztów

działań Federacji Rosyjskiej mających na celu podważenie integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy. Widoczne jest zatem, że Unia dąży do zmniejszenia dochodów państwa rosyjskiego i wywarcia presji na rząd rosyjski w celu zmniejszenia jego zdolności do finansowania działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz do położenia kresu tym działaniom w celu zachowania stabilności w Europie i na świecie. Chodzi tu o jeden z celów realizowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wskazanych w art. 21 ust. 2 lit. c) TUE, takich jak utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego.

211 Należy zatem uznać, że środki ograniczające przyjęte wobec skarżącego nie są oczywiście nieodpowiednie w stosunku do zamierzonych celów. Stwierdzenia tego nie może podważyć fakt, że nazwa Alfa Bank została dodana do spornych wykazów. Skoro bowiem skarżący jest objęty pierwszą i trzecią częścią zmienionego kryterium g), sam fakt, że podmiot, z którym jest on związany, również jest objęty środkami ograniczającymi, nie może sprawić, że zastosowane wobec niego środki są oczywiście nieodpowiednie do osiągnięcia zamierzonych celów, ponieważ jego osobiste środki finansowe nie mogą być mylone ze środkami finansowymi tej spółki. Ponadto należy zauważyć, że konsorcjum Alfa Group nie ogranicza się do tej spółki, lecz obejmuje również AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group, A1 i Rosvodokanal.

212 Jeśli chodzi o niezbędność przedmiotowych środków ograniczających, należy stwierdzić, że alternatywne i mniej dolegliwe środki, takie jak system udzielania uprzedniego zezwolenia lub obowiązek uzasadnienia a posteriori wykorzystania przekazanych środków finansowych, nie pozwalają na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonych celów, przypomnianych w pkt 210 powyżej (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 182 i przytoczone tam orzecznictwo).

213 W tym względzie w zakresie, w jakim skarżący utrzymuje, że umieszczenie nazwy Alfa Bank w spornych wykazach może stanowić alternatywny, mniej dolegliwy środek mogący równie skutecznie osiągnąć zamierzone cele, argumentację taką należy oddalić. Majątek skarżącego jest bowiem odrębny od majątku wspomnianej spółki i nie ogranicza się jedynie do aktywów będących w faktycznym władaniu tej instytucji finansowej.

214 Ponadto należy przypomnieć, że środki ograniczające są ograniczeniami tymczasowymi i odwracalnymi oraz że przewidziano możliwość odstępstw.

215 Skarżący nie może podważyć tego stwierdzenia, podnosząc, że napotyka na trudności związane ze stosowaniem odstępstw przewidzianych w art. 2 ust. 3 i 4 decyzji 2014/145 ze zmianami oraz w art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014. W tej kwestii należy przypomnieć, że zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem kontrola ważności krajowych środków wykonawczych do aktów Unii należy wyłącznie do właściwych sądów krajowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1996 r., Branco/Komisja, T-271/94, EU:T:1996:103, pkt 53; z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 268). I tak, w przypadku gdyby sądy krajowe napotkały trudności w wykładni wyżej wymienionych odstępstw, mają one możliwość zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE. Podobnie Sąd nie jest właściwy na podstawie art. 263 TFUE do rozpoznawania sporów między skarżącym a instytucjami finansowymi, które nie udostępniają mu środków finansowych, mimo wydania zezwolenia przez właściwy organ krajowy.

216 Tymczasowego i odwracalnego charakteru środków ograniczających nie podważa również projekt Komisji mający na celu konfiskatę zamrożonych aktywów. Jak bowiem podnosi Rada, uregulowanie obowiązujące w chwili przyjęcia aktów z września 2023 r. i z marca 2024 r. nie przewiduje możliwości konfiskaty środków finansowych osób objętych środkami ograniczającymi w sytuacji braku naruszenia przepisów rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami. W tym względzie należy stwierdzić, że art. 15 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia przewiduje „właściwe środki" konfiskaty dochodów pochodzących z naruszeń tego rozporządzenia. Wynika z tego, że Rada pozostawiła organom krajowym pewien zakres uznania w odniesieniu do definicji, charakteru i zakresu owej konfiskaty (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2024 r., Timchenko i Timchenko/Rada, T-644/22, odwołanie w toku, EU:T:2024:621, pkt 104). Ponadto należy stwierdzić, że skarżący nie twierdzi, iż zastosowane wobec niego środki ograniczające pociągały za sobą konfiskatę jego środków finansowych. W konsekwencji skarżący nie ma podstaw, by twierdzić, że wspomniane środki są pozbawione tymczasowego i odwracalnego charakteru.

217 Wynika stąd, że niedogodności, jakich doznał skarżący, nie są oczywiście nadmierne w stosunku do wagi celów realizowanych przez zaskarżone akty.

218 Wreszcie skarżący nie ma podstaw, by twierdzić, że Rada nie dokonała oceny skutków środków ograniczających i że w czasie przyjęcia zaskarżonych aktów, ponieważ wojna została przegrana, utrzymanie wobec niego środków ograniczających nie było już uzasadnione. Jak wynika bowiem z motywu 3 decyzji 2023/1767 i z motywu 4 decyzji 2024/847, w tamtym czasie wojna napastnicza Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie nadal trwała, co uzasadniało przedłużenie obowiązywania środków ograniczających o sześć miesięcy. Ponadto, wbrew twierdzeniom skarżącego, jego sytuacja osobista była okresowo poddawana przeglądowi, co skłoniło Radę do utrzymania wobec niego środków ograniczających. I tak, jak wynika z analizy zarzutu pierwszego, Rada słusznie wykazała, że skarżący należy do kategorii osób, o których mowa w pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g).

219 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi, dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, należy oddalić.

220 W konsekwencji skargę należy w całości oddalić.

V. W przedmiocie kosztów

221 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy obciążyć go jego własnymi kosztami, jak również kosztami poniesionymi przez Radę, zgodnie z jej żądaniem.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) OT zostaje obciążony kosztami postępowania.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 23 lipca 2025 r.

Podpisy

Spis treści

I. Okoliczności powstania sporu . . . 2

II. Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi . . . 5

III. Żądania stron . . . 7

IV. Co do prawa . . . 7

A. W przedmiocie właściwości Sądu do rozpoznania drugiego żądania skarżącego . . . 7

B. Co do istoty . . . 8

1. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej . . . 8

a) W przedmiocie aktów z września 2023 r. . . . 8

b) W przedmiocie aktów z marca 2024 r. . . . 13

2. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego błędu w ocenie . . . 13

a) Rozważania wstępne . . . 13

b) W przedmiocie aktów z września 2023 r. . . . 15

1) W przedmiocie rzetelności dowodów . . . 15

2) W przedmiocie zastosowania do skarżącego pierwszej i trzeciej części zmienionego kryterium g) . . . 18

c) W przedmiocie aktów z marca 2024 r. . . . 30

3. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności . . . 32

V. W przedmiocie kosztów . . . 35