Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 11 września 2024 r.* [i]

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające – Zamrożenie środków finansowych – Wykaz osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Umieszczenie i pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie – Obowiązek uzasadnienia – Błąd w ocenie – Pojęcie „wspierania, materialnie lub finansowo, rządu Federacji Rosyjskiej” – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Prawo własności – Proporcjonalność

W sprawie T-494/22

NKO AO National Settlement Depository (NSD), z siedzibą w Moskwie (Rosja), którą reprezentowali N. Tuominen, M. Krestiyanova, J.-P. Fierens oraz C. Gieskes, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentował M. Bishop, w charakterze pełnomocnika, którego wspierał B. Maingain, adwokat,

strona pozwana,

popieranej przez

Komisję Europejską, którą reprezentowali J.-F. Brakeland, G. von Rintelen, L. Mantl oraz M. Carpus Carcea, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

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

sekretarz: I. Kurme, administratorka,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności:

– skargę złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 12 sierpnia 2022 r.,

– postanowienia z dnia 31 marca 2023 r., NSD/Rada (T-494/22, niepublikowane, EU:T:2023:196) i z dnia 31 marca 2023 r., NSD/Rada (T-494/22, niepublikowane, EU:T:2023:197) o oddaleniu wniosków A. Lipatowa i Maritime Bank JSC o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenientów,

– pismo dostosowujące skargę złożone przez skarżącą w sekretariacie Sądu w dniu 25 kwietnia 2023 r.,

– pismo dostosowujące skargę złożone przez skarżącą w sekretariacie Sądu w dniu 24 listopada 2023 r.,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 stycznia 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE skarżąca NKO AO National Settlement Depository (NSD) wnosi o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Rady (WPZiB) 2022/883 z dnia 3 czerwca 2022 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. 2022, L 153, s. 92) i rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2022/878 z dnia 3 czerwca 2022 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. 2022, L 153, s. 15) (zwanych dalej łącznie „aktami pierwotnymi”), po drugie, decyzji Rady (WPZiB) 2023/572 z dnia 13 marca 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 75 I, s. 134) i rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2023/571 z dnia 13 marca 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 75 I, s. 1) (zwanych dalej łącznie „aktami utrzymującymi z marca 2023 r.”), oraz po trzecie, 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) i 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 utrzymującymi z września 2023 r.”), w zakresie, w jakim ogół tych aktów (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”) umieszcza i utrzymuje nazwę skarżącej w wykazach do nich załączonych.

I. Okoliczności powstania sporu

2 Skarżąca jest spółką prawa rosyjskiego, która jest zatwierdzonym depozytem świadczącym usługi archiwizacji i przechowywania papierów wartościowych jako centralny depozyt i która świadczy również usługi finansowe, w szczególności jako niebankowa instytucja kredytowa posiadająca licencję uprawniającą ją do świadczenia usług rozrachunku bankowego.

3 Niniejsza sprawa wpisuje się w kontekst środków ograniczających, o których zdecydowała Unia Europejska w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających.

4 W dniu 17 marca 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła 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 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 decyzję (WPZiB) 2022/329 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 poprawienia kryteriów, na których podstawie osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy mogą zostać poddane przedmiotowym środkom ograniczającym.

7 Artykuł 2 ust. 1 i 2 zmienionej w ten sposób decyzji 2014/145 (zwanej dalej „decyzją 2014/145 ze zmianami”) stanowi, co następuje:

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

[…]

f) osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów, które wspierają, materialnie lub finansowo, rząd Federacji Rosyjskiej odpowiedzialny za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy lub czerpią korzyści od tego rządu […].

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 określono kolejnych ustępach art. 2 decyzji 2014/145.

9 Rozporządzenie nr 269/2014 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2022/330 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 269/2014 ze zmianami”) ustanawia obowiązek stosowania zamrożenia środków finansowych i określa szczegółowe zasady tego zamrożenia co do istoty w sposób identyczny jak decyzja 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 W dniu 3 czerwca 2022 r., z uwagi na kontynuowanie przez Federację Rosyjską wojny agresywnej wobec Ukrainy, Rada przyjęła pierwotne akty, na mocy których dodała nazwę skarżącej do wykazów osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi zamieszczonych w załączniku do decyzji 2014/145 ze zmianami oraz w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami (zwanych dalej „spornymi wykazami").

11 Powody umieszczenia nazwy skarżącej w spornych wykazach są następujące:

„[Skarżąca] jest rosyjską instytucją finansową niebędącą bankiem i stanowi centralny depozyt papierów wartościowych. Jest to największy depozyt papierów wartościowych w Rosji pod względem wartości rynkowej udziałowych papierów wartościowych i dłużnych papierów wartościowych w depozycie i jedyny, który ma dostęp do międzynarodowego systemu finansowego.

[Skarżąca] jest uznan[a] przez rząd i Centralny Bank Rosji za jedną z instytucji finansowych o znaczeniu systemowym. Odgrywa zasadniczą rolę w funkcjonowaniu rosyjskiego systemu finansowego i jego powiązaniach z międzynarodowym systemem finansowym, tym samym bezpośrednio i pośrednio umożliwia rządowi rosyjskiemu prowadzenie działalności, realizowanie polityk i korzystanie z zasobów.

[Jej] niemal wyłącznym właścicielem jest moskiewska giełda (Moscow Exchange), której misją jest zapewnienie wszechstronnego dostępu do rosyjskich rynków finansowych. Natomiast moskiewska giełda, z uwagi na swoją rolę i swoich udziałowców, jest w dużym stopniu pod kontrolą rządu rosyjskiego. [Skarżąca] jest zatem podmiotem lub organem, który wspiera, materialnie lub finansowo, rząd Federacji Rosyjskiej, odpowiedzialny za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy".

12 Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 3 czerwca 2022 r. (Dz.U. 2022, C 219 I, s. 1) ogłoszenie skierowane do osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w pierwotnych aktach. Zgodnie z tym ogłoszeniem zainteresowane osoby i podmioty mogły złożyć do Rady wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji o umieszczeniu ich w spornych wykazach, załączając do niego dokumenty uzupełniające.

13 Pismem z dnia 4 sierpnia 2022 r. skarżąca zwróciła się do Rady o przedstawienie uzasadnienia i dowodów przemawiających za umieszczeniem jej nazwy w spornych wykazach.

14 W dniu 10 sierpnia 2022 r. Rada przekazała skarżącej akta WK 7236/2022/EXT 1 (zwane dalej „pierwszym zbiorem dowodów"), które były podstawą decyzji Rady.

II. Okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

15 W dniu 14 września 2022 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2022/1530 zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 239, s. 149) oraz rozporządzenie wykonawcze (UE) 2022/1529 wykonujące rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 239, s. 1). Z decyzji 2022/1530 wynika, że decyzja 2014/145 ma zastosowanie do dnia 15 marca 2023 r. i że indywidualne środki ograniczające mające zastosowanie do skarżącej zostają w ten sposób przedłużone, a jej nazwa zostaje pozostawiona w spornych wykazach z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w pkt 11 powyżej.

16 Pismem z dnia 22 grudnia 2022 r. Rada poinformowała skarżącą, że zamierza utrzymać w mocy przyjęte wobec niej środki ograniczające, przekazała jej akta WK 17708/2022 INIT (zwane dalej „drugim zbiorem dowodów") i wezwała ją do przedstawienia uwag najpóźniej do dnia 12 stycznia 2023 r.

17 W dniu 13 marca 2023 r. Rada przyjęła akty utrzymujące z marca 2023 r. Z decyzji 2023/572 wynika, że decyzja 2014/145 ma zastosowanie do dnia 15 września 2023 r. i że indywidualne środki ograniczające mające zastosowanie do skarżącej zostają w ten sposób przedłużone, a jej nazwa zostaje pozostawiona w spornych wykazach z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w pkt 11 powyżej.

18 Pismem z dnia 14 marca 2023 r. Rada poinformowała skarżącą o swojej decyzji o pozostawieniu jej nazwy w spornych wykazach i wezwała ją do przedstawienia uwag najpóźniej do dnia 1 czerwca 2023 r.

19 Pismem z dnia 10 lipca 2023 r. Rada poinformowała skarżącą, że zamierza utrzymać w mocy przyjęte wobec niej środki ograniczające, przekazała jej akta WK 7807/2023 REV2 (zwane dalej „trzecim zbiorem dowodów") i wezwała ją do przedstawienia uwag najpóźniej do dnia 25 lipca 2023 r.

20 W dniu 13 września 2023 r. Rada przyjęła akty utrzymujące z września 2023 r. Z decyzji 2023/1767 wynika, że decyzja 2014/145 ma zastosowanie do dnia 15 marca 2024 r. i że indywidualne środki ograniczające mające zastosowanie do skarżącej zostają w ten sposób przedłużone, a jej nazwa zostaje pozostawiona w spornych wykazach z tych samych powodów co te, które zostały przedstawione w pkt 11 powyżej.

III. Żądania stron

21 Strona skarżąca wnosi do Sądu:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów;

– obciążenie Rady koszami postępowania.

22 Rada, popierana przez Komisję Europejską, wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

IV. Co do prawa

23 Przed zbadaniem zasadności zarzutów podniesionych przez skarżącą należy zbadać dopuszczalność skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona rozporządzenia wykonawczego 2023/1765.

A. W przedmiocie dopuszczalności skargi w zakresie, w jakim dotyczy ona rozporządzenia wykonawczego 2023/1765

24 W swoich uwagach w przedmiocie drugiego pisma dostosowującego skargę Komisja podnosi, że jest ono oczywiście niedopuszczalne w zakresie, w jakim zmierza do stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego 2023/1765, ponieważ nie spełnia przesłanek z art. 86 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Zdaniem Komisji wspomniane rozporządzenie wykonawcze nie zastępuje i nie zmienia zaskarżonych aktów w odniesieniu do skarżącej.

25 Skarżąca utrzymuje, że drugie pismo dostosowujące żądania jest dopuszczalne, ponieważ ma na celu stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego 2023/1765 w zakresie jej dotyczącym.

26 W tym względzie należy zauważyć, że art. 86 § 1 regulaminu postępowania przewiduje, że przypadku gdy akt, o którego stwierdzenie nieważności się wnosi, został zastąpiony lub zmieniony przez inny akt mający ten sam przedmiot, strona skarżąca może, przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, dostosować skargę w celu uwzględnienia tej nowej okoliczności.

27 Oceny dopuszczalności skargi wniesionej na rozporządzenie wykonawcze 2023/1765 należy dokonać w świetle obowiązku dokonywania okresowego przeglądu wykazu zawartego w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014, ciążącego na Radzie zgodnie z art. 14 ust. 4 tego rozporządzenia. W tym względzie należy zauważyć, że rozporządzenia wykonawcze przyjęte w następstwie przeglądów, w tym rozporządzenie wykonawcze 2023/1765, odnoszą się jedynie do zmian i wykreśleń wprowadzonych do spornych wykazów w wyniku tego przeglądu, w związku z czym na mocy tych rozporządzeń wykonawczych wpisy, które nie zostały zmienione lub usunięte, zostają przedłużone (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 kwietnia 2021 r., Sharif/Rada, T-540/19, niepublikowany, EU:T:2021:220, pkt 48).

28 Zgodnie z orzecznictwem nawet w przypadku, gdy zainteresowana osoba nie została wymieniona w kolejnym akcie zmieniającym wykaz, w którym jej nazwisko zostało umieszczone, i nawet jeśli ten kolejny akt nie zmienia powodów, dla których nazwisko tej osoby zostało pierwotnie umieszczone, to – zważywszy, że Rada ma obowiązek regularnie badać ten wykaz – taki akt należy rozumieć jako przejaw woli Rady, aby pozostawić nazwisko lub nazwę zainteresowanej osoby we wspomnianym wykazie, co skutkuje utrzymaniem zamrożenia jej środków finansowych (zob. wyrok z dnia 8 lipca 2020 r., Neda Industrial Group/Rada, T-490/18, niepublikowany, EU:T:2020:318, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 Ponadto zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014 w przypadku, gdy zostaną zgłoszone uwagi lub przedstawione istotne nowe dowody, Rada dokonuje weryfikacji swojej decyzji o umieszczeniu danej osoby w spornych wykazach. W niniejszej sprawie należy zauważyć, że pismem z dnia 15 września 2023 r. Rada poinformowała skarżącą, że w następstwie jej wniosku z dnia 25 lipca 2023 r. o dokonanie przeglądu umieszczenia jej nazwy w spornych wykazach postanowiła utrzymać w mocy środki ograniczające zastosowane wobec niej w drodze przyjęcia decyzji 2023/1767 i rozporządzenia nr 269/2014, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym 2023/1765. Należy zatem uznać, że zarówno decyzja 2023/1767, jak i rozporządzenie wykonawcze 2023/1765 wynikają z przeglądu sytuacji skarżącej.

30 Ponadto, o ile prawdą jest, że powody umieszczenia skarżącej w spornych wykazach nie zostały zmienione w aktach utrzymujących z września 2023 r., o tyle należy jednak stwierdzić, że opierają się one na dodatkowych dowodach przedstawionych przez Radę w trzecim zbiorze dowodów.

31 W świetle powyższego należy stwierdzić, że skarga jest dopuszczalna w zakresie, w jakim zmierza do stwierdzenia nieważności rozporządzenia wykonawczego 2023/1765 w części dotyczącej skarżącej.

B. Co do istoty

32 Na poparcie skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty, z których pierwszy dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia, drugi – oczywistego błędu w ocenie, trzeci – nieproporcjonalnego naruszenia praw podstawowych, a czwarty – niewystarczającego charakteru dowodów.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

33 Skarżąca twierdzi, że uzasadnienie zaskarżonych aktów nie jest zgodne z wymogami ustanowionymi w orzecznictwie dotyczącym art. 296 TFUE. Jej zdaniem Rada ograniczyła się do przeformułowania kryterium umieszczenia, na podstawie którego jej nazwa została umieszczona w spornych wykazach. Ponadto uważa ona, że zaskarżone akty nie zawierają precyzyjnych i konkretnych informacji oraz nie wskazują momentu i okoliczności pomocy udzielonej rządowi rosyjskiemu w celu umożliwienia temu rządowi prowadzenia działalności, realizowania polityk i korzystania z zasobów ani też nie wskazują konkretnej transakcji. Ponadto zdaniem skarżącej powód dotyczący okoliczności, że pośrednio znajduje się ona pod kontrolą rządu rosyjskiego, jest błędny.

34 Ponadto skarżąca zarzuca Radzie, że ta nie przedstawiła względów, dla których zastosowane wobec skarżącej środki ograniczające obejmują zamrożenie aktywów jej klientów.

35 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

36 Należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia aktu niekorzystnego, wynikający z zasady poszanowania prawa do obrony, ma na celu, po pierwsze, dostarczyć zainteresowanemu wskazówkę wystarczającą do ustalenia, czy akt jest zasadny lub czy ewentualnie nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, umożliwić sądowi Unii skontrolowanie zgodności z prawem tego aktu (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 49).

37 Uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do okoliczności danej sprawy, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych zarzutów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. W szczególności nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne ani by zawierało szczegółową odpowiedź na rozważania przedstawione przez zainteresowanego w trakcie konsultacji przed przyjęciem tego aktu, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę. W konsekwencji akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu,

pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Rada/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 53, 54; zob. również wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., Rada/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Stopień szczegółowości uzasadnienia aktu musi być zatem proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakim uzasadnienie powinno być przedstawione (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT Francja/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Ponadto w orzecznictwie wyjaśniono, że uzasadnienie aktu Rady nakładającego środek ograniczający nie tylko powinno wskazywać jego podstawę prawną, ale także szczególne i konkretne powody, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, że zainteresowany powinien zostać objęty takim środkiem (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo)

40 W niniejszej sprawie zarówno akty pierwotne, jak i akty utrzymujące z marca 2023 r. i z września 2023 r. precyzują kontekst, w ramach odpowiednich motywów tych aktów, oraz podstawy prawne, na których zostały przyjęte. W szczególności z preambuł zaskarżonych aktów wynika, że powaga sytuacji na Ukrainie oraz utrzymujące się działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające uzasadniają umieszczenie wskazanych osób w spornych wykazach oraz pozostawienie ich we wspomnianych wykazach.

41 Ponadto przedstawienie okoliczności faktycznych, przypomniane w pkt 11 powyżej, stanowi uzasadnienie wystarczająco jasne i precyzyjne, aby umożliwić skarżącej zrozumienie powodów, dla których jej nazwa została umieszczona, a następnie pozostawiona w spornych wykazach, a Sądowi przeprowadzenie kontroli. Wbrew temu, co twierdzi skarżąca, z zaskarżonych aktów wynika, że nie ograniczają się one do przeformułowania kryterium umieszczenia w wykazach przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. f) zmienionej decyzji 2014/145. Dokładniej – w uzasadnieniu umieszczenia w wykazach uściślono, że skarżąca jest największym depozytem papierów wartościowych w Rosji, że ma dostęp do międzynarodowego systemu finansowego i że jest uznawana za instytucję finansową o znaczeniu systemowym, która odgrywa zasadniczą rolę w funkcjonowaniu rosyjskiego systemu finansowego, w związku z czym bezpośrednio i pośrednio umożliwia rządowi rosyjskiemu prowadzenie działalności, realizowanie polityk i korzystanie z zasobów. Ponadto w powodach umieszczenia w wykazach wspomniano również fakt, że skarżąca znajduje się pod kontrolą rządu rosyjskiego.

42 Ponadto, ponieważ nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne ani by odpowiadało w sposób szczegółowy na rozważania uwagi przedstawione przez zainteresowanego w trakcie konsultacji przed przyjęciem aktu, argument, zgodnie z którym zaskarżone akty nie identyfikują ani momentu i okoliczności pomocy udzielonej rządowi, ani nie wymieniają konkretnej transakcji, nie może zostać uwzględniony.

43 Co się tyczy argumentu, że brzmienie powodów umieszczenia w wykazach jest błędne w zakresie, w jakim stwierdzono, że skarżąca znajduje się pośrednio pod kontrolą rządu rosyjskiego, należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia aktu stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności powodów, która odnosi się do materialnej zgodności z prawem spornego aktu. Uzasadnienie aktu polega bowiem na formalnym przedstawieniu powodów, na jakich opiera się ten akt. W przypadku gdy powody zawierają błędy, błędy te stanowią wadę

naruszającą materialną zgodność z prawem rzeczonego aktu, ale nie jego uzasadnienie, które może być wystarczające, nawet jeśli przedstawia niewłaściwe powody (wyroki: z dnia 5 listopada 2014 r., Mayaleh/Rada, T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, pkt 96; z dnia 22 czerwca 2022 r., Haswani/Rada, T-479/21, niepublikowany, EU:T:2022:383, pkt 57). Z powyższego wynika, że argument skarżącej należy oddalić.

44 Co się tyczy argumentu skarżącej, że Rada nie przedstawiła względów, dla których rozpatrywane środki ograniczające pociągały za sobą zamrożenie aktywów jej klientów, i że Rada powinna była zidentyfikować pośród nich tych klientów, których dotyczyły wspomniane środki, oraz sprawdzić, czy każdy z nich indywidualnie spełniał przesłanki przewidziane w kryteriach umieszczenia w wykazach, należy zauważyć, że – jak podnosi Rada – obowiązek uzasadnienia nie pociąga za sobą obowiązku przedstawienia wszystkich konsekwencji przyjęcia zaskarżonego aktu dla innych osób ani też nie zobowiązuje Rady do zidentyfikowania wszystkich osób, których mogą pośrednio dotyczyć środki ograniczające skierowane przeciwko skarżącej.

45 W związku z tym zarzut pierwszy należy oddalić.

2. W przedmiocie zarzutów drugiego i czwartego, dotyczących oczywistego błędu w ocenie i niewystarczającego charakteru dowodów

46 Należy zauważyć, że argumentacja na poparcie zarzutu czwartego ogranicza się w istocie do wskazania, że powody umieszczenia w wykazach nie są poparte wystarczającymi dowodami. Ponieważ badanie błędu w ocenie wymaga sprawdzenia wystarczającego charakteru podstawy faktycznej przyjętej przez Radę, należy zbadać zarzut czwarty łącznie z zarzutem drugim, który dotyczy oczywistego błędu w ocenie.

47 Zarzut drugi dzieli się na trzy części, dotyczące, po pierwsze, oczywistego błędu w ocenie w zakresie, w jakim stwierdzono, że skarżąca jest instytucją znaczącą dla rosyjskiego systemu finansowego, umożliwiającą rządowi rosyjskiemu prowadzenie działalności, realizowanie polityk i korzystanie z zasobów, po drugie, oczywistego błędu w ocenie w zakresie, w jakim stwierdzono, że skarżąca znajduje się pod kontrolą tego rządu, i po trzecie, oczywistego błędu w ocenie w zakresie, w jakim Rada nie wykazała istnienia wystarczającego związku między skarżącą a rządem rosyjskim.

a) Rozważania wstępne

48 Przede wszystkim należy zauważyć, że drugi zarzut podniesiony przez skarżącą należy traktować w ten sposób, że dotyczy on błędu w ocenie, a nie oczywistego błędu w ocenie. Chociaż jest prawdą, że Rada dysponuje pewnym marginesem swobody przy ustalaniu, czy w konkretnym wypadku zostały spełnione kryteria prawne, na których 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. wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 121 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej przez art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) 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 skutek indywidualny, 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 tej 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 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 62).

50 Oceny takiej należy dokonywać, rozpatrując dowody i informacje nie w sposób odrębny, lecz w kontekście, w jaki się wpisują. Rada wywiązuje się bowiem ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, jeśli przedstawia przed sądem Unii łańcuch wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalający na ustalenie istnienia wystarczającego związku między osobą lub podmiotem podlegającymi środkowi obejmującemu zamrożenie środków finansowych a 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 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 63, 66).

51 To bowiem do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie, a nie do tej osoby 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 lub zainteresowanemu podmiotowi (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. także podobnie wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W takiej sytuacji do sądu Unii należy sprawdzenie materialnej prawidłowości podnoszonych okoliczności faktycznych w odniesieniu do tych informacji lub dowodów oraz ocena mocy dowodowej tych ostatnich zależnie od okoliczności konkretnej sprawy i w świetle ewentualnych uwag przedstawionych w szczególności przez zainteresowaną osobę w tym względzie (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).

53 Jeżeli chodzi, bardziej konkretnie, o kontrolę zgodności z prawem aktów utrzymujących nazwę danej osoby w spornych wykazach, należy przypomnieć, że środki ograniczające mają charakter zabezpieczający oraz z definicji tymczasowy, a ich ważność jest uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania dla realizacji związanego z nimi celu. Zadaniem Rady jest zatem, w ramach okresowego przeglądu tych środków ograniczających, 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 spornych wykazach, czy też nadal możliwe jest wyciągnięcie takich samych wniosków w odniesieniu do tych osób i podmiotów (zob. wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada, T-108/21, EU:T:2022:253, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 26 października 2022 r., Ovsyannikov/Rada, T-714/20, niepublikowany, EU:T:2022:674, pkt 67).

54 Wynika z tego, że nie jest wykluczone, by w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska osoby lub nazwy podmiotu w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi Rada oparła się na tych samych dowodach, które uzasadniały pierwotne umieszczenie w wykazie, ponowne tamże umieszczenie lub poprzednie pozostawienie nazwiska skarżącego w rzeczonym wykazie, pod warunkiem że, po pierwsze, powody umieszczenia w wykazie nie uległy zmianie, 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 zmiana kontekstu obejmuje uwzględnienie z jednej strony sytuacji państwa, w odniesieniu do którego system środków ograniczających został ustanowiony oraz szczególnej 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 z drugiej strony ogół istotnych okoliczności, a zwłaszcza realizację celów środków ograniczających (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).

55 W drugiej kolejności należy zauważyć, że nazwa skarżącej została umieszczona w spornych wykazach na podstawie kryterium przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. f) decyzji 2014/145 ze zmianami, które dotyczy w szczególności osób prawnych, podmiotów lub organów, które wspierają, materialnie lub finansowo, rząd Federacji Rosyjskiej (zwanego dalej „kryterium materialnego lub finansowego wspierania rządu").

56 Celem tych środków ograniczających jest bowiem wywarcie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działania i polityki destabilizujące Ukrainę oraz agresję militarną przeciwko temu krajowi (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 163 i przytoczone tam orzecznictwo), w szczególności poprzez zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 157).

57 Należy wyjaśnić, że kryterium materialnego lub finansowego wspierania rządu nie wymaga, aby dane osoby lub podmioty udzielały wsparcia, które jest bezpośrednio lub pośrednio związane z aneksją Krymu lub destabilizacją Ukrainy. Wspieranie materialne lub finansowe w rozumieniu tego kryterium należy bowiem rozumieć jako każde wsparcie, które ze względu na swój zakres ilościowy lub jakościowy może dostarczyć temu rządowi zasobów lub środków natury rzeczowej lub finansowej umożliwiających mu dalsze działania destabilizujące Ukrainę (zob. analogicznie wyrok z dnia 7 kwietnia 2016 r., Central Bank of Iran/Rada, C-266/15 P, EU:C:2016:208, pkt 44).

58 To w świetle tych zasad należy zbadać, czy Rada popełniła błąd w ocenie, podejmując decyzję o umieszczeniu, a następnie pozostawieniu nazwy skarżącej w spornych wykazach na podstawie kryterium materialnego lub finansowego wspierania rządu.

b) W przedmiocie elementów zawartych w zbiorach dowodów Rady

59 W niniejszej sprawie w celu uzasadnienia umieszczenia i pozostawienia nazwy skarżącej w spornych wykazach Rada przedstawiła trzy zbiory dowodów.

60 Aby uzasadnić pierwotne umieszczenie skarżącej w spornych wykazach, Rada przedstawiła pierwszy zbiór dowodów, zawierający publicznie dostępne informacje, a mianowicie linki do witryn internetowych, zrzuty ekranu i artykuły prasowe. Chodzi w szczególności o następujące elementy:

– zrzut ekranu strony prezentującej skarżącą, przeglądanej w dniu 29 kwietnia 2022 r., znajdującej się w jej witrynie internetowej (dokument nr 1);

– zrzut ekranu innej strony prezentującej skarżącą, przeglądanej w dniu 12 maja 2022 r., znajdującej się w jej witrynie internetowej (dokument nr 2)

– wyciąg z noty technicznej zatytułowanej „Program oceny sektora finansowego Federacji Rosyjskiej, infrastruktura finansowa" opublikowanej w lipcu 2016 r., dostępnej w witrynie internetowej „worldbank.org", przeglądanej w dniu 12 maja 2022 r. (dokument nr 7);

– wyciąg ze sprawozdania dotyczącego wyników finansowych skarżącej w drugim kwartale 2021 r., opublikowanego w dniu 2 września 2021 r. w witrynie internetowej stowarzyszenia euroazjatyckich centralnych depozytów papierów wartościowych, przeglądanej w dniu 12 maja 2022 r. (dokument nr 8);

– depesza zatytułowana „Rosja wypłaciła kupony od siedmiu emisji obligacji OFZ – Ministerstwo Finansów", opublikowana w dniu 31 marca 2022 r. w informacyjnej witrynie internetowej „reuters.com", przeglądanej w dniu 2 maja 2022 r. (dokument nr 11)

61 W celu uzasadnienia pozostawienia nazwy skarżącej w spornych wykazach na podstawie aktami utrzymującymi z marca 2023 r. Rada oparła się również na dowodach przedstawionych w drugim zbiorze dowodów, zawierającym publicznie dostępne informacje, a mianowicie linki do witryn internetowych, zrzuty ekranu i artykuły prasowe. Chodzi w szczególności o następujące elementy:

– wyciąg ze sprawozdania rocznego moskiewskiej giełdy (zwanej dalej „MOEX") za 2021 r., opublikowanego w dniu 4 marca 2022 r., dostępnego w witrynie internetowej tego przedsiębiorstwa przeglądanej w dniu 22 listopada 2022 r. (dokument nr 2);

– komunikat prasowy dotyczący ratingu finansowego skarżącej, opublikowany w jej witrynie internetowej w dniu 15 listopada 2022 r., przeglądanej w dniu 22 listopada 2022 r. (dokument nr 3);

– depesza zatytułowana „Ministerstwo finansów przekazało NSD 4,9 mld rubli na spłatę kuponu od euroobligacji Rosja-2042", opublikowana w dniu 5 października 2022 r. w informacyjnej witrynie internetowej „interfax.ru", przeglądanej w dniu 25 listopada 2022 r. (dokument nr 5);

– artykuł zatytułowany „Ministerstwo finansów zapłaciło kupony w rublach od dwóch emisji euroobligacji, opublikowany w dniu 16 września 2022 r. w informacyjnej witrynie internetowej „ria.ru", przeglądanej w dniu 17 listopada 2022 r. (dokument nr 8);

– artykuł zatytułowany „Ministerstwo finansów zapłaciło w rublach kupon od euroobligacji zapadalnych w 2035 r.", opublikowany w dniu 29 września 2022 r. w informacyjnej witrynie internetowej „ria.ru", przeglądanej w dniu 17 listopada 2022 r. (dokument nr 9);

– zrzut ekranu z publikacji na widniejącej w oficjalnej witrynie internetowej rosyjskiego ministra finansów, dotyczącej sukcesu wypłaty kuponów od euroobligacji, przeglądanej w dniu 25 listopada 2022 r. (dokument nr 10).

62 Ponieważ w niniejszej sprawie powody umieszczenia i pozostawienia nazwy skarżącej w spornych wykazach pozostały niezmienione, nie ma potrzeby dokonywać rozróżnienia między aktami pierwotnymi a aktami utrzymującymi z marca 2023 r. i z września 2023 r., ponieważ weryfikacja informacji zawartych w uzasadnieniu, jak również w materiale dowodowym, które znajdują się w zbiorach dowodów, dotyczy w istocie tych samych okoliczności faktycznych.

c) W przedmiocie dowodów załączonych do pism Rady

63 Na rozprawie skarżąca podniosła, że dowody przedstawione przez Radę, załączone do odpowiedzi na skargę i do dupliki, należy uznać za niedopuszczalne.

64 W pierwszej kolejności, co się tyczy dowodów załączonych do dupliki, skarżąca podnosi, że zostały one przedstawione po terminie, z naruszeniem art. 85 § 1 regulaminu postępowania.

65 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 85 § 1 regulaminu postępowania stanowi, że dowody i wnioski dowodowe przedstawia się w ramach pierwszej wymiany pism procesowych. W art. 85 § 2 dodano, że strony główne mogą przedstawiać na poparcie swojej argumentacji nowe dowody lub wnioski dowodowe w replice i duplice, o ile opóźnienie w ich złożeniu jest uzasadnione.

66 Ponadto art. 85 § 2 regulaminu postępowania należy interpretować w świetle art. 92 § 7 tego regulaminu, który przewiduje wyraźnie, że dopuszcza się przedstawienie dowodów przeciwnych oraz rozszerzenie środków dowodowych. W konsekwencji, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, dowód przeciwny i rozszerzenie wniosków dowodowych – przedstawione w następstwie przedłożenia dowodu przeciwnego przez stronę przeciwną – nie są objęte zasadą prekluzji przewidzianą w art. 85 § 2 regulaminu postępowania (wyroki: z dnia 18 września 2017 r., Uganda Commercial Impex/Rada, T-107/15 i T-347/15, niepublikowany, EU:T:2017:628, pkt 72; z dnia 13 września 2023 r., ITD i Danske Fragtmænd/Komisja, T-525/20, EU:T:2023:542, pkt 78).

67 W niniejszej sprawie z dupliki wynika, że załączniki D.1–D.6 do niej są dowodami dotyczącymi znaczenia centralnych depozytów papierów wartościowych (zwanych dalej „CDPW”) i skarżącej dla prawidłowego funkcjonowania systemu finansowego. Należy zauważyć, że dowody te zostały przedstawione przez Radę w odpowiedzi na argumenty skarżącej, które przestawiła ona w replice w celu podważenia wiarygodności elementów przedstawionych w odpowiedzi na skargę.

68 Załącznik D.7 do dupliki, dotyczący systemów płatności o znaczeniu systemowym, został przedstawiony przez Radę w odpowiedzi na argument repliki, w którym skarżąca zaprzecza, jakoby – jako podmiot gospodarczy prowadzący system płatności o znaczeniu systemowym – faworyzowała rosyjski rząd.

69 Załączniki D.8 i D.9 do dupliki, dotyczące Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej, mają na celu ustosunkowanie się do argumentów zawartych w replice, zgodnie z którymi ta instytucja finansowa jest niezależna od rosyjskich władz federalnych. Załącznik D.10 do dupliki, dotyczący rosyjskiego banku Sberbank, został przedstawiony w celu ustosunkowania się do argumentacji repliki wskazującej na niezależność tej instytucji finansowej względem rządu rosyjskiego.

Załączniki D.11 i D.12 do dupliki, które dotyczą VEB.RF, mają na celu ustosunkowanie się do argumentacji repliki, w której podniesiono, że ta instytucja finansowa zarządza swoimi aktywami w sposób niezależny.

70 Należy zatem uznać, że załączniki do dupliki, mające na celu odparcie argumentów lub dowodów przedstawionych przez skarżącą w replice, stanowią dowód przeciwny w rozumieniu art. 92 § 7 regulaminu postępowania.

71 W związku z tym załączniki do dupliki są dopuszczalne.

72 W drugiej kolejności wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd nie może wziąć pod uwagę dowodów załączonych do odpowiedzi na skargę i do dupliki ze względu na to, że nie znajdowały się one w pierwszym zbiorze dowodów.

73 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zgodność z prawem aktu przyjętego przez instytucję Unii należy oceniać z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych istniejących w chwili przyjęcia aktu (wyroki: z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja, C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 22; z dnia 8 marca 2023 r., Prigozhina/Rada, T-212/22, niepublikowany, EU:T:2023:104, pkt 80).

74 Należy również przypomnieć, że należąca do Sądu kontrola materialnej zgodności z prawem powinna zostać przeprowadzona nie tylko w świetle elementów zawartych w uzasadnieniach spornych aktów, ale również tych, które – w razie zakwestionowania – Rada przedstawia Sądowi w celu wykazania zasadności okoliczności faktycznych wskazanych w tych uzasadnieniach (wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., Rada/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, pkt 64).

75 Prawdą jest, jak wskazuje skarżąca, że w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada (T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317), Sąd orzekł, że Rada powinna dysponować elementami pozwalającymi wykazać zasadność okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu w chwili przyjęcia spornych aktów (pkt 52 tego wyroku). Czyniąc to, Sąd nie zamierzał jednak wykluczyć jakiejkolwiek możliwości uwzględnienia, w ramach kontroli zgodności z prawem zaskarżonych aktów, dodatkowych dowodów, które nie były zawarte w zbiorze dowodów i które zostały przedstawione w celu potwierdzenia zasadności okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu umieszczenia w wykazach, ponieważ, po pierwsze, dowody te stanowią potwierdzenie elementów, którymi Rada dysponowała, a po drugie, wspomniane dowody odnoszą się do okoliczności faktycznych, które miały miejsce przed przyjęciem rozpatrywanych zaskarżonych aktów.

76 W niniejszej sprawie, w odniesieniu do załączników B.1–B.6 do odpowiedzi na skargę, a mianowicie elementów o charakterze biograficznym odnoszących się do niektórych członków zarządu MOEX, należy zauważyć, że sporo elementów odnosi się do osób, które nie były członkami zarządu urzędującymi w chwili wydania pierwotnych aktów. W konsekwencji dowodów przedstawionych w załącznikach B.1–B.6 do odpowiedzi na skargę nie można uwzględnić w celu sprawdzenia zasadności pierwotnych aktów.

77 Co się tyczy załączników do dupliki, to zostały one przedstawione przez Radę, jak wynika z pkt 67–69 powyżej, nie w celu poparcia zasadności okoliczności podnoszonych w powodach umieszczenia w wykazach, lecz w celu ustosunkowania się do argumentów podniesionych przez skarżącą w replice. Ponieważ nie chodzi o dowody przedstawione na poparcie zasadności

okoliczności faktycznych wskazanych w powodach umieszczenia w wykazach, zasady wymienione w pkt 73–75 powyżej nie mają zastosowania. Tak więc w niniejszej sprawie Sąd może wziąć pod uwagę dowody przedstawione na etapie dupliki w celu kontroli zasadności twierdzeń skarżącej.

d) W przedmiocie pierwszej części zarzutu drugiego, opartej na tym, że skarżąca nie umożliwiała rządowi korzystania z zasobów

78 Skarżąca twierdzi, że twierdzenie, zgodnie z którym jest ona jedynym depozytem papierów wartościowych w Rosji mającym dostęp do międzynarodowego systemu finansowego, jest błędne, ponieważ inne depozyty w Rosji posiadają rachunki papierów wartościowych w międzynarodowych CDPW.

79 Skarżąca wskazuje, że jako CDPW w rozumieniu prawa rosyjskiego stanowi ona część międzynarodowego kanału transakcji na papierach dotyczących wartościowych i uczestniczy w eksploatowaniu, przechowywaniu, rozliczeniu i płatnościach dotyczących różnych papierów wartościowych. Twierdzi ona, że większość jej działalności w charakterze CDPW jest przeznaczona dla prywatnych uczestników rynku, a nie dla rządu rosyjskiego. W odniesieniu do obligacji wyemitowanych przez rosyjskie ministerstwo finansów podnosi ona, że jest ona tylko jedną z wielu instytucji finansowych uczestniczących w emisjach obligacji. Ponadto skarżąca wyjaśnia, że jako CDPW działa ona wyłącznie na rachunek i na zlecenie klientów oraz że nie umieszcza własnych aktywów na swoich rachunkach otwartych w zagranicznych CDPW, które posiada wyłącznie w charakterze powiernika na rachunek swoich klientów. Skarżąca twierdzi również, że jej stosunki jako CDPW z podmiotami powiązanymi z rządem rosyjskim są relacjami handlowymi opartymi na zasadzie ceny rynkowej, które nie różnią się od stosunków handlowych z jej innymi klientami z sektora publicznego i prywatnego. W związku z tym kwestionuje ona uznanie jej stosunków z podmiotami powiązanymi z rządem rosyjskim za materialne lub finansowe wspieranie tego rządu. Ponadto w odpowiedzi na przedstawione przez Komisję uwagi interwenienta skarżąca podnosi, że rosyjskie ministerstwo finansów może emitować obligacje bez korzystania z jej usług.

80 Ponadto skarżąca kwestionuje znaczenie eksploatowanego przez siebie systemu płatności, a w każdym razie uważa, że Rada nie udowodniła, iż fakt eksploatowania systemu płatności o znaczeniu krajowym i systemowym oznacza umożliwienie rządowi rosyjskiemu prowadzenia działalności, realizowania polityk i korzystania z zasobów. W tym względzie skarżąca twierdzi, że jej stosunki, jako podmiotu zarządzającego systemem płatności, z podmiotami powiązanymi z rządem rosyjskim odbywają się na warunkach ceny rynkowej, w związku z czym świadczenie usług w charakterze takiego podmiotu nie jest równoznaczne ze materialnym lub finansowym wspieraniem tego rządu. Ponadto skarżąca podnosi, że cel polegający na utrudnieniu funkcjonowania gospodarki rosyjskiej nie został osiągnięty, ponieważ istnieje wiele innych znaczących systemów płatności zdolnych pełnić te same funkcje.

81 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

82 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy Rada popełniła błąd w ocenie, uznając, że skarżąca jest instytucją finansową o znaczeniu systemowym, która odgrywa zasadniczą rolę w funkcjonowaniu rosyjskiego systemu finansowego.

83 W tym względzie, zgodnie z dokumentem nr 1 z pierwszego zbioru dowodów, skarżącą uznaje się za „istotny składnik rosyjskiej infrastruktury finansowej”. Z dokumentu nr 2 z tego samego zbioru wynika, że Bank Centralny Federacji Rosyjskiej uważa, iż skarżąca stanowi „infrastrukturę rynku

finansowego o znaczeniu systemowym: centralny depozyt papierów wartościowych o znaczeniu systemowym, depozyt rozliczeniowy, repozytorium działalności gospodarczej i rejestr transakcji finansowych". Ponadto w dokumencie nr 2 z pierwszego zbioru dowodów wyjaśniono, że system płatności eksploatowany przez skarżącą ma znaczenie systemowe i krajowe. Dowód ten wskazuje również na połączenie skarżącej z międzynarodowym systemem finansowym, ponieważ jest ona przedstawiana jako posiadająca rachunki papierów wartościowych w innych CDPW i międzynarodowych CDPW w ośmiu krajach, rachunki w depozytowych bankach zagranicznych oraz rachunki korespondentów w dużych bankach zagranicznych i rosyjskich. Ponadto zgodnie z dokumentem nr 2 z pierwszego zbioru dowodów w 2020 r. wartość aktywów, których papiery wartościowe były przechowywane przez skarżącą, wyniosła 63,6 bln rubli (około 636 mld EUR).

84 Należy zauważyć, że dokument nr 7 z pierwszego zbioru dowodów również wskazuje na powiązanie skarżącej z międzynarodowym systemem finansowym i że dokument nr 8 z tego zbioru potwierdza wielkość aktywów, których papiery wartościowe są przechowywane przez skarżącą, które osiągnęły w drugim kwartale 2020 r. kwotę 69,5 bln rubli (695 mld EUR).

85 Należy zatem stwierdzić, że od chwili przyjęcia pierwotnych aktów Rada dysponowała wystarczającą podstawą faktyczną, aby uznać, że skarżąca jest instytucją finansową znaczącą dla rosyjskiego systemu finansowego, mającą powiązania z międzynarodowym systemem finansowym.

86 Ponadto dokument nr 3 z drugiego zbioru dowodów potwierdza znaczenie skarżącej, na etapie przyjmowania aktów utrzymujących z marca 2023 r. i września 2023 r., dla rosyjskiego systemu finansowego, zważywszy, że została ona opisana jako mająca „krytyczne znaczenie" jako CDPW i jako mająca „wyjątkową rolę na rosyjskim rynku usług finansowych w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania infrastruktury rynku".

87 Argumenty skarżącej nie są w stanie podważyć tego wniosku.

88 Po pierwsze, skarżąca kwestionuje znaczenie CDPW w systemie finansowym i ich powiązania z rządami. Tymczasem z wyjaśnień przedstawionych przez Radę w jej pismach procesowych oraz przez Komisję na rozprawie wynika, że CDPW są uważane za podmioty o znaczeniu systemowym, które mają zasadnicze znaczenie w szczególności dla skutecznej realizacji polityki pieniężnej, wiarygodności programu zarządzania długiem publicznym, zarządzania gwarancjami oraz bezpieczeństwa i efektywności rynków papierów wartościowych. Twierdzeniom skarżącej przeczą nie tylko dokumenty robocze Międzynarodowego Funduszu Walutowego (załącznik D.1 do dupliki), lecz również informacje pochodzące od Bundesbanku (niemieckiego banku federalnego) (załącznik D.3 do dupliki) lub od Banka Slovenije (banku centralnego Słowenii) (załącznik D.4 do dupliki). Należy stwierdzić, że skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu, który mógłby podważyć wiarygodność tych informacji.

89 Po drugie, co się tyczy argumentacji skarżącej zmierzającej do zakwestionowania znaczenia eksploatowanego przez nią systemu płatności, należy zauważyć, że nie przedstawiła ona żadnego dowodu na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym w istocie jej system płatności został uznany za mający znaczenie systemowe wyłącznie ze względu na fakt, że zajmowała się transakcjami płatniczymi dokonywanymi w ramach zorganizowanego handlu. Jak bowiem słusznie zauważa Rada, art. 22 ust. 1 rosyjskiej ustawy federalnej nr 161-FZ z dnia 27 czerwca 2011 r. o krajowym systemie płatności, przedstawiony przez skarżącą, określa kryteria wskazywania systemu płatności o znaczeniu systemowym, lecz nie określa, że skarżąca została wskazana jako taka na podstawie kryterium dotyczącego przetwarzania transakcji

przeprowadzanych w ramach zorganizowanego handlu. Ponadto, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, jej system płatności nie został uznany za mający znaczenie krajowe z tego tylko powodu, że wykorzystywana przez nią infrastruktura informatyczna znajdowała się w Rosji. Prawdą jest, że zgodnie z art. 22 ust. 13 wspomnianej ustawy, czytanej łącznie z notą Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej z dnia 25 lipca 2014 r. w sprawie wymogów w zakresie technologii informacyjnych wykorzystywanych przez operatorów prowadzących usługi płatnicze do celów uznania za system płatności o znaczeniu krajowym, dołączoną do akt sprawy przez skarżącą, jednym z kryteriów uznania za instytucję o znaczeniu krajowym jest wymóg, zgodnie z którym infrastruktura informatyczna powinna znajdować się w Rosji. Przepis ten wymaga jednak również, by zostało spełnione inne kryterium, dotyczące wykazania, że Federacja Rosyjska, Bank Centralny Federacji Rosyjskiej lub obywatele Federacji Rosyjskiej bezpośrednio lub pośrednio kontrolują operatora systemu płatności i operatorów usług infrastruktury płatniczej. W każdym razie należy stwierdzić, że ani rosyjska ustawa federalna nr 161-FZ z dnia 27 czerwca 2011 r., ani nota Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej nie mogą podważyć znaczenia systemu płatności prowadzonego przez skarżącą ani faktu, że chodzi o instytucję finansową o znaczeniu systemowym w Rosji. Ponadto należy zauważyć, że z załącznika C.6 do repliki wynika, iż z systemu płatności skarżącej w szczególności korzysta Bank Centralny Federacji Rosyjskiej w ramach refinansowania instytucji kredytowych lub operacji otwartego rynku, które umożliwiają wspieranie płynności finansowej lub zarządzanie nią na rynku. W konsekwencji skarżąca nie może podnosić, że prowadzony przez nią system płatniczy jest pozbawiony znaczenia, ponieważ jest on wykorzystywany w szczególności do realizacji rosyjskiej polityki pieniężnej.

90 Co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym cel polegający na utrudnieniu funkcjonowania gospodarki rosyjskiej nie został osiągnięty w szczególności ze względu na fakt, że istnieją 54 inne systemy płatności zdolne pełnić te same funkcje co system prowadzony przez nią, należy zauważyć, że nie przedstawiła ona żadnego dowodu na istnienie tych innych systemów płatności ani żadnego elementu, który pozwalałby uznać, że chodzi o systemy płatności o znaczeniu systemowym. Ponadto podnoszony fakt, że środki ograniczające nie osiągnęły swego celu, nie może podważyć stwierdzenia, zgodnie z którym skarżąca prowadzi system płatności o znaczeniu systemowym. Taki fakt nie ma bowiem związku z systemowym znaczeniem tego systemu płatności.

91 Po trzecie, skarżąca nie kwestionuje tego, że ma powiązania z międzynarodowym systemem finansowym, lecz twierdzi, że inne rosyjskie depozyty papierów wartościowych również mają dostęp do międzynarodowego systemu finansowego. W szczególności podnosi ona, że dwie inne instytucje finansowe prowadzą rachunki papierów wartościowych bezpośrednio w Euroclear. W związku z tym twierdzi ona, że Rada popełniła błąd w ocenie, stwierdzając w powodach umieszczenia w wykazach, że skarżąca jest jedynym rosyjskim depozytem posiadającym dostęp do międzynarodowego systemu finansowego. W tym względzie należy zauważyć, że umieszczenie skarżącej w spornych wykazach jest uzasadnione jej rolą w funkcjonowaniu rosyjskiego systemu finansowego, w szczególności jako centralnego depozytu papierów wartościowych, oraz ze względu na jej powiązanie z międzynarodowym systemem finansowym. W konsekwencji nawet przy założeniu, że Rada popełniła błąd, stwierdzając, że skarżąca była jedynym depozytem papierów wartościowych w Rosji mającym związek z międzynarodowym systemem finansowym, taki błąd nie może sam w sobie mieć wpływu na zgodność z prawem zaskarżonych aktów. Okoliczność, że mogą istnieć inne depozyty papierów wartościowych mające dostęp do międzynarodowego systemu finansowego, nie podważa bowiem stwierdzenia, zgodnie z którym skarżąca była jedynym depozytem centralnym w Rosji i odgrywała istotną rolę w funkcjonowaniu rosyjskiego systemu finansowego.

92 Z powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie wykazała, iż Rada popełniła błąd w ocenie, stwierdzając, że skarżąca jest instytucją finansową o znaczeniu systemowym, która odgrywa zasadniczą rolę w funkcjonowaniu rosyjskiego systemu finansowego.

93 W drugiej kolejności należy zbadać, czy z uwagi na znaczącą rolę skarżącej w rosyjskim systemie finansowym Rada niesłusznie stwierdziła, że skarżąca umożliwiała bezpośrednio lub pośrednio rządowi rosyjskiemu prowadzenie działalności, realizowanie polityk i korzystanie z zasobów.

94 Po pierwsze, z dokumentu nr 2 z pierwszego zbioru dowodów wynika, że w 2020 r. obligacje wyemitowane przez rosyjskie ministerstwo finansów stanowiły 22 % wszystkich aktywów przechowywanych przez skarżącą, co odpowiadało kwocie około 12,72 bln rubli (czyli około 127,2 mld EUR). Zgodnie z dokumentem nr 8 z tego samego zbioru dowodów w drugim kwartale 2021 r. wartość pozostałej części obligacji federalnych przechowywanych przez skarżącą wzrosła do 15,2 bln rubli (czyli około 152 mld EUR). Ponadto skarżąca zapewnia zarządzanie obligacjami federalnymi, ponieważ – jak wynika z dokumentu nr 11 pierwszego zbioru dowodów – otrzymuje ona płatności od rosyjskiego ministerstwa finansów w celu zapewnienia wypłaty odsetek wierzycielom z tytułu obligacji federalnych.

95 I tak, co się tyczy pierwotnych aktów, pierwszy zbiór dowodów dawał Radzie wystarczającą podstawę faktyczną, aby mogła ona dojść do wniosku, że poprzez usługi oferowane w charakterze CDPW rządowi rosyjskiemu w kontekście emisji, przechowywania obligacji federalnych i zarządzania nimi skarżąca umożliwiała mu prowadzenie działalności, realizowanie polityk i korzystanie z zasobów.

96 Wniosek ten został potwierdzony na etapie przyjmowania aktów utrzymujących z marca 2023 r. i września 2023 r. Z dokumentu nr 2 z drugiego zbioru dowodów wynika bowiem, że na koniec 2021 r. wartość pozostających w obrocie obligacji przechowywanych przez skarżącą wyniosła 15,5 bln rubli (czyli około 155 mld EUR). Ponadto drugi zbiór dowodów zawiera dokumenty wskazujące na kwoty kilku miliardów rubli przekazanych skarżącej przez rosyjskie ministerstwo finansów w celu zapłaty kuponów od niektórych obligacji, w szczególności euroobligacji „Rosja-2042” (dokument nr 5), a także od euroobligacji, których termin zapadalności przypada w 2023 r. i w 2043 r. (dokument nr 8), w 2035 r. (dokument nr 9), a także w 2027 r. i w 2032 r. (dokument nr 10).

97 Argumenty skarżącej nie mogą podważyć tego wniosku.

98 Przede wszystkim, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, okoliczność, że nie nabywa ona obligacji wyemitowanych przez rosyjskie ministerstwo finansów na własny rachunek, lecz że działa wyłącznie na rachunek i na zlecenie klientów, nie podważa stwierdzenia, zgodnie z którym poprzez usługi finansowe, jakie oferuje jako CDPW rządowi rosyjskiemu w kontekście emisji jego obligacji, przyczynia się ona, jak słusznie twierdzą Rada i Komisja, do wiarygodności programu zarządzania długiem publicznym. Tym samym skarżąca, pełniąc rolę pośrednika finansowego w zakresie przechowywania obligacji federalnych i zarządzania nimi, umożliwia rządowi rosyjskiemu korzystanie z zasobów finansowych. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z dokumentem nr 2 z pierwszego zbioru dowodów i z dokumentem nr 2 z drugiego zbioru dowodów skarżąca przechowuje – i zarządza nią – znaczną ilościowo kwotę obligacji federalnych, co do których zapewnia integralność oraz wypłatę kuponów wierzycielom w imieniu rządu rosyjskiego.

99 Następnie o ile prawdą jest, że w ramach emisji obligacji rosyjskiego ministerstwa finansów skarżąca uczestniczy we wspomnianych emisjach obok innych instytucji finansowych i międzynarodowych kancelarii prawnych, o tyle należy jednak wziąć pod uwagę kluczową rolę świadczonych przez nią usług w kontekście zarządzania długiem publicznym Federacji Rosyjskiej. Monitorowanie i przechowywanie obligacji federalnych oraz udział skarżącej w wypłacie odsetek wierzycielom przyczyniają się bowiem, jak wskazano w pkt 98 powyżej, do wiarygodności programu zarządzania długiem publicznym. Odróżnia to skarżącą od innych instytucji finansowych zaangażowanych w emisje obligacji federalnych. W tym względzie, jeśli chodzi o argument dotyczący tego, że rosyjskie ministerstwo finansów mogłoby emitować obligacje, korzystając z usług innych rosyjskich depozytów papierów wartościowych lub zagranicznych depozytów papierów wartościowych, należy stwierdzić, że nie jest on poparty żadnymi dowodami. W każdym razie argument taki nie może zostać uwzględniony. Nawet przy założeniu, że rząd rosyjski mógłby zwrócić się do innych podmiotów, sam ten fakt nie może podważyć znaczenia nabytego przez skarżącą w kontekście emisji obligacji federalnych i zarządzania nimi, ponieważ pod koniec 2021 r. przechowywała ona w swoich rejestrach obligacje federalne za kwotę wielu bilionów rubli, a mianowicie 15,5 bln rubli (czyli około 155 mld EUR). Ponadto z dokumentu nr 2 z pierwszego zbioru dowodów wynika, że w 2020 r. rząd rosyjski skorzystał z usług skarżącej w celu emisji obligacji federalnych na kwotę 4,7 bln rubli (około 47 mld EUR). Zgodnie z dokumentem nr 2 z drugiego zbioru dowodów w latach 2020–2021 całkowita kwota obligacji federalnych przechowanych przez skarżącą wzrosła o 13,3 %. Tymczasem takie okoliczności mogły wzmocnić znaczenie usług oferowanych przez skarżącą rządowi rosyjskiemu w ramach jej programu emisji instrumentów długu publicznego. Ponadto okoliczność, że skarżąca jako CDPW świadczyła również usługi na rzecz przedsiębiorstw prywatnych, nie może podważyć faktu, że usługi świadczone wspomnianemu rządowi w kontekście zarządzania długiem publicznym umożliwiały temu rządowi korzystanie z zasobów.

100 Wreszcie, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą stosunki skarżącej z podmiotami powiązanymi z rządem rosyjskim stanowią stosunki handlowe oparte na zasadzie ceny rynkowej porównywalne z relacjami z jej klientami prywatnymi, należy zauważyć, że fakt ten sam w sobie nie może podważyć znaczenia usług oferowanych przez skarżącą w kontekście emisji obligacji federalnych, ich przechowywania i zarządzania nimi, ponieważ fakt ten pozostaje bez związku ze znaczeniem tych usług. Ponadto zgodnie z dokumentem nr 11 z pierwszego zbioru dowodów w marcu 2022 r. skarżąca poinformowała inwestorów, że zgodnie z nakazem Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej zagraniczni posiadacze obligacji federalnych nie są już uprawnieni do otrzymywania płatności kuponów od wspomnianych obligacji. W związku z tym, ze względu na to, że skarżąca musiała zastosować się do nakazu banku centralnego w czasie, gdy przyjmowane były akty pierwotne, Rada mogła zasadnie uznać, że skarżąca nie funkcjonowała już w zwykłych warunkach działalności gospodarczej. Należy zauważyć, że skarżąca nie kwestionuje tego faktu, ponieważ w swoich uwagach w przedmiocie uwag interwenienta przedstawionych przez Komisję potwierdziła ona, że w dniu 28 lutego 2022 r. Bank Centralny Federacji Rosyjskiej skierował do depozytów papierów wartościowych wiążący nakaz, wzywając je do tymczasowego zawieszenia transakcji mających na celu obciążenie papierów wartościowych rosyjskich emitentów na rachunki papierów wartościowych wskazanych posiadaczy zagranicznych lub właścicieli zagranicznych. Wynika z tego, że od momentu wykonania przez skarżącą nakazu Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej z dnia 28 lutego 2022 r. skarżąca nie może już twierdzić, że jej stosunki z podmiotami powiązanymi z rządem rosyjskim były relacjami zgodnymi z zasadą ceny rynkowej porównywalnymi z relacjami z klientami prywatnymi.

101 Po drugie, należy zauważyć, że zgodnie z dokumentem nr 8 z pierwszego zbioru dowodów rosyjski skarb federalny korzystał z systemu zarządzania gwarancjami skarżącej do inwestowania środków pieniężnych w ramach transakcji emerytalnych na kwotę wynoszącą 40,8 bln rubli (czyli około 408 mld EUR) w 2021 r. Okoliczność tę potwierdza dokument nr 2 z drugiego zbioru dowodów w ramach przyjmowania aktów utrzymujących z marca 2023 r. W odpowiedzi na środek organizacji postępowania skarżąca potwierdziła, że rosyjski skarb federalny wykorzystuje swój system zarządzania gwarancjami. W odpowiedzi skarżąca zgłosiła zastrzeżenie, twierdząc, że dokumenty przedstawione przez Radę nie są wiarygodne. Tymczasem wystarczy zauważyć, że dokument nr 2 z drugiego zbioru dowodów jest sprawozdaniem MOEX, czyli spółki, która posiada ponad 99 % udziałów skarżącej, w związku z czym skarżąca nie może twierdzić, że informacje, które zawiera, nie są wiarygodne. Ponadto, co się tyczy wskazówki, że rosyjski skarb federalny korzysta z systemu zarządzania gwarancjami skarżącej na warunkach ceny rynkowej porównywalnych z warunkami stosowanymi wobec klientów prywatnych, z tych samych powodów, które zostały przedstawione w pkt 100 powyżej, skarżąca nie może powoływać się na taki fakt w celu zakwestionowania znaczenia usług świadczonych przez nią na rzecz rządu rosyjskiego. Tak więc, biorąc pod uwagę kwotę środków pieniężnych inwestowanych przez rosyjski skarb federalny przy wykorzystaniu systemu zarządzania gwarancjami skarżącej, Rada mogła uznać, nie popełniając błędu w ocenie, że skarżąca umożliwiała rządowi rosyjskiemu korzystanie z zasobów.

102 Po trzecie, z dokumentu nr 8 z pierwszego zbioru dowodów i dokumentu nr 2 z drugiego zbioru dowodów wynika również, że Bank Centralny Federacji Rosyjskiej korzystał z systemu zarządzania gwarancjami skarżącej w odniesieniu do transakcji, które w 2021 r. osiągnęły kwotę 2,3 bln rubli (czyli około 23 mld EUR). Ponadto w dokumencie nr 8 z pierwszego zbioru dowodów transakcje z przyrzeczeniem odkupu przez Bank Centralny Federacji Rosyjskiej związane z korzystaniem z usług finansowych świadczonych przez skarżącą zostały opisane jako transakcje mające na celu wspieranie gospodarki krajowej.

103 Ponadto, jak wynika z pkt 89 powyżej, Bank Centralny Federacji Rosyjskiej wykorzystuje również system płatniczy skarżącej do przeprowadzania operacji polityki pieniężnej.

104 Tymczasem należy stwierdzić, jak wskazała Komisja w odpowiedzi na pytanie Sądu, że zarządzanie płynnością jest istotnym elementem polityki pieniężnej, mającym wpływ na wyniki rosyjskiej gospodarki, a zatem pośrednio na dochody Federacji Rosyjskiej. Wynika z tego, że usługi świadczone przez skarżącą na rzecz Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej mogły zostać zgodnie z prawem uznane za umożliwiające pośrednio rządowi rosyjskiemu korzystanie z zasobów.

105 Po czwarte, jak słusznie podnosi Rada, z uwagi na istotną rolę skarżącej w rosyjskim systemie finansowym, zwiększającą efektywność rynków finansowych, przyczynia się ona do przyciągania inwestycji w Rosji, sprzyjając w ten sposób wzrostowi gospodarczemu, a w konsekwencji przyczynia się do pośredniego umożliwienia rządowi rosyjskiemu korzystania z zasobów.

106 W świetle powyższych rozważań należy zauważyć, że Rada nie popełniła błędu w ocenie, stwierdzając, że skarżąca umożliwia rządowi rosyjskiemu prowadzenie jej działalności i polityki oraz korzystanie z zasobów. Biorąc pod uwagę znaczenie usług finansowych świadczonych przez skarżącą, zarówno na rzecz rządu, jak i Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej, oraz jej bardziej ogólny wkład w prawidłowe funkcjonowanie rosyjskiego systemu finansowego, należy stwierdzić,

że Rada mogła zasadnie uznać, iż skarżąca udzielała rządowi Federacji Rosyjskiej znaczącego pod względem ilościowym i jakościowym wsparcia materialnego lub finansowego, umożliwiającego mu korzystanie z zasobów finansowych w celu kontynuowania działań destabilizujących Ukrainę.

107 W związku z tym pierwszą część zarzutu drugiego należy oddalić.

e) W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, opartej na tym, że skarżąca nie znajduje się pod kontrolą rządu rosyjskiego

108 Skarżąca kwestionuje stwierdzenie, zgodnie z którym znajduje się ona pod kontrolą rządu rosyjskiego. Twierdzi ona, że MOEX i ona sama są odrębnymi podmiotami prawnymi i że Rada nie wykazała, iż znajduje się ona pod kontrolą MOEX. Ponadto skarżąca podnosi, że rząd ten nie jest w stanie sprawować kontroli nad MOEX ani pod względem prawnym, ani faktycznym.

109 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

110 Należy zauważyć, że kryterium materialnego lub finansowego wspierania rządu, przewidziane w art. 2 ust. 1 lit. f) decyzji 2014/145 ze zmianami, nie wymaga wykazania sprawowania przez ten rząd kontroli nad osobą, podmiotem lub organem udzielającymi mu wsparcia.

111 W związku z tym, ponieważ z analizy pierwszej części zarzutu wynika, że Rada dysponowała wystarczającą podstawą faktyczną i nie popełniła błędu w ocenie, stwierdzając, że skarżąca udzielała wsparcia materialnego lub finansowego rządowi rosyjskiemu, stwierdzenie, zgodnie z którym skarżąca znajduje się pod kontrolą rządu Federacji Rosyjskiej, stanowi dodatkowy element kontekstu, który nie może mieć decydującego charakteru dla uzasadnienia umieszczenia jej nazwy w spornych wykazach.

112 Wynika stąd, że argumenty skarżącej zmierzające do podważenia zasadności tego stwierdzenia należy oddalić jako bezskuteczne.

113 W związku z tym drugą część zarzutu drugiego należy oddalić.

f) W przedmiocie trzeciej części zarzutu drugiego, dotyczącej braku wystarczającego związku między skarżącą a rządem rosyjskim

114 Skarżąca podnosi w istocie, że zaskarżone akty nie wykazują, w jaki sposób środki ograniczające, którym podlega, zostały przyjęte wobec Federacji Rosyjskiej.

115 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

116 W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca została umieszczona w spornych wykazach na podstawie kryterium materialnego lub finansowego wspierania rządu, przewidzianego w art. 2 ust. 1 lit. f) decyzji 2014/145 ze zmianami. Tymczasem z analizy pierwszej części analizowanego zarzutu wynika, że Rada dysponowała łańcuchem wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak, aby uzasadnić umieszczenie nazwy skarżącej w rzeczonych wykazach na podstawie tego kryterium. Wynika stąd, że Rada wykazała wystarczający związek między skarżącą a Federacją Rosyjską, ponieważ nie jest konieczne udowodnienie istnienia dodatkowego związku wykraczającego poza wsparcie materialne lub finansowe przewidziane w przyjętym wobec skarżącej kryterium umieszczenia w wykazie.

117 W związku z tym część trzecią zarzutu drugiego należy oddalić.

118 W konsekwencji należy oddalić zarzut drugi oraz – w świetle rozważań zawartych w pkt 46 i 47 powyżej – zarzut czwarty w całości.

3. W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego nieproporcjonalnego naruszenia praw podstawowych

119 Skarżąca podnosi, że zaskarżone akty naruszają jej wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności, gwarantowane w art. 16 i 17 Karty. Uważa ona, że zaskarżone akty uniemożliwiają jej swobodne prowadzenie działalności gospodarczej i wywiązanie się z zobowiązań wobec jej klientów, co narusza jej wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności.

120 Ponadto skarżąca uważa, że zaskarżone akty naruszają istotę jej praw zagwarantowanych w art. 16 i 17 Karty. Uważa ona również, że rozpatrywane środki nie są ani właściwe, ani konieczne do osiągnięcia celów realizowanych przez Radę. Skarżąca twierdzi również, że Rada nie wykazała, iż rozpatrywane środki ograniczające stanowiły środki najmniej dolegliwe dla osiągnięcia oczekiwanego rezultatu i że środków mniej dolegliwych nie można było przyjąć.

121 Co więcej, zdaniem skarżącej brak jest wystarczającego związku między rozpatrywanymi środkami ograniczającymi a zamierzonymi celami i nie można przyjąć, że niekontrolowane przez państwo spółki mogą zostać objęte takimi środkami z tego tylko powodu, że prowadzą one działalność w ważnym sektorze gospodarczym.

122 Skarżąca twierdzi również, że przyjęte wobec niej środki naruszają prawa podstawowe jej klientów, którzy nie mogą dysponować swoimi papierami wartościowymi, które posiada ona jako powiernik na swoich rachunkach zamrożonych w depozytach papierów wartościowych mających siedzibę w Unii.

123 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

124 Należy przypomnieć, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności zostały zapisane, odpowiednio, w art. 16 i 17 Karty.

125 Należy również przypomnieć, że prawa podstawowe, na które powołuje się skarżąca, nie są prawami absolutnymi i że korzystanie z nich może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, o ile ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają owym celom interesu ogólnego i nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w istotę w ten sposób gwarantowanych praw (wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 148; z dnia 25 czerwca 2020 r., VTB Bank/Rada, C-729/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:499, pkt 80).

126 Aby naruszenie omawianych praw podstawowych było zgodne z prawem Unii, musi być ono przewidziane ustawą, szanować istotę tych praw, służyć realizacji celu leżącego w interesie ogólnym, uznanego za taki przez Unię, i nie być nieproporcjonalne (zob. wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 222 i przytoczone tam orzecznictwo).

127 To w świetle tych rozważań należy ustalić, czy zaskarżone akty stanowią nieproporcjonalne naruszenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności.

128 W pierwszej kolejności należy zbadać argumentację, poprzez którą skarżąca podnosi, że zastosowane wobec niej środki ograniczające doprowadziły do zamrożenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych należących do jej klientów na kwotę około 1,479 mld EUR, w związku z czym wspomniane środki naruszają prawo własności tych klientów.

129 W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca nie może na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności powoływać się na prawo własności, które jej nie przysługuje (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Anglo Austrian AAB i Belegging-Maatschappij „Far-East”/EBC, T-797/19, odwołanie w toku, EU:T:2022:389, pkt 285). Zgodnie z orzecznictwem na naruszenie prawa podmiotowego co do zasady może się bowiem powołać wyłącznie osoba, której prawo miało zostać naruszone, a nie osoby trzecie (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 września 2019 r., Zhejiang Jndia Pipeline Industry/Komisja, T-228/17, EU:T:2019:619, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie, jak przyznała skarżąca na rozprawie, jej klientom przysługują środki odwoławcze przed sądami krajowymi, przed którymi mogą oni w szczególności podnosić naruszenie ich prawa własności ustanowionego w art. 17 Karty.

130 Ponadto, co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym odstępstwo przewidziane w art. 2 ust. 15 decyzji 2014/145 ze zmianami i w art. 6b ust. 5 rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami nie umożliwiało jej klientom odblokowania ich środków finansowych lub zasobów gospodarczych ze względu na bezczynność organów krajowych lub zbyt restrykcyjne warunki ustanowione przez te organy, należy zauważyć, że poprzez ten argument skarżąca nie kwestionuje w rzeczywistości zgodności z prawem wspomnianego odstępstwa przyjętego przez Radę, lecz zgodność z prawem środków przyjętych przez organy krajowe w kontekście wykonania tego przepisu.

131 Tymczasem należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE Sąd nie jest właściwy do przeprowadzania kontroli zgodności z prawem decyzji wydanych przez organy krajowe lub wyroków wydanych przez sądy krajowe (zob. podobnie postanowienia: z dnia 5 października 1983 r., Chatzidakis Nevas/Fundusz prawniczy w Atenach, 142/83, EU:C:1983:267, pkt 4; z dnia 24 sierpnia 2010 r., Grúas Abril Asistencia/Komisja, T-386/09, niepublikowane, EU:T:2010:331, pkt 28). 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).

132 Ponadto należy przypomnieć, że orzekając w przedmiocie wniosku o uwolnienie zamrożonych środków finansowych zgodnie z odstępstwami przewidzianymi w decyzji 2014/145 ze zmianami i w rozporządzeniu nr 269/2014 ze zmianami, właściwy organ krajowy stosuje prawo Unii. Wynika stąd, że przy wykonywaniu swoich uprawnień dyskrecjonalnych jest on zobowiązany do przestrzegania Karty, zgodnie z jej art. 51 ust. 1 (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 czerwca 2014 r., Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, pkt 24; z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 266).

133 Z powyższego wynika, że w odniesieniu do klientów skarżącej, którzy nie są objęci żadnym środkiem ograniczającym i których środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostały zamrożone w wyniku środków ograniczających przyjętych wobec skarżącej, w ramach rozpatrywania wniosku

o uwolnienie tych środków finansowych lub zasobów gospodarczych do organów krajowych należy upewnienie się, że ingerencja w prawo własności tych klientów spełnia przesłanki przewidziane w art. 52 Karty.

134 W drugiej kolejności należy zauważyć, że wolność prowadzenia przez skarżącą działalności gospodarczej, podobnie jak jej prawo własności dotyczące własnych środków finansowych lub należących do niej zasobów gospodarczych zdeponowanych w instytucjach finansowych z siedzibą w Unii, są zawężone środkami ograniczającymi, które wobec niej zastosowano. Należy zatem zbadać, czy spełnione są przesłanki uzasadniające ingerencję w jej prawa podstawowe, przypomniane w pkt 126 powyżej.

135 Po pierwsze, należy stwierdzić, że rozpatrywane środki ograniczające są przewidziane ustawą, ponieważ zostały ustanowione w aktach, które mają w szczególności zasięg ogólny i posiadają wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, a mianowicie, odpowiednio, w art. 29 TUE i w art. 215 TFUE.

136 Po drugie, należy przypomnieć, że przyjęte środki ograniczające skutkują zamrożeniem własnych środków finansowych lub zasobów gospodarczych należących do skarżącej tytułem zabezpieczenia. Ponadto zaskarżone akty mają zastosowanie przez okres sześciu miesięcy i są przedmiotem stałego przeglądu, jak przewidziano w art. 6 decyzji 2014/145. Ponieważ środki te mają charakter tymczasowy i odwracalny, należy uznać, że nie naruszają one istoty wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności skarżącej. Należy stwierdzić, że skarżąca nie przedstawiła żadnej uzasadnionej argumentacji, która mogłaby podważyć ten wniosek.

137 Po trzecie, rozpatrywane środki ograniczające odpowiadają celowi interesu ogólnego, uznanemu za taki przez Unię, który może uzasadniać negatywne konsekwencje, nawet daleko idące, dla niektórych podmiotów gospodarczych (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 150). W rzeczywistości środki te mają na celu wywarcie presji na władze rosyjskie, aby zakończyły działalność i politykę destabilizującą Ukrainę. W tym względzie należy zauważyć, że w lutym 2022 r. Rada dążyła do strategicznego osłabienia gospodarki rosyjskiej, z jednej strony poprzez wprowadzenie zakazu finansowania Federacji Rosyjskiej, jej rządu i banku centralnego, a z drugiej strony poprzez stosowanie takich środków w szczególności w dziedzinie finansów, obronności i energii. Ponadto z motywu 11 decyzji 2022/329 wynika, że Rada uznała, iż ze względu na powagę sytuacji w Ukrainie należy zmienić kryteria wskazania. W związku z tym jest widoczne, że Unia dąży do zmniejszenia dochodów państwa rosyjskiego i wywarcia presji na rząd rosyjski w celu zmniejszenia jego zdolności do finansowania działań rządu rosyjskiego 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, wskazanych w art. 21 ust. 2 lit. b) i c) TUE, takich jak utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego.

138 Po czwarte, należy zbadać, czy ograniczenie wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności skarżącej, odnoszącego się do własnych środków finansowych lub należących do niej zasobów gospodarczych, jest proporcjonalne do celu środków ograniczających.

139 Przede wszystkim, co się tyczy odpowiedniego charakteru środków ograniczających zastosowanych wobec skarżącej, należy zauważyć, że w świetle celów interesu ogólnego o tak podstawowym znaczeniu dla wspólnoty międzynarodowej, jakimi są utrzymanie pokoju

i bezpieczeństwa międzynarodowego, środki te nie mogą jako takie uchodzić za niewłaściwe (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 2 grudnia 2020 r., Kalai/Rada, T-178/19, niepublikowany, EU:T:2020:580, pkt 171 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 lutego 2021 r., Boshab/Rada, T-111/19, niepublikowany, EU:T:2021:54, pkt 150 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie skarżąca nie może podnosić, że zastosowane wobec niej środki ograniczające są nieodpowiednie ze względu na niewystarczający związek z celem realizowanym przez zaskarżone akty, ponieważ została ona umieszczona w spornych wykazach ze względu na to, że prowadziła działalność w ważnym sektorze gospodarki rosyjskiej. Skoro bowiem cel zaskarżonych aktów polega na zmniejszeniu dochodów państwa rosyjskiego i na wywarciu presji na rząd rosyjski w celu zmniejszenia jego zdolności do finansowania działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy, rozwiązanie polegające na objęciu środkami ograniczającymi podmiotów gospodarczych, które – podobnie jak skarżąca – udzielają wsparcia materialnego lub finansowego rządowi Federacji Rosyjskiej, jest spójne z tym celem i w konsekwencji nie może być uważane za nieodpowiednie w świetle realizowanego celu (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 147).

140 Następnie, co się tyczy koniecznego charakteru środków ograniczających, to o ile skarżąca podnosi, że mniej dolegliwe środki alternatywne pozwoliłyby na osiągnięcie zamierzonych celów, o tyle należy jednak stwierdzić, że nie powołuje się ona na żaden alternatywny, mniej dolegliwy środek ani nie wykazuje, że Rada mogła rozważyć przyjęcie mniej dolegliwych środków równie odpowiednich jak te przewidziane w zaskarżonych aktach. Jak zauważa Rada, orzeczono już, 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 zamierzonego celu, w szczególności pod względem możliwości obejścia nałożonych ograniczeń (wyroki: z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 182; z dnia 1 czerwca 2022 r., Prigozhin/Rada, T-723/20, niepublikowany, EU:T:2022:317, pkt 136).

141 Wreszcie wyważenie wchodzących w grę interesów wskazuje, że niedogodności związane ze środkami ograniczającymi dla skarżącej nie są nadmierne, zważywszy na pierwszorzędne znaczenie utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

142 Jak bowiem wskazały Rada i Komisja, skutki środków ograniczających są zawężone do terytorium Unii, w związku z czym dotyczą one co najwyżej części własnych środków finansowych lub zasobów gospodarczych należących do skarżącej i nie uniemożliwiają jej prowadzenia działalności w państwie, w którym ma ona siedzibę, lub w innych państwach trzecich.

143 Należy również stwierdzić, że o ile prawdą jest, iż środki ograniczające uniemożliwiają skarżącej wykorzystanie środków finansowych lub zasobów gospodarczych do niej należących, o tyle nie pozbawiają jej one prawa do pobierania, zgodnie z art. 2 ust. 6 lit. a) decyzji 2014/145 i art. 7 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 269/2014, odsetek lub innych dochodów z jej zamrożonych rachunków, na których zdeponowano wspomniane środki finansowe i zasoby, pod warunkiem że wszystkie te odsetki i inne dochody również zostaną zamrożone.

144 Ponadto zaskarżone akty przewidują odstępstwa umożliwiające władzom krajowym zezwolenie na uwolnienie określonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 przewiduje bowiem możliwość zezwolenia na korzystanie z zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb osób prawnych, podmiotów lub organów umieszczonych w spornych wykazach, zwrotu wydatków poniesionych na usługi prawnicze, w celu pokrycia opłat

i należności za usługi polegające na zwykłym przechowywaniu lub utrzymywaniu zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych oraz w celu pokrycia wydatków nadzwyczajnych.

145 Ponadto art. 2 ust. 5 decyzji 2014/145 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 przewidują możliwość uwolnienia niektórych zamrożonych własnych środków finansowych lub niektórych zamrożonych zasobów gospodarczych należących do skarżącej w celu umożliwienia jej dokonania płatności należnej z tytułu umowy lub porozumienia zawartych przed dniem umieszczenia jej w spornych wykazach.

146 Wynika z tego, że ingerencji w wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności skarżącej nie można uznać za nieproporcjonalną.

147 Pozostałe argumenty skarżącej nie są w stanie podważyć tego wniosku.

148 Po pierwsze, w odniesieniu do argumentu opartego zasadniczo na okoliczności, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez skarżącą została naruszona w jeszcze większym stopniu przez podnoszoną niemożność wywiązania się przez nią ze zobowiązań umownych wobec klientów ze względu na to, że odstępstwa nie umożliwiają jej zwrotu klientom ich papierów wartościowych, które posiadała na zamrożonych rachunkach, należy zbadać kolejno odstępstwo przewidziane w art. 2. ust. 5 decyzji 2014/145 i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 oraz odstępstwo przewidziane w art. 2 ust. 19 decyzji 2014/145 ze zmianami i art. 6b ust. 5 rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami.

149 Po pierwsze, należy zauważyć, że zgodnie z odstępstwem przewidzianym w art. 2 ust. 5 decyzji 2014/145, które miało zastosowanie w chwili przyjęcia pierwotnych aktów, zamrożenie środków finansowych lub zasobów gospodarczych osoby, podmiotu lub organu nie uniemożliwia tej osobie, temu podmiotowi lub temu organowi dokonania płatności należnej z tytułu umowy zawartej przed dniem, w którym ta osoba, ten podmiot lub ten organ zostały umieszczone w wykazie zawartym w załączniku do tej decyzji, o ile dane państwo członkowskie ustaliło, że płatność nie jest bezpośrednio lub pośrednio dokonywana na rzecz osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu wymienionych we wspomnianym wykazie.

150 I tak, zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, organy krajowe mogą zezwolić na uwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych danej osoby, danego podmiotu lub danego organu, pod warunkiem wykazania, że – jak wynika z lit. a) tego przepisu – te środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostaną wykorzystane przez tę osobę, ten podmiot lub ten organ oraz że, jak wynika z lit. b) tego przepisu, płatność, której należy dokonać, nie narusza przewidzianego w art. 2 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia zakazu udostępniania, bezpośrednio lub pośrednio, środków finansowych lub zasobów gospodarczych osobom, podmiotom lub organom umieszczonym w spornych wykazach lub powiązanym z nimi osobom, podmiotom lub organom.

151 Należy zauważyć, że pojęcie „środków finansowych” zostało zdefiniowane w art. 1 lit. g) rozporządzenia nr 269/2014 szeroko, ponieważ obejmuje ono wszelkie „aktywa finansowe i dowolnego rodzaju korzyści”. To samo dotyczy pojęcia „zasobów gospodarczych” zdefiniowanego w art. 1 lit. d) tego rozporządzenia, które obejmuje „wszelkiego rodzaju rzeczowe aktywa trwałe i wartości niematerialne i prawne, ruchome i nieruchome, które nie są środkami finansowymi, ale mogą być użyte do uzyskania środków finansowych, towarów lub usług”. Ponieważ środki finansowe lub zasoby gospodarcze mogą zostać uwolnione w celu umożliwienia

osobie, podmiotowi lub organowi dokonania „płatności” na podstawie umowy lub porozumienia zawartych z osobą trzecią przed umieszczeniem w spornych wykazach, pojęcie „płatności” należy koniecznie interpretować szeroko i nie może ono być ograniczone jedynie do płatności w formie przekazania kwoty pieniężnej. Jak bowiem podniosła Komisja na rozprawie, zawężająca wykładnia pojęcia „płatności” byłaby sprzeczna z możliwością uwolnienia w celu dokonania płatności szeroko zdefiniowanych środków finansowych lub zasobów gospodarczych.

152 Wynika z tego, że w chwili przyjęcia pierwotnych aktów odstępstwo przewidziane w art. 2 ust. 5 decyzji 2014/145 i w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 umożliwiało organom krajowym zezwolenie na uwolnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych skarżącej w celu umożliwienia jej dokonania płatności w formie zwrotu papierów wartościowych klientów posiadanych przez nią na zamrożonych rachunkach w depozytach papierów wartościowych z siedzibą w Unii.

153 Wbrew temu, co twierdzą Rada i Komisja, w ramach transakcji, jakie skarżąca powinna przeprowadzić w celu udostępnienia swoim klientom należących do nich papierów wartościowych na podstawie odstępstwa, o którym mowa w pkt 152 powyżej, art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014 nie stoi na przeszkodzie zapłacie przez tych klientów na rzecz skarżącej prowizji lub opłat w celu przeprowadzenia przez nią tych transakcji. Możliwość otrzymania przez skarżącą płatności w zamian za usługę świadczoną w ramach wykonania umowy lub porozumienia zawartych przed umieszczeniem jej nazwy w spornych wykazach jest bowiem wyraźnie przewidziana w art. 7 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014, pod warunkiem że płatności dokonywane przez klientów zostaną zamrożone, zgodnie z art. 2 ust. 1 tego rozporządzenia.

154 Prawdą jest, że art. 6 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 przewiduje, że płatność, której ma dokonać skarżąca, nie może naruszać art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia, a mianowicie zakazu udostępniania, bezpośrednio lub pośrednio, środków finansowych lub zasobów gospodarczych osobom, podmiotom lub organom wymienionym w wykazie w załączniku I do tego rozporządzenia lub powiązanym z nimi osobom, podmiotom lub organom. Jednakże zakaz ten nie dotyczy płatności, których klienci skarżącej mogą dokonywać na jej rzecz w zamian za usługę świadczoną w celu zwrotu ich papierów wartościowych zgodnie z umową lub porozumieniem zawartymi przed umieszczeniem jej w rzeczonym wykazie. Ma on na celu zakazanie skarżącej dokonywania płatności, w niniejszym przypadku zwrotu papieru wartościowego, osobie objętej środkami ograniczającymi. Jak wynika bowiem z art. 2 ust. 5 decyzji 2014/145, w świetle której należy interpretować art. 6 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 269/2014 (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 141), warunek przewidziany w tym przepisie rozporządzenia nr 269/2014 dotyczy spoczywającego na organach krajowych obowiązku ustalenia, że płatność dokonana przez skarżącą nie została bezpośrednio lub pośrednio otrzymana przez osobę, podmiot lub organ umieszczone w spornych wykazach.

155 Jeżeli chodzi o argument dotyczący bezczynności organów krajowych w następstwie wniosków skarżącej o zastosowanie odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 5 decyzji 2014/145 i w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, to argument ten nie zasługuje na uwzględnienie. Jak bowiem przypomniano w pkt 131 powyżej, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE Sąd nie jest właściwy do badania zgodności z prawem aktów przyjętych przez organy krajowe w kontekście wykonywania prawa Unii.

156 Ponadto należy zauważyć, że przed przyjęciem aktów utrzymujących z marca 2023 r., poprzez przyjęcie decyzji Rady (WPZiB) 2022/1907 z dnia 6 października 2022 r. zmieniającej decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 98) i rozporządzenia Rady (UE) 2022/1905 z dnia 6 października 2022 r. zmieniającego rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 76), zostało wprowadzone odstępstwo odpowiednio w art. 2 ust. 19 zmienionej decyzji 2014/145 i w art. 6b ust. 5 rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami w celu zezwolenia na uwolnienie zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych należących do skarżącej lub udostępnienie jej środków finansowych lub zasobów gospodarczych w celu zakończenia transakcji, umów lub innych porozumień zawartych z nią lub w inny sposób z nią związanych najpóźniej do dnia 7 stycznia 2023 r.

157 Na rozprawie Rada wskazała, że odstępstwo wspomniane w pkt 156 powyżej zostało wprowadzone w celu przezwyciężenia trudności napotkanych przy wdrażaniu odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 5 decyzji 2014/145 i w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 w odniesieniu do transakcji mających na celu umożliwienie skarżącej zwrotu klientom posiadanych przez nią papierów wartościowych na jej rachunkach w depozytach papierów wartościowych z siedzibą w Unii.

158 Z brzmienia odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 19 decyzji 2014/145 ze zmianami i w art. 6b ust. 5 rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami wynika, że określa ono warunki, na jakich organy krajowe mogą zezwolić na uwolnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych skarżącej w celu umożliwienia jej klientom uzyskania zwrotu ich papierów wartościowych przechowywanych na zamrożonych rachunkach skarżącej. W tym względzie należy zauważyć, że skarżąca nie kwestionuje zgodności z prawem tego odstępstwa, lecz zgodność z prawem środków przyjętych przez organy krajowe w ramach jego wykonania. Tymczasem, jak przypomniano w pkt 131 powyżej, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE Sąd nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem aktów przyjętych przez organy krajowe w celu zapewnienia stosowania prawa Unii.

159 Ponadto należy zauważyć, że poprzez przyjęcie decyzji Rady (WPZiB) 2023/1218 z dnia 23 czerwca 2023 r. zmieniającej decyzję 2014/145 (Dz.U. 2023, L 159 I, s. 526) i rozporządzenia Rady (UE) 2023/1215 z dnia 23 czerwca 2023 r. zmieniającego rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2023, L 159 I, s. 330) dodatkowe odstępstwo zostało wprowadzone do, odpowiednio, art. 2 ust. 25 decyzji 2014/145 ze zmianami i art. 6b ust. 5a rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami. Zgodnie z art. 2 ust. 25 decyzji 2014/145 ze zmianami organy krajowe mogły, z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków, zezwolić na zamianę do dnia 24 grudnia 2023 r. przez obywateli lub rezydentów państwa członkowskiego lub przez podmiot mający siedzibę w Unii kwitu depozytowego opiewającego na rosyjskie aktywa bazowe będące w posiadaniu skarżącej do celów sprzedaży aktywów bazowych i zezwolić na udostępnienie środków finansowych powiązanych z zamianą kwitu depozytowego i sprzedażą aktywów bazowych bezpośrednio lub pośrednio temu podmiotowi w Rosji.

160 Z powyższych rozważań wynika, że w odniesieniu zarówno do aktów pierwotnych, jak i aktów utrzymujących z marca 2023 r. i z września 2023 r. skarżąca nie ma podstaw, by podnosić ewentualne dodatkowe naruszenie jej wolności prowadzenia działalności gospodarczej wynikające z tego, że odstępstwa przewidziane w decyzji 2014/145 i w rozporządzeniu nr 269/2014 nie mogły pozwolić jej na zwrot papierów wartościowych jej klientów, które posiadała na zamrożonych rachunkach w depozytach z siedzibą w Unii.

161 Po drugie, skarżąca nie może podnosić, że zastosowanie przyjętych wobec niej środków ograniczających jest nieproporcjonalne ze względu na to, że nie popełniła żadnego naruszenia. Należy bowiem przypomnieć, że środki ograniczające stanowią ukierunkowane środki zapobiegawcze, które zgodnie z art. 21 ust. 2 lit. c) TUE mają na celu w szczególności utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponadto przepisy decyzji 2014/145 nie mają na celu ani ukarania, ani uniemożliwienia powtórzenia jakiegokolwiek zachowania. Jedynym celem tych środków jest zabezpieczenie aktywów należących do osób, podmiotów i organów, o których mowa w art. 2 ust. 1 tej decyzji, zgodnie z celami wymienionymi w art. 21 ust. 2 lit. c) TUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 lutego 2023 r., Belaeronavigatsia/Rada, T-536/21, EU:T:2023:66, pkt 34, 35).

162 Po trzecie, przy założeniu, że skarżąca zamierza twierdzić, iż poprzez przyjęcie zaskarżonych aktów Rada wkroczyła w kompetencje Unii w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, należy przypomnieć, że aby osiągnąć cele wymienione w art. 21 ust. 2 lit. c) TUE, Rada jest uprawniona, na podstawie postanowień traktatów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w szczególności art. 29 TUE i art. 215 ust. 2 TFUE, do przyjęcia środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa. Ponadto kompetencje Unii w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz na podstawie innych postanowień traktatu FUE, takich jak postanowienia dotyczące wspólnej polityki handlowej, nie wykluczają się wzajemnie, lecz się uzupełniają, ponieważ każda z nich ma swój własny zakres stosowania i zmierza do osiągnięcia odmiennych celów (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, niepublikowany, EU:T:2022:483, pkt 61). Tymczasem w niniejszej sprawie cele realizowane przez zaskarżone akty dotyczą nie wspólnej polityki handlowej, lecz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W związku z tym skarżąca nie może twierdzić, że przyjmując wobec niej środki ograniczające, Rada wkroczyła w kompetencje Unii w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

163 W związku z tym należy oddalić zarzut trzeci.

164 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości.

V. W przedmiocie kosztów

165 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy ją obciążyć jej własnymi kosztami, a także, zgodnie z żądaniem Rady, kosztami postępowania poniesionymi przez Radę.

166 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty. W niniejszej sprawie Komisja pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Skarga zostaje oddalona.**

2) **NKO AO National Settlement Depository (NSD) pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Spielmann Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 września 2024 r.

Podpisy

[i] Punkt 12 w niniejszym tekście był przedmiotem zmian o charakterze językowym po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.