Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (veliko vijeće)

11. rujna 2024.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštenje tužiteljevih imena na popis – Obveza prijave sredstava ili gospodarskih izvora koji pripadaju tužiteljima, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom – Obveza suradnje s nadležnim nacionalnim tijelom – Sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja – Članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe (EU) br. 269/2014 – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Izravan utjecaj – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbenu mjeru – Pravni interes – Dopuštenost – Ovlasti Vijeća – Proporcionalnost”

U predmetu T-635/22,

Mikhail Fridman, sa stalnom adresom u Londonu (Ujedinjena Kraljevina),

Petr Aven, sa stalnom adresom u Virginiji Wateru (Ujedinjena Kraljevina),

German Khan, sa stalnom adresom u Londonu,

koje zastupaju T. Marembert i A. Bass, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju S. Van Overmeire i J. Rurarz, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Maingain, odvjetnika,

tuženika,

koje podupiru

Kraljevina Belgija, koju zastupaju C. Pochet, M. Van Regemorter i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

i

Republika Latvija, koju zastupaju K. Pommere i J. Davidoviča, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: francuski

te

Europska komisija, koju zastupaju H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea i L. Puccio, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

OPĆI SUD (veliko vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, S. Papasavvas, D. Spielmann (izvjestitelj), M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth i S. L. Kalėda, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 11. siječnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a tužitelji, Mikhail Fridman, Petr Aven i German Khan, zahtijevaju poništenje Uredbe Vijeća (EU) 2022/1273 od 21. srpnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 194, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba), u dijelu u kojem se ona na njih odnosi i ističu konkretno članak 1. točku 4. pobijane uredbe kojim se mijenja članak 9. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6.) na način da se u njega unose obveze prijave sredstava i s tim povezane suradnje s nadležnim tijelima (članak 9. stavak 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena) i tako što se nepoštovanje tih obveza smatra zaobilaženjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava (članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena) (u daljnjem tekstu: pobijane odredbe).

Okolnosti spora

2 Tužitelji su poslovni ljudi od kojih M. Fridman i G. Khan imaju rusko i izraelsko državljanstvo, a P. Aven rusko i latvijsko državljanstvo.

3 U ožujku 2014. Ruska Federacija pripojila si je Autonomnu Republiku Krim kao i grad Sevastopolj te od tada provodi kontinuirana djelovanja destabilizacije u istočnoj Ukrajini. Proruski separatistički pokreti istodobno su ušli u oružane sukobe s ukrajinskom vladom u regijama Donjeck i Luhansk.

4 Vijeće Europske unije 17. ožujka 2014. donijelo je, na temelju članka 29. UEU-a, Odluku (ZVSP) 2014/145 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.). Istog je dana na temelju članka 215. UFEU-a donijelo Uredbu br. 269/2014. U narednim su danima ruske oružane snage poduzele ratne operacije u cijeloj Ukrajini koje su se do danas nastavile.

5 Predsjednik Ruske Federacije potpisao je 21. veljače 2022. dekret kojim se priznaje neovisnost i suverenitet samoproglašene „Donecke Narodne Republike” i „Luhanske Narodne Republike” te je ruskim oružanim snagama naredio razmještanje na ta područja.

6 Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) objavio je 22. veljače 2022. izjavu u ime Europske unije u kojoj je osudio ta djelovanja jer je riječ o teškom kršenju međunarodnog prava. Najavio je da će Unija na ta najnovija kršenja koja je počinila Ruska Federacija odgovoriti hitnim donošenjem dodatnih mjera ograničavanja.

7 U tim je okolnostima Vijeće donijelo nekoliko nizova mjera ograničavanja. Imena tužiteljâ dodana su Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/337 od 28. veljače 2022. o izmjeni Odluke 2014/145 (SL 2022., L 59, str. 1.) i Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2022/336 od 28. veljače 2022. o provedbi Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 58, str. 1.) u pogledu P. Avena i M. Fridmana te Odlukom Vijeća (ZVSP) 2022/429 od 15. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/145 (SL 2022., L 87 I, str. 44.) i Provedbenom uredbom Vijeća (EU) 2022/427 od 15. ožujka 2022. o provedbi Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 87 I, str. 1.) u pogledu G. Khana, a zatim su redom zadržana na popisima osoba, subjekata i tijela koji podliježu mjerama ograničavanja iz Priloga Odluci 2014/145 i Priloga I. Uredbi br. 269/2014. Te mjere ograničavanja bile su predmet tužbi za poništenje pred Općim sudom (predmeti T-301/22, Aven/Vijeće, T-304/22, Fridman/Vijeće, i T-333/22, Khan/Vijeće).

8 Na dan donošenja akata spomenutih u točki 7. ove presude, člankom 2. Uredbe br. 269/2014 određivalo se sljedeće:

„1. Zamrzavaju se sva sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju, u vlasništvu su, u posjedu ili pod kontrolom bilo koje fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela koji su povezani s njima, kako je navedeno u Prilogu I.

2. Nikakva sredstva ili gospodarski izvori ne stavljaju se na raspolaganje, izravno ili neizravno, u ili za korist fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela, ili fizičke ili pravne osobe, subjekta ili tijela povezanih s njima, kako je navedeno u Prilogu I.”

9 Člankom 9. navedene uredbe propisuje se da se „[z]abranjuje […] svjesno i namjerno sudjelovanje u djelatnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera iz članka 2.”.

10 Člankom 15. te uredbe određivalo se sljedeće:

„1. Države članice utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju na povrede odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Propisane kazne moraju biti učinkovite, proporcionalne i s učinkom odvraćanja.

2. Države članice nakon stupanja na snagu ove Uredbe odmah obavješćuju Komisiju o pravilima iz stavka 1. te o svim naknadnim izmjenama.”

11 Vijeće je 3. lipnja 2022. donijelo Uredbu (EU) 2022/880 o izmjeni Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 153, str. 75.), smatrajući, među ostalim, da je potrebno pojasniti i ojačati odredbe o nacionalnim sankcijama koje se izriču u slučaju kršenja mjera predviđenih navedenom uredbom (uvodna izjava 2. Uredbe 2022/880).

12 Člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, propisuje se:

„Države članice utvrđuju pravila o sankcijama, uključujući, prema potrebi, kaznene sankcije, koje se primjenjuju na kršenja odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće. Države članice predviđaju i odgovarajuće mjere oduzimanja imovinske koristi ostvarene takvim kršenjima.”

13 Vijeće je 21. srpnja 2022., na temelju osobito članka 29. UEU-a, donijelo Odluku (ZVSP) 2022/1272 o izmjeni Odluke 2014/145 (SL 2022., L 193, str. 219.). Tom je odlukom uvelo nova odstupanja od zamrzavanja imovine i zabrane stavljanja sredstava i gospodarskih izvora na raspolaganje osobama i subjektima uvrštenima na popis.

14 Pobijana je uredba donesena istog dana osobito na temelju članka 215. UFEU-a. U uvodnoj izjavi 5. te uredbe pojašnjava se sljedeće:

„Kako bi se osigurala učinkovita i ujednačena provedba Uredbe (EU) br. 269/2014 i s obzirom na sve veću kompleksnost shema za izbjegavanje sankcija kojima se ta provedba otežava, potrebno je obvezati osobe i subjekte uvrštene na popis koji imaju imovinu koja je pod jurisdikcijom države članice da tu imovinu prijave i da surađuju s nadležnim tijelom prilikom provjere tog prijavljivanja. Također je primjereno postrožiti odredbe o obvezama prijavljivanja za subjekte iz Unije kako bi se spriječilo kršenje i zaobilaženje zamrzavanja imovine. Nepoštovanje te obveze predstavljalo bi zaobilaženje zamrzavanja imovine te bi podlijegalo sankcijama ako su prema primjenjivim nacionalnim pravilima i postupcima ispunjeni uvjeti za takve sankcije.”

15 Pobijanom uredbom Vijeće je izmijenilo Uredbu br. 269/2014 tako što je u njezinu članku 1. točkama 1. do 3. predvidjelo odstupanja predviđena Odlukom 2022/1272. Člankom 1. točkom 4. pobijane uredbe predviđalo se da članak 9. Uredbe br. 269/2014 treba zamijeniti sljedećim tekstom:

„Članak 9.

1. Zabranjuje se svjesno i namjerno sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera iz članka 2.

2. Fizičke ili pravne osobe, subjekti ili tijela navedeni u Prilogu I.:

(a) prijavljuju prije 1. rujna 2022. ili u roku od šest tjedana od datuma uvrštenja na popis iz Priloga I., ovisno o tome što je kasnije, sredstva ili gospodarske izvore pod jurisdikcijom države članice koji im pripadaju, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom, nadležnom tijelu države članice u kojoj se ta sredstva ili gospodarski izvori nalaze; i

(b) surađuju s nadležnim tijelom prilikom svake provjere takvih informacija.

3. Nepoštovanje stavka 2. smatra se sudjelovanjem, kako je navedeno u stavku 1., u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera iz članka 2.

[…]”

Zahtjevi stranaka

16 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi pobijanu uredbu u dijelu u kojem se na njih odnosi, u mjeri u kojoj je to navedeno u točki 1. ove presude;

– naloži Vijeću snošenje troškova.

17 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbaci tužbu za poništenje kao nedopuštenu odnosno da je podredno odbije kao neosnovanu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

18 Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Europska komisija zahtijevaju da se tužba odbaci kao nedopuštena ili, podredno, odbije kao neosnovana.

Pravo

Dopuštenost tužbe

19 Vijeće, koje podupiru Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Komisija, tvrdi da se pobijane odredbe ne odnose izravno i osobno na tužitelje. Naime, ističe da su njihova imena uvrštena na sporne popise kojima im se nalažu mjere ograničavanja, u pogledu P. Avena i M. Fridmana Odlukom 2022/337 i Provedbenom uredbom 2022/336, a u pogledu G. Khana Odlukom 2022/429 i Provedbenom uredbom 2022/427, a riječ je o aktima koji se na njih osobno i izravno odnose i koji su predmet tužbe za poništenje (vidjeti točku 7. ove presude).

20 Komisija dodaje da pobijana uredba nije mjera koja se izravno odnosi na tužitelje i koja ne podrazumijeva provedbene mjere. Konkretnije, članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, zahtijeva ocjenu svakog pojedinog slučaja i primjenu sankcija na temelju nacionalnog prava.

21 Kraljevina Belgija dodaje da se pretpostavlja da je imovina tužitelja koja je pod nadležnošću država članica već zamrznuta pobijanim aktima u okviru tužbi u predmetima T-301/22, Aven/Vijeće, T-304/22, Fridman/Vijeće i T-333/22, Khan/Vijeće. Stoga tužitelji nemaju interes za podnošenje ove tužbe, osim ako su zaobišli mjere ograničavanja koje su protiv njih donesene, nadajući se da će to i dalje moći učiniti ovom tužbom.

22 Republika Latvija tvrdila je na raspravi da se pobijane odredbe odnose na općenito i apstraktno određenu kategoriju osoba te da tužitelji nisu naveli nijednu drugu okolnost kojom bi se potvrdilo da se pobijani akt prije svega odnosi na njih ili da su individualizirani više nego na druge osobe koje pripadaju toj kategoriji.

23 Tužitelji osporavaju tu argumentaciju.

24 Uvodno valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a, svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi (prvi dio rečenice) ili koji se izravno i osobno odnosi na nju (drugi dio rečenice) te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere (treći dio rečenice).

25 Uvjet izravnog utjecaja zajednički je drugom i trećem dijelu rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i, prema sudskoj praksi, ima isto značenje u svakom od tih dijelova rečenice (vidjeti u tom smislu presudu od 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 73.). Prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjet u skladu s kojim se mjera koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno, s jedne strane, da osporavana mjera izravno proizvodi učinke na pravnu situaciju pojedinca i, s druge strane, da se njome ne daje nikakva diskrecijska ovlast adresatima te mjere koji su zaduženi za njezinu provedbu, s obzirom na to da je ona potpuno automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 61. i navedenu sudsku praksu i presudu od 13. rujna 2018., Rosneft i dr./Vijeće, T-715/14, neobjavljenu, EU:T:2018:544, t. 65.).

26 Usto, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, izraz „koji ne podrazumijevaju provedbene mjere” u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a valja tumačiti s obzirom na cilj te odredbe, koji je, kao što to proizlazi iz njezina nastanka, izbjegavanje toga da pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi ostvario pristup sudu. Ako određeni regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe a da pritom ne zahtijeva provedbene mjere, ta osoba može biti lišena djelotvorne sudske zaštite ako pred sudom Unije ne raspolaže pravnim lijekom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta. Doista, bez postojanja provedbenih mjera fizička ili pravna osoba, iako se akt u pitanju izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta jedino na način da se, nakon što prekrši odredbe navedenog akta, pozove na njihovu nezakonitost u okviru postupaka pred nacionalnim sudovima na čije je pokretanje ovlaštena (presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27., i od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, u daljnjem tekstu: presuda Montessori, EU:C:2018:873, t. 58.). Osim toga, Sud je u više navrata presudio da se, radi ocjene podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere, potrebno usredotočiti na položaj osobe koja se poziva na pravo na pokretanje postupka na temelju trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

27 U ovom slučaju pobijane su odredbe regulatorne prirode u smislu posljednjeg dijela rečenice četvrtog stavka članka 263. UFEU-a jer imaju opću primjenu i jer su donesene na temelju članka 215. UFEU-a, u skladu s nezakonodavnim postupkom predviđenim u toj odredbi (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 92.).

28 Usto, pobijane odredbe odnose se na fizičke ili pravne osobe, subjekte ili tijela uvrštene na popis iz Priloga I. Uredbi br. 269/2014, kako je izmijenjena.

29 Prilikom podnošenja njihove tužbe, imena tužitelja nalazila su se u tom prilogu I., u pogledu P. Avena i M. Fridmana od 28. veljače 2022., a u pogledu G. Khana od 15. ožujka 2022. (vidjeti točku 7. ove presude).

30 Stoga od 21. srpnja 2022., dana stupanja na snagu pobijane uredbe, tužitelji imaju predmetne obveze, to jest obvezu da prije 1. rujna 2022. prijave svoja sredstva ili gospodarske izvore i obvezu suradnje s nadležnim nacionalnim tijelima na temelju članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena. Štoviše, u skladu s člankom 9. stavkom 3. te uredbe, nepoštovanje navedenih obveza smatra se sudjelovanjem u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja koje se sastoje u zamrzavanju financijskih sredstava.

31 Stoga valja utvrditi da pobijane odredbe izravno utječu na tužitelje jer izravno proizvode učinke u pogledu njihova pravnog položaja. Naime, obveze prijave i suradnje, kao i učinci njihova nepoštovanja, primjenjuju se na žalitelje kao na osobe uvrštene na popis iz Priloga I. Uredbi br. 269/2014 u trenutku stupanja na snagu navedenih odredaba. Usto, primjena tih odredbi na tužitelje ne zahtijeva donošenje nikakve provedbene mjere na razini Unije ili država članica, što je Vijeće priznalo na raspravi, i ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, tako da one potpuno automatski utječu na pravni položaj tužiteljâ.

32 Iz toga slijedi da su pobijane odredbe regulatorni akti koji se izravno odnose na tužitelje i ne podrazumijevaju provedbene mjere u smislu primjenjive sudske prakse.

33 Upućivanje Vijeća na presudu od 28. siječnja 2016., Azarov/Vijeće (T-332/14, neobjavljena, EU:T:2016:48, t. 59. i 60.) i u toj presudi donesena odluka o nedopuštenosti zbog nepostojanja izravnog utjecaja na tužitelja ne pobijaju to utvrđenje. Naime, u navedenoj presudi tužba je bila usmjerena, među ostalim, protiv akata kojima su izmijenjeni kriteriji za određivanje zamrzavanja sredstava osoba odgovornih za zloupotrebu ukrajinskih državnih sredstava. Presuđeno je da je nedopuštena jer je usmjerena protiv navedenih akata, s obzirom na to da su u biti ti akti proizvodili pravne učinke samo u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba i subjekata te se nisu odnosili ni osobno ni izravno na tužitelja u tom predmetu.

34 Suprotno tomu, u ovom slučaju pobijane odredbe izravno i trenutačno proizvode učinke u pogledu pravnog položaja tužiteljâ a da se pritom ne zahtijeva da tijela zadužena za ispunjenje navedenih obveza donesu provedbene mjere. Tako postoji opasnost da tužitelji budu lišeni djelotvorne sudske zaštite ako ne raspolažu pravnim sredstvom pred sudom Unije kako bi doveli u pitanje zakonitost navedenih odredbi.

35 Dakle, tužitelji imaju aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijanih odredbi.

36 Kraljevina Belgija tvrdi da tužitelji nemaju interes za podnošenje ove tužbe jer se pretpostavlja da je sva njihova imovina već zamrznuta, osim ako su zaobišli mjere ograničavanja koje su protiv njih donesene pa se nadaju da će to i dalje moći činiti ovom tužbom.

37 Valja podsjetiti na to da je, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, dopuštenost tužbe za poništenje koju je podnijela fizička ili pravna osoba uvjetovana time da potonja ima interes da pobijani akt bude poništen. Takav pravni interes pretpostavlja da poništenje tog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist stranci koja ju je podnijela (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, t. 54. i navedenu sudsku praksu i rješenje od 18. siječnja 2023., Seifert/Vijeće, T-166/22, neobjavljeno, EU:T:2023:13, t. 22. i navedenu sudsku

praksu). Tužiteljev pravni interes mora postojati i biti stvaran i ne smije se odnositi na buduću i hipotetsku situaciju (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

38 U ovom slučaju, neovisno o činjenici jesu li tužitelji ili druge osobe prijavili ili zamrznuli predmetna sredstva ili gospodarske izvore i, ovisno o slučaju, surađivali s nadležnim tijelima ili jesu li navedena sredstva ili gospodarski izvori bili zamrznuti, oni zadržavaju interes za poništenje pobijanih odredbi kojima im se nameću obveze prijave i suradnje, a čije nepoštovanje može za njih imati teške posljedice. Naime, pravni interes ne prestaje zato što je tužitelj ispunio obveze koje osporava (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 1985., Hoogovens Groep/Komisija, 172/83 i 226/83, EU:C:1985:355, t. 19. i od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, t. 55. do 65.) ni zato što ih je ispunila treća osoba (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 1979., Simmenthal/Komisija, 92/78, EU:C:1979:53, t. 32.). Slijedom toga, pravni interes tužiteljâ postojan je, a da ne moraju dokazati, kao što se to implicira argumentom Kraljevine Belgije, da su povrijedili svoje obveze. Stoga valja odbiti argument Kraljevine Belgije.

39 Usto, nesporno je da poštovanje obveze prijave ne dovodi do prestanka svih obveza propisanih pobijanim odredbama. Naime, jednom kada se sredstva ili gospodarski izvori prijave nadležnom nacionalnom tijelu, člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, propisuje se obveza osoba koje su prijavile sredstva ili gospodarske izvore koji im pripadaju, ili su u njihovu vlasništvu, drže ih ili su pod njihovom kontrolom da surađuju s tim nacionalnim tijelom prilikom svake provjere. Iz toga proizlazi da tužitelji zadržavaju postojeći i stvarni pravni interes za postupanje protivno odredbama članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena.

40 Što se tiče odredaba članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, postojanje sudjelovanja u zaobilaženju mjera ograničavanja koje su njima propisane sastavni je dio obveza iz članka 9. stavka 2. te uredbe, tako da su tužitelji dokazali postojeći i stvarni interes za pokretanje postupka protiv tih odredaba.

41 Stoga treba odbiti argument Kraljevine Belgije prema kojem tužitelji nemaju interes podnijeti ovu tužbu.

42 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je ova tužba dopuštena.

Meritum

43 Tužitelji ističu dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na nepostojanju pravne osnove i povredi članka 215. UFEU-a kao i na povredi načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti, a drugi na nepostojanju pravne osnove i povredi članaka 4., 5., 25. i 40. UEU-a, kao i članaka 3., 4., 82., 83. i 215. UFEU-a jer je Vijeće postupilo kao kazneni zakonodavac.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju pravne osnove i povredi članka 215. UFEU-a kao i na povredi načela proporcionalnosti i pravne sigurnosti

44 Tužitelji u biti tvrde da, iako tekst članka 215. UFEU-a nije taksativan, treba ga usko tumačiti i Vijeće ne može nametati pozitivne obveze osobama koje sankcionira na temelju te odredbe. Obveza otkrivanja sastava njihove imovine jest oblik sankcije, a ne „mjera ograničavanja” u smislu članka 215. UFEU-a. Nadalje, pod pretpostavkom da Vijeće može nametnuti pozitivne obveze, predmetne obveze prijave i suradnje prekoračuju njegovu nadležnost *ratione materiae*.

45 Usto, tvrde da predmetne obveze zadiru u privatni život i da su pretjerane i neizvjesne jer se temelje na nejasnim i nedefiniranim pojmovima. Također imaju izvanteritorijalni doseg.

46 Vijeće, koje podupiru Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Komisija, osporava te argumente.

47 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) podliježe posebnim pravilima i postupcima te je „utvrđuju i provode Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno”. Usto, tu politiku provode visoki predstavnik i države članice u skladu s Ugovorima. Na temelju članka 29. UEU-a, Vijeće „donosi odluke koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi”.

48 Mjere ograničavanja donose se, u okviru ZVSP-a, jednoglasnom odlukom Vijeća donesenom na temelju članka 29. UEU-a, a provode se, u okviru UFEU-a, uredbom koju na temelju članka 215. UFEU-a donosi Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom, na zajednički prijedlog visokog predstavnika i Komisije. S jedne strane, člankom 215. stavkom 1. UFEU-a predviđa se da Vijeće donosi mjere nužne za prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja usvajanjem odluke u skladu s poglavljem 2. glave V. UEU-a. S druge strane, člankom 215. stavkom 2. UFEU-a predviđa se da odlukom donesenom u skladu s poglavljem 2. glave V. UEU-a, kada je njome tako previđeno, Vijeće može usvojiti mjere ograničavanja na temelju postupka iz stavka 1. protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata.

49 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz članaka 24. i 29. UEU-a proizlazi da Vijeće u pravilu jednoglasno odlučuje o utvrđivanju predmeta mjera ograničavanja koje Unija donosi u području ZVSP-a. Vodeći računa o širokom dosegu ciljeva i svrha ZVSP-a, kako su navedeni u članku 3. stavku 5. i članku 21. UEU-a te u posebnim odredbama koje se odnose na ZVSP, osobito u člancima 23. i 24. UEU-a, Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast pri definiranju tog predmeta (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 88.).

50 Što se tiče članka 215. UFEU-a, kojim se povezuju ciljevi UEU-a u području ZVSP-a i djelovanje Unije koje uključuje gospodarske mjere koje ulaze u područje primjene UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 59.), njime se omogućuje da Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog visokog predstavnika i Komisije, donosi propise radi provedbe mjera ograničavanja ako one ulaze u područje primjene UFEU-a kao i osobito radi osiguranja njihove ujednačene primjene u svim državama članicama (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 89.).

51 Tako se odlukama donesenima na temelju članka 29. UEU-a utvrđuje stajalište Unije u pogledu mjera ograničavanja koje treba donijeti, dok su uredbe donesene na temelju članka 215. UFEU-a, s obzirom na svoje ciljeve i sadržaj, povezane s navedenim odlukama i predstavljaju instrument koji im daje učinak na razini Unije (vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 72. i 76. i od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 90.).

52 U ovom slučaju pobijane odredbe donesene su na temelju članka 215. UFEU-a, točnije članka 215. stavka 2. UFEU-a, kao što to uostalom priznaju glavne stranke.

53 Valja podsjetiti na to da su, u skladu s uvodnom izjavom 5. pobijane uredbe, pobijane odredbe donesene kako bi se sankcioniralo „sve veću kompleksnost shema za izbjegavanje sankcija kojima se ta provedba [mjera ograničavanja] otežava”. Dakle, kako bi se osigurala učinkovita i ujednačena provedba te uredbe, Vijeće je naglasilo da je potrebno „obvezati osobe i subjekte uvrštene na popis koji imaju imovinu koja je pod jurisdikcijom države članice da tu imovinu prijave i da surađuju s nadležnim tijelom prilikom provjere tog prijavljivanja”.

54 U tom pogledu Vijeće je istaknulo, s jedne strane, da u usporedbi sa sustavima mjera ograničavanja provedenima s obzirom na postojeću situaciju u drugim zemljama, broj osoba na koje se odnose mjere ograničavanja donesene u okviru sustava s obzirom na stanje u Ukrajini nikada nije bio tako velik i, s druge strane, da su te mjere ograničavanja bile predmet zaobilaženja ili čak povreda kako bi se izbjegla njihova učinkovita primjena. Štoviše, kao što to proizlazi iz diskusija na raspravi, donošenje predmetnih obveza također je bilo motivirano okolnošću da je prije toga malo država članica donijelo nacionalne odredbe koje predviđaju takve obveze, osobito obvezu prijave.

55 Iz toga proizlazi da su pobijane odredbe u ovom slučaju uvedene kako bi se osigurala ujednačena primjena Uredbe br. 269/2014 na području Unije i spriječile strategije zaobilaženja mjera ograničavanja, koje su bile moguće, među ostalim, primjenom složenih pravnih i financijskih sustava.

56 One stoga nisu mjere ograničavanja kao takve, nego mjere koje su povezane s Odlukom 2014/145 jer na razini Unije mogu osigurati učinkovitu i ujednačenu provedbu mjera ograničavanja predviđenih navedenom odlukom.

57 Iz toga slijedi da je Vijeće pravilno donijelo pobijane odredbe na temelju članka 215. UFEU-a.

58 To utvrđenje ne dovodi se u pitanje argumentima tužiteljâ.

59 Kao prvo, tužitelji tvrde da Vijeće ne može nametnuti pozitivne obveze osobama koje se sankcionira na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a.

60 Međutim, iako, kao što to ističu tužitelji, Vijeće nema potpunu slobodu donošenja mjera koje želi u području ZVSP-a, članak 215. UFEU-a nije taksativan, kao što to tužitelji priznaju. Samim upućivanjem na mjere ograničavanja u članku 215. stavku 2. UFEU-a ne ograničavaju se mjere predviđene navedenom odredbom na obveze propuštanja. Naime, kao što je to navedeno u točki 50. ove presude, cilj je te odredbe omogućiti Vijeću da provede odluku donesenu u području ZVSP-a kako bi se zajamčila njezina ujednačena primjena u svim državama članicama. Stoga, iako su mjere ograničavanja načelno mjere kojima se nešto zabranjuje ili ograničava, njihova provedba može podrazumijevati obveze činjenja, poput onih u ovom slučaju, koje se načelno ne mogu isključiti samo zato što je riječ o pozitivnim obvezama.

61 Kao drugo, treba odbiti tvrdnju tužiteljâ prema kojoj su pobijane odredbe, osobito obveza utvrđivanja sastava njihove imovine, oblik sankcije, a ne mjera ograničavanja.

62 Naime, s jedne strane, iz točaka 52. do 57. ove presude proizlazi da se pobijanim odredbama nameće obveza prijave sredstava ili gospodarskih izvora i obveza suradnje, koje nisu sankcije, nego mjere čiji je cilj provedba mjera ograničavanja u vidu zamrzavanja sredstava. S druge strane, tim se odredbama samima po sebi ne uvode sankcije. Doduše, kako ističu tužitelji, stavak 3. članka 9. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, predviđa da se nepoštovanje tih obveza

prijave i suradnje smatra sudjelovanjem u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera zamrzavanja sredstava, koje je samo po sebi zabranjeno stavkom 1. istog članka 9. Međutim, tom se odredbom pravno kvalificira nepoštovanje navedenih obveza, a da se pritom ne uvodi sankcija.

63 Iz toga slijedi da treba odbiti argument tužiteljâ prema kojem su pobijane odredbe oblik sankcije.

64 Treće, kao što to tužitelji ističu, te su obveze u pogledu njih nove, a to je i navedeno na raspravi.

65 Međutim, člankom 215. stavkom 2. UFEU-a omogućuje se da Vijeće donese takve pozitivne obveze, čak i one koje su u pogledu njih nove, zato što su povezane s mjerama ograničavanja koje se primjenjuju na tužitelje jer se njima takve mjere provode u svim državama članicama kako bi se zajamčila njihova učinkovita i ujednačena primjena u situaciji koja je, kao u ovom slučaju, obilježena sve većom složenošću sustava koji osobama i subjektima na koje se odnose te mjere ograničavanja omogućavaju izbjegavanje sankcija.

66 Iz prethodno navedenog proizlazi da pobijane odredbe nisu sankcije, nego mjere kojima se osigurava provedba mjera ograničavanja, koje su pravilno donesene na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a. Stoga tužitelji pogrešno tvrde da Vijeće na temelju te odredbe nije *ratione materiae* nadležno za uvođenje predmetnih obveza.

67 Kao četvrto, tužitelji ističu da se predmetnim obvezama prijave i suradnje zadire u privatan život, čija je bitna sastavnica imovina, i da su pretjerane jer „premašuju samu imovinu sankcioniranih osoba”. Također ističu da se ciljem jamčenja djelotvornosti mjera ograničavanja ne može opravdati nalaganje takvih obveza osobama na koje se navedene mjere odnose.

68 Valja podsjetiti na to da temeljna prava ne predstavljaju apsolutna prava i njihovo izvršavanje može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići, pod uvjetom da takva ograničenja zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo upletanje koje ugrožava samu bit tako zajamčenih prava (presude od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 148., i od 27. srpnja 2022., RT Francuska/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 220.).

69 Kako bi bilo u skladu s pravom Unije, zadiranje u temeljna prava o kojima je riječ mora biti predviđeno zakonom, poštovati bit navedenih prava, odnositi se na cilj od općeg interesa koji Unija priznaje kao takav i ne smije biti neproporcionalno (vidjeti u tom smislu presudu od 27. srpnja 2022., RT Francuska/Komisija, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 145. i 222. i navedenu sudsku praksu).

70 U ovom slučaju, kao prvo, predmetne obveze su „predviđene zakonom” jer su navedene u pobijanoj uredbi, imaju jasnu pravnu osnovu u pravu Unije, to jest članak 215. UFEU-a, i dovoljno su predvidljive.

71 Kao drugo, predmetne obveze, ograničene na sredstva ili gospodarske izvore pod nadležnošću države članice, nameću se tužiteljima jer se njihova imena nalaze u Prilogu I. Uredbi br. 269/2014, kako je izmijenjena, i zato što se na njih zbog toga primjenjuju mjere zamrzavanja sredstava. Budući da je uvrštenje njihova imena privremena i reverzibilna mjera koja se redovito preispituje, i same predmetne obveze, koje su povezane s tim uvrštavanjem njihovih imena, privremene su i reverzibilne. Stoga valja smatrati da se navedenim obvezama ne ugrožava bitan sadržaj navedenog prava na privatan život.

72 Kao treće, cilj je mjera ograničavanja povećati trošak djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine, promicati mirno rješenje krize i očuvati međunarodni mir i sigurnost, u skladu s ciljevima Unijina vanjskog djelovanja navedenima u članku 21. UEU-a. U tom kontekstu, cilj je predmetnih obveza omogućiti utvrđivanje sredstava i gospodarskih izvora koji su u vlasništvu, u posjedu ili pod kontrolom osoba i subjekata koji podliježu mjerama ograničavanja i time učinkovito i ujednačeno provesti navedene mjere, a što je cilj koji ulazi u okvir općenitijeg cilja mjera ograničavanja. Važnost tako postavljenih ciljeva može opravdati negativne posljedice koje se odnose na zadiranje u pravo na privatni život koje tužitelji navode.

73 Kao četvrto, što se tiče prikladnosti i nužnosti predmetnih obveza, valja istaknuti da su, kako to ističu Vijeće te Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Komisija, novi načini provedbe mjera ograničavanja bili opravdani nužnošću da se osigura učinkovitost i ujednačena primjena sustava mjera ograničavanja koje se odnose na stanje u Ukrajini, osobito s obzirom na zaobilaženje mjera ograničavanja koje proizlazi iz uspostave sve složenijih sustava. Vijeće se u tom pogledu poziva na brojne načine zaobilaženja, pomoću prikrivene imovine pomoću članova obitelji, fiktivnih društava ili imena. Komisija je također naglasila ozbiljnost situacije u Ukrajini, dosad nezabilježene opasnosti za sigurnost Unije i njezinih država članica i činjenicu da je sustav mjera ograničavanja protiv Ruske Federacije poprimio razmjere kao nijedan drugi sustav, uzimajući u obzir broj osoba i subjekata na koje se navedene mjere odnose, važnost sredstava i gospodarskih izvora na koje se mjere zamrzavanja sredstava odnose i sve veću složenost pravnih i financijskih aranžmana kojima se ta sredstva i gospodarski izvori drže ili nadziru, što je nadležnim nacionalnim tijelima osobito otežalo njihovo utvrđivanje. Usto, tužitelji nisu dokazali mogućnost alternativnih i manje ograničavajućih mjera koje bi omogućile jednako učinkovito postizanje zadanih ciljeva. Stoga se čini da su predmetne obveze prijave i suradnje istodobno prikladna i nužna provedba zamrzavanja sredstava.

74 Konkretnije, što se tiče proporcionalnosti predmetnih obveza, odvagivanje uključenih interesa pokazuje da ozbiljne neugodnosti koje za tužitelje iz toga proizlaze ipak nisu nerazmjerne u odnosu na ciljeve u općem interesu koji se nastoje postići, a koji su navedeni u točki 72. ove presude. Naime, s obzirom na temeljnu važnost tih ciljeva koji se nastoje postići mjerama ograničavanja i činjenicu da sporne obveze mogu osigurati učinkovitu i ujednačenu provedbu navedenih mjera, navodna povreda privatnog života tužitelja ne može se smatrati neproporcionalnom.

75 Iz toga slijedi da treba odbiti argumente tužiteljâ koji se odnose na neproporcionalnost predmetnih obveza, osobito u pogledu njihova privatnog života.

76 Naposljetku, što se tiče navoda tužiteljâ prema kojem su osporavane obveze prekomjerne jer premašuju samu imovinu sankcioniranih osoba, valja utvrditi da on nije dodatno potkrijepljen i da ga stoga treba odbiti.

77 Kao peto, tužitelji tvrde da se osporavanim obvezama povređuje načelo pravne sigurnosti jer se temelje na nejasnim i nedefiniranim pojmovima, osobito u pogledu dosega pojma „kontrola”.

78 Valja podsjetiti na to da načelo pravne sigurnosti podrazumijeva da je zakonodavstvo Unije jasno i precizno te da je njegova primjena predvidljiva za sve kojih se tiče (presuda od 5. ožujka 2015., Europäisch-Iranische Handelsbank/Vijeće, C-585/13 P, EU:C:2015:145, t. 93.; vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 42.).

79 U ovom slučaju, osobe koje podliježu zamrzavanju sredstava moraju, u skladu s člankom 9. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 269/2014, prijaviti „sredstva ili gospodarske izvore pod jurisdikcijom države članice koji im pripadaju, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom, nadležnom tijelu države članice u kojoj se ta sredstva ili gospodarski izvori nalaze”.

80 Uporaba pojmova pripadnosti, vlasništva, posjeda ili kontrole u odredbama članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, nije toliko dvosmislena da osobama koje su predmet mjera zamrzavanja sredstava ne bi bilo moguće s dovoljnom sigurnošću otkloniti eventualne sumnje u doseg ili smisao tih pojmova. U tom je pogledu, kada je riječ o društvima i u specifičnim okolnostima mjera ograničavanja, tako već presuđeno da se društvo može smatrati „društvom koje je u vlasništvu ili pod kontrolom drugog subjekta” ako se nalazi u situaciji u kojoj to drugo društvo može utjecati na njegove izbore, čak i u slučaju da između tih dvaju gospodarskih subjekata ne postoji nikakva pravna veza, vlasnički udio ili udio u kapitalu (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće, C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 75.).

81 Iz toga slijedi da se upućivanjem na pojmove pripadnosti, posjedovanja, vlasništva ili kontrole sredstava ili gospodarskih izvora u članku 9. stavku 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, dovoljno jasno i razumljivo određuje ono što ti pojmovi obuhvaćaju, tako da dotične osobe mogu ispuniti obvezu prijave.

82 Kao šesto, tužitelji tvrde da predmetne obveze imaju izvanteritorijalni doseg, s obzirom na to da se protiv osobe na koju se primjenjuju mjere ograničavanja i koja se nalazi izvan Unije može voditi kazneni progon ako ne odgovori na pitanje nacionalnog tijela.

83 Valja podsjetiti na to da prema članku 9. stavku 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, tužitelji moraju, s jedne strane, prijaviti svoja sredstva ili gospodarske izvore u nadležnosti države članice nadležnom tijelu države članice u kojoj se ta sredstva ili gospodarski izvori nalaze i, s druge strane, surađivati s navedenim tijelom prilikom provjere informacija. Iz toga slijedi da se navedene obveze ne odnose na imovinu koja nije u nadležnosti države članice. Usto, što se tiče osoba koje se nalaze izvan Unije, obuhvaćena je samo njihova imovina koja se nalazi na području Unije, što je dovoljna poveznica s Unijom. Stoga treba odbiti argument koji se temelji na izvanteritorijalnom dosegu predmetnih obveza.

84 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se predmetne obveze ne smatraju mjerama ograničavanja, nego mjerama kojima se osigurava provedba mjera ograničavanja primjenjivih na tužitelje. Stoga, uzimajući u obzir kontekst i cilj jamčenja učinkovitosti navedenih mjera, Vijeće donošenjem pobijanih odredbi nije povrijedilo ni opseg svoje nadležnosti *ratione materiae*, ni načelo proporcionalnosti ni načelo pravne sigurnosti.

85 Iz toga slijedi da prvi tužbeni razlog valja odbiti kao neosnovan.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju pravne osnove i povredi članaka 4., 5., 25. i 40. UEU-a, kao i članaka 3., 4., 82., 83. i 215. UFEU-a jer je Vijeće postupilo kao kazneni zakonodavac

86 Uvodno valja istaknuti da se u tekstu drugog tužbenog razloga spominje nepostojanje pravne osnove pobijanih odredbi. Međutim, iz ispitivanja prvog tužbenog razloga proizlazi da je članak 215. UFEU-a relevantna pravna osnova pobijanih odredbi u ovom slučaju. Stoga valja odbiti tu argumentaciju koja se odnosi na nepostojanje pravne osnove pobijanih odredbi.

87 U preostalom dijelu drugog tužbenog razloga, iako tužitelji navode povredu različitih odredbi UEU-a i UFEU-a, svojom argumentacijom u biti žele dokazati da je Vijeće donošenjem pobijanih odredbi, iako je znalo da 25 od 27 država članica propisuje kazneni progon za zaobilaženje sankcija, postupilo kao kazneni zakonodavac, iako je to u nadležnosti država članica.

88 Vijeće, koje podupiru Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Komisija, osporava te argumente.

89 Valja podsjetiti na to da, što se tiče akata donesenih na temelju odredbe koja se odnosi na ZVSP, Unija mora nadzirati, osobito na temelju članka 40. UEU-a i članka 275. drugog stavka prvog dijela rečenice UFEU-a, da provedba te politike ne utječe na primjenu postupaka i odgovarajući opseg ovlasti institucija propisanih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije na temelju UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 85. i navedenu sudsku praksu).

90 U ovom se slučaju člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, uspostavljaju predmetne obveze prijave i suradnje. Člankom 9. stavkom 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, predviđa se pak da se nepoštovanje tih obveza smatra sudjelovanjem u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja. U tom pogledu upućuje na članak 9. stavak 1. iste uredbe, kojim se predviđa zabrana svjesnog i namjernog sudjelovanja u takvim aktivnostima zaobilaženja.

91 Ne može se smatrati da se tim odredbama predviđaju kaznene odredbe, čak i ako se uzme u obzir činjenica da je, kao što to ističu tužitelji, u trenutku donošenja pobijane uredbe većina država članica propisivala kazneni progon za zaobilaženje mjera ograničavanja.

92 U tom pogledu tužitelji naglašavaju da je, kao što to proizlazi iz Komisijina Prijedloga od 25. svibnja 2022. u pogledu odluke Vijeća o dodavanju povrede Unijinih mjera ograničavanja u područja kriminaliteta iz članka 83. stavka 1. [UFEU-a] (COM(2022)247 *final*), Vijeće bilo svjesno da se zaobilaženje sankcija kazneno progoni u svim državama članicama, izuzev u dvjema od njih. Međutim, iz te se okolnosti ne može zaključiti da je donošenjem pobijanih odredbi Vijeće prisililo države članice da kazneno progone zaobilaženje zamrzavanja sredstava. Naime, činjenica da su u državama članicama u kojima se već kazneno progonilo zaobilaženje mjera ograničavanja sankcije koje se primjenjuju u slučaju povreda dviju predmetnih obveza, posljedično, također kaznene prirode ne proizlazi iz pobijanih odredbi, nego iz izbora država članica u području sankcija.

93 Stoga treba odbiti argument prema kojem je donošenjem pobijanih odredbi Vijeće usvojilo obveze koje su dio kaznenopravnog područja na razini Unije i prema kojem je time postupilo kao kazneni zakonodavac.

94 Na to utvrđenje ne utječe zajedničko tumačenje članka 9. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, i članka 15. iste uredbe. Naime, iz članka 15. stavka 1. navedene uredbe proizlazi da su države članice te koje utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju na povrede odredaba navedene uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Iz toga proizlazi da u slučaju nepoštovanja predmetnih obveza, koje se smatra zaobilaženjem mjera ograničavanja, utvrđivanje pravila o sankcijama, „uključujući i moguće kaznene sankcije” (članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena), ostaje u nadležnosti država članica. Usto, obveza nametnuta državama članicama da usvoje sustav sankcija u slučaju nepoštovanja navedenih obveza povezana je, s obzirom na njezine ciljeve i sadržaj, s Odlukom 2014/145 jer se njome nastoji postići ujednačena primjena mjera ograničavanja predviđenih tom

odlukom. Nadalje, odredbe članka 15. navedene uredbe ostavljaju nacionalnim tijelima svaku slobodu u pogledu toga da odaberu hoće li sankcija za kršenje navedene uredbe biti kaznene prirode.

95 Naposljetku, na taj zaključak ne utječe ni donošenje Odluke Vijeća (EU) 2022/2332 od 28. studenoga 2022. o utvrđivanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja kao područja kriminaliteta koje ispunjava kriterije iz članka 83. stavka 1. [UFEU-a] (SL 2022., L 308, str. 18.), ni Komisijino donošenje, 2. prosinca 2022., Prijedloga direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju kaznenih djela i sankcija primjenjivih u slučaju kršenja Unijinih mjera ograničavanja (COM(2022) 684 *final*). Osim što ta odluka i taj prijedlog nisu bili doneseni 21. srpnja 2022., kada su donesene pobijane odredbe, valja istaknuti da se taj zakonodavni pristup kojim se želi uskladiti kazneno pravo država članica razlikuje upravo od onog pobijane uredbe o kojoj je riječ u ovom slučaju, a koji se temelji na članku 215. stavku 2. UFEU-a i čiji je jedini cilj osigurati učinkovitu i ujednačenu provedbu Uredbe br. 269/2014. Naime – za razliku od direktive kojom se određuju kaznena djela i kaznene sankcije u slučaju zaobilaženja mjera ograničavanja, donesene na temelju članka 83. stavka 1. UFEU-a, koja obvezuje države članice kojima je upućena u pogledu rezultata koji je potrebno postići u kaznenopravnom području – sustav sankcija predviđenih u članku 15. stavku 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjena, ostavlja državama članicama slobodu izbora glede kaznene, upravne ili građanske prirode sankcija koje treba donijeti u slučaju povrede zabrane zaobilaženja mjera ograničavanja.

96 Stoga, budući da sporne obveze nisu obuhvaćene kaznenopravnim područjem, Vijeću se ne može prigovoriti da je povrijedilo članak 83. UFEU-a, zbog čega, suprotno onomu što tvrde tužitelji, Vijeće nije povrijedilo ni članak 40. UEU-a.

97 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da treba odbiti drugi tužbeni razlog, a stoga i tužbu u cijelosti.

Troškovi

98 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova, kao i onih Vijeća, sukladno njegovu zahtjevu.

99 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Slijedom toga, Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Komisija snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (veliko vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Mikhail Fridman, Petr Aven i German Khan snosit će vlastite troškove kao i troškove Vijeća Europske unije.**

3. Kraljevina Belgija, Republika Latvija i Europska komisija snosit će vlastite troškove.

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. rujna 2024.

Potpisi