Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (wielka izba)

z dnia 11 września 2024 r.*

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 nazwisk skarżących w wykazie – Obowiązek zgłoszenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych, które należą do skarżących, są ich własnością, są w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą – Obowiązek współpracy z właściwym organem krajowym – Udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków ograniczających – Artykuł 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia (UE) nr 269/2014 – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa czynna – Bezpośrednie oddziaływanie – Akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych – Interes prawny – Dopuszczalność – Kompetencja Rady – Proporcjonalność

W sprawie T-635/22

Mikhail Fridman, zamieszkały w Londynie (Zjednoczone Królestwo),

Petr Aven, zamieszkały w Virginia Water (Zjednoczone Królestwo),

German Khan, zamieszkały w Londynie,

których reprezentowali T. Marembert i A. Bass, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali S. Van Overmeire i J. Rurarz, w charakterze pełnomocników, których wspierał B. Maingain, adwokat,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Belgii, które reprezentowały C. Pochet, M. Van Regemorter i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

przez

* Język postępowania: francuski.

Republikę Łotewską, którą reprezentowały K. Pommere i J. Davidoviča, w charakterze pełnomocników,

oraz przez

Komisję Europejską, którą reprezentowali H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea i L. Puccio, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

SĄD (wielka izba),

w składzie: M. van der Woude, prezes, S. Papasavvas, D. Spielmann (sprawozdawca), 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, sędziowie,

sekretarz: H. Eriksson, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 stycznia 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżący – Mikhail Fridman, Petr Aven i German Khan – wnoszą o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady (UE) 2022/1273 z dnia 21 lipca 2022 r. dotyczącego zmiany rozporządzenia (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 194, s. 1, zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem") w zakresie, w jakim owo rozporządzenie ich dotyczy, a zatem konkretnie – art. 1 pkt 4 zaskarżonego rozporządzenia – w zakresie, w jakim przepis ten zmienia art. 9 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. 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) poprzez wprowadzenie w nim obowiązków zgłoszenia środków finansowych i współpracy w tym względzie z właściwymi organami (art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami) oraz zrównanie nieprzestrzegania tych obowiązków z obchodzeniem środków w postaci zamrożenia środków finansowych (art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami) (zwane dalej „zaskarżonymi przepisami").

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżący, M. Fridman i G. Khan, są biznesmenami narodowości rosyjskiej i izraelskiej, a skarżący P. Aven – biznesmenem narodowości rosyjskiej i łotewskiej.

3 W marcu 2014 r. Federacja Rosyjska zaanektowała Autonomiczną Republikę Krymu oraz miasto Sewastopol i od tego czasu prowadzi ciągłe działania destabilizujące na wschodzie Ukrainy. Jednocześnie prorosyjskie ruchy separatystyczne weszły w konflikt zbrojny z rządem ukraińskim w obwodach donieckim i ługańskim.

4 W dniu 17 marca 2014 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła na podstawie między innymi 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). Tego samego dnia na podstawie art. 215 TFUE Rada przyjęła rozporządzenie nr 269/2014. W ciągu następnych dni rosyjskie siły zbrojne podjęły trwające do dziś działania wojenne w całej Ukrainie.

5 W dniu 21 lutego 2022 r. prezydent Federacji Rosyjskiej podpisał dekret uznający niezależność i suwerenność samozwańczych „Donieckiej Republiki Ludowej" i „Ługańskiej Republiki Ludowej" oraz nakazał rozmieszczenie rosyjskich sił zbrojnych na tych obszarach.

6 W dniu 22 lutego 2022 r. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (zwany dalej „wysokim przedstawicielem") wydał w imieniu Unii Europejskiej oświadczenie potępiające te działania, które stanowiły poważne naruszenie prawa międzynarodowego. Zapowiedział, że Unia odpowie na wspomniane naruszenia, których dopuściła się Federacja Rosyjska, przyjęciem w trybie pilnym dodatkowych środków ograniczających.

7 W tych okolicznościach Rada przyjęła szereg pakietów środków ograniczających. Decyzją Rady (WPZiB) 2022/337 z dnia 28 lutego 2022 r. zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 59, s. 1) i rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/336 z dnia 28 lutego 2022 r. wykonującym rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 58, s. 1) – w odniesieniu do skarżących P. Avena i M. Fridmana – oraz decyzją Rady (WPZiB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającą decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 44) i rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. wykonującym rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 1) – w odniesieniu do skarżącego G. Khana – nazwiska skarżących zostały dodane do wykazów osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, ujętych w załączniku do decyzji 2014/145 i w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014, a następnie były w nich sukcesywnie utrzymywane. Wspomniane środki ograniczające były przedmiotem wniesionych do Sądu skarg o stwierdzenie nieważności (sprawy T-301/22, Aven/Rada, T-304/22, Fridman/Rada i T-333/22, Khan/Rada).

8 W dniu przyjęcia aktów wspomnianych w pkt 7 powyżej art. 2 rozporządzenia nr 269/2014 stanowił, co następuje:

„1. Zamraża się wszystkie środki finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością, pozostające w posiadaniu, w faktycznym władaniu lub pod kontrolą wymienionych w załączniku I osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów lub powiązanych z nimi osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku I.

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

9 Artykuł 9 rzeczonego rozporządzenia przewidywał „[zakaz] świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie środków, o których mowa w art. 2”.

10 Artykuł 15 omawianego rozporządzenia stanowił, co następuje:

„1. Państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

2. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o przepisach, o których mowa w ust. 1, niezwłocznie po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, a następnie powiadamiają ją o wszelkich zmianach”.

11 W dniu 3 czerwca 2022 r. Rada przyjęła rozporządzenie (UE) 2022/880 zmieniające rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 153, s. 75), w którym uznała między innymi, że należy doprecyzować i wzmocnić przepisy dotyczące krajowych sankcji za naruszenie środków określonych w rzeczonym rozporządzeniu (motyw 2 rozporządzenia 2022/880).

12 Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, stanowi:

„Państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje, w tym odpowiednio sankcje karne, mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie przewidują również właściwe środki konfiskaty dochodów pochodzących z takich naruszeń”.

13 W dniu 21 lipca 2022 r. Rada, na podstawie między innymi art. 29 TUE, wydała decyzję (WPZiB) 2022/1272 dotyczącą zmiany decyzji 2014/145 (Dz.U. 2022, L 193, s. 219). W decyzji tej Rada wprowadziła nowe odstępstwa od zamrożenia aktywów i zakazu udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych wskazanym osobom lub podmiotom.

14 W tym samym dniu, między innymi na podstawie art. 215 TFUE, przyjęto zaskarżone rozporządzenie. Rozporządzenie to wyjaśnia w motywie 5:

„W celu zapewnienia skutecznego i jednolitego wykonania rozporządzenia (UE) nr 269/2014 oraz mając na uwadze coraz większą złożoność systemów obchodzenia sankcji, które to systemy utrudniają takie wykonywanie, konieczne jest zobowiązanie umieszczonych w wykazie osób i podmiotów posiadających aktywa podlegające jurysdykcji Unii [państwa członkowskiego] do zgłaszania tych aktywów oraz do współpracy z właściwym organem przy weryfikacji tych zgłoszeń. Należy również wzmocnić przepisy dotyczące obowiązków sprawozdawczych podmiotów z Unii, aby zapobiec naruszaniu i obchodzeniu zamrażania aktywów. Nieprzestrzeganie tego obowiązku stanowiłoby obejście zamrożenia aktywów i podlegałoby karom, o ile warunki zastosowania takich kar są spełnione zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami i procedurami krajowymi”.

15 Zaskarżonym rozporządzeniem Rada zmieniła rozporządzenie nr 269/2014 poprzez ustanowienie w art. 1 pkt 1–3 odstępstw przewidzianych w decyzji 2022/1272. W art. 1 pkt 4 zaskarżone rozporządzenie przewiduje, że art. 9 rozporządzenia nr 269/2014 otrzymuje zmienione, następujące brzmienie:

„Artykuł 9

1. Zakazuje się świadomego i umyślnego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków, o których mowa w art. 2.

2. Osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy wymienione w wykazie w załączniku I:

a) zgłaszają przed dniem 1 września 2022 r. lub w terminie sześciu tygodni od dnia umieszczeni[a] w wykazie w załączniku I, w zależności od tego, która z tych dat jest późniejsza, środki finansowe lub zasoby gospodarcze, podlegające jurysdykcji państwa członkowskiego, należące do nich, będące ich własnością, będące w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą, właściwemu organowi państwa członkowskiego, w którym te środki finansowe lub zasoby gospodarcze się znajdują; oraz

b) współpracują z właściwym organem przy weryfikacji tych informacji.

3. Nieprzestrzeganie ust. 2 uznaje się za udział, o którym mowa w ust. 1, w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków, o których mowa w art. 2.

[…]”.

Żądania stron

16 Skarżący wnoszą do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono skarżących, sprecyzowanym w pkt 1 powyżej;

– obciążenie Rady kosztami postępowania.

17 Rada wnosi do Sądu o:

– odrzucenie skargi o stwierdzenie nieważności jako niedopuszczalnej lub, tytułem żądania ewentualnego, oddalenie jej jako bezzasadnej;

– obciążenie skarżących kosztami postępowania.

18 Królestwo Belgii, Republika Łotewska i Komisja Europejska wnoszą o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, tytułem żądania ewentualnego, o oddalenie jej jako bezzasadnej.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności skargi

19 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Łotewską i Komisję, twierdzi, że zaskarżone przepisy nie dotyczą skarżących bezpośrednio i indywidualnie. Podnosi ona bowiem, że nazwiska skarżących dodano do spornych wykazów, nakładając na nich środki ograniczające, decyzją 2022/337 i rozporządzeniem wykonawczym 2022/336 – w odniesieniu do skarżących P. Avena i M. Fridmana – oraz decyzją 2022/429 i rozporządzeniem wykonawczym 2022/427 – w odniesieniu do skarżącego G. Khana, które to akty są aktami dotyczącymi skarżących indywidualnie i bezpośrednio, i które były przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności (zob. pkt 7 powyżej).

20 Komisja dodaje, że zaskarżone rozporządzenie nie stanowi środka dotyczącego skarżących bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych. W szczególności art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, wymagałby indywidualnej oceny każdego przypadku i stosowania sankcji w prawie krajowym.

21 Królestwo Belgii dodaje, że – jak domniemywa – aktywa skarżących podlegające jurysdykcji państw członkowskich zostały już zamrożone w drodze aktów zaskarżonych w ramach skarg w sprawach T-301/22, Aven/Rada, T-304/22, Fridman/Rada i T-333/22, Khan/Rada. Skarżący nie mają zatem jego zdaniem interesu prawnego we wniesieniu przedmiotowej skargi, chyba że obchodzili środki ograniczające, które na nich nałożono, w nadziei, że dzięki wniesionej skardze będą mogli nadal je obchodzić.

22 Republika Łotewska stwierdziła na rozprawie, że zaskarżone przepisy dotyczą pewnej kategorii osób, przedstawionej w sposób ogólny i abstrakcyjny, oraz że skarżący nie wskazali na jakąkolwiek inną okoliczność potwierdzającą, iż zaskarżony akt dotyczy ich w większym stopniu lub w sposób bardziej indywidualny niż innych osób należących do tej kategorii.

23 Skarżący kwestionują tę argumentację.

24 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem (pierwszy człon zdania) lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie (drugi człon zdania), oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych (trzeci człon zdania).

25 Przesłanka bezpośredniego oddziaływania jest wspólna dla drugiego i trzeciego członu zdania art. 263 akapit czwarty TFUE i musi mieć – zgodnie z orzecznictwem – takie samo znaczenie w każdym z nich (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, pkt 73). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przesłanka, zgodnie z którą decyzja będąca przedmiotem skargi musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, po pierwsze, aby zaskarżony środek bezpośrednio oddziaływał na sytuację prawną takiej osoby oraz, po drugie, aby nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom, którzy są zobowiązani do wykonania tego aktu, które to wykonanie ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich [zob. wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r.,

Wenezuela/Rada (Oddziaływanie na państwo trzecie), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada, T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 65].

26 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wyrażenie „które nie wymagają środków wykonawczych" w rozumieniu art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE należy interpretować w świetle celu tego postanowienia, który – jak wynika z jego genezy – polega na uniknięciu sytuacji, gdy jednostka będzie zmuszona do naruszenia prawa, aby móc zwrócić się do sądu. Otóż, gdy akt regulacyjny bezpośrednio oddziałuje na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, nie wymagając środków wykonawczych, osoba ta może zostać pozbawiona skutecznej ochrony sądowej, jeżeli nie dysponuje bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem tego aktu regulacyjnego. W sytuacji braku środków wykonawczych osoba fizyczna lub prawna, mimo że rzeczony akt dotyczy jej bezpośrednio, byłaby bowiem w stanie doprowadzić do skontrolowania tego aktu przez sąd dopiero po naruszeniu przepisów tego aktu, powołując się na ich niezgodność z prawem w ramach postępowania wszczętego przeciwko niej przed sądem krajowym (wyroki: z dnia 19 grudnia 2013 r., Telefónica/Komisja, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 27; z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 58). Co więcej, Trybunał wielokrotnie orzekał, że aby ocenić, czy akt regulacyjny wymaga środków wykonawczych, należy odnieść się do sytuacji osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty trzeci człon zdania TFUE (zob. wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisja, Komisja/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisja/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 W niniejszej sprawie zaskarżone przepisy mają charakter regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty ostatni człon zdania TFUE, ponieważ mają zakres ogólny i zostały przyjęte na podstawie art. 215 TFUE – zgodnie z procedurą nieustawodawczą przewidzianą w tym postanowieniu [zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., Wenezuela/Rada (Oddziaływanie na państwo trzecie), C-872/19 P, EU:C:2021:507, pkt 92].

28 Ponadto zaskarżone przepisy dotyczą osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów umieszczonych w wykazie ujętym w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami.

29 Otóż w chwili wniesienia skargi nazwiska skarżących widniały w owym załączniku I od dnia 28 lutego 2022 r. – w odniesieniu do skarżących P. Avena i M. Fridmana – i od dnia 15 marca 2022 r. – w odniesieniu do skarżącego G. Khana (zob. pkt 7 powyżej).

30 Dlatego od dnia 21 lipca 2022 r., czyli od dnia wejścia w życie zaskarżonego rozporządzenia, skarżący podlegali rozpatrywanym obowiązkom, a mianowicie obowiązkowi zgłoszenia przed dniem 1 września 2022 r. należących do nich środków finansowych lub zasobów gospodarczych oraz obowiązkowi współpracy z właściwymi organami krajowymi, zgodnie z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 3 owego rozporządzenia nieprzestrzeganie rzeczonych obowiązków uznaje się za udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków ograniczających w postaci zamrożenia środków finansowych.

31 Należy zatem stwierdzić, że zaskarżone przepisy dotyczą skarżących bezpośrednio, ponieważ oddziałują bezpośrednio na ich sytuację prawną. Obowiązki zgłoszenia i współpracy oraz skutki ich nieprzestrzegania mają bowiem zastosowanie do skarżących, jako do osób, których nazwiska widniały w wykazie ujętym w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014 w chwili wejścia

w życie omawianych przepisów. Poza tym stosowanie tych przepisów w odniesieniu do skarżących nie wymaga przyjęcia żadnego środka wykonawczego na poziomie Unii lub państw członkowskich, co przyznała na rozprawie Rada, i nie pozostawia żadnego zakresu uznania ich adresatom, którzy są zobowiązani do ich wykonania, tak więc przepisy te oddziałują w sposób czysto automatyczny na sytuację prawną skarżących.

32 Z powyższego wynika, że zaskarżone przepisy są aktami regulacyjnymi, które dotyczą skarżących bezpośrednio i nie wymagają przyjęcia środków wykonawczych w rozumieniu mającego zastosowanie orzecznictwa.

33 Odwołanie się przez Radę do wyroku z dnia 28 stycznia 2016 r., Azarov/Rada (T-332/14, niepublikowanego, EU:T:2016:48, pkt 59, 60) i orzeczona w tym wyroku niedopuszczalność skargi ze względu na brak bezpośredniego oddziaływania na skarżącego nie podważają tego stwierdzenia. W rzeczonym wyroku skarga była bowiem skierowana, między innymi, przeciwko aktom zmieniającym kryteria wskazania dla celów objęcia zamrożeniem środków finansowych osób odpowiedzialnych za defraudację ukraińskich funduszy państwowych. Skargę uznano za niedopuszczalną w zakresie, w jakim była ona skierowana przeciwko rzeczonym aktom, ponieważ akty te wywoływały w istocie skutki prawne wyłącznie w odniesieniu do kategorii osób i podmiotów przedstawionych w sposób ogólny i abstrakcyjny, i nie dotyczyły skarżącego w tej sprawie ani indywidualnie, ani bezpośrednio.

34 W niniejszej sprawie natomiast zaskarżone przepisy oddziałują bezpośrednio i natychmiastowo na sytuację prawną skarżących, przy czym nie wymagają przyjęcia środków wykonawczych przez organy odpowiedzialne za realizację rzeczonych obowiązków. Skarżący mogliby zatem zostać pozbawieni skutecznej ochrony sądowej, gdyby nie dysponowali bezpośrednim środkiem zaskarżenia przed sądem Unii w celu podważenia zgodności z prawem rzeczonych przepisów.

35 Tym samym skarżący posiadają legitymację procesową czynną do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów.

36 Królestwo Belgii twierdzi, że skarżący nie mają interesu prawnego we wniesieniu przedmiotowej skargi, ponieważ wszystkie ich aktywa powinny być już zamrożone, chyba że obchodzili oni środki ograniczające, które na nich nałożono, w nadziei, że dzięki wniesionej skardze będą mogli nadal je obchodzić.

37 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez osobę fizyczną lub prawną jest uzależniona od przesłanki, że osoba ta ma interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu. Interes taki zakłada, że stwierdzenie nieważności tego aktu może samo w sobie wywołać skutki prawne i że w wyniku skargi strona skarżąca będzie mogła uzyskać jakąś korzyść (zob. podobnie: wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonlinie i in./Komisja, C-133/12 P, EU:C:2014:105, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo; postanowienie z dnia 18 stycznia 2023 r., Seifert/Rada, T-166/22, niepublikowane, EU:T:2023:13, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo). Interes prawny strony skarżącej powinien być rzeczywisty i aktualny oraz nie może dotyczyć sytuacji przyszłej i hipotetycznej (zob. wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, EU:C:2015:609, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Otóż w niniejszej sprawie, niezależnie od okoliczności, czy skarżący lub inne osoby zgłosili bądź zamrozili rozpatrywane środki finansowe lub zasoby gospodarcze i, w stosownym wypadku, współpracowali z właściwymi organami lub czy rzeczone środki finansowe lub zasoby

gospodarcze zostały zamrożone, skarżący mają nadal interes prawny w uzyskaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonych przepisów, nakładających na nich obowiązki zgłoszenia i współpracy, których nieprzestrzeganie może wiązać się dla nich z poważnymi konsekwencjami. Interes prawny nie znika bowiem ze względu na wypełnienie przez stronę skarżącą kwestionowanych przez nią obowiązków (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 1985 r., Hoogovens Groep/Komisja, 172/83 i 226/83, EU:C:1985:355, pkt 19; z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja, T-22/97, EU:T:1999:327, pkt 55–65) ani nawet ze względu na ich wypełnienie przez osobę trzecią (zob. podobnie wyrok z dnia 6 marca 1979 r., Simmenthal/Komisja, 92/78, EU:C:1979:53, pkt 32). Wobec tego interes prawny skarżących nadal istnieje, przy czym nie muszą oni wykazywać, jak wynikałoby z argumentacji Królestwa Belgii, że nie wypełnili oni swoich obowiązków. W związku z tym argument Królestwa Belgii należy odrzucić.

39 Bezsporne jest ponadto, że wypełnienie obowiązku zgłoszenia nie skutkuje wygaśnięciem wszystkich obowiązków przewidzianych w zaskarżonych przepisach. Artykuł 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, zobowiązuje bowiem osoby, które zgłosiły środki finansowe lub zasoby gospodarcze będące ich własnością, będące w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą, do tego, aby po zgłoszeniu owych środków finansowych lub zasobów gospodarczych właściwemu organowi krajowemu współpracowały z tym organem krajowym przy weryfikacji dostarczonych informacji. Wynika z tego, że skarżący wciąż mają rzeczywisty i aktualny interes prawny w zaskarżeniu przepisów art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami.

40 Co się tyczy przepisów art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, przewidziane w tych przepisach uznanie udziału w obchodzeniu środków ograniczających jest tak samo istotne jak obowiązki przewidziane w art. 9 ust. 2 tego rozporządzenia, zatem skarżący mają rzeczywisty i aktualny interes prawny w zaskarżeniu tych przepisów.

41 Dlatego argument Królestwa Belgii, zgodnie z którym skarżący nie mają interesu prawnego we wniesieniu rozpatrywanej skargi, należy odrzucić.

42 Z powyższego wynika, że przedmiotowa skarga jest dopuszczalna.

Co do istoty

43 Skarżący podnoszą dwa zarzuty – pierwszy, dotyczący braku podstawy prawnej i naruszenia art. 215 TFUE oraz naruszenia zasad proporcjonalności i pewności prawa, oraz drugi – dotyczący braku podstawy prawnej i naruszenia art. 4, 5, 25 i 40 TUE oraz art. 3, 4, 82, 83 i 215 TFUE ze względu na przypisanie sobie przez Radę roli prawodawcy w sprawach karnych.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku podstawy prawnej i naruszenia art. 215 TFUE oraz naruszenia zasad proporcjonalności i pewności prawa

44 Skarżący twierdzą zasadniczo, że nawet jeżeli brzmienie art. 215 TFUE nie wskazuje na jego wyczerpujący charakter, podlega on ścisłej wykładni i Rada nie może nakładać obowiązków pozytywnych na osoby objęte sankcjami na podstawie tego przepisu. Obowiązek ujawnienia składników ich majątku jest według skarżących formą sankcji, a nie „środkiem ograniczającym” w rozumieniu art. 215 TFUE. Ponadto przy założeniu, że Rada może nakładać obowiązki pozytywne, rozpatrywane obowiązki zgłoszenia i współpracy wychodzą poza zakres jej kompetencji ratione materiae.

45 Poza tym skarżący twierdzą, że rozpatrywane obowiązki ingerują w życie prywatne, są nadmierne i niejasne, ponieważ opierają się na wyrażeniach ogólnikowych i nieokreślonych. Obowiązki te mają również zasięg eksterytorialny.

46 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Łotewską i Komisję, kwestionuje tę argumentację.

47 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) podlega szczególnym zasadom i procedurom oraz jest „określana i realizowana przez Radę Europejską i Radę stanowiące jednomyślnie, chyba że traktaty przewidują inaczej". Ponadto, zgodnie z traktatami, politykę tę realizują wysoki przedstawiciel oraz państwa członkowskie. Zgodnie z art. 29 TUE Rada „przyjmuje decyzje, które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym".

48 Rada przyjmuje środki ograniczające w ramach WPZiB, stanowiąc jednomyślnie, w drodze decyzji na podstawie art. 29 TUE, a wykonanie tych środków następuje – w ramach traktatu FUE – w drodze rozporządzenia, które Rada przyjmuje – zgodnie z art. 215 TFUE – stanowiąc większością kwalifikowaną, na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela i Komisji. Po pierwsze, art. 215 ust. 1 TFUE dotyczy przyjęcia przez Radę środków niezbędnych do przewidzianego w decyzji przyjętej zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE zerwania lub ograniczenia w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim lub państwami trzecimi. Po drugie, zgodnie z art. 215 ust. 2 TFUE, jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 traktatu UE, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, zgodnie z procedurą, o której mowa w ust. 1.

49 Zgodnie z orzecznictwem z art. 24 i 29 TUE wynika, że co do zasady Rada, stanowiąc jednomyślnie, może określić przedmiot środków ograniczających przyjmowanych przez Unię w dziedzinie WPZiB. Z uwagi na szeroki zakres celów WPZiB, wyrażonych w art. 3 ust. 5 TUE, w art. 21 TUE oraz w szczegółowych postanowieniach dotyczących WPZiB, w szczególności w art. 23 i 24 TUE, Rada dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu tego przedmiotu (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 88).

50 Jeśli chodzi o art. 215 TFUE, który stanowi pomost między celami traktatu UE w dziedzinie WPZiB a działaniami Unii obejmującymi sankcje gospodarcze objęte zakresem stosowania traktatu FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 59), to uprawnia on Radę do przyjmowania – większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela i Komisji – rozporządzeń wykonujących środki ograniczające, w przypadku gdy środki takie objęte są zakresem stosowania traktatu FUE, a także – w szczególności – w celu zagwarantowania ich jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 89).

51 Zatem decyzje przyjęte na podstawie art. 29 TUE określają stanowisko Unii w sprawie środków ograniczających, które należy przyjąć, podczas gdy rozporządzenia wydane na podstawie art. 215 TFUE wiążą się – pod względem celów i treści – z rzeczonymi decyzjami i stanowią instrument wykonujący te decyzje na poziomie Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, pkt 72, 76; z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 90).

52 W niniejszej sprawie zaskarżone przepisy przyjęto na podstawie art. 215 TFUE, a konkretnie – art. 215 ust. 2 TFUE, jak zresztą przyznają to główne strony sporu.

53 Należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 5 zaskarżonego rozporządzenia zaskarżone przepisy przyjęto, aby zaradzić „coraz większ[ej] złożonoś[ci] systemów[, które pozwalają na] obchodzeni[e] sankcji [i] utrudniają […] wykonywanie [środków ograniczających]". Dlatego w celu zapewnienia skutecznego i jednolitego wykonania tego rozporządzenia Rada podkreśliła konieczność „zobowiązani[a] umieszczonych w wykazie osób i podmiotów posiadających aktywa podlegające jurysdykcji Unii [państwa członkowskiego] do zgłaszania tych aktywów oraz do współpracy z właściwym organem przy weryfikacji tych zgłoszeń".

54 W tym względzie Rada podkreśliła, po pierwsze, że w porównaniu z systemami środków ograniczających wdrażanymi w związku z sytuacją w innych państwach liczba osób objętych środkami ograniczającymi przyjętymi w ramach systemu dotyczącego sytuacji na Ukrainie nie była nigdy tak znaczna, a po drugie, że owe środki ograniczające obchodzono, a nawet naruszano, aby uniknąć ich skutecznego stosowania. Ponadto, jak wynika z dyskusji na rozprawie, ustanowienie rozpatrywanych obowiązków było uzasadnione również okolicznością, że niewiele państw członkowskich przyjęło wcześniej przepisy krajowe przewidujące takie obowiązki – w szczególności obowiązek zgłoszenia.

55 Z powyższego wynika, że zaskarżone przepisy przyjęto w niniejszym przypadku w celu zapewnienia jednolitego stosowania rozporządzenia nr 269/2014 na terytorium Unii i udaremnienia strategii obchodzenia środków ograniczających, które były możliwe między innymi dzięki wykorzystywaniu złożonych systemów prawnych i finansowych.

56 Przepisy te nie stanowią zatem środków ograniczających jako takich, lecz są środkami związanymi z decyzją 2014/145, ponieważ mają zapewnić skuteczne i jednolite wykonanie na poziomie Unii środków ograniczających przewidzianych w rzeczonej decyzji.

57 Wynika z tego, że Rada słusznie przyjęła zaskarżone przepisy na podstawie art. 215 TFUE.

58 Stwierdzenia tego nie podważają argumenty skarżących.

59 Po pierwsze, skarżący twierdzą, że Rada nie może nakładać obowiązków pozytywnych na osoby objęte sankcjami na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE.

60 Jednak, jak podkreślają skarżący, nawet jeżeli Rada nie ma w dziedzinie WPZiB całkowitej swobody w przyjmowaniu środków, jakie chciałaby przyjąć, to art. 215 TFUE nie ma charakteru wyczerpującego – co również przyznają skarżący. Otóż samo odniesienie do środków ograniczających w art. 215 ust. 2 TFUE nie skutkuje ograniczeniem środków przewidzianych w rzeczonym przepisie do obowiązków polegających na zaniechaniu. Jak bowiem przypomniano w pkt 50 powyżej, celem tego przepisu jest, aby Rada mogła wykonać decyzję przyjętą w dziedzinie WPZiB w celu zapewnienia jednolitego jej stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Zatem, o ile środki ograniczające są zasadniczo zakazami lub ograniczeniami, o tyle ich wykonanie może nieść za sobą obowiązki polegające na działaniu – takie jak w niniejszej sprawie, których nie można co do zasady wykluczyć – z tego tylko powodu, że chodzi o obowiązki pozytywne.

61 Po drugie, nie można uwzględnić twierdzenia skarżących, zgodnie z którym zaskarżone przepisy, w szczególności obowiązek ujawnienia składników ich majątku, jest formą sankcji, a nie środkiem ograniczającym.

62 Z jednej strony bowiem z pkt 52–57 powyżej wynika, że zaskarżone przepisy nakładają obowiązek zgłoszenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych oraz obowiązek współpracy, które nie stanowią sankcji, lecz środki mające na celu wykonanie środków ograniczających w postaci zamrożenia środków finansowych. Z drugiej strony przepisy te nie ustanawiają sankcji samych w sobie. Bez wątpienia, jak podkreślają skarżący, art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, przewiduje, że nieprzestrzeganie owych obowiązków zgłoszenia i współpracy uznaje się za udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków w postaci zamrożenia środków finansowych – udział, który sam w sobie jest zakazany w tymże art. 9 ust. 1. Jednak w przepisie tym dokonano prawnej kwalifikacji nieprzestrzegania rzeczonych obowiązków – bez ustanawiania przy tym sankcji.

63 Wynika z tego, że należy odrzucić argument skarżących, zgodnie z którym zaskarżone przepisy stanowią formę sankcji.

64 Po trzecie, jak wskazują skarżący, obowiązki te są dla nich nowymi obowiązkami, co podniesiono na rozprawie.

65 Jednak art. 215 ust. 2 TFUE pozwala Radzie na ustanowienie takich – nawet nowych dla skarżących – obowiązków pozytywnych, ponieważ wiążą się one z obejmującymi skarżących środkami ograniczającymi w zakresie, w jakim obowiązki te zmierzają do wykonania takich środków we wszystkich krajach członkowskich w celu zapewnienia skutecznego i jednolitego ich stosowania w sytuacji, która – jak w niniejszym przypadku – charakteryzuje się coraz większą złożonością systemów obchodzenia sankcji przez osoby i podmioty objęte owymi środkami ograniczającymi.

66 Z powyższego wynika, że zaskarżone przepisy nie stanowią sankcji, lecz są środkami zapewniającymi wykonanie środków ograniczających, słusznie przyjętymi na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE. Tym samym skarżący niesłusznie twierdzą, że Rada nie ma kompetencji ratione materiae na podstawie tego przepisu do ustanowienia rozpatrywanych obowiązków.

67 Po czwarte, skarżący podnoszą, że rozpatrywane obowiązki zgłoszenia i współpracy ingerują w życie prywatne, którego majątek jest zasadniczym elementem, oraz są nadmierne, ponieważ „wykraczają poza sam majątek osób objętych sankcjami”. Podnoszą oni także, że cel zapewnienia skuteczności środków ograniczających nie może uzasadniać nałożenia takich obowiązków na osoby objęte rzeczonymi środkami.

68 Należy przypomnieć, że prawa podstawowe nie są prawami absolutnymi i 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 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 220).

69 Aby naruszenie rozpatrywanych praw podstawowych było zgodne z prawem Unii, musi być ono przewidziane ustawą, szanować istotę rzeczonych praw, służyć realizacji celu leżącego w interesie ogólnym, uznanego za taki przez Unię, i nie być nieproporcjonalne (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, pkt 145, 222 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 W niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności, rozpatrywane obowiązki są „przewidziane ustawą", ponieważ zostały ustanowione zaskarżonym rozporządzeniem, posiadają jasną podstawę prawną w prawie Unii, a mianowicie art. 215 TFUE, oraz są wystarczająco przewidywalne.

71 W drugiej kolejności rozpatrywane obowiązki, ograniczone do środków finansowych lub zasobów gospodarczych podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego, obejmują skarżących ze względu na to, że ich nazwiska widnieją w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, i że tym samym objęci są oni środkami w postaci zamrożenia środków finansowych. Tymczasem, ponieważ umieszczenie ich nazwisk w owym załączniku jest środkiem tymczasowym, odwracalnym i podlegającym ciągłemu przeglądowi, to rozpatrywane obowiązki, związane z owym umieszczeniem, mają również charakter tymczasowy i odwracalny. Dlatego należy stwierdzić, że rzeczone obowiązki nie naruszają istoty przywołanego prawa do życia prywatnego.

72 W trzeciej kolejności celem środków ograniczających jest zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej mających na celu podważanie integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy, wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu oraz utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii określonymi w art. 21 TUE. W tym kontekście celem rozpatrywanych obowiązków jest umożliwienie identyfikacji środków finansowych i zasobów będących własnością, będących w posiadaniu lub pod kontrolą osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi, a tym samym – wykonanie rzeczonych środków w sposób skuteczny i jednolity, co stanowi cel wpisujący się w ramy bardziej ogólnego celu realizowanego za pomocą środków ograniczających. Otóż znaczenie tak realizowanych celów może usprawiedliwiać negatywne konsekwencje podnoszonej przez skarżących ingerencji w prawo do życia prywatnego.

73 W czwartej kolejności, co się tyczy odpowiedniości i konieczności rozpatrywanych obowiązków, należy przypomnieć, że jak podkreślają Rada oraz Królestwo Belgii, Republika Łotewska i Komisja, wprowadzenie nowych zasad dotyczących wykonywania środków ograniczających było uzasadnione koniecznością zapewnienia skuteczności i jednolitego stosowania systemu środków ograniczających w związku z sytuacją na Ukrainie, w szczególności w świetle przypadków obchodzenia środków ograniczających, które wynikały z wdrażania systemów o coraz większej złożoności. Rada przywołuje w tym względzie liczne drogi obchodzenia owych środków – gdy do ukrywania aktywów wykorzystuje się członków rodziny, przedsiębiorstwa fasadowe lub podstawione osoby. Komisja podkreśliła również powagę sytuacji na Ukrainie, bezprecedensowe zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich oraz okoliczność, że system środków ograniczających przeciwko Federacji Rosyjskiej przyjął nieznane dotąd rozmiary, biorąc pod uwagę liczbę osób i podmiotów objętych rzeczonymi środkami, znaczenie środków finansowych i zasobów gospodarczych objętych środkami w postaci zamrożenia środków finansowych oraz coraz większą złożoność porozumień prawnych i finansowych, za pomocą których owe środki finansowe i zasoby gospodarcze są utrzymywane w posiadaniu lub kontrolowane, co szczególnie utrudnia ich identyfikację przez właściwe organy krajowe. Ponadto skarżący nie wykazali, aby istniała możliwość zastosowania alternatywnych, mniej uciążliwych

środków, które pozwoliłyby osiągnąć zamierzone cele w sposób równie skuteczny. Rozpatrywane obowiązki zgłoszenia i współpracy wydają się zatem zarówno odpowiednim, jak i koniecznym wykonaniem zamrożenia środków finansowych.

74 Co się tyczy – bardziej konkretnie – proporcjonalności rozpatrywanych obowiązków, wyważenie wchodzących w grę interesów wskazuje, że poważne niedogodności, które wynikają z owych obowiązków dla skarżących, nie są mimo wszystko nadmierne w stosunku do realizowanych celów interesu ogólnego, przypomnianych w pkt 72 powyżej. W świetle bowiem nadrzędnego znaczenia owych realizowanych za pomocą środków ograniczających celów i faktu, że sporne obowiązki mają zapewnić skuteczne i jednolite wykonanie rzeczonych środków, podnoszonej ingerencji w życie prywatne skarżących nie można uznać za nieproporcjonalną.

75 Z powyższego wynika, że argumenty skarżących dotyczące nieproporcjonalności rozpatrywanych obowiązków, w szczególności w odniesieniu do ich życia prywatnego, należy odrzucić.

76 Co się wreszcie tyczy twierdzenia skarżących, zgodnie z którym kwestionowane obowiązki są nadmierne, ponieważ wykraczają poza sam majątek osób objętych sankcjami, to należy stwierdzić, że twierdzenie to nie zostało poparte w jakikolwiek inny sposób i w związku z tym należy je odrzucić.

77 Po piąte, skarżący twierdzą, że kwestionowane obowiązki naruszają zasadę pewności prawa ze względu na to, iż opierają się na wyrażeniach ogólnikowych i nieokreślonych, w szczególności w odniesieniu do zakresu pojęcia „kontroli”.

78 Należy przypomnieć, że zasada pewności prawa wymaga, by prawodawstwo Unii było jasne i precyzyjne, a jego stosowanie przewidywalne dla wszystkich, których ono dotyczy (wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Europäisch-Iranische Handelsbank/Rada, C-585/13 P, EU:C:2015:145, pkt 93; zob. podobnie wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, pkt 42).

79 W niniejszej sprawie osoby objęte zamrożeniem środków finansowych muszą zgodnie z art. 9 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 269/2014 zgłosić „środki finansowe lub zasoby gospodarcze, podlegające jurysdykcji państwa członkowskiego, należące do nich, będące ich własnością, będące w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą, właściwemu organowi państwa członkowskiego, w którym te środki finansowe lub zasoby gospodarcze się znajdują”.

80 Otóż nie wydaje się, aby odwołanie się do pojęć należenia, własności, posiadania lub kontroli w przepisach art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, było obciążone taką niejednoznacznością, która uniemożliwiałaby osobom objętym środkami w postaci zamrożenia środków finansowych rozwianie z wystarczającą pewnością ewentualnych wątpliwości co do zakresu lub znaczenia tych pojęć. W tym względzie, co się tyczy spółek i w szczególnym kontekście środków ograniczających, orzeczono już, że daną spółkę można uznać za „będącą w posiadaniu lub pod kontrolą innego podmiotu”, jeżeli spółka ta znajduje się w sytuacji, w której ów inny podmiot jest w stanie wpływać na jej decyzje, nawet w braku jakiegokolwiek powiązania prawnego, własnościowego lub kapitałowego między tymi dwoma podmiotami gospodarczymi (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 75).

81 Wynika z tego, że zawarte w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, odniesienie do pojęć należenia, własności, posiadania lub kontroli środków finansowych lub zasobów gospodarczych przedstawia to, co obejmują te pojęcia, w sposób wystarczająco jasny i zrozumiały, by pozwolić osobom, o których mowa w tym przepisie, na wypełnienie obowiązku zgłoszenia.

82 Po szóste, skarżący twierdzą, że rozpatrywane obowiązki mają zasięg eksterytorialny, zatem osoba objęta środkami ograniczającymi i znajdująca się poza Unią podlega ściganiu, jeżeli nie odpowie na pytanie krajowego organu.

83 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, skarżący są zobowiązani, po pierwsze, do zgłoszenia swoich środków finansowych lub zasobów gospodarczych podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego właściwemu organowi państwa członkowskiego, w którym te środki finansowe lub zasoby gospodarcze się znajdują, a po drugie, do współpracy z właściwym organem przy weryfikacji tych informacji. Z powyższego wynika, że aktywów niepodlegających jurysdykcji państwa członkowskiego powyższe obowiązki nie dotyczą. Ponadto, jeśli chodzi o osoby znajdujące się poza Unią, to mowa jest jedynie o ich aktywach położonych na terytorium Unii – które to położenie stanowi wystarczające powiązanie z Unią. Dlatego argument dotyczący eksterytorialnego zasięgu rozpatrywanych obowiązków należy odrzucić.

84 Z całości powyższych rozważań wynika, że rozpatrywane obowiązki nie stanowią środków ograniczających, lecz środki zapewniające wykonanie środków ograniczających zastosowanych wobec skarżących. Dlatego – przy uwzględnieniu kontekstu i celu zapewnienia skuteczności rzeczonych środków – poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada nie przekroczyła zakresu swojej kompetencji ratione materiae, nie naruszyła również zasady proporcjonalności ani zasady pewności prawa.

85 Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego braku podstawy prawnej i naruszenia art. 4, 5, 25 i 40 TUE oraz art. 3, 4, 82, 83 i 215 TFUE ze względu na przypisanie sobie przez Radę roli prawodawcy w sprawach karnych

86 Tytułem wstępu należy wskazać, że brzmienie zarzutu drugiego wskazuje na brak podstawy prawnej zaskarżonych przepisów. Jednak z analizy zarzutu pierwszego wynika, że art. 215 TFUE stanowi w niniejszym przypadku odpowiednią podstawę prawną zaskarżonych przepisów. Tym samym wspomnianą argumentację, związaną z brakiem podstawy prawnej zaskarżonych przepisów, należy odrzucić.

87 W przedmiocie pozostałej części zarzutu drugiego, o ile skarżący wspominają o naruszeniu różnych przepisów traktatu UE i traktatu FUE, o tyle ich argumentacja ma zasadniczo na celu wykazanie, że poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada, mimo iż wiedziała, że w 25 z 27 państw członkowskich obchodzenie sankcji jest karalne, przypisała sobie rolę prawodawcy w sprawach karnych, podczas gdy kompetencja ta przysługuje państwom członkowskim.

88 Rada, popierana przez Królestwo Belgii, Republikę Łotewską i Komisję, kwestionuje tę argumentację.

89 Należy przypomnieć, że w odniesieniu do aktów przyjmowanych na podstawie postanowienia dotyczącego WPZiB zadaniem sądu Unii jest czuwanie – w szczególności na podstawie art. 40 TUE oraz art. 275 akapit drugi pierwszy człon zdania TFUE – nad tym, by realizacja tej polityki nie naruszała stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w traktacie FUE (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo).

90 W niniejszej sprawie art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, ustanawia rozpatrywane obowiązki zgłoszenia i współpracy. Artykuł 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, przewiduje natomiast, że nieprzestrzeganie tych obowiązków uznaje się za udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków ograniczających. W tym względzie odsyła on do art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia, który ustanawia zakaz świadomego i umyślnego udziału w takich działaniach zmierzających do obchodzenia środków.

91 Przepisów tych nie można uznać za ustanawiające przepisy karne, nawet przy uwzględnieniu okoliczności, że – jak podkreślają skarżący – w chwili przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia w większości państw członkowskich obchodzenie środków ograniczających było karalne.

92 W tym względzie skarżący podkreślają, że jak wynika z wniosku Komisji z dnia 25 maja 2022 r. dotyczącego decyzji Rady w sprawie dodania naruszenia unijnych środków ograniczających do dziedzin przestępczości określonych w art. 83 ust. 1 [TFUE] [COM(2022) 247 final], Rada była świadoma, że obchodzenie sankcji jest karalne we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch. Jednak z tej okoliczności nie można wnioskować, że poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada zmusiła państwa członkowskie do karania obchodzenia środka w postaci zamrożenia środków finansowych. Okoliczność, że w państwach członkowskich, w których obchodzenie środków ograniczających było już karalne, sankcje stosowane w przypadku naruszenia obu rozpatrywanych obowiązków są, w związku z tym, również sankcjami karnymi, wynika bowiem nie z zaskarżonych przepisów, lecz z wyboru państw członkowskich w dziedzinie sankcji.

93 Dlatego nie można uwzględnić argumentu, zgodnie z którym poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada ustanowiła obowiązki wchodzące w zakres spraw karnych na poziomie Unii i przypisała sobie tym samym rolę prawodawcy w tychże sprawach karnych.

94 Twierdzenia tego nie zmienia lektura art. 9 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, w związku z art. 15 tego samego rozporządzenia. Z art. 15 ust. 1 rzeczonego rozporządzenia wynika bowiem, że to państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów rzeczonego rozporządzenia oraz wprowadzają wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Wynika z tego, że w przypadku nieprzestrzegania rozpatrywanych obowiązków, uznawanego za obchodzenie środków ograniczających, ustanowienie przepisów określających sankcje, „w tym odpowiednio sankcje karne” (art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami), pozostaje w gestii państw członkowskich. Ponadto nałożony na państwa członkowskie obowiązek przyjęcia przepisów określających sankcje w wypadku nieprzestrzegania rzeczonych obowiązków wiąże się, pod względem celów i treści, z decyzją 2014/145, ponieważ ma ona na celu realizację jednolitego stosowania środków ograniczających przewidzianych w tej decyzji. Ponadto przepisy art. 15 rzeczonego rozporządzenia pozostawiają organom krajowym całkowitą swobodę w zakresie wyboru charakteru – karnego lub innego niż karny – sankcji związanych z naruszeniami rzeczonego rozporządzenia.

95 Wreszcie stwierdzenia tego nie zmienia również przyjęcie, w dniu 28 listopada 2022 r., decyzji Rady (UE) 2022/2332 w sprawie określenia naruszenia unijnych środków ograniczających jedną z dziedzin przestępczości spełniającą kryteria określone w art. 83 ust. 1 [TFUE] (Dz.U. 2022, L 308, s. 18) czy przyjęcie przez Komisję, w dniu 2 grudnia 2022 r., wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa [COM(2022) 684 final]. Poza tym, że ta decyzja i ten wniosek nie zostały przyjęte w dniu 21 lipca 2022 r., czyli w dniu przyjęcia zaskarżonych przepisów, należy wskazać, że owo podejście legislacyjne zmierzające do zbliżenia przepisów prawa karnego państw członkowskich różni się wyraźnie od podejścia w zaskarżonym w niniejszej sprawie rozporządzeniu, opartym na art. 215 ust. 2 TFUE, które ma na celu jedynie zapewnienie skutecznego i jednolitego wykonania rozporządzenia nr 269/2014. W odróżnieniu bowiem od przyjętej na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE dyrektywy określającej przestępstwa i sankcje karne w wypadku obchodzenia środków ograniczających, która wiązałaby będące jej adresatami państwa członkowskie w zakresie oczekiwanego rezultatu w dziedzinie prawa karnego, system sankcji przewidzianych w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru, czy sankcje, które należy przyjąć w wypadku naruszenia zakazu obchodzenia środków ograniczających, mają mieć charakter karny, administracyjny, czy cywilny.

96 Tym samym, ponieważ sporne obowiązki nie wchodzą w zakres prawa karnego, nie można zarzucić Radzie, że naruszyła art. 83 TFUE, a zatem – wbrew twierdzeniom skarżących – Rada nie naruszyła również art. 40 TUE.

97 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy oddalić zarzut drugi, a w konsekwencji – skargę w całości.

W przedmiocie kosztów

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

99 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. W związku z powyższym Królestwo Belgii, Republika Łotewska i Komisja pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (wielka izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Mikhail Fridman, Petr Aven i German Khan pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.

3) Królestwo Belgii, Republika Łotewska i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.

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

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

Podpisy