Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (veľká komora)

z 11. septembra 2024*

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika – Reštriktívne opatrenia vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny – Zmrazenie finančných prostriedkov – Zoznam osôb, subjektov a organizácií, na ktoré sa uplatňuje zmrazenie finančných prostriedkov a ekonomických zdrojov – Zápis mien žalobcov do zoznamu – Povinnosť oznamovať finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje, ktoré žalobcovia vlastnia, majú v držbe alebo kontrolujú – Povinnosť spolupracovať s príslušným vnútroštátnym orgánom – Účasť na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie reštriktívnych opatrení – Článok 9 ods. 2 a 3 nariadenia (EÚ) č. 269/2014 – Žaloba o neplatnosť – Aktívna legitimácia – Priama dotknutosť – Regulačný akt, ktorý si nevyžaduje vykonávacie opatrenie – Záujem na konaní – Prípustnosť – Právomoc Rady – Proporcionalita“

Vo veci T-635/22,

Michail Fridman, bydliskom v Londýne (Spojené kráľovstvo),

Pjotr Aven, bydliskom vo Virginia Water (Spojené kráľovstvo),

German Chan, bydliskom v Londýne,

v zastúpení T. Marembert a A. Bass, advokáti,

žalobcovia,

proti

Rade Európskej únie, v zastúpení: S. Van Overmeire a J. Rurarz, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci B. Maingain, advokát,

žalovanej,

ktorú v konaní podporujú:

Belgické kráľovstvo, v zastúpení: C. Pochet, M. Van Regemorter a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne,

Lotyšská republika, v zastúpení: K. Pommere a J. Davidoviča, splnomocnené zástupkyne,

* Jazyk konania: francúzština.

a

Európska komisia, v zastúpení: H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea a L. Puccio, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

VŠEOBECNÝ SÚD (veľká komora),

v zložení: predseda M. van der Woude, sudcovia S. Papasavvas, D. Spielmann (spravodajca), M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth a S. L. Kalėda,

tajomník: H. Eriksson, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania,

po pojednávaní z 11. januára 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Žalobcovia Michail Fridman, Pjotr Aven a German Chan sa svojou žalobou podanou na základe článku 263 ZFEÚ domáhajú zrušenia nariadenia Rady (EÚ) 2022/1273 z 21. júla 2022, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 269/2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narúšajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 194, 2022, s. 1; ďalej len „napadnuté nariadenie“), v rozsahu, v akom sa ich týka, a konkrétne sa zameriavajú na článok 1 bod 4 napadnutého nariadenia v rozsahu, v akom mení článok 9 nariadenia Rady (EÚ) č. 269/2014 zo 17. marca 2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie narúšajúce alebo ohrozujúce územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 78, 2014, s. 6), vložením povinností podávať správy o finančných prostriedkoch a spolupracovať s príslušnými orgánmi v tejto súvislosti (článok 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien) a tým, že nesplnenie týchto povinností považuje za rovnocenné obchádzaniu opatrení na zmrazenie finančných prostriedkov (článok 9 ods. 3 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien) (ďalej len „napadnuté ustanovenia“).

Okolnosti predchádzajúce sporu

2 Navrhovatelia sú podnikateľmi ruskej a izraelskej štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o M. Fridmana a G. Chana, a ruskej a lotyšskej štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o P. Avena.

3 V marci 2014 Ruská federácia anektovala Krymskú autonómnu republiku, ako aj mesto Sevastopol a odvtedy neustále vykonáva destabilizačné činnosti na východe Ukrajiny. Súbežne s tým proruské separatistické hnutia vstúpili do ozbrojeného konfliktu s ukrajinskou vládou v regiónoch Doneck a Luhansk.

4 Dňa 17. marca 2014 Rada Európskej únie prijala na základe článku 29 ZEÚ rozhodnutie 2014/145/SZBP zo 17. marca 2014 o reštriktívnych opatreniach vzhľadom na konanie, ktorým sa narúša alebo ohrozuje územná celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny (Ú. v. EÚ L 78, 2014, s. 16). V ten istý deň prijala na základe článku 215 ZFEÚ nariadenie č. 269/2014. V nasledujúcich dňoch ruské ozbrojené sily začali vojnové operácie na celej Ukrajine, ktoré pokračujú doteraz.

5 Dňa 21. februára 2022 podpísal prezident Ruskej federácie dekrét o uznaní nezávislosti a zvrchovanosti samozvanej „Doneckej ľudovej republiky“ a „Luhanskej ľudovej republiky“ a nariadil nasadenie ruských ozbrojených síl do týchto oblastí.

6 Dňa 22. februára 2022 vydal vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (ďalej len „vysoký predstaviteľ“) vyhlásenie, v ktorom v mene Európskej únie odsúdil toto konanie ako závažné porušenie medzinárodného práva. Oznámil, že Únia bude reagovať na tieto najnovšie porušovania zo strany Ruskej federácie urýchleným prijatím dodatočných reštriktívnych opatrení.

7 V tejto súvislosti Rada prijala niekoľko súborov reštriktívnych opatrení. Mená žalobcov boli pridané rozhodnutím Rady (SZBP) 2022/337 z 28. februára 2022, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145 (Ú. v. EÚ L 59, 2022, s. 1), a vykonávacím nariadením Rady (EÚ) 2022/336 z 28. februára 2022, ktorým sa vykonáva nariadenie č. 269/2014 (Ú. v. EÚ L 58, 2022, s. 1), pokiaľ ide o P. Avena a M. Fridmana, a rozhodnutím Rady (SZBP) 2022/429 z 15. marca 2022, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145 (Ú. v. EÚ L 87 I, 2022, s. 44), a vykonávacím nariadením Rady (EÚ) 2022/427 z 15. marca 2022, ktorým sa vykonáva nariadenie č. 269/2014 (Ú. v. EÚ L 87 I, 2022, s. 1), pokiaľ ide o G. Chana, potom boli postupne ponechané na zoznamoch osôb, subjektov a orgánov, ktoré sú predmetom reštriktívnych opatrení a nachádzajú sa v prílohe rozhodnutia 2014/145 a prílohe I nariadenia č. 269/2014. Tieto reštriktívne opatrenia boli predmetom žaloby o neplatnosť podanej na Všeobecnom súde (veci T-301/22, Aven/Rada, T-304/22, Fridman/Rada, a T-333/22, Chan/Rada).

8 Ku dňu prijatia aktov uvedených v bode 7 vyššie článok 2 nariadenia č. 269/2014 stanovoval:

„1. Zmrazujú sa všetky finančné prostriedky a hospodárske zdroje, ktoré patria akýmkoľvek fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom, alebo fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom, ktoré sú s nimi spojené, a ktoré sú uvedené v zozname v prílohe I, ako aj finančné prostriedky a hospodárske zdroje, ktoré sú v držbe alebo pod kontrolou takýchto fyzických osôb, právnických osôb, subjektov alebo orgánov.

2. Žiadne finančné prostriedky ani hospodárske zdroje sa priamo ani nepriamo nesprístupnia fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom, alebo fyzickým alebo právnickým osobám, subjektom alebo orgánom, ktoré sú s nimi spojené, a ktoré sú uvedené v zozname v prílohe I, ani sa neposkytnú v ich prospech.“

9 Článok 9 uvedeného nariadenia stanovoval, že „zakazuje sa vedomá a úmyselná účasť na činnostiach, ktorých predmetom alebo dôsledkom je obchádzanie opatrení uvedených v článku 2“.

10 Článok 15 toho istého nariadenia stanovoval:

„1. Členské štáty stanovia pravidlá o ukladaní sankcií za porušovanie ustanovení tohto nariadenia a prijmú všetky potrebné opatrenia na ich vykonávanie. Stanovené sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce.

2. Členské štáty po nadobudnutí účinnosti tohto nariadenia bezodkladne informujú Komisiu o pravidlách uvedených v odseku 1, ako aj o každej následnej zmene.“

11 Rada prijala 3. júna 2022 nariadenie (EÚ) č. 2022/880, ktorým sa mení nariadenie č. 269/2014 (Ú. v. EÚ L 153, 2022, s. 75), najmä vzhľadom na to, že bolo vhodné objasniť a posilniť ustanovenia o vnútroštátnych sankciách uložených za porušenie opatrení stanovených v uvedených nariadeniach (odôvodnenie 2 nariadenia 2022/880).

12 Článok 15 ods. 1 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien stanovuje:

„Členské štáty stanovia pravidlá o ukladaní sankcií vrátane prípadných trestných sankcií za porušovanie ustanovení tohto nariadenia a prijmú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich vykonávania. Stanovené sankcie musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Členské štáty takisto stanovia vhodné opatrenia na konfiškáciu príjmov z takéhoto porušovania.“

13 Dňa 21. júla 2022 prijala Rada najmä na základe článku 29 ZEÚ rozhodnutie (SZBP) 2022/1272, ktorým sa mení rozhodnutie 2014/145 (Ú. v. EÚ L 193, 2022, s. 219). Týmto rozhodnutím Rada zaviedla nové výnimky zo zmrazenia aktív a zákazu sprístupnenia finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov označeným osobám a subjektom.

14 V ten istý deň bolo najmä na základe článku 215 ZFEÚ prijaté napadnuté nariadenie. Toto nariadenie v odôvodnení 5 spresňuje:

„S cieľom zaistiť účinné a jednotné vykonávanie nariadenia Rady (EÚ) č. 269/2014 a vzhľadom na stále komplexnejšie systémy vyhýbania sa sankciám, ktoré bránia takémuto vykonávaniu, je potrebné uložiť povinnosť označeným osobám a subjektom, ktoré majú aktíva v rámci jurisdikcie [právomocí – *neoficiálny preklad*] Únie, aby tieto aktíva oznamovali a spolupracovali s príslušným orgánom pri overovaní tohto oznamovania. Takisto je vhodné posilniť ustanovenia o oznamovacích povinnostiach, ktoré sa vzťahujú na hospodárske subjekty z Únie, s cieľom zabrániť prípadom porušovania a obchádzania zmrazenia aktív. Nedodržanie tejto povinnosti by predstavovalo obchádzanie zmrazenia aktív a podliehalo by sankciám, pokiaľ by boli splnené podmienky pre takéto sankcie podľa platných vnútroštátnych pravidiel a postupov.“

15 Napadnutým nariadením Rada zmenila nariadenie č. 269/2014 tak, že v článku 1 bodoch 1 až 3 stanovila výnimky upravené v rozhodnutí 2022/1272. Napadnuté nariadenie v článku 1 bode 4 stanovuje, že článok 9 nariadenia č. 269/2014 sa nahrádza takto:

„Článok 9

1. Zakazuje sa vedomá a úmyselná účasť na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie opatrení uvedených v článku 2.

2. Fyzické alebo právnické osoby, subjekty alebo orgány uvedené v prílohe I:

a) oznámia pred 1. septembrom 2022 alebo do 6 týždňov odo dňa zaradenia do zoznamu v prílohe I, podľa toho, čo nastane neskôr, finančné prostriedky a hospodárske zdroje v rámci jurisdikcie [právomocí – *neoficiálny preklad*] členského štátu, ktoré im patria alebo ktoré majú v držbe alebo pod kontrolou, príslušnému orgánu členského štátu, v ktorom sa tieto finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje nachádzajú, a

b) spolupracujú s príslušným orgánom pri overovaní takýchto informácií.

3. Nezabezpečenie súladu s odsekom 2 sa považuje za účasť ako sa uvádza v odseku 1 na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie opatrení uvedených v článku 2.

…“

Návrhy účastníkov konania

16 Žalobcovia navrhujú, aby Všeobecný súd:

– zrušil napadnuté nariadenie v rozsahu, v akom sa ich týka, a v rozsahu uvedenom v bode 1 vyššie,

– uložil Rade povinnosť nahradiť trovy konania.

17 Rada navrhuje, aby Všeobecný súd:

– zamietol žalobu o neplatnosť ako neprípustnú a subsidiárne ako nedôvodnú,

– uložil žalobcom povinnosť nahradiť trovy konania.

18 Belgické kráľovstvo, Lotyšská republika a Európska komisia navrhujú zamietnuť žalobu ako neprípustnú alebo subsidiárne ako nedôvodnú.

Právny rámec

O prípustnosti žaloby

19 Rada podporovaná Belgickým kráľovstvom, Lotyšskou republikou a Komisiou tvrdí, že žalobcovia nie sú priamo a osobne dotknutí napadnutými ustanoveniami. Tvrdí totiž, že ich mená boli doplnené do sporných zoznamov, ktorými im boli uložené reštriktívne opatrenia, rozhodnutím 2022/337 a vykonávacím nariadením 2022/336, pokiaľ ide o P. Avena a M. Fridmana, a rozhodnutím 2022/429 a vykonávacím nariadením 2022/427, pokiaľ ide o G. Chana, ktoré sú aktmi, ktoré sa ich osobne a priamo týkajú a ktoré boli predmetom žaloby o neplatnosť (pozri bod 7 vyššie).

20 Komisia dodáva, že napadnuté nariadenie nepredstavuje opatrenie, ktoré sa priamo týka žalobcov a nevyžaduje si vykonávacie opatrenia. Konkrétne článok 9 ods. 3 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien podľa nej vyžaduje posúdenie od prípadu k prípadu a uplatnenie sankcií vnútroštátnym právom.

21 Belgické kráľovstvo dodáva, že aktíva žalobcov, na ktoré sa vzťahujú právomoci členských štátov, sa považujú za zmrazené už prostredníctvom aktov napadnutých v rámci žalôb vo veciach T-301/22, Aven/Rada, T-304/22, Fridman/Rada, a T-333/22, Chan/Rada. Žalobcovia preto podľa nej nemajú iný záujem na podaní tejto žaloby, než je obchádzať reštriktívne opatrenia, ktoré sa ich týkajú, s očakávaním, že v tom budú môcť pokračovať na základe tejto žaloby.

22 Lotyšská republika na pojednávaní uviedla, že napadnuté ustanovenia sa týkajú kategórie osôb vymedzených všeobecným a abstraktným spôsobom a že žalobcovia neuviedli žiadnu inú okolnosť, ktorá by potvrdzovala, že sú napadnutým aktom individualizovaní alebo dotknutí viac než ostatné osoby patriace do tejto kategórie.

23 Žalobcovia spochybňujú túto argumentáciu.

24 Treba pripomenúť, že podľa článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ akákoľvek fyzická alebo právnická osoba môže za podmienok ustanovených v prvom a druhom odseku podať žalobu proti aktom, ktoré sú jej určené (prvá časť vety) alebo ktoré sa jej priamo a osobne týkajú (druhá časť vety), ako aj voči regulačným aktom, ktoré sa jej priamo týkajú a nevyžadujú vykonávacie opatrenia (tretia časť vety).

25 Podmienka priamej dotknutosti je spoločná pre druhú a tretiu časť vety článku 263 štvrtého odseku ZFEÚ a podľa judikatúry má v každej z týchto častí vety rovnaký význam (pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. júla 2022, Nord Stream 2/Parlament a Rada, C-348/20 P, EU:C:2022:548, bod 73). Podľa ustálenej judikatúry podmienka, podľa ktorej musí byť fyzická alebo právnická osoba priamo dotknutá opatrením, ktoré je predmetom žaloby, si vyžaduje splnenie dvoch kumulatívnych kritérií, a to, aby napadnuté opatrenie jednak priamo vyvolávalo účinky na právne postavenie tejto osoby a jednak neponechávalo žiadny priestor na voľnú úvahu subjektom povereným jeho uplatňovaním, keďže toto vykonanie má úplne automatický charakter a vyplýva zo samotnej právnej úpravy Únie bez uplatnenia iných sprostredkujúcich ustanovení [pozri rozsudok z 22. júna 2021, Venezuela/Rada (Dotknutosť tretieho štátu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 61 a citovanú judikatúru; rozsudok z 13. septembra 2018, Rosneft a i./Rada, T-715/14, neuverejnený, EU:T:2018:544, bod 65].

26 Navyše podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora výraz „ktoré nevyžadujú vykonávacie opatrenia“ v zmysle článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ treba vykladať vzhľadom na cieľ tohto ustanovenia, ktorý spočíva, ako vyplýva z jeho genézy, v snahe vyhnúť sa tomu, aby jednotlivec musel porušiť právo, aby sa potom mohol obrátiť na súd. Ak teda regulačný akt má priame účinky na právnu situáciu fyzickej alebo právnickej osoby bez toho, aby si to vyžadovalo vykonávacie opatrenie, táto osoba by mohla byť zbavená účinnej súdnej ochrany, keby nemala k dispozícii možnosť priamo sa obrátiť na súd Únie s cieľom napadnúť platnosť tohto regulačného aktu. V prípade neexistencie vykonávacích opatrení totiž fyzická alebo právnická osoba, hoci priamo dotknutá predmetným aktom, by sa mohla domôcť súdneho preskúmania tohto aktu len po tom, ako porušila ustanovenia uvedeného aktu tak, že by sa odvolávala na protiprávnosť týchto ustanovení v rámci druhov súdnych konaní, ktoré môže využiť pred vnútroštátnymi súdmi (rozsudky z 19. decembra 2013, Telefónica/Komisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, bod 27, a zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 58). Súdny dvor okrem toho opakovane rozhodol, že na účely posúdenia toho, či regulačný akt vyžaduje vykonávacie opatrenia, je potrebné vychádzať z postavenia osoby, ktorá sa odvoláva na právo podať žalobu na základe článku 263 štvrtého odseku tretej časti vety ZFEÚ (pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisia, Komisia/Scuola Elementare Maria Montessori a Komisia/Ferracci, C-622/16 P až C-624/16 P, EU:C:2018:873, bod 61 a citovanú judikatúru).

27 V prejednávanej veci majú napadnuté ustanovenia regulačnú povahu v zmysle článku 263 štvrtého odseku poslednej časti vety ZFEÚ, keďže sú všeobecne záväzné a boli prijaté na základe článku 215 ZFEÚ v súlade s nelegislatívnym postupom stanoveným v tomto ustanovení [pozri v tomto zmysle rozsudok z 22. júna 2021, Venezuela/Rada (Dotknutosť tretieho štátu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, bod 92].

28 Okrem toho napadnuté ustanovenia sa týkajú fyzických alebo právnických osôb, subjektov alebo orgánov zapísaných do zoznamu uvedeného v prílohe I nariadenia č. 269/2014 v znení zmien.

29 V čase podania ich žaloby boli mená žalobcov uvedené v tejto prílohe I od 28. februára 2022, pokiaľ ide o P. Avena a M. Fridmana, a od 15. marca 2022, pokiaľ ide o G. Chana (pozri bod 7 vyššie).

30 Preto od 21. júla 2022, keď nadobudlo účinnosť napadnuté nariadenie, sa na žalobcov vzťahujú predmetné povinnosti, a to povinnosť do 1. septembra 2022 nahlásiť svoje finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje a povinnosť spolupracovať s príslušnými vnútroštátnymi orgánmi podľa článku 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien. Navyše podľa článku 9 ods. 3 toho istého nariadenia sa nedodržanie uvedených povinností považuje za účasť na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie reštriktívnych opatrení na zmrazenie finančných prostriedkov.

31 Treba teda konštatovať, že napadnuté ustanovenia sa žalobcov priamo dotýkajú, keďže priamo ovplyvňujú ich právne postavenie. Povinnosti oznamovania a spolupráce, ako aj účinky ich nedodržania sa totiž uplatňujú na žalobcov ako na osoby zapísané na zozname nachádzajúcom sa v prílohe I nariadenia č. 269/2014 v čase nadobudnutia účinnosti uvedených ustanovení. Okrem toho uplatnenie týchto ustanovení voči žalobcom si nevyžaduje prijatie žiadneho vykonávacieho opatrenia na úrovni Únie alebo členských štátov, čo Rada pripustila na pojednávaní, a neponecháva nijaký priestor na voľnú úvahu subjektom povereným jeho vykonaním, v dôsledku čoho sa úplne automaticky dotýkajú právneho postavenia žalobcov.

32 Z toho vyplýva, že napadnuté ustanovenia predstavujú regulačné akty, ktoré sa priamo týkajú žalobcov a nevyžadujú si vykonávacie opatrenia v zmysle uplatniteľnej judikatúry.

33 Odkaz Rady na rozsudok z 28. januára 2016, Azarov/Rada (T-332/14, neuverejnený, EU:T:2016:48, body 59 a 60), a výsledná neprípustnosť z dôvodu neexistencie priamej dotknutosti žalobcu, o ktorej sa rozhodlo v uvedenom rozsudku, nevyvracajú toto konštatovanie. V uvedenom rozsudku bola totiž žaloba podaná predovšetkým proti aktom, ktorými sa zmenili kritériá označenia na účely zmrazenia finančných prostriedkov týkajúce sa osôb zodpovedných za spreneveru ukrajinských štátnych finančných prostriedkov. Všeobecný súd rozhodol, že je neprípustná v rozsahu, v akom sa týka uvedených aktov, keďže tieto akty v podstate vyvolávajú právne účinky len voči všeobecne a abstraktne vymedzeným kategóriám osôb a subjektov a netýkajú sa ani osobne, ani priamo žalobcu v uvedenej veci.

34 V prejednávanej veci majú naopak napadnuté ustanovenia priame a okamžité účinky na právne postavenie žalobcov bez toho, aby si vyžadovali prijatie vykonávacích opatrení orgánmi poverenými plnením uvedených povinností. Žalobcom by tak hrozilo, že by boli zbavení účinnej súdnej ochrany, ak by nemali k dispozícii prostriedok nápravy pred súdom Únie na účely spochybnenia zákonnosti uvedených ustanovení.

35 Žalobcovia majú preto aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o neplatnosť napadnutých ustanovení.

36 Belgické kráľovstvo tvrdí, že žalobcovia nemajú záujem na podaní žaloby, na základe ktorej sa začalo toto konanie, keďže všetky ich aktíva už mali byť zmrazené, okrem záujmu obchádzať reštriktívne opatrenia, ktoré sa ich týkajú, s očakávaním, že v tom budú môcť pokračovať na základe tejto žaloby.

37 Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry prípustnosť žaloby o neplatnosť podanej fyzickou alebo právnickou osobou je podmienená tým, že táto osoba má právny záujem na zrušení napadnutého aktu. Predpokladom takéhoto záujmu je, že samotné zrušenie tohto aktu musí byť spôsobilé vyvolať právne následky a že žaloba musí byť spôsobilá svojím výsledkom priniesť prospech tomu, kto ju podal (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2014, Stichting Woonlinie a i./Komisia, C-133/12 P, EU:C:2014:105, bod 54 a citovanú judikatúru, a uznesenie z 18. januára 2023, Seifert/Rada, T-166/22, neuverejnené, EU:T:2023:13, bod 22 a citovanú judikatúru). Záujem žalobcu na konaní musí existovať a byť skutočný a nemôže sa týkať budúcej a hypotetickej situácie (pozri rozsudok zo 17. septembra 2015, Mory a i./Rada, C-33/14 P, EU:C:2015:609, bod 56 a citovaná judikatúra).

38 V prejednávanej veci si však bez ohľadu na skutočnosť, či žalobcovia alebo iné osoby oznámili alebo zmrazili dotknuté finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje alebo nie a či prípadne spolupracovali s príslušnými orgánmi, alebo či uvedené finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje boli alebo neboli zmrazené, si zachovávajú záujem na zrušení napadnutých ustanovení, ktoré im ukladajú povinnosti oznámenia a spolupráce, ktorých nedodržanie pre nich môže mať závažné dôsledky. Záujem na konaní totiž nezaniká z dôvodu, že žalobca si splnil povinnosti, ktoré spochybňuje (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. septembra 1985, Hoogovens Groep/Komisia, 172/83 a 226/83, EU:C:1985:355, bod 19, a z 15. decembra 1999, Kesko/Komisia, T-22/97, EU:T:1999:327, body 55 až 65), ani z dôvodu, že ich splnila tretia osoba (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. marca 1979, Simmenthal/Komisia, 92/78, EU:C:1979:53, bod 32). V dôsledku toho záujem žalobcov na konaní zostáva preukázaný bez toho, aby museli preukázať, ako to naznačuje tvrdenie Belgického kráľovstva, že porušili svoje povinnosti. Tvrdenie Belgického kráľovstva sa preto musí odmietnuť.

39 Okrem toho je nesporné, že dodržanie oznamovacej povinnosti nemá za následok zánik všetkých povinností stanovených napadnutými ustanoveniami. Po oznámení finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov príslušnému vnútroštátnemu orgánu totiž článok 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien ukladá osobám, ktoré oznámili finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje, ktoré vlastnia, držia alebo kontrolujú, povinnosť spolupracovať s týmto vnútroštátnym orgánom na účely akéhokoľvek overenia. Z toho vyplýva, že žalobcovia si zachovávajú skutočne existujúci záujem na konaní proti ustanoveniam článku 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien.

40 Pokiaľ ide o ustanovenia článku 9 ods. 3 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien, kvalifikácia účasti na obchádzaní reštriktívnych opatrení, ktorú stanovujú, je neoddeliteľnou súčasťou povinností stanovených v článku 9 ods. 2 tohto nariadenia, v dôsledku čoho žalobcovia majú skutočne existujúci záujem na konaní proti týmto ustanoveniam.

41 Tvrdenie Belgického kráľovstva, podľa ktorého žalobcovia nemajú záujem na podaní tejto žaloby, musí byť preto odmietnuté.

42 Zo všetkého, čo bolo uvedené vyššie, vyplýva, že táto žaloba je prípustná.

O veci samej

43 Žalobcovia uvádzajú dva žalobné dôvody, z ktorých prvý je založený na neexistencii právneho základu a porušení článku 215 ZFEÚ, ako aj porušení zásad proporcionality a právnej istoty a druhý na neexistencii právneho základu a porušení článkov 4, 5, 25 a 40 ZEÚ, ako aj článkov 3, 4, 82, 83 a 215 ZFEÚ z dôvodu, že Rada sa ustanovila za trestnoprávneho zákonodarcu.

O prvom žalobnom dôvode založenom na neexistencii právneho základu a porušení článku 215 ZFEÚ, ako aj porušení zásad proporcionality a právnej istoty

44 Žalobcovia v podstate tvrdia, že hoci znenie článku 215 ZFEÚ nie je taxatívne, treba ho vykladať reštriktívne a Rada nesmie uložiť pozitívne povinnosti osobám sankcionovaným na základe tohto ustanovenia. Povinnosť odhaliť zloženie ich majetku je podľa nich formou sankcie a nie „reštriktívnym opatrením“ v zmysle článku 215 ZFEÚ. Navyše aj za predpokladu, že by Rada mohla uložiť pozitívne povinnosti, predmetné povinnosti oznámenia a spolupráce podľa nich prekračujú jej právomoc *ratione materiae*.

45 Okrem toho tvrdia, že predmetné povinnosti zasahujú do súkromia, sú excesívne a neisté, pretože vychádzajú z vágnych a neurčitých pojmov. Podľa nich tiež majú extrateritoriálny dosah.

46 Rada podporovaná Belgickým kráľovstvom, Lotyšskou republikou a Komisiou spochybňuje túto argumentáciu.

47 Treba pripomenúť, že podľa článku 24 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ spoločná zahraničná a bezpečnostná politika (SZBP) podlieha osobitným pravidlám a postupom a „vymedzuje a vykonáva ju jednomyseľne Európska rada a Rada s výnimkou prípadov, keď sa v zmluvách ustanovuje inak“. Okrem toho túto politiku vykonávajú vysoký predstaviteľ a členské štáty v súlade so Zmluvami. V súlade s článkom 29 ZEÚ Rada „prijíma rozhodnutia, ktoré vymedzujú pozíciu Únie k určitej záležitosti geografickej alebo vecnej povahy“.

48 Reštriktívne opatrenia sú v rámci SZBP prijímané rozhodnutím Rady schváleným jednomyseľne, prijatým na základe článku 29 ZEÚ, a ich vykonávanie sa v rámci Zmluvy o FEÚ uskutočňuje prostredníctvom nariadenia prijatého na základe článku 215 ZFEÚ Radou, ktorá rozhoduje kvalifikovanou väčšinou na základe spoločného návrhu vysokého predstaviteľa a Komisie. Na jednej strane sa článok 215 ods. 1 ZFEÚ týka prijatia opatrení Rady, nevyhnutných na čiastočné alebo úplné prerušenie alebo obmedzenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými tretími štátmi, stanovené rozhodnutím prijatým v súlade s kapitolou 2 hlavy V Zmluvy o EÚ. Na druhej strane podľa článku 215 ods. 2 ZFEÚ ak tak ustanovuje rozhodnutie prijaté v súlade s kapitolou 2 hlavy V Zmluvy o EÚ, Rada môže v súlade s postupom uvedeným v odseku 1 prijať reštriktívne opatrenia voči fyzickým alebo právnickým osobám, skupinám alebo neštátnym subjektom.

49 Podľa judikatúry z článkov 24 a 29 ZEÚ vyplýva, že Rada sa vo všeobecnosti snaží na základe jednomyseľného rozhodovania definovať predmet reštriktívnych opatrení, ktoré Únia prijíma v oblasti SZBP. S prihliadnutím na široký rozsah účelov a cieľov SZBP, ako sú vyjadrené v článku 3 ods. 5 ZEÚ a článku 21 ZEÚ, ako aj v osobitných ustanoveniach týkajúcich sa SZBP, uvedených najmä v článkoch 23 a 24 ZEÚ, disponuje Rada širokými právomocami pri definovaní tohto predmetu (rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 88).

50 Pokiaľ ide o článok 215 ZFEÚ, ktorý stanovuje prepojenie medzi cieľmi Zmluvy o EÚ v oblasti SZBP a činnosťami Únie zahŕňajúcimi hospodárske opatrenia patriace do pôsobnosti Zmluvy o FEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. júla 2012, Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, bod 59), umožňuje, aby Rada prijala kvalifikovanou väčšinou na základe spoločného návrhu vysokého predstaviteľa Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a Komisie nariadenia na vykonanie reštriktívnych opatrení, ak tieto spadajú do pôsobnosti Zmluvy o FEÚ, ako aj predovšetkým na zabezpečenie jednotného uplatňovania vo všetkých členských štátoch (rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 89).

51 Rozhodnutia prijaté na základe článku 29 ZEÚ tak určujú pozíciu Únie, pokiaľ ide o reštriktívne opatrenia, ktoré sa majú prijať, zatiaľ čo nariadenia prijaté na základe článku 215 ZFEÚ sa vzhľadom na svoje ciele a obsah viažu na uvedené rozhodnutia a predstavujú nástroj na ich vykonanie na úrovni Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. júla 2012, Parlament/Rada, C-130/10, EU:C:2012:472, body 72 a 76, a z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 90).

52 V prejednávanej veci boli napadnuté ustanovenia prijaté na základe článku 215 ZFEÚ, presnejšie článku 215 ods. 2 ZFEÚ, ako to okrem iného uznávajú hlavní účastníci konania.

53 Treba pripomenúť, že podľa odôvodnenia 5 napadnutého nariadenia boli napadnuté ustanovenia prijaté s cieľom napraviť „stále komplexnejšie systémy [umožňujúce] vyhýbani[e] sa sankciám, ktoré bránia… vykonávaniu [reštriktívnych opatrení]“. Preto s cieľom zabezpečiť účinné a jednotné vykonávanie tohto nariadenia Rada zdôraznila, že „je potrebné uložiť povinnosť označeným osobám a subjektom, ktoré majú aktíva v rámci [právomocí členského štátu], aby tieto aktíva oznamovali a spolupracovali s príslušným orgánom pri overovaní tohto oznamovania“.

54 V tejto súvislosti Rada na jednej strane zdôraznila, že v porovnaní s režimami reštriktívnych opatrení, uplatňovanými vzhľadom na situáciu existujúcu v iných štátoch, nebol počet osôb, na ktoré sa vzťahujú reštriktívne opatrenia prijaté v rámci režimu týkajúceho sa situácie na Ukrajine, nikdy taký veľký, a na druhej strane, že tieto reštriktívne opatrenia boli obchádzané alebo dokonca porušované, aby sa zabránilo ich účinnému uplatňovaniu. Navyše, ako vyplýva z diskusií na pojednávaní, prijatie predmetných povinností bolo tiež odôvodnené okolnosťou, že predtým len málo členských štátov prijalo vnútroštátne ustanovenia upravujúce takéto povinnosti, najmä povinnosť oznámenia.

55 Z toho vyplýva, že napadnuté ustanovenia boli v prejednávanej veci zavedené s cieľom zabezpečiť jednotné uplatňovanie nariadenia č. 269/2014 na území Únie a zabrániť stratégiám obchádzania reštriktívnych opatrení, ktoré bolo možné dosiahnuť najmä prostredníctvom použitia zložitých právnych a finančných postupov.

56 Nepredstavujú teda reštriktívne opatrenia ako také, ale opatrenia, ktoré sa viažu na rozhodnutie 2014/145, keďže na úrovni Únie môžu zabezpečiť účinné a jednotné uplatňovanie reštriktívnych opatrení stanovených uvedeným rozhodnutím.

57 Z toho vyplýva, že Rada oprávnene prijala napadnuté ustanovenia na základe článku 215 ZFEÚ.

58 Tvrdenia žalobcov toto konštatovanie nevyvracajú.

59 Po prvé žalobcovia tvrdia, že Rada nemôže ukladať pozitívne povinnosti osobám sankcionovaným na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ.

60 Hoci, ako zdôrazňujú žalobcovia, Rada nemá úplnú voľnosť pri prijímaní opatrení, ktoré si želá v oblasti SZBP, článok 215 ZFEÚ nemá obmedzujúci charakter, ako to pripúšťajú žalobcovia. Samotný odkaz na reštriktívne opatrenia uvedený v článku 215 ods. 2 ZFEÚ však nemá za následok obmedzenie opatrení stanovených v uvedenom ustanovení na povinnosti zdržať sa konania. Ako totiž bolo pripomenuté v bode 50 vyššie, cieľom tohto ustanovenia je umožniť Rade vykonať rozhodnutie prijaté v oblasti SZBP s cieľom zabezpečiť jeho jednotné uplatňovanie vo všetkých členských štátoch. Hoci sa teda reštriktívne opatrenia v zásade vyznačujú zákazmi alebo obmedzeniami, ich vykonávanie môže zahŕňať povinnosti konať, ako sú tie v prejednávanej veci, ktoré v zásade nemožno vylúčiť len z toho dôvodu, že ide o pozitívne povinnosti.

61 Po druhé tvrdenie žalobcov, podľa ktorého napadnuté ustanovenia, najmä povinnosť odhaliť, z čoho sa skladá ich majetok, sú formou sankcie, a nie reštriktívnym opatrením, treba zamietnuť.

62 Na jednej strane totiž z bodov 52 až 57 vyššie vyplýva, že napadnuté ustanovenia ukladajú povinnosť oznámiť finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje a povinnosť spolupráce, ktoré nepredstavujú sankcie, ale opatrenia, ktorých cieľom je vykonanie reštriktívnych opatrení na zmrazenie finančných prostriedkov. Na druhej strane tieto ustanovenia samy osebe nezavádzajú sankcie. Je pravda, že ako zdôrazňujú žalobcovia, odsek 3 článku 9 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien stanovuje, že nesplnenie týchto povinností oznámenia a spolupráce sa považuje za účasť na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie opatrení na zmrazenie finančných prostriedkov, pričom samotná je zakázaná odsekom 1 toho istého článku 9. Toto ustanovenie však právne kvalifikuje nesplnenie uvedených povinností bez toho, aby stanovovalo sankciu.

63 Z toho vyplýva, že tvrdenie žalobcov, podľa ktorého napadnuté ustanovenia predstavujú formu sankcie, treba zamietnuť.

64 Po tretie, ako uvádzajú žalobcovia, tieto povinnosti sú vo vzťahu k nim nové, ako to bolo uvedené na pojednávaní.

65 Článok 215 ods. 2 ZFEÚ však umožňuje, aby Rada prijala takéto pozitívne povinnosti, hoci aj nové vo vzťahu k nim, keďže súvisia s reštriktívnymi opatreniami vzťahujúcimi sa na žalobcov, vzhľadom na to, že môžu viesť k vykonaniu takýchto opatrení vo všetkých členských štátoch s cieľom zabezpečiť ich účinné a jednotné uplatňovanie v situácii, ktorá sa tak ako v prejednávanej veci vyznačuje rastúcou zložitosťou postupov umožňujúcich osobám a subjektom, na ktoré sa vzťahujú tieto reštriktívne opatrenia, vyhnúť sa sankciám.

66 Z vyššie uvedeného vyplýva, že napadnuté ustanovenia nepredstavujú sankcie, ale opatrenia, ktoré zabezpečujú vykonanie reštriktívnych opatrení, ktoré boli oprávnene prijaté na základe článku 215 ods. 2 ZFEÚ. Žalobcovia teda nesprávne tvrdia, že Rada nemá na základe tohto ustanovenia právomoc *ratione materiae* prijať predmetné povinnosti.

67 Po štvrté žalobcovia tvrdia, že predmetné povinnosti oznámenia a spolupráce zasahujú do ich súkromia, ktorého podstatnou zložkou je majetok, a sú excesívne z dôvodu, že „presahujú samotný majetok sankcionovaných osôb“. Tvrdia tiež, že cieľ zabezpečiť účinnosť reštriktívnych opatrení nemôže odôvodniť uloženie takýchto povinností osobám, na ktoré sa vzťahujú uvedené opatrenia.

68 Treba pripomenúť, že základné práva nie sú absolútnou výsadou a ich výkon môže podliehať obmedzeniam odôvodneným cieľmi všeobecného záujmu, ktoré sleduje Únia, pokiaľ takéto obmedzenia skutočne zodpovedajú uvedeným cieľom všeobecného záujmu a vzhľadom na

sledovaný cieľ nepredstavujú neprimeraný a netolerovateľný zásah, ktorý by narušil samotnú podstatu takto zaručených práv (rozsudky z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 148, a z 27. júla 2022, RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, bod 220).

69 Na to, aby bol zásah do základných práv, o ktorý ide, v súlade s právom Únie, musí byť stanovený zákonom, rešpektovať podstatu uvedených práv, sledovať cieľ všeobecného záujmu uznaný ako taký Úniou a nesmie byť neprimeraný (pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. júla 2022, RT France/Rada, T-125/22, EU:T:2022:483, body 145 a 222 a citovanú judikatúru).

70 Po prvé v prejednávanej veci sú predmetné povinnosti „stanovené zákonom“, pretože sú uvedené v napadnutom nariadení, ktoré má jasný právny základ v práve Únie, konkrétne článok 215 ZFEÚ, ako aj dostatočnú predvídateľnosť.

71 Po druhé predmetné povinnosti, obmedzujúce sa na finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje podliehajúce právomoci členského štátu, sú uložené žalobcom z dôvodu, že ich mená sú uvedené v prílohe I nariadenia č. 269/2014 v znení zmien, a preto podliehajú opatreniam na zmrazenie finančných prostriedkov. Keďže je však zápis ich mien dočasným a zvrátiteľným opatrením, ktoré je predmetom neustáleho sledovania, predmetné povinnosti, ktoré súvisia s týmto zápisom ich mien, majú samy osebe dočasný a zvrátiteľný charakter. Preto sa treba domnievať, že uvedené povinnosti nezasahujú do podstaty uvádzaného práva na súkromie.

72 Po tretie cieľom reštriktívnych opatrení je zvýšiť cenu za konanie Ruskej federácie, ktorým chce narušiť územnú celistvosť, zvrchovanosť a nezávislosť Ukrajiny, podporiť mierové riešenie krízy a zachovať mier a medzinárodnú bezpečnosť v súlade s cieľmi vonkajšej činnosti Únie uvedenými v článku 21 ZEÚ. V tejto súvislosti je cieľom predmetných povinností umožniť identifikáciu finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov, ktoré vlastnia, držia alebo kontrolujú osoby a subjekty, na ktoré sa vzťahujú reštriktívne opatrenia, a tým účinne a jednotne vykonávať uvedené opatrenia, čo predstavuje cieľ, ktorý patrí do rámca všeobecnejšieho cieľa reštriktívnych opatrení. Význam takto sledovaných cieľov môže odôvodniť negatívne dôsledky súvisiace so zásahom do práva na súkromie, ktorý uvádzajú žalobcovia.

73 Po štvrté, pokiaľ ide o primeranosť a nevyhnutnosť predmetných povinností, treba uviesť, že ako zdôrazňujú Rada, Belgické kráľovstvo, Lotyšská republika a Komisia, nové spôsoby vykonávania reštriktívnych opatrení boli odôvodnené nevyhnutnosťou zabezpečiť účinnosť a jednotné uplatňovanie režimu reštriktívnych opatrení týkajúcich sa situácie na Ukrajine, najmä vzhľadom na obchádzanie reštriktívnych opatrení vyplývajúce zo zavedenia čoraz zložitejších postupov. Rada v tejto súvislosti poukazuje na množstvo spôsobov obchádzania prostredníctvom skrytých aktív použitím rodinných príslušníkov, schránkových spoločností alebo nominálnych vlastníkov. Komisia tiež zdôraznila závažnosť situácie na Ukrajine, bezprecedentné riziká pre bezpečnosť Únie a jej členských štátov a skutočnosť, že režim reštriktívnych opatrení voči Ruskej federácii nadobudol doposiaľ nepoznaný rozmer vzhľadom na počet osôb a subjektov, na ktoré sa vzťahujú uvedené opatrenia, veľkosť finančných prostriedkov a hospodárskych zdrojov, na ktoré sa vzťahujú opatrenia na zmrazenie finančných prostriedkov, a na rastúcu zložitosť právnych a finančných postupov, v ktorých sú tieto finančné prostriedky a hospodárske zdroje držané alebo kontrolované, čo mimoriadne sťažuje ich identifikáciu príslušnými vnútroštátnymi orgánmi. Okrem toho žalobcovia nepreukázali možnosť alternatívnych a menej obmedzujúcich opatrení, ktoré by umožnili rovnako účinne dosiahnuť sledované ciele. Predmetné povinnosti oznámenia a spolupráce sa teda javia ako vhodné a zároveň nevyhnutné na vykonanie zmrazenia finančných prostriedkov.

74 Pokiaľ ide konkrétnejšie o primeranosť predmetných povinností, vyváženie dotknutých záujmov preukazuje, že závažné nevýhody, ktoré z nich pre žalobcov vyplývajú, nie sú neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom všeobecného záujmu, pripomenutým v bode 72 vyššie. Vzhľadom na prvoradý význam týchto cieľov sledovaných reštriktívnymi opatreniami a na skutočnosť, že sporné povinnosti môžu zabezpečiť účinné a jednotné vykonanie uvedených opatrení, totiž uvádzaný zásah do súkromia žalobcov nemožno považovať za neprimeraný.

75 Z toho vyplýva, že tvrdenia žalobcov týkajúce sa neprimeranosti predmetných povinností, najmä pokiaľ ide o ich súkromie, treba odmietnuť.

76 Pokiaľ ide napokon o tvrdenie žalobcov, že sporné povinnosti sú excesívne z dôvodu, že presahujú samotný majetok sankcionovaných osôb, treba konštatovať, že nie je ničím podložené, a preto ho treba odmietnuť.

77 Po piate žalobcovia tvrdia, že sporné povinnosti porušujú zásadu právnej istoty z dôvodu, že spočívajú na vágnych a neurčitých pojmoch, najmä pokiaľ ide o obsah pojmu „kontrola“.

78 Treba pripomenúť, že zásada právnej istoty vyžaduje, aby právna úprava Únie bola zrozumiteľná a presná a aby jej uplatnenie bolo predvídateľné pre všetkých, ktorých sa týka (rozsudky z 5. marca 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Rada, C-585/13 P, EU:C:2015:145, bod 93; pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. novembra 2023, OT/Rada, T-193/22, EU:T:2023:716, bod 42).

79 V prejednávanej veci musia osoby, na ktoré sa vzťahuje zmrazenie finančných prostriedkov, podľa článku 9 ods. 2 písm. a) nariadenia č. 269/2014 oznámiť „finančné prostriedky a hospodárske zdroje v rámci [právomoci] členského štátu, ktoré im patria alebo ktoré majú v držbe alebo pod kontrolou, príslušnému orgánu členského štátu, v ktorom sa tieto finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje nachádzajú“.

80 Pritom sa nezdá, že by použitie pojmov vlastníctvo, držba alebo kontrola v ustanoveniach článku 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien bolo poznačené takou nejednoznačnosťou, že by to neumožňovala osobám, na ktoré sa vzťahujú opatrenia na zmrazenie finančných prostriedkov, vyriešiť s dostatočnou istotou prípadné pochybnosti o rozsahu alebo význame týchto pojmov. Pokiaľ ide v tejto súvislosti o obchodné spoločnosti v osobitnom kontexte reštriktívnych opatrení, už bolo rozhodnuté, že spoločnosť možno kvalifikovať ako „spoločnosť vo vlastníctve alebo pod kontrolou iného subjektu“ vtedy, ak sa nachádza v situácii, v ktorej je tento iný subjekt schopný ovplyvniť jej voľby, a to aj v prípade neexistencie akejkoľvek právnej alebo majetkovej väzby alebo väzby vkladu do základného imania medzi týmito dvoma hospodárskymi subjektmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 10. septembra 2019, HTTS/Rada, C-123/18 P, EU:C:2019:694, bod 75).

81 Z toho vyplýva, že z odkazu v článku 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien na pojmy vlastníctvo, držba alebo kontrola finančných prostriedkov alebo hospodárskych zdrojov vyplýva dostatočne jasným a zrozumiteľným spôsobom, čo tieto pojmy zahŕňajú, na to, aby sa dotknutým osobám umožnilo dosiahnuť súlad s povinnosťou oznámenia.

82 Po šieste žalobcovia tvrdia, že predmetné povinnosti majú extrateritoriálny dosah, keďže osobu, na ktorú sa vzťahujú reštriktívne opatrenia a ktorá sa nachádza mimo Únie, možno postihnúť, ak neodpovie na otázku vnútroštátneho orgánu.

83 Treba pripomenúť, že podľa článku 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien sú žalobcovia povinní na jednej strane oznámiť svoje finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje, na ktoré sa vzťahuje právomoc členského štátu, príslušnému orgánu členského štátu, v ktorom sa tieto finančné prostriedky alebo hospodárske zdroje nachádzajú, a na druhej strane spolupracovať s uvedeným orgánom na účely overenia informácií. Z toho vyplýva, že na majetok, na ktorý sa nevzťahujú právomoci členského štátu, sa nevzťahujú ani uvedené povinnosti. Navyše pokiaľ ide o osoby nachádzajúce sa mimo Únie, je dotknutý len ich majetok nachádzajúci sa na území Únie, čo predstavuje dostatočnú väzbu s Úniou. Tvrdenie založené na extrateritoriálnom dosahu predmetných povinností sa preto musí odmietnuť.

84 Zo všetkého, čo bolo uvedené, vyplýva, že predmetné povinnosti nemajú charakter reštriktívnych opatrení, ale sú opatreniami spôsobilými zabezpečiť vykonanie reštriktívnych opatrení uplatňovaných na žalobcov. Vzhľadom na kontext a cieľ zabezpečiť účinnosť uvedených opatrení Rada prijatím napadnutých ustanovení neporušila ani rozsah svojich právomocí *ratione materiae*, ani zásadu proporcionality, ani zásadu právnej istoty.

85 Z toho vyplýva, že prvý žalobný dôvod musí byť zamietnutý ako nedôvodný.

O druhom žalobnom dôvode založenom na neexistencii právneho základu a porušení článkov 4, 5, 25 a 40 ZEÚ, ako aj článkov 3, 4, 82, 83 a 215 ZFEÚ z dôvodu, že Rada sa mala ustanoviť za trestnoprávneho zákonodarcu

86 Najskôr treba uviesť, že znenie druhého žalobného dôvodu uvádza, že napadnutým ustanoveniam chýba právny základ. Z preskúmania prvého žalobného dôvodu však vyplýva, že článok 215 ZFEÚ predstavuje relevantný právny základ napadnutých ustanovení v prejednávanej veci. Túto argumentáciu týkajúcu sa chýbajúceho právneho základu napadnutých ustanovení treba preto zamietnuť.

87 Pokiaľ ide o zostávajúcu časť druhého žalobného dôvodu, hoci žalobcovia uvádzajú porušenie rôznych ustanovení Zmluvy o EÚ a Zmluvy o FEÚ, svojou argumentáciou sa v podstate snažia preukázať, že Rada prijatím napadnutých ustanovení napriek tomu, že vedela, že 25 z 27 členských štátov trestne stíhalo obchádzanie sankcií, sa povýšila na trestnoprávneho zákonodarcu, hoci táto právomoc prislúcha členským štátom.

88 Rada podporovaná Belgickým kráľovstvom, Lotyšskou republikou a Komisiou spochybňuje túto argumentáciu.

89 Treba pripomenúť, že pokiaľ ide o akty prijaté na základe ustanovenia patriaceho do oblasti SZBP, súdu Únie prináleží najmä na základe článku 40 ZEÚ, ako aj článku 275 druhého odseku prvej časti vety ZFEÚ dbať na to, aby uskutočňovaním tejto politiky nebolo dotknuté uplatňovanie postupov a príslušné právomoci inštitúcií, ako je stanovené Zmluvami v súvislosti s výkonom právomocí Únie podľa Zmluvy o FEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, bod 85 a citovanú judikatúru).

90 V prejednávanej veci článok 9 ods. 2 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien zavádza predmetné povinnosti oznámenia a spolupráce. Článok 9 ods. 3 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien stanovuje, že nesplnenie týchto povinností sa považuje za účasť na činnostiach, ktorých cieľom alebo dôsledkom je obchádzanie reštriktívnych opatrení. V tejto súvislosti odkazuje na článok 9 ods. 1 toho istého nariadenia, ktorý stanovuje zákaz vedomej a úmyselnej účasti na takýchto činnostiach obchádzania.

91 Tieto ustanovenia nemožno považovať za obsahujúce trestnoprávne ustanovenia, a to ani pri zohľadnení skutočnosti, že ako zdôrazňujú žalobcovia, v čase prijatia napadnutého nariadenia väčšina členských štátov trestne stíhala obchádzanie reštriktívnych opatrení.

92 V tejto súvislosti žalobcovia zdôrazňujú, že ako vyplýva z návrhu Komisie z 25. mája 2022 na rozhodnutie Rady o doplnení porušenia reštriktívnych opatrení Únie k oblastiam trestnej činnosti stanoveným v článku 83 ods. 1 [ZFEÚ] [COM(2022)247 final], Rada si bola vedomá toho, že obchádzanie sankcií bolo trestne postihované vo všetkých členských štátoch s výnimkou dvoch z nich. Z tejto okolnosti však nemožno vyvodiť, že prijatím napadnutých ustanovení Rada prinútila členské štáty trestne stíhať obchádzanie zmrazenia finančných prostriedkov. Skutočnosť, že v členských štátoch, ktoré už trestnoprávne postihovali obchádzanie reštriktívnych opatrení, sú sankcie uplatňované v prípade porušenia obidvoch predmetných povinností v dôsledku toho tiež trestnoprávne, totiž nevyplýva z napadnutých ustanovení, ale z voľby členských štátov v oblasti sankcií.

93 Tvrdenie, podľa ktorého Rada prijatím napadnutých ustanovení ustanovila povinnosti, ktoré patria do oblasti trestného práva, na úrovni Únie, a podľa ktorého sa tým povýšila na trestnoprávneho zákonodarcu, sa preto musí odmietnuť.

94 Na tomto konštatovaní nič nemení ani výklad článku 9 zmeneného nariadenia č. 269/2014 v znení zmien v spojení s článkom 15 toho istého nariadenia. Z článku 15 ods. 1 uvedeného nariadenia totiž vyplýva, že práve členské štáty stanovia režim sankcií, ktoré sa majú uplatňovať v prípade porušenia ustanovení uvedeného nariadenia, a prijmú všetky nevyhnutné opatrenia na zabezpečenie ich vykonania. Z toho vyplýva, že v prípade nedodržania predmetných povinností, kvalifikovaného ako obchádzanie reštriktívnych opatrení, zostáva určenie režimu sankcií „vrátane prípadných trestných sankcií“ (článok 15 ods. 1 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien) v právomoci členských štátov. Okrem toho povinnosť uložená členským štátom prijať režim sankcií v prípade nedodržania uvedených povinností sa svojimi cieľmi a obsahom viaže na rozhodnutie 2014/145, keďže jej cieľom je zabezpečiť účinnosť jednotného uplatňovania reštriktívnych opatrení upravených v tomto rozhodnutí. Navyše ustanovenia článku 15 uvedeného nariadenia ponechávajú vnútroštátnym orgánom úplnú slobodu, pokiaľ ide o výber trestnoprávnej alebo inej povahy sankcie spojenej s porušením uvedeného nariadenia.

95 Na tomto konštatovaní napokon nič nemení ani to, že 28. novembra 2022 bolo prijaté rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/2332 o určení porušenia reštriktívnych opatrení Únie za oblasť trestnej činnosti, ktorá spĺňa kritériá uvedené v článku 83 ods. 1 [ZFEÚ] (Ú. v. EÚ L 308, 2022, s. 18), ani to, že Komisia prijala 2. decembra 2022 návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o vymedzení trestných činov a sankcií v súvislosti s porušením reštriktívnych opatrení Únie [COM(2022) 684 final]. Okrem toho, že toto rozhodnutie a tento návrh 21. júla 2022, teda v deň prijatia napadnutých ustanovení, ešte neboli prijaté, treba uviesť, že tento legislatívny prístup smerujúci k harmonizácii trestného práva členských štátov sa odlišuje práve od legislatívneho prístupu napadnutého nariadenia v prejednávanej veci, založeného na článku 215 ods. 2 ZFEÚ, ktorého cieľom je len zabezpečiť účinné a jednotné vykonávanie nariadenia č. 269/2014. Na rozdiel od smernice, ktorá definuje trestné činy a trestnoprávne sankcie v prípade obchádzania reštriktívnych opatrení, prijatej na základe článku 83 ods. 1 ZFEÚ, ktorá zaväzuje členské štáty, ktorým je určená, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť v trestnoprávnej oblasti, režim sankcií stanovených v článku 15 ods. 1 nariadenia č. 269/2014 v znení zmien ponecháva členským štátom slobodný výber, pokiaľ ide o trestnoprávnu, správnu alebo občianskoprávnu povahu sankcií, ktoré majú byť prijaté v prípade porušenia zákazu obchádzania reštriktívnych opatrení.

96 Preto vzhľadom na to, že sporné povinnosti nepatria do trestnoprávnej oblasti, Rade nemožno vytýkať, že porušila článok 83 ZFEÚ, v dôsledku čoho na rozdiel od toho, čo tvrdia žalobcovia, Rada neporušila ani článok 40 ZEÚ.

97 Zo všetkého, čo bolo uvedené, vyplýva, že treba zamietnuť druhý žalobný dôvod, a teda aj žalobu ako celok.

O trovách

98 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže žalobcovia nemali vo veci úspech, je opodstatnené uložiť im povinnosť znášať svoje vlastné trovy konania a nahradiť trovy konania vynaložené Radou v súlade s jej návrhmi.

99 Podľa článku 138 ods. 1 rokovacieho poriadku členské štáty a inštitúcie, ktoré vstúpili do konania ako vedľajší účastníci, znášajú svoje vlastné trovy konania. V dôsledku toho Belgické kráľovstvo, Lotyšská republika a Komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (veľká komora)

rozhodol takto:

1. **Žaloba sa zamieta.**

2. **Michail Fridman, Pjotr Aven a German Chan znášajú svoje vlastné trovy konania a sú povinní nahradiť trovy konania vynaložené Radou Európskej únie.**

3. **Belgické kráľovstvo, Lotyšská republika a Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

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

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 11. septembra 2024.

Podpisy