Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 11. septembra 2024*

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine – Zamrznitev sredstev – Seznam oseb, subjektov in organov, za katere velja zamrznitev sredstev in gospodarskih virov – Uvrstitev imena tožečih strank na seznam – Obveznost poročanja o sredstvih ali gospodarskih virih, ki so v lasti ali posesti tožečih strank ali ki jih te nadzorujejo – Obveznost sodelovanja s pristojnim nacionalnim organom – Sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje omejevalnim ukrepom – Člen 9(2) in (3) Uredbe (EU) št. 269/2014 – Ničnostna tožba – Procesno upravičenje – Neposredno nanašanje – Predpis, ki ne potrebuje izvedbenega ukrepa – Pravni interes – Dopustnost – Pristojnost Sveta – Sorazmernost“

V zadevi T-635/22,

Mikhail Fridman, stanujoč v Londonu (Združeno kraljestvo),

Petr Aven, stanujoč v kraju Virginia Water (Združeno kraljestvo),

German Khan, stanujoč v Londonu,

ki jih zastopata T. Marembert in A. Bass, odvetnika,

tožeče stranke,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata S. Van Overmeire in J. Rurarz, agenta, skupaj z B. Maingainom, odvetnikom,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Belgije, ki jo zastopajo C. Pochet, M. Van Regemorter in L. Van den Broeck, agentke,

Republike Latvije, ki jo zastopata K. Pommere in J. Davidoviča, agentki,

ter

Evropske komisije, ki jo zastopajo H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea in L. Puccio, agenti,

* Jezik postopka: francoščina.

intervenienti,

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi M. van der Woude, predsednik, S. Papasavvas, D. Spielmann (poročevalec), sodnika, M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, sodnici, S. Gervasoni, L. Madise, sodnika, N. Półtorak, M. Brkan, sodnici, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, sodniki, S. Kingston, sodnica, T. Tóth in S. L. Kalėda, sodnika,

sodni tajnik: H. Eriksson, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 11. januarja 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Tožeče stranke, Mikhail Fridman, Petr Aven in German Khan, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlagajo razglasitev ničnosti Uredbe Sveta (EU) 2022/1273 z dne 21. julija 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2022, L 194, str. 1; v nadaljevanju: izpodbijana uredba) v delu, v katerem se nanaša nanje, natančneje izpodbijajo člen 1, točka 4, izpodbijane uredbe v delu, v katerem je s to določbo člen 9 Uredbe Sveta (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 6) spremenjen tako, da sta vanj vključeni obveznosti poročanja o sredstvih in sodelovanja s pristojnimi organi v zvezi s tem (člen 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena), in tako, da je nespoštovanje teh obveznosti izenačeno z izogibanjem ukrepom zamrznitve sredstev (člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena) (v nadaljevanju: izpodbijane določbe).

Dejansko stanje

2 Tožeče stranke so poslovneži, pri čemer imata M. Fridman in G. Khan rusko in izraelsko državljanstvo, P. Aven pa ima rusko in latvijsko državljanstvo.

3 Ruska federacija je marca 2014 priključila Avtonomno republiko Krim in mesto Sevastopol ter od takrat izvaja nadaljnje destabilizacijske ukrepe na vzhodu Ukrajine. Vzporedno s tem so proruska separatistična gibanja začela oborožene spopade z ukrajinsko vlado v regijah Doneck in Lugansk.

4 Svet Evropske unije je 17. marca 2014 zlasti na podlagi člena 29 PEU sprejel Sklep 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 16). Istega dne je na podlagi člena 215 PDEU sprejel Uredbo št. 269/2014. V naslednjih dneh so ruske oborožene sile po vsej Ukrajini začele vojne operacije, ki se nadaljujejo še danes.

5 Predsednik Ruske federacije je 21. februarja 2022 podpisal odlok o priznanju neodvisnosti in suverenosti samooklicanih „Ljudske republike Doneck“ in „Ljudske republike Lugansk“ ter ukazal, da se ruske oborožene sile napotijo na ti območji.

6 Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju: visoki predstavnik) je 22. februarja 2022 v imenu Evropske unije objavil izjavo, v kateri je obsodil ta dejanja, saj pomenijo hudo kršitev mednarodnega prava. Napovedal je, da se bo Unija na te zadnje kršitve Ruske federacije odzvala s takojšnjim sprejetjem dodatnih omejevalnih ukrepov.

7 Svet je v zvezi s tem sprejel več sklopov omejevalnih ukrepov. Imena tožečih strank so bila, kar zadeva P. Avena in M. Fridmana, s Sklepom Sveta (SZVP) 2022/337 z dne 28. februarja 2022 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2022, L 59, str. 1) in Izvedbeno uredbo Sveta (EU) 2022/336 z dne 28. februarja 2022 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2022, L 58, str. 1), oziroma, kar zadeva G. Khana, s Sklepom Sveta (SZVP) 2022/429 z dne 15. marca 2022 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2022, L 87 I, str. 44) in Izvedbeno uredbo Sveta (EU) 2022/427 z dne 15. marca 2022 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2022, L 87 I, str. 1) dodana na seznama oseb, subjektov in organov, za katere veljajo omejevalni ukrepi, iz Priloge k Sklepu 2014/145 in Priloge I k Uredbi št. 269/2014, nato pa so bila zaporedoma ohranjena na teh seznamih. Ti omejevalni ukrepi so bili predmet ničnostnih tožb pred Splošnim sodiščem (zadeve T-301/22, Aven/Svet, T-304/22, Fridman/Svet, in T-333/22, Khan/Svetu).

8 Ob sprejetju aktov, navedenih v točki 7 zgoraj, je člen 2 Uredbe št. 269/2014 določal:

„1. Zamrznejo se vsa finančna sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi ali z njimi povezane fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I.

2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom ali z njimi povezanim fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom s seznama iz Priloge I ne smejo biti neposredno ali posredno dana na razpolago ali v njihovo korist nikakršna finančna sredstva ali gospodarski viri.“

9 Člen 9 navedene uredbe je določal, da je „[p]repovedano […] zavestno in namerno sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izognitev ukrepom iz člena 2“.

10 Člen 15 iste uredbe je določal:

„1. Države članice sprejmejo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se zagotovi njihovo izvajanje. Predpisane kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

2. Države članice po začetku veljavnosti te uredbe nemudoma uradno obvestijo Komisijo o pravilih iz odstavka 1 in jo uradno obveščajo o vseh naknadnih spremembah.“

11 Svet je 3. junija 2022 sprejel Uredbo (EU) o spremembi Uredbe št. 269/2014 (UL 2022, L 153, str. 75), pri čemer je med drugim menil, da je primerno pojasniti in okrepiti določbe o nacionalnih kaznih za kršitev ukrepov iz navedene uredbe (uvodna izjava 2 Uredbe 2022/880).

12 Člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, določa:

„Države članice sprejmejo pravila o kaznih, po potrebi vključno s kazenskimi sankcijami, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev njihovega

izvajanja. Predpisane kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice določijo tudi ustrezne ukrepe za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s takimi kršitvami.“

13 Svet je 21. julija 2022 zlasti na podlagi člena 29 PEU sprejel Sklep (SZVP) 2022/1272 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2022, L 193, str. 219). S tem sklepom je uvedel dodatna odstopanja od zamrznitve sredstev ter prepovedi dajanja sredstev in gospodarskih virov na razpolago osebam in subjektom, uvrščenim na seznam.

14 Istega dne je bila sprejeta izpodbijana uredba, med drugim na podlagi člena 215 PDEU. V uvodni izjavi 5 te uredbe je navedeno:

„Za zagotovitev učinkovitega in enotnega izvajanja Uredbe (EU) št. 269/2014 ter glede na vse večjo zapletenost sistemov izogibanja sankcij, ki ovirajo takšno izvajanje, je nujno od določenih oseb in subjektov, ki imajo sredstva pod pristojnostjo države članice, zahtevati, da prijavijo ta sredstva in sodelujejo s pristojnim organom pri preverjanju te prijave. Prav tako je primerno okrepiti določbe o obveznostih poročanja za gospodarske subjekte v Uniji, da se preprečijo kršitve in izogibanje zamrznitvi sredstev. Neupoštevanje te obveznosti bi pomenilo izogibanje zamrznitvi sredstev in bi privedlo do naložitve kazni, če so v skladu z veljavnimi nacionalnimi predpisi in postopki izpolnjeni pogoji za takšne kazni.“

15 Svet je z izpodbijano uredbo spremenil Uredbo št. 269/2014, tako da je v členu 1, točke od 1 do 3, zadnjenavedene uredbe določil odstopanja iz Sklepa 2022/1272. Člen 1, točka 4, izpodbijane uredbe določa, da se člen 9 Uredbe št. 269/2014 nadomesti s tem besedilom:

„Člen 9

1. Prepovedano je zavestno in namerno sodelovati pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje ukrepom iz člena 2.

2. Fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I:

(a) pred 1. septembrom 2022 ali v šestih tednih po njihovi uvrstitvi na seznam v Prilogi I, odvisno od tega, kaj nastopi pozneje, poročajo o sredstvih ali gospodarskih virih pod pristojnostjo države članice, ki jim pripadajo, so v njihovi lasti, so v njihovi posesti ali jih nadzorujejo, pristojnemu organu države članice, v kateri se ta sredstva ali gospodarski viri nahajajo, in te informacije neposredno ali prek države članice posredujejo Komisiji, ter

(b) sodelujejo s pristojnim organom pri vsakem preverjanju takih informacij.

3. Nespoštovanje odstavka 2 se šteje za sodelovanje iz odstavka 1 pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje ukrepom iz člena 2.

[…]“

Predlogi strank

16 Tožeče stranke Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijano uredbo razglasi za nično v delu, v katerem se nanaša nanju, in sicer v delu, navedenem v točki 1 zgoraj;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

17 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– ničnostno tožbo zavrže kot nedopustno in, podredno, zavrne kot neutemeljeno;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

18 Kraljevina Belgija, Republika Latvija in Evropska komisija predlagajo, naj se tožba zavrže kot nedopustna ali, podredno, zavrne kot neutemeljena.

Pravo

Dopustnost tožbe

19 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Latvije in Komisije trdi, da se izpodbijane določbe na tožeče stranke ne nanašajo neposredno in posamično. Trdi namreč, da so bila njihova imena na sporna seznama, s katerima so jim bili naloženi omejevalni ukrepi, dodana s Sklepom 2022/337 in Izvedbeno uredbo 2022/336, kar zadeva P. Avena in M. Fridmana, ter s Sklepom 2022/429 in Izvedbeno uredbo 2022/427, kar zadeva G. Khana, in da so navedeni akti akti, ki se posamično in neposredno nanašajo na tožeče stranke ter zoper katere so bile vložene ničnostne tožbe. (glej točko 7 zgoraj).

20 Komisija dodaja, da izpodbijana uredba ni ukrep, ki se neposredno nanaša na tožeče stranke in ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov. Natančneje, člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, naj bi zahteval presojo vsakega primera posebej in uporabo sankcij po nacionalnem pravu.

21 Kraljevina Belgija dodaja, da naj bi bilo premoženje tožečih strank, ki spada pod jurisdikcijo držav članic, že zamrznjeno z akti, izpodbijanimi v okviru tožb v zadevah T-301/22, Aven/Svet, T-304/22, Fridman/Svet, in T-333/22, Khan/Svet. Zato naj tožeče stranke ne bi imele interesa za vložitev te tožbe, razen če so se izognile omejevalnim ukrepom, ki so veljali zanje, in upale, da bodo to še naprej lahko storile s to tožbo.

22 Republika Latvija je na obravnavi trdila, da se izpodbijane določbe nanašajo na kategorijo oseb, ki je določena splošno in abstraktno, in da tožeče stranke niso navedle nobene druge okoliščine, ki bi potrjevala, da se izpodbijani akt nanje nanaša bolj ali bolj posamično kot na druge osebe, ki spadajo v to kategorijo.

23 Tožeče stranke prerekajo te trditve.

24 Spomniti je treba, da člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte (prvi del stavka) ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo (drugi del stavka), in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov (tretji del stavka).

25 Pogoj neposrednega nanašanja je skupen drugemu in tretjemu delu stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU in ima v skladu s sodno prakso enak pomen v vsakem od teh delov stavka (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet, C-348/20 P,

EU:C:2022:548, točka 73). V skladu z ustaljeno sodno prakso se s pogojem, da se mora ukrep, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, zahteva izpolnjenost dveh kumulativnih meril, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe, in drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesni pravil (glej sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 61 in navedena sodna praksa; sodba z dne 13. septembra 2018, Rosneft in drugi/Svet, T-715/14, neobjavljena, EU:T:2018:544, točka 65).

26 Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pojem „[ki] ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz zgodovine njenega nastanka, v preprečevanju tega, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi imel dostop do sodišča. Če ima predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe, bi bila lahko ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če pred sodiščem Unije ne bi imela na voljo pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti tega predpisa. Ob neobstoju izvedbenih ukrepov bi namreč fizična ali pravna oseba, čeprav bi se zadevni akt neposredno nanašal nanjo, sodni nadzor nad tem aktom lahko dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta, in sicer s sklicevanjem na njihovo nezakonitost v okviru postopkov, sproženih zoper njo pred nacionalnimi sodišči (sodbe z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27, in z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 58). Sodišče je poleg tega večkrat odločilo, da se je treba za presojo, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, navezati na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 61 in navedena sodna praksa).

27 V obravnavani zadevi imajo izpodbijane določbe naravo predpisa v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, ker so splošne in ker so bile sprejete na podlagi člena 215 PDEU v skladu z nezakonodajnim postopkom iz te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 92).

28 Poleg tega se izpodbijane določbe nanašajo na fizične ali pravne osebe, subjekte ali organe s seznama iz Priloge I k Uredbi št. 269/2014, kakor je bila spremenjena.

29 Ob vložitvi tožbe pa so bila imena tožečih strank v tej prilogi I navedena od 28. februarja 2022, kar zadeva P. Avena in M. Fridmana, in od 15. marca 2022, kar zadeva G. Khana. (glej točko 7 zgoraj).

30 Zato od 21. julija 2022, ko je začela veljati izpodbijana uredba, za tožeče stranke veljajo zadevne obveznosti, in sicer obveznost poročanja o svojih sredstvih ali gospodarskih virih pred 1. septembrom 2022 in obveznost sodelovanja s pristojnimi nacionalnimi organi na podlagi člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena. Poleg tega je v skladu s členom 9(3) te uredbe nespoštovanje navedenih obveznosti opredeljeno kot sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje omejevalnim ukrepom zamrznitve sredstev.

31 Zato je treba ugotoviti, da se izpodbijane določbe neposredno nanašajo na tožeče stranke, saj imajo neposredne učinke na njihov pravni položaj. Obveznosti poročanja in sodelovanja ter učinki nespoštovanja teh obveznosti se namreč uporabljajo za tožeče stranke kot osebe, ki so bile na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 269/2014 uvrščene ob začetku veljavnosti navedenih določb. Poleg tega za uporabo teh določb v zvezi s tožečimi strankami ni treba sprejeti nobenega izvedbenega ukrepa na ravni Unije ali držav članic, kar je Svet priznal na obravnavi, in naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, tako da te določbe povsem samodejno vplivajo na pravni položaj tožečih strank.

32 Iz tega sledi, da so izpodbijane določbe predpisi, ki se neposredno nanašajo na tožeče stranke in ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov v smislu upoštevne sodne prakse.

33 Sklicevanje Sveta na sodbo z dne 28. januarja 2016, Azarov/Svet (T-332/14, neobjavljena, EU:T:2016:48, točki 59 in 60), in rešitev nedopustnosti zaradi neobstoja neposrednega nanašanja na tožečo stranko, sprejeta v navedeni sodbi, ne ovržeta te ugotovitve. V navedeni sodbi je bila namreč tožba vložena zlasti zoper akte, s katerimi so bila spremenjena merila za uvrstitev na seznam za zamrznitev sredstev glede oseb, odgovorne za odtujitev ukrajinskih državnih sredstev. Presojeno je bilo, da ni dopustna, ker je bila usmerjena zoper navedene akte, ti akti pa so v bistvu imeli pravne učinke le za kategorije oseb in subjektov, ki so določene splošno in abstraktno, in se na tožečo stranko v navedeni zadevi niso nanašali niti posamično niti neposredno.

34 V obravnavani zadevi pa imajo izpodbijane določbe neposredne in takojšnje učinke na pravni položaj tožečih strank, ne da bi morali organi, ki jim je naloženo izvajanje navedenih obveznosti, sprejeti izvedbene ukrepe. Tožeče stranke bi tako tvegale, da ne bi imele učinkovitega sodnega varstva, če pred sodiščem Unije ne bi imele na voljo pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti navedenih določb.

35 Zato imajo tožeče stranke procesno upravičenje za vložitev tožbe za razglasitev ničnosti izpodbijanih določb.

36 Kraljevina Belgija trdi, da tožeče stranke nimajo interesa za vložitev te tožbe, ker naj bi bilo vse njihovo premoženje že zamrznjeno, razen če so se izognile omejevalnim ukrepom, ki so veljali zanje, in upale, da bodo to še naprej lahko storile s to tožbo.

37 Spomniti je treba, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso dopustnost ničnostne tožbe fizične ali pravne osebe pogojena s tem, da ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoj za tak interes je, da ima lahko razglasitev ničnosti tega akta pravne posledice in da lahko rezultat pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, točka 54 in navedena sodna praksa, in sklep z dne 18. januarja 2023, Seifert/Svet, T-166/22, neobjavljen, EU:T:2023:13, točka 22 in navedena sodna praksa). Pravni interes tožeče stranke mora biti obstoječ in dejanski in se ne sme nanašati na prihodnji in hipotetičen položaj (glej sodbo z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 56 in navedena sodna praksa).

38 V obravnavani zadevi pa tožeče stranke – ne glede na to, ali so one ali druge osebe poročale o zadevnih sredstvih ali gospodarskih virih ali so zamrznile ta sredstva ali vire in so po potrebi sodelovale s pristojnimi organi oziroma ali so bila ta sredstva ali gospodarski viri zamrznjeni – ohranijo interes za razglasitev ničnosti izpodbijanih določb, ki jim nalagajo obveznosti poročanja in sodelovanja, katerih nespoštovanje ima lahko zanje hude posledice. Pravni interes namreč ne

preneha, ker je tožeča stranka izpolnila obveznosti, ki jih izpodbija (glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 1985, Hoogovens Groep/Komisija, 172/83 in 226/83, EU:C:1985:355, točka 19, in z dne 15. decembra 1999, Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, točke od 55 do 65), in niti, ker je te obveznosti izpolnila tretja oseba (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 1979, Simmenthal/Komisija, 92/78, EU:C:1979:53, točka 32). Zato pravni interes tožečih strank ostaja izkazan, ne da bi jim bilo treba dokazati, kot naj bi to pomenila trditev Kraljevine Belgije, da so kršile svoje obveznosti. Zato je treba trditev Kraljevine Belgije zavrniti.

39 Poleg tega ni sporno, da spoštovanje obveznosti poročanja ne povzroči prenehanja vseh obveznosti iz izpodbijanih določb. Ko je bilo o sredstvih ali gospodarskih virih poročano pristojnemu nacionalnemu organu, člen 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, namreč osebam, ki so poročale o sredstvih ali gospodarskih virih, ki jih imajo v lasti, posesti ali pod nadzorom, nalaga, da pri vsakem preverjanju sodelujejo s tem nacionalnim organom. Iz tega izhaja, da tožeče stranke ohranjajo obstoječ in dejanski pravni interes za izpodbijanje določb člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena.

40 Kar zadeva določbe člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, je opredelitev sodelovanja pri izogibanju omejevalnim ukrepom, ki jih določajo, neločljivo povezana z obveznostmi iz člena 9(2) te uredbe, tako da imajo tožeče stranke obstoječ in dejanski pravni interes za izpodbijanje teh določb.

41 Zato je treba trditev Kraljevine Belgije, da tožeče stranke nimajo interesa za vložitev te tožbe, zavrniti.

42 Iz vsega navedenega izhaja, da je ta tožba dopustna.

Utemeljenost

43 Tožeče stranke navajajo dva tožbena razloga, od katerih se prvi nanaša na neobstoj pravne podlage in kršitev člena 215 PDEU ter na kršitev načel sorazmernosti in pravne varnosti, drugi pa na neobstoj pravne podlage in kršitev členov 4, 5, 25 in 40 PEU ter členov 3, 4, 82, 83 in 215 PDEU, ker naj bi se Svet postavil v vlogo kazenskega zakonodajalca.

Prvi tožbeni razlog: neobstoj pravne podlage in kršitev člena 215 PDEU ter kršitev načel sorazmernosti in pravne varnosti

44 Tožeče stranke v bistvu trdijo, da čeprav besedilo člena 215 PDEU ni izčrpno, ga je treba razlagati ozko in Svet osebam, sankcioniranim na podlagi te določbe, ne more naložiti pozitivnih obveznosti. Obveznost razkritja obsega njihovega premoženja naj bi bila oblika sankcije, in ne „omejevalni ukrep“ v smislu člena 215 PDEU. Poleg tega, tudi če bi Svet lahko naložil pozitivne obveznosti, bi zadevni obveznosti poročanja in sodelovanja presegali njegovo pristojnost *ratione materiae*.

45 Poleg tega trdijo, da zadevne obveznosti posegajo v zasebnost, so pretirane in negotove, saj temeljijo na nejasnih in neopredeljenih izrazih. Prav tako naj bi imele ekstrateritorialni obseg.

46 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Latvije in Komisije prereka te trditve.

47 Spomniti je treba, da v skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, PEU za skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) veljajo posebna pravila in postopki ter da „[č]e v Pogodbah ni določeno drugače, jo opredeljujeta in izvajata Evropski svet in Svet, ki odločata soglasno“. Poleg tega to politiko izvajajo visoki predstavnik in države članice v skladu s Pogodbama. V skladu s členom 29 PEU Svet „sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve“.

48 Omejevalni ukrepi se v okviru SZVP sprejmejo s soglasnim sklepom Sveta na podlagi člena 29 PEU in se v okviru Pogodbe DEU izvajajo z uredbo, ki jo na podlagi člena 215 PDEU sprejme Svet s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika in Komisije. Na eni strani se člen 215, prvi odstavek, PDEU nanaša na to, da Svet sprejme ukrepe, ki so potrebni za popolno ali delno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, ki je določena s sklepom, sprejetim v skladu s poglavjem 2, naslov V, Pogodbe EU. Na drugi strani lahko Svet v skladu s členom 215(2) PDEU, kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU, tako predvideva, po postopku iz odstavka 1 sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom.

49 V skladu s sodno prakso iz členov 24 in 29 PEU izhaja, da je praviloma naloga Sveta, ki odloča soglasno, opredeliti vsebino omejevalnih ukrepov, ki jih Unija sprejme na področju SZVP. Ob upoštevanju širokega obsega ciljev SZVP, kot so navedeni v členu 3(5) PEU in členu 21 PEU ter posebnih določbah glede SZVP, zlasti členih 23 in 24 PEU, ima Svet veliko svobode pri določitvi tega predmeta (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 88).

50 Člen 215 PDEU, ki vzpostavlja most med cilji Pogodbe EU na področju SZVP in dejavnostmi Unije, ki zajemajo gospodarske sankcije s področja uporabe Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 59), pa Svetu omogoča, da s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika in Komisije sprejme uredbe za uveljavitev omejevalnih ukrepov, kadar ti spadajo na področje uporabe Pogodbe DEU in zlasti zaradi zagotovitve njihove enotne uporabe v vseh državah članicah (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 89).

51 Tako sklepi, sprejeti na podlagi člena 29 PEU, določajo stališče Unije glede omejevalnih ukrepov, ki naj se sprejmejo, medtem ko se uredbe, sprejete na podlagi člena 215 PDEU, glede na svoje cilje in vsebino povezane z navedenimi sklepi in so instrument za uveljavitev navedenih ukrepov na ravni Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točki 72 in 76, in z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 90).

52 V obravnavani zadevi so bile izpodbijane določbe sprejete na podlagi člena 215 PDEU, natančneje člena 215(2) PDEU, kot sicer priznavajo glavne stranke.

53 Spomniti je treba, da so bile izpodbijane določbe v skladu z uvodno izjavo 5 izpodbijane uredbe sprejete, da bi se odpravila „vse večj[a] zapletenost sistemov izogibanja sankcij, ki ovirajo […] izvajanje [omejevalnih ukrepov]“. Zato je Svet za zagotovitev učinkovitega in enotnega izvajanja te uredbe poudaril, da je nujno „od določenih oseb in subjektov, ki imajo sredstva pod pristojnostjo države članice, zahtevati, da prijavijo ta sredstva in sodelujejo s pristojnim organom pri preverjanju te prijave“.

54 Svet je v zvezi s tem poudaril, prvič, da v primerjavi s sistemi omejevalnih ukrepov, ki se izvajajo zaradi razmer v drugih državah, število oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, sprejeti v okviru sistema zaradi razmer v Ukrajini, nikoli ni bilo tako veliko, in drugič, da so bili ti omejevalni ukrepi predmet izogibanja ali celo kršitev, da bi se preprečilo njihovo učinkovito izvajanje. Poleg tega, kot je razvidno iz razprav na obravnavi, je bil razlog za sprejetje zadevnih obveznosti tudi okoliščina, da je pred le tem malo držav članic sprejelo nacionalne določbe, ki so določale take obveznosti, zlasti obveznost poročanja.

55 Iz tega izhaja, da so bile izpodbijane določbe v obravnavani zadevi uvedene za zagotovitev enotne uporabe Uredbe št. 269/2014 na ozemlju Unije in za preprečitev strategij izogibanja omejevalnim ukrepom, ki so bile med drugim možne z uporabo zapletenih pravnih in finančnih sistemov.

56 Ti ukrepi torej niso omejevalni ukrepi, temveč ukrepi, ki so povezani s Sklepom 2014/145, ker se z njimi na ravni Unije lahko zagotovi učinkovito in enotno izvajanje omejevalnih ukrepov, določenih z navedenim sklepom.

57 Iz tega sledi, da je Svet izpodbijane določbe pravilno sprejel na podlagi člena 215 PDEU.

58 Te ugotovitve ni mogoče izpodbiti s trditvami tožečih strank.

59 Prvič, tožeče stranke trdijo, da Svet osebam, sankcioniranim na podlagi člena 215(2) PDEU, ne more naložiti pozitivnih obveznosti.

60 Vendar čeprav Svet, kot poudarjajo tožeče stranke, nima popolne svobode pri sprejemanju želenih ukrepov na področju SZVP, člen 215 PDEU ni omejevalen, kot priznavajo tožeče stranke. Zgolj sklicevanje na omejevalne ukrepe v členu 215(2) PDEU pa ne pomeni, da so ukrepi iz navedene določbe omejeni na obveznosti opustitve. Kot je bilo namreč opozorjeno v točki 50 zgoraj, je namen te določbe Svetu omogočiti izvajanje sklepa, sprejetega na področju SZVP, da se zagotovi njegova enotna uporaba v vseh državah članicah. Tako, čeprav so za omejevalne ukrepe načeloma značilni ukrepi prepovedi ali omejitve, ostaja dejstvo, da lahko njihovo izvajanje vključuje obveznosti dejanj, kakršne so te v obravnavani zadevi, ki jih načeloma ni mogoče izključiti zgolj zato, ker gre za pozitivne obveznosti.

61 Drugič, trditev tožečih strank, da so izpodbijane določbe, zlasti obveznost razkritja obsega njihovega premoženja, oblika sankcije, in ne omejevalni ukrep, je treba zavrniti.

62 Na eni strani je namreč iz točk od 52 do 57 zgoraj razvidno, da izpodbijane določbe nalagajo obveznost poročanja o sredstvih ali gospodarskih virih in obveznost sodelovanja, kar niso sankcije, ampak ukrepi, katerih predmet je izvajanje omejevalnih ukrepov zamrznitve sredstev. Na drugi strani te določbe same po sebi ne uvajajo sankcij. Res je, kot poudarjajo tožeče stranke, da odstavek 3 člena 9 Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, določa, da se nespoštovanje teh obveznosti poročanja in sodelovanja šteje za sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje ukrepom zamrznitve sredstev, to sodelovanje pa je prepovedano z odstavkom 1 istega člena 9. Vendar je v tej določbi nespoštovanje navedenih obveznosti pravno opredeljeno, ne da bi bile uvedene sankcije.

63 Iz tega izhaja, da je treba trditev tožečih strank, da naj bi izpodbijane določbe pomenile obliko sankcije, zavrniti.

64 Tretjič, kot poudarjajo tožeče stranke, so te obveznosti v zvezi z njimi nove, kot je bilo navedeno na obravnavi.

65 Vendar člen 215(2) PDEU Svetu omogoča, da sprejme take pozitivne obveznosti, tudi če so v zvezi s tožečimi strankami nove, ker so povezane z omejevalnimi ukrepi, ki veljajo zanje, ker lahko zaradi takih obveznosti taki ukrepi učinkujejo v vseh državah članicah, da se zagotovi njihova učinkovita in enotna uporaba v položaju, za katerega je – kot v obravnavanem primeru – značilna vse večja zapletenost sistemov, ki osebam in subjektom, na katere se nanašajo ti omejevalni ukrepi, omogočajo, da se izognejo sankcijam.

66 Iz navedenega izhaja, da izpodbijane določbe niso sankcije, ampak ukrepi, s katerimi se zagotavlja izvajanje omejevalnih ukrepov, ki so bili pravilno sprejeti na podlagi člena 215(2) PDEU. Zato tožeče stranke napačno trdijo, da Svet na podlagi te določbe *ratione materiae* ni pristojen za sprejetje zadevnih obveznosti.

67 Četrtič, tožeče stranke trdijo, da zadevni obveznosti poročanja in sodelovanja posegata v zasebno življenje, katere bistvena sestavina je premoženje, in sta pretirani, ker „presegata samo premoženje sankcioniranih oseb“. Trdijo tudi, da cilj zagotavljanja učinkovitosti omejevalnih ukrepov ne more upravičiti naložitve takih obveznosti osebam, za katere veljajo ti ukrepi.

68 Opozoriti je treba, da temeljne pravice niso absolutne pravice in njihovo uresničevanje je lahko predmet omejitev, utemeljenih z razlogi v splošnem interesu, ki jim sledi Unija, če te omejitve dejansko ustrezajo navedenim ciljem splošnega interesa in glede na cilj, ki se zasleduje, ne pomenijo čezmernega in neutemeljenega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljenih pravic (sodbi z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 148, in z dne 27. julija 2022, RT France/Svet, T-125/22, EU:T:2022:483, točka 220).

69 Da bi bil poseg v zadevne temeljne pravice v skladu s pravom Unije, mora biti določen z zakonom, spoštovati bistveno vsebino navedenih pravic, biti namenjen cilju v splošnem interesu, ki ga kot takega priznava Unija, in ne sme biti nesorazmeren (glej v tem smislu sodbo z dne 27. julija 2022, RT France/Svet, T-125/22, EU:T:2022:483, točki 145 in 222 ter navedena sodna praksa).

70 V obravnavani zadevi so, na prvem mestu, zadevne obveznosti „predpisane z zakonom“, saj so določene v izpodbijani uredbi in imajo jasno pravno podlago v pravu Unije, in sicer členu 215 PDEU, in zadostno predvidljivost.

71 Na drugem mestu, zadevni obveznosti, ki sta omejeni na sredstva ali gospodarske vire pod pristojnostjo države članice, so tožečim strankam naložene, ker so njihova imena navedena v Prilogi I k Uredbi št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, in ker zanje zato veljajo ukrepi zamrznitve sredstev. Ker pa je uvrstitev njihovega imena začasen ukrep, ki ga je mogoče odpraviti in ki se redno pregleduje, sta zadevni obveznosti, ki sta povezani s to uvrstitvijo njihovih imen, same začasni in se lahko odpravita. Zato je treba ugotoviti, da navedeni obveznosti ne posegata v bistveno vsebino uveljavljane pravice do zasebnosti.

72 Na tretjem mestu, cilj omejevalnih ukrepov je povečati stroške delovanja Ruske federacije, ki spodkopava ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, spodbujanje mirne rešitve krize ter ohranitev miru in mednarodne varnosti v skladu s cilji zunanjega delovanja Unije iz člena 21 PEU. V tem okviru je cilj zadevnih obveznosti omogočiti opredelitev sredstev in gospodarskih virov, ki so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo osebe in subjekti, za katere veljajo omejevalni ukrepi, in s tem učinkovito in enotno izvajanje navedenih ukrepov, kar je

cilj, ki spada v okvir splošnejšega cilja omejevalnih ukrepov. S pomenom tako zastavljenih ciljev pa je mogoče utemeljiti negativne posledice, povezane s poseganjem v pravico do zasebnega življenja, na katero se sklicujejo tožeče stranke,

73 Na četrtem mestu, glede primernosti in nujnosti zadevnih obveznosti je treba navesti, kot poudarjajo Svet, Kraljevina Belgija, Republika Latvija in Komisija, da so bila nova podrobna pravila za izvajanje omejevalnih ukrepov utemeljena s potrebo po zagotovitvi učinkovitosti in enotne uporabe sistema omejevalnih ukrepov v zvezi z razmerami v Ukrajini, zlasti zaradi izogibanja omejevalnim ukrepom kot posledice vzpostavitve vse bolj zapletenih sistemov. Svet v zvezi s tem navaja številne načine izogibanja s prikritim premoženjem prek družinskih članov, slamnatih družb ali navideznih lastnikov. Komisija je poudarila tudi resnost razmer v Ukrajini, tveganja za varnost Unije in njenih držav članic brez primere ter dejstvo, da je sistem omejevalnih ukrepov proti Ruski federaciji dosegel obseg, ki ga ni imel še noben sistem, glede na število oseb in subjektov, za katere veljajo navedeni ukrepi, obseg sredstev in gospodarskih virov, na katere se nanašajo ukrepi zamrznitve sredstev, ter vse večjo zapletenost pravnih in finančnih struktur, prek katerih so ta sredstva in gospodarski viri v lasti ali pod nadzorom, kar pristojnim nacionalnim organom še posebej oteži njihovo opredelitev. Poleg tega tožeče stranke niso dokazale možnosti alternativnih in manj omejevalnih ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče enako učinkovito doseči zasledovane cilje. Zadevni obveznosti poročanja in sodelovanja se zato zdita ustrezno in nujno izvajanje zamrznitve sredstev.

74 Kar natančneje zadeva sorazmernost zadevnih obveznosti, tehtanje zadevnih interesov dokazuje, da resne neprijetnosti, ki iz tega izhajajo za tožeče stranke, vseeno niso nesorazmerne glede na zasledovane cilje v splošnem interesu na katere je bilo opozorjeno v točki 72 zgoraj. Ob upoštevanju bistvenega pomena teh ciljev, ki se zasledujejo z omejevalnimi ukrepi, in dejstva, da sporni obveznosti lahko zagotovita učinkovito in enotno izvajanje navedenih ukrepov, zatrjevanega posega v zasebno življenje tožečih strank namreč ni mogoče šteti za nesorazmernega.

75 Iz tega sledi, da je treba trditve tožečih strank v zvezi z nesorazmernostjo zadevnih obveznosti, zlasti glede na njihovo zasebno življenje, zavrniti.

76 Nazadnje, glede trditve tožečih strank, da naj bi bili izpodbijani obveznosti pretirani, ker naj bi presegali samo premoženje sankcioniranih oseb, je treba ugotoviti, da ta trditev ni drugače utemeljena in jo je torej treba zavrniti.

77 Petič, tožeče stranke trdijo, da sporne obveznosti kršijo načelo pravne varnosti, ker temeljijo na nejasnih in neopredeljenih izrazih, zlasti v zvezi z obsegom pojma „nadzor“.

78 Spomniti je treba, da načelo pravne varnosti zahteva, da mora biti zakonodaja Unije jasna in natančna ter da mora biti njena uporaba predvidljiva za vse, na katere se nanaša (sodba z dne 5. marca 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Svet, C-585/13 P, EU:C:2015:145, točka 93; glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2023, OT/Svet, T-193/22, EU:T:2023:716, točka 42).

79 V obravnavani zadevi morajo osebe, za katere velja zamrznitev sredstev, v skladu s členom 9(2)(a) Uredbe št. 269/2014 poročati „o sredstvih ali gospodarskih virih pod pristojnostjo države članice, ki jim pripadajo, so v njihovi lasti, so v njihovi posesti ali jih nadzorujejo, pristojnemu organu države članice, v kateri se ta sredstva ali gospodarski viri nahajajo“.

80 Ni pa razvidno, da bi bila uporaba pojmov pripadnosti, lastništva, posedovanja ali nadzora iz določb člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, tako nejasna, da osebam, za katere veljajo ukrepi zamrznitve sredstev, ne bi omogočala, da bi z zadostno gotovostjo odpravile morebitne dvome o obsegu ali pomenu teh pojmov. V zvezi s tem je bilo v zvezi z družbami in v posebnem okviru omejevalnih ukrepov tako že razsojeno, da je neko družbo mogoče opredeliti kot „družbo, ki je v lasti ali pod nadzorom drugega subjekta“, kadar je v položaju, v katerem lahko ta drugi subjekt vpliva na njeno izbiro, tudi če med tema gospodarskima subjektoma ni nikakršne pravne povezave, lastništva ali udeležbe v kapitalu (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 75).

81 Iz tega izhaja, da je iz sklicevanja v členu 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, na pojme pripadnosti, lastništva, posedovanja ali nadzora sredstev ali gospodarskih virov dovolj jasno in razumljivo razvidno, kaj zajemajo taki pojmi, tako da lahko zadevne osebe izpolnijo obveznost poročanja.

82 Šestič, tožeče stranke trdijo, da imajo zadevne obveznosti ekstrateritorialni obseg, ker je oseba, za katero veljajo omejevalni ukrepi in ki je zunaj Unije, lahko preganjana, če ne odgovori na vprašanje nacionalnega organa.

83 Opozoriti je treba, da morajo tožeče stranke v skladu s členom 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, na eni strani o sredstvih ali gospodarskih virih pod pristojnostjo države članice poročati pristojnemu organu države članice, v kateri se ta sredstva ali gospodarski viri nahajajo, in na drugi strani z navedenim organom sodelovati pri preverjanju informacij. Iz tega izhaja, da se navedeni obveznosti ne nanašata na sredstva, ki niso pod pristojnostjo države članice. Poleg tega se v zvezi z osebami, ki so zunaj Unije, nanašata le na njihovo premoženje, ki je na ozemlju Unije, kar pomeni zadostno navezno okoliščino z Unijo. Zato je treba trditev, ki se nanaša na ekstrateritorialni obseg zadevnih obveznosti, zavrniti.

84 Iz vsega navedenega izhaja, da se zadevni obveznosti ne štejeta za omejevalne ukrepe, ampak za ukrepe, ki lahko zagotovijo izvajanje omejevalnih ukrepov, ki veljajo za tožeče stranke. Zato ob upoštevanju konteksta in cilja zagotavljanja učinkovitosti navedenih ukrepov Svet s sprejetjem izpodbijanih določb ni kršil niti obsega svoje pristojnosti *ratione materiae*, niti načela sorazmernosti, niti načela pravne varnosti.

85 Iz tega izhaja, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi tožbeni razlog: neobstoj pravne podlage in kršitev členov 4, 5, 25 in 40 PEU ter členov 3, 4, 82, 83 in 215 PDEU, ker naj bi se Svet postavil v vlogo kazenskega zakonodajalca

86 Najprej je treba poudariti, da je v drugem tožbenem razlogu navedeno, da izpodbijane določbe nimajo pravne podlage. Vendar iz preučitve prvega tožbenega razloga izhaja, da je člen 215 PDEU upoštevna pravna podlaga za določbe, ki se izpodbijajo v obravnavani zadevi. Zato je treba te trditve v zvezi z neobstojem pravne podlage izpodbijanih določb zavrniti.

87 V preostalem delu drugega tožbenega razloga je namen trditev tožečih strank, čeprav navajajo kršitev različnih določb Pogodbe EU in Pogodbe DEU, v bistvu dokazati, da se je Svet s sprejetjem izpodbijanih določb kljub temu, da je vedel, da je 25 od 27 držav članic kazensko preganjalo izogibanje sankcijam, postavil v vlogo kazenskega zakonodajalca, čeprav je to v pristojnosti držav članic.

88 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Latvije in Komisije prereka te trditve.

89 Opozoriti je treba, da je sodišče Unije v zvezi z akti, sprejetimi na podlagi določbe v zvezi s SZVP, dolžno med drugim v skladu s členom 40 PEU in členom 275, drugi odstavek, prvi del stavka, PDEU skrbeti, da izvajanje te politike ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije na podlagi Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 85 in navedena sodna praksa).

90 V obravnavani zadevi člen 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, uvaja zadevni obveznosti poročanja in sodelovanja. Člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, pa določa, da se nespoštovanje teh obveznosti šteje za sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje omejevalnim ukrepom. V zvezi s tem se sklicuje na člen 9(1) iste uredbe, ki določa prepoved zavestnega in namernega sodelovanja pri takih dejavnostih izogibanja.

91 Za te določbe ni mogoče šteti, da vsebujejo kazenske določbe, niti ob upoštevanju dejstva, da je – kot poudarjajo tožeče stranke – večina držav članic ob sprejetju izpodbijane uredbe kazensko preganjala izogibanje omejevalnim ukrepom.

92 V zvezi s tem tožeče stranke poudarjajo, da se je Svet, kot je razvidno iz predloga Komisije z dne 25. maja 2022 za Sklep Sveta o vključitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije med področja kriminala iz člena 83(1) [PDEU] (COM(2022) 247 final), zavedal, da je bilo izogibanje sankcijam kazensko preganjano v vseh državah članicah, razen v dveh. Vendar iz te okoliščine ni mogoče sklepati, da je Svet s sprejetjem izpodbijanih določb države članice prisilil, da kazensko preganjajo izogibanje zamrznitvi sredstev. Dejstvo, da so v državah članicah, ki so že kazensko preganjale izogibanje omejevalnim ukrepom, sankcije, ki se uporabijo v primeru kršitev obeh zadevnih obveznosti, zato tudi kazenske, ne izhaja iz izpodbijanih določb, temveč iz izbire držav članic glede sankcij.

93 Zato je treba trditev, da je Svet s sprejetjem izpodbijanih določb na ravni Unije sprejel obveznosti, ki spadajo na kazensko področje, in da se je s tem postavil v vlogo kazenskega zakonodajalca, zavrniti.

94 Ta ugotovitev ni spremenjena z razlago člena 9 Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, v povezavi s členom 15 iste uredbe. Iz člena 15(1) navedene uredbe namreč izhaja, da so države članice tiste, ki sprejmejo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb navedene uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se zagotovi njihovo izvajanje. Iz tega izhaja, da v primeru nespoštovanja zadevnih obveznosti, opredeljenega kot izogibanje omejevalnim ukrepom, določitev pravil o kaznih, „po potrebi vključno s kazenskimi sankcijami“ (člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena), ostaja v pristojnosti držav članic. Poleg tega je obveznost, naložena državam članicam, da sprejmejo pravila o kaznih v primeru nespoštovanja navedenih obveznosti, glede na svoje cilje in vsebino povezana s Sklepom 2014/145, ker je njen namen zagotoviti učinkovitost enotne uporabe omejevalnih ukrepov, določenih s tem sklepom. Poleg tega določbe člena 15 navedene uredbe nacionalnim organom puščajo svobodo pri izbiri, ali je kazen za kršitve navedene uredbe kazenska ali ne.

95 Nazadnje, ta ugotovitev ni spremenjena niti s sprejetjem Sklepa Sveta (EU) 2022/2332 z dne 28. novembra 2022 z dne 28. novembra 2022 o opredelitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije kot področja kriminala, ki ustreza merilom iz člena 83(1) [PDEU] (UL 2022, L 308, str. 18), ali s tem, da je Komisija 2. decembra 2022 sprejela Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta

o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije (COM(2022) 684 final). Poleg tega, da ta sklep in ta predlog 21. julija 2022, ko so bile sprejete izpodbijane določbe, še nista bila sprejeta, je treba poudariti, da se ta zakonodajni pristop, katerega namen je harmonizacija kazenskega prava držav članic, razlikuje prav od zakonodajnega pristopa iz uredbe, ki se izpodbija v obravnavani zadevi, ki temelji na členu 215(2) PDEU in katere namen je le zagotoviti učinkovito in enotno izvajanje Uredbe št. 269/2014. V nasprotju z direktivo o določitvi kaznivih dejanj in kazenskih sankcij zaradi izogibanja omejevalnim ukrepom, sprejeto na podlagi člena 83(1) PDEU, ki bi države članice naslovnice zavezovala glede rezultatov, ki jih je treba doseči na kazenskem področju, pravila o kaznih iz člena 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bila spremenjena, namreč državam članicam puščajo svobodo izbire glede kazenske, upravne ali civilne narave sankcij, ki jih je treba sprejeti v primeru kršitve prepovedi izogibanja omejevalnim ukrepom.

96 Ker torej sporni obveznosti ne spadata na kazensko področje, Svetu ni mogoče očitati, da je kršil člen 83 PDEU, tako da Svet v nasprotju s trditvami tožečih strank ni kršil niti člena 40 PEU.

97 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog in zato tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

98 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeče stranke niso uspele, se jim v skladu s predlogom Sveta naloži, da nosijo svoje stroške in stroške Sveta.

99 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se državam članicam in institucijam, ki so intervenirale v postopku, naloži plačilo lastnih stroškov. Zato Kraljevina Belgija, Republika Latvija in Komisija nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Mikhail Fridman, Petr Aven in German Khan nosijo svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**

3. **Kraljevina Belgija, Republika Latvija in Evropska komisija nosijo svoje stroške.**

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

Kingston Tóth Kalėda

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 11. septembra 2024.

Podpisi