



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba)

z dnia 13 września 2018 r. \*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie – Umieszczenie nazwy podmiotu będącego właścicielem skarżącej w wykazie podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające – Obowiązek uzasadnienia – Prawo do obrony – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Układ stowarzyszeniowy UE–Turcja – Prawa podstawowe – Proporcjonalność

W sprawie T-798/14

**DenizBank A.Ş.**, z siedzibą w Istambule (Turcja), reprezentowana przez O. Jonesa, D. Heatona, barristers, R. Matticka, S. Utku, solicitors, i M. Lester, QC,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, reprezentowanej początkowo przez S. Boelaert i A. de Elerę-San Miguela Hurtada, a następnie przez S. Boelaert i P. Mahnič Bruni, działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

**Komisję Europejską**, reprezentowaną przez D. Gauci, L. Havasa i F. Ronkesa Agerbeeka, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot żądanie oparte na art. 263 TFUE i zmierzające do stwierdzenia nieważności, po pierwsze, decyzji Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13), zmienionej decyzją Rady 2014/659/WPZiB z dnia 8 września 2014 r. (Dz.U. 2014, L 271, s. 54), decyzją Rady 2014/872/WPZiB z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 349, s. 58), decyzją Rady (WPZiB) 2015/2431 z dnia 21 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 334, s. 22), decyzją Rady (WPZiB) 2016/1071 z dnia 1 lipca 2016 r. (Dz.U. 2016, L 178, s. 21) oraz decyzją Rady (WPZiB) 2016/2315 z dnia 19 grudnia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 345, s. 65), a po drugie, rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 960/2014 z dnia 8 września 2014 r. (Dz.U. 2014, L 271, s. 3), oraz rozporządzeniem Rady nr 1290/2014 z dnia 4 grudnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 349, s. 20), w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącej,

\* Język postępowania: angielski.

SĄD (szósta izba),

w składzie: G. Berardis (sprawozdawca), prezes, D. Spielmann i Z. Csehi, sędziowie,

sekretarz: L. Grzegorzczak, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 listopada 2017 r.,  
wydaje następujący

**Wyrok**

**Okoliczności powstania sporu**

- 1 Skarżąca, DenizBank A.Ş., jest komercyjnym bankiem tureckim z siedzibą w Istambule (Turcja), którego kapitał w ponad 50% jest własnością Sberbank of Russia OAO (zwanego dalej „Sberbankiem”), rosyjskiego banku detalicznego z siedzibą w Moskwie (Rosja).
- 2 W dniu 20 lutego 2014 r. Rada Unii Europejskiej stanowczo potępiła użycie przemocy na Ukrainie. Zapelowała o natychmiastowe położenie kresu przemocy oraz pełne poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności na Ukrainie. Rada także rozważała ustanowienie środków ograniczających wobec osób odpowiedzialnych za naruszenia praw człowieka, przemoc i nadmierne użycie siły.
- 3 Podczas nadzwyczajnego posiedzenia, które odbyło się w dniu 3 marca 2014 r., Rada potępiła akty agresji rosyjskich sił zbrojnych, które stanowiły oczywiste pogwałcenie suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, a także zezwolenie udzielone przez Soviet Federatsii Federal’nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (radę federacji zgromadzenia federalnego Federacji Rosyjskiej) w dniu 1 marca 2014 r. na użycie sił zbrojnych na terytorium Ukrainy. Unia Europejska wezwała Federację Rosyjską do natychmiastowego wycofania swoich sił zbrojnych do miejsc ich stałego stacjonowania zgodnie z ciężącymi na tym państwie zobowiązaniami międzynarodowymi.
- 4 W dniu 5 marca 2014 r. Rada przyjęła środki ograniczające polegające na zamrożeniu i zwrocie sprzeniewierzonych środków finansowych należących do państwa ukraińskiego.
- 5 W dniu 6 marca 2014 r. szefowie państw lub rządów Unii Europejskiej poparli konkluzje Rady przyjęte w dniu 3 marca 2014 r. Stanowczo potępiłi oni niesprowokowane pogwałcenie przez Federację Rosyjską suwerenności oraz integralności terytorialnej Ukrainy i wezwali Federację Rosyjską do natychmiastowego wycofania swoich sił zbrojnych do miejsc ich stałego stacjonowania zgodnie ze stosownymi umowami. Szefowie państw lub rządów Unii oświadczyli, że wszelkie dalsze kroki podjęte przez Federację Rosyjską w celu destabilizowania sytuacji na Ukrainie spowodują dodatkowe i daleko idące konsekwencje dla stosunków między Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Federacją Rosyjską, z drugiej strony, w wielu obszarach gospodarki. Wezwali Federację Rosyjską do umożliwienia międzynarodowym obserwatorom natychmiastowego dostępu, podkreślając, że rozwiązanie kryzysu na Ukrainie powinno być oparte na integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności państwa, a także na ścisłym przestrzeganiu norm międzynarodowych.
- 6 W dniu 16 marca 2014 r. parlament Autonomicznej Republiki Krymu oraz lokalny rząd miasta Sewastopolu, będące jednostkami administracyjnymi Ukrainy, przeprowadziły referendum w sprawie statusu Krymu. W ramach tego referendum ludność ukraińska miała wskazać, czy chce być przyłączona do Federacji Rosyjskiej jako jednostka federacyjna, czy też chce przywrócenia konstytucji z 1992 r. i statusu Krymu w ramach Ukrainy. Wynik ogłoszony w Autonomicznej Republice Krymu wskazał 96,77% głosów na rzecz integracji regionu z Federacją Rosyjską, a frekwencja wyniosła 83,1%.

- 7 W dniu 17 marca 2014 r. Rada przyjęła kolejne konkluzje dotyczące Ukrainy. Rada stanowczo potępiła przeprowadzenie w dniu 16 marca 2014 r. na Krymie referendum w sprawie przyłączenia do Federacji Rosyjskiej, które jej zdaniem zostało zorganizowane z rażącym pogwałceniem konstytucji ukraińskiej. Rada pilnie zaapelowała do Federacji Rosyjskiej o podjęcie środków w celu złagodzenia kryzysu, natychmiastowe wycofanie jej sił zbrojnych do pozycji i baz sprzed kryzysu zgodnie z ciężącymi na niej zobowiązaniami międzynarodowymi, rozpoczęcie bezpośrednich rozmów z rządem ukraińskim oraz wykorzystanie wszystkich stosownych mechanizmów międzynarodowych w celu znalezienia pokojowego i wynegocjowanego rozwiązania, z pełnym poszanowaniem dwustronnych i wielostronnych zobowiązań w celu zagwarantowania suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. W tym zakresie Rada wyraziła żal, że Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych nie była w stanie przyjąć rezolucji ze względu na veto przedstawione przez Federację Rosyjską. Poza tym Rada wezwała Federację Rosyjską do niepodejmowania żadnych kroków w celu zaanektowania Krymu z pogwałceniem prawa międzynarodowego.
- 8 W tym samym dniu Rada przyjęła, na podstawie art. 29 TUE, decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającym (Dz.U. 2014, L 78, s. 16), a także na podstawie art. 215 TFUE rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6), w których nałożyła ograniczenia w zakresie podróży, a także zamrożenie aktywów w stosunku do osób odpowiedzialnych za działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające, jak również osób i podmiotów z nimi związanych.
- 9 W dniu 17 marca 2014 r. Federacja Rosyjska oficjalnie uznała wyniki referendum przeprowadzonego na Krymie w dniu 16 marca 2014 r. W następstwie referendum rada najwyższa Krymu oraz rada miasta Sewastopol proklamowały niezależność Krymu od Ukrainy i zażądały przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej. Tego samego dnia rosyjski prezydent podpisał dekret uznający Republikę Krymu za suwerenne i niezależne państwo.
- 10 W dniu 21 marca 2014 r. Rada Europejska przywołała oświadczenie szefów państw lub rządów z dnia 6 marca 2014 r. i zwróciła się do Komisji Europejskiej i państw członkowskich o przygotowanie innych ewentualnych ukierunkowanych środków.
- 11 W dniu 23 czerwca 2014 r. Rada postanowiła, że przywóz do Unii towarów pochodzących z Krymu lub Sewastopolu powinien być zakazany, z wyjątkiem towarów pochodzących z Krymu lub Sewastopolu, w odniesieniu do których rząd ukraiński wydał świadectwo pochodzenia.
- 12 W związku z katastrofą, w której w dniu 17 lipca 2014 r. w Doniecku (Ukraina) rozbił się samolot Malaysia Airlines wycarterowany do lotu MH17, Rada zwróciła się do Komisji i do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), by zakończyły prace przygotowawcze nad ewentualnymi ukierunkowanymi środkami i by przedstawiły do dnia 24 lipca propozycje dotyczące podjęcia działań, w tym w zakresie dostępu do rynków kapitałowych, obronności, towarów podwójnego zastosowania i wrażliwych technologii, również w sektorze energetycznym.
- 13 Zważywszy na powagę sytuacji panującej na Ukrainie mimo wprowadzenia w marcu 2014 r. ograniczeń dotyczących podróży, a także zamrożenia aktywów określonych osób fizycznych i prawnych, w dniu 31 lipca 2014 r. Rada przyjęła na podstawie art. 29 TUE decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13), służącą wprowadzeniu ukierunkowanych środków ograniczających dotyczących dostępu do rynków kapitałowych, obronności, produktów podwójnego zastosowania oraz wrażliwych technologii, również w sektorze energetycznym.

- 14 Uznając, że te ostateczne środki wchodzą w zakres stosowania traktatu FUE oraz że ich wprowadzenie wymagało podjęcia działań regulacyjnych na poziomie Unii, w tym samym dniu Rada przyjęła na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1), które zawiera bardziej szczegółowe przepisy mające na celu wdrożenie, zarówno na poziomie Unii, jak i w państwach członkowskich, wymogów sformułowanych w decyzji 2014/512.
- 15 Zadeklarowanym celem tych środków ograniczających było zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu. W związku z tym decyzją 2014/512 ustanowiono w szczególności zakazy wywozu niektórych produktów i wrażliwych technologii przeznaczonych dla rosyjskiego sektora naftowego oraz ograniczenia w dostępie niektórych podmiotów działających w tym sektorze do europejskiego rynku kapitałowego.
- 16 Następnie w dniu 8 września 2014 r. Rada przyjęła decyzję 2014/659/WPZiB zmieniającą decyzję 2014/512 (Dz.U. 2014, L 271, s. 54) oraz rozporządzenie (UE) nr 960/2014 zmieniające rozporządzenie nr 833/2014 (Dz.U. 2014, L 271, s. 3) w celu rozszerzenia zakazu dotyczącego niektórych instrumentów finansowych, który został ustanowiony w dniu 31 lipca 2014 r., i nałożenia dodatkowych ograniczeń dotyczących dostępu do rynków kapitałowych.
- 17 Artykuł 1 ust. 1 decyzji 2014/512, zmieniony decyzją 2014/659, ma następujące brzmienie:
- „1. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego kupna lub sprzedaży, bezpośredniego lub pośredniego świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji lub dokonywania wszelkich innych czynności w odniesieniu do obligacji, akcji lub podobnych instrumentów finansowych o terminie zapadalności przekraczającym 90 dni, wyemitowanych po dniu 1 sierpnia 2014 r. do dnia 12 września 2014 r., lub o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni, wyemitowanych po dniu 12 września 2014 r., przez:
- a) znaczące instytucje kredytowe lub instytucje finansowania rozwoju z siedzibą w Rosji, pozostające w ponad 50% własnością publiczną lub pod kontrolą publiczną na dzień 1 sierpnia 2014 r., wymienione w załączniku I;
  - b) wszelkie osoby prawne, podmioty lub organy z siedzibą poza Unią będące w ponad 50% własnością podmiotu wymienionego w załączniku I; lub
  - c) wszelkie osoby prawne, podmioty lub organy działające w imieniu lub pod kierunkiem podmiotu należącego do kategorii, o której mowa w lit. b) niniejszego ustępu, lub wymienionego w załączniku I”.
- 18 Nazwa Sberbank została umieszczona w pkt 1 załącznika I do decyzji 2014/512, zmienionej decyzją 2014/659.

- 19 Artykuł 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 833/2014, zmieniony rozporządzeniem nr 960/2014, ma następujące brzmienie:

„1. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego zakupu, sprzedaży, świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji bądź wszelkich innych czynności związanych ze zbywalnymi papierami wartościowymi i instrumentami rynku pieniężnego, które mają termin zapadalności przekraczający 90 dni i zostały wyemitowane po 1 sierpnia 2014 r. do dnia 12 września 2014 r. lub które mają termin zapadalności przekraczający 30 dni i zostały wyemitowane po dniu 12 września 2014 r. przez:

- a) znaczącą instytucję kredytową lub inną znaczącą instytucję, która ma wyraźne uprawnienie do wspierania konkurencyjności gospodarki rosyjskiej, jej dywersyfikacji i zachęcania do inwestycji, która ma siedzibę w Rosji i która w ponad 50% stanowi własność publiczną lub podlega kontroli publicznej na dzień 1 sierpnia 2014 r., wymienioną w załączniku III; lub
- b) osobę prawną, podmiot lub organ mający siedzibę poza Unią, w którym ponad 50% praw własności bezpośrednio lub pośrednio należy do podmiotu wymienionego w załączniku III; lub
- c) osobę prawną, podmiot lub organ działający w imieniu lub pod kierunkiem podmiotu, o którym mowa w lit. b) niniejszego ustępu, lub wymienionego w załączniku III.

[...]

3. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego dokonywania wszelkich uzgodnień, służących udzielaniu nowych pożyczek lub kredytów o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni lub bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa w takich uzgodnieniach, jakimkolwiek osobom prawnym, podmiotom lub organom, o których mowa w ust. 1 lub 2, po dniu 12 września 2014 r., z wyjątkiem pożyczek lub kredytów, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania niezakazanego przywozu lub wywozu towarów i usług niefinansowych między Unią a Rosją, lub pożyczek, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania awaryjnego niezbędnego do spełnienia kryteriów wypłacalności i płynności osób prawnych mających siedzibę w Unii, do których prawa własności w ponad 50% należą do podmiotu wymienionego w załączniku III”.

- 20 Nazwa Sberbank została umieszczona w załączniku III do rozporządzenia nr 833/2014.
- 21 W dniu 4 grudnia 2014 r. Rada przyjęła decyzję 2014/872/WPZiB zmieniającą decyzję 2014/512 i decyzję 2014/659 (Dz.U. 2014, L 349, s. 58), a także rozporządzenie (UE) nr 1290/2014 zmieniające rozporządzenie nr 833/2014 i rozporządzenie nr 960/2014 (Dz.U. 2014, L 349, s. 20).
- 22 W związku z przyjęciem rozporządzenia nr 1290/2014 art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 833/2014 uzyskał następujące brzmienie:

„3. Zakazuje się bezpośredniego lub pośredniego dokonywania wszelkich uzgodnień, służących udzielaniu nowych pożyczek lub kredytów o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni, lub bezpośredniego lub pośredniego uczestnictwa w takich uzgodnieniach, jakimkolwiek osobom prawnym, podmiotom lub organom, o których mowa w ust. 1 lub 2, po dniu 12 września 2014 r.

Zakaz ten nie ma zastosowania do:

- a) pożyczek lub kredytów, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania do celów niezakazanego przywozu i wywozu towarów i usług niefinansowych między Unią a jakimkolwiek innym państwem trzecim, w tym wydatków na towary i usługi z innego państwa trzeciego niezbędnych do wykonania umów wywozowych lub przywozowych; lub

b) pożyczek, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania awaryjnego, tak aby umożliwić spełnienie kryteriów wypłacalności i płynności osób prawnych z siedzibą w Unii, stanowiących w ponad 50% własność podmiotu, o którym mowa w załączniku III”.

23 W dniu 21 grudnia 2015 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2015/2431 zmieniającą decyzję 2014/512 (Dz.U. 2015, L 334, s. 22). W dniu 1 lipca 2016 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2016/1071 zmieniającą decyzję 2014/512 (Dz.U. 2016, L 178, s. 21). Wreszcie w dniu 19 grudnia 2016 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2016/2315 zmieniającą decyzję 2014/512 (Dz.U. 2016, L 345, s. 65).

### **Postępowanie i żądania stron**

24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 grudnia 2014 r. skarżąca wniosła rozpatrywaną skargę.

### ***Interwencja***

25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 kwietnia 2015 r. Komisja wniosła o dopuszczenie jej do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady.

26 Postanowieniem z dnia 30 czerwca 2015 r. prezes dziewiątej izby Sądu uwzględnił ten wniosek.

27 W dniu 24 sierpnia 2015 r. Komisja złożyła uwagi interwenienta.

28 Skarżąca i Rada przedłożyły uwagi w przedmiocie tych uwag w wyznaczonym w tym celu terminie, odpowiednio w dniu 9 października i 1 września 2015 r.

### ***Zawieszenie postępowania***

29 W dniu 12 marca 2015 r. prezes dziewiątej izby Sądu postanowił wysłuchać strony w przedmiocie ewentualnego zawieszenia postępowania do czasu wydania przez Trybunał orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie C-72/15, Rosneft. W piśmie sekretariatu Sądu z dnia 23 marca 2015 r. stronom został wyznaczony w tym celu termin.

30 Rada i skarżąca przedłożyły uwagi w sprawie wspomnianego ewentualnego zawieszenia postępowania w pismach złożonych w sekretariacie Sądu, odpowiednio w dniu 27 marca i 7 kwietnia 2015 r.

31 Decyzją z dnia 29 października 2015 r., wydaną na podstawie art. 69 lit. a) regulaminu postępowania przed Sądem prezes dziewiątej izby Sądu postanowił zawiesić postępowanie z tego względu, że przepisy, których znaczenie i ważność miał ocenić Sąd w sprawie C-72/15, Rosneft, co najmniej częściowo pokrywały się z przepisami, których dotyczy niniejsza sprawa.

32 W związku z wydaniem w dniu 28 marca 2017 r. wyroku Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) postępowanie w niniejszej sprawie zostało podjęte zgodnie z art. 71 § 3 regulaminu postępowania.

33 Strony zostały w tym kontekście wezwane do przedstawienia uwag w przedmiocie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), w odniesieniu do zarzutów i argumentów podniesionych w ramach skargi rozpatrywanej w niniejszej sprawie. Strony ustosunkowały się do tego żądania w wyznaczonym terminie.

### ***Dostosowanie skargi***

- 34 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 lutego 2015 r. skarżąca dostosowała swoją skargę w celu objęcia nią także stwierdzenia nieważności decyzji 2014/872 oraz rozporządzenia nr 1290/2014.
- 35 Rada przedstawiła uwagi w przedmiocie tego pisma pismem, które zostało złożone w sekretariacie Sądu w dniu 24 lutego 2015 r.
- 36 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 grudnia 2015 r. skarżąca dostosowała swoją skargę w celu objęcia nią także stwierdzenia nieważności decyzji 2015/2431 w zakresie, w jakim na jej mocy przedłużono stosowanie środków ograniczających przewidzianych w decyzji 2014/512.
- 37 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 kwietnia 2017 r. skarżąca dostosowała swoją skargę w celu objęcia nią także stwierdzenia nieważności decyzji 2016/1071 i decyzji 2016/2315 w zakresie, w jakim na ich mocy przedłużono stosowanie środków ograniczających przewidzianych w decyzji 2014/512.
- 38 Rada nie przedstawiła uwag w przedmiocie tych pism.

### ***Zmiana w składzie izb***

- 39 Ze względu na zmianę składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przydzielony do szóstej izby, której w rezultacie została przekazana niniejsza sprawa zgodnie z art. 27 § 5 regulaminu postępowania.

### ***Żądania stron***

- 40 Skarżąca wnosi w istocie do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji 2014/512, której ważność została przedłużona a treść zmieniona decyzją 2014/659, decyzją 2014/872, decyzją 2015/2431, decyzją 2016/1071 i decyzją 2016/2315 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), a po drugie rozporządzenia nr 833/2014, zmienionego rozporządzeniem nr 960/2014 i rozporządzeniem nr 1290/2014 (zwanego dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi aktami”) w zakresie, w jakim akty te jej dotyczą oraz nie mogą być interpretowane w sposób wyłączający ją z zakresu ich stosowania;
  - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 41 Rada wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako częściowo nieobjętej właściwością Sądu lub, w każdym razie, oddalenie jej jako bezzasadnej;
  - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

W odpowiedzi pisemnej na pytanie Sądu postawione w związku z wyrokiem z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) Rada wyjaśniła, że nie podważa już właściwości Sądu w odniesieniu do kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zawiera ona środki ograniczające w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE, co zostało potwierdzone podczas rozprawy.

- 42 Komisja wnosi do Sądu o oddalenie skargi.

## Co do prawa

- 43 W uzasadnieniu skargi skarżąca podnosi cztery zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia ciążącego na Radzie przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE obowiązku uzasadnienia, po drugie, naruszenia prawa do obrony i skutecznej kontroli sądowej, po trzecie, naruszenia układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. (zwanego dalej „układem z Ankary”), a także protokołu dodatkowego i protokołu finansowego, podpisanych w dniu 23 listopada 1970 r. (zwanym dalej łącznie „układami z Ankary”), a po czwarte nieuzasadnionego naruszenia praw podstawowych i zasad niedyskryminacji i proporcjonalności. Skarżąca podnosi poza tym zarzut niezgodności z prawem na podstawie art. 277 TFUE w odniesieniu do art. 1 zaskarżonej decyzji i art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 960/2014.
- 44 Na wstępie należy zbadać zarzut niedopuszczalności skargi.

### *W przedmiocie dopuszczalności*

- 45 Rada podnosi, że żądanie skarżącej mające na celu stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów należy oddalić z tego względu, że nie spełnia ono przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanek dopuszczalności.
- 46 Po pierwsze, Rada twierdzi, że środki przewidziane w art. 1 ust. 1 lit. a) i b) zaskarżonej decyzji i w art. 5 ust. 1 lit. a) i b) zaskarżonego rozporządzenia (zwanym dalej łącznie „istotnymi przepisami zaskarżonych aktów”) nie dotyczą skarżącej bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. W tym zakresie Rada utrzymuje, że fakt, iż skarżąca jest objęta zakresem stosowania tych środków nie oznacza, że środki te dotyczą jej bezpośrednio. Artykuł 5 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia zakazuje nie emisji instrumentów finansowych przez wymienione w nim podmioty, ale zakupu lub sprzedaży usług inwestycyjnych lub pomocy przy emisji danych instrumentów finansowych przez osoby fizyczne lub prawne objęte kompetencją Unii. Skarżąca jest podmiotem, który może emitować instrumenty finansowe, ale nie wykazała, że prowadzi działalność na rynku usług w związku z zakazem emisji rozpatrywanych instrumentów finansowych, tak jak w sprawie, w której wydano postanowienie z dnia 6 września 2011 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (T-18/10, EU:T:2011:419).
- 47 Po drugie, Rada podnosi tytułem ewentualnym, że zaskarżone akty nie dotyczą też skarżącej indywidualnie. Jej nazwa nie została bowiem umieszczona w załącznikach do tych aktów. Poza tym fakt, że podmioty, wobec których mają zastosowanie środki, można zidentyfikować, nie ma decydującego znaczenia. Ponadto okoliczność, iż środek o charakterze generalnym ma zastosowanie do małej liczby podmiotów lub że niektóre podmioty gospodarcze są nim bardziej dotknięte niż ich konkurenci, nie wystarcza do wykazania, że środek ten dotyczy rozpatrywanych podmiotów indywidualnie.
- 48 Skarżąca nie zgadza się z tymi argumentami.
- 49 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie obejmują środków wykonawczych. W drugiej części przepisu art. 263 akapit czwarty TFUE dodano, że jeżeli osoba fizyczna lub prawna wnosząca skargę o stwierdzenie nieważności nie jest adresatem zaskarżonego aktu, to skarga jest dopuszczalna pod warunkiem, iż akt ten dotyczy strony skarżącej bezpośrednio i indywidualnie. Poza tym na mocy traktatu z Lizbony dodano do art. 263 akapit czwarty TFUE trzecią część, która uelastyczyła przesłanki dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne. Na podstawie tej części omawianego przepisu osoby fizyczne i prawne mogą bowiem wnosić skargi o stwierdzenie nieważności „aktu regulacyjnego” niewymagającego środków

wykonawczych, który dotyczy strony skarżącej bezpośrednio, a dopuszczalność takiej skargi nie podlega wymaganiu, by akt ten dotyczył strony skarżącej również indywidualnie (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 56, 57).

- 50 Po pierwsze, w odniesieniu do przesłanki dotyczącej bezpośredniego oddziaływania na sytuację skarżącej należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziana w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanka, iż będący przedmiotem skargi akt musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga, by zaskarżony akt Unii wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną danej osoby i by nie pozostawiał on żadnej uznaniowości adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2008 r., *Komisja/Infront WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 W niniejszym przypadku art. 1 ust. 1 lit. a) zaskarżonej decyzji i art. 5 ust. 1 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia zakazują wszystkim podmiotom gospodarczym Unii wykonywania niektórych rodzajów transakcji finansowych z instytucjami kredytowymi z siedzibą w Rosji, które spełniają warunki określone we wspomnianych artykułach i których nazwa została umieszczona w załączniku I do zaskarżonej decyzji lub w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia. Artykuł 1 ust. 1 lit. b) zaskarżonej decyzji i art. 5 ust. 1 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia zakazują wspomnianym podmiotom wykonywania tych transakcji z każdą osobą prawną, każdym podmiotem lub organem z siedzibą poza Unią pozostającym w ponad 50% własnością podmiotu wymienionego w odpowiednich załącznikach do zaskarżonych aktów.
- 52 Należy zatem stwierdzić, że istotne przepisy zaskarżonych aktów dotyczą skarżącej bezpośrednio. Rozpatrywane środki ograniczające mają bowiem zastosowanie bezpośrednio wobec skarżącej, co jasno wynika z faktu, iż właścicielem ponad 50% jej kapitału jest Sberbank, którego nazwa została umieszczona w załączniku do tych aktów, przy czym nie pozostawiono żadnej uznaniowości adresatom, których obowiązkiem jest wykonanie tych środków. Niewielkie znacznie w tym zakresie ma fakt, że wspomniane przepisy nie zakazują skarżącej wykonywania rozpatrywanych transakcji poza Unią. Jest bowiem bezsporne, że istotne przepisy zaskarżonych aktów nakładają na skarżącą ograniczenia w zakresie dostępu do rynków kapitałowych Unii.
- 53 Podobnie należy oddalić argumentację Rady, zgodnie z którą rozpatrywane środki nie dotyczą bezpośrednio sytuacji prawnej skarżącej, zważywszy, że środki ustanowione w zaskarżonych aktach mają zastosowanie wyłącznie wobec podmiotów z siedzibą w Unii. O ile prawdą jest, że zaskarżone akty wprowadzają zakazy, które mają zastosowanie w pierwszym rzędzie wobec instytucji kredytowych i innych organów finansowych z siedzibą w Unii, o tyle celem i skutkiem tych zakazów jest bezpośrednie oddziaływanie na podmioty, takie jak skarżąca, których działalność gospodarcza zostaje ograniczona ze względu na stosowanie wobec nich tych środków. Siłą rzeczy stosowanie wspomnianych środków należy do organów z siedzibą w Unii, zważywszy, że akty przyjęte przez instytucje Unii nie mają co do zasady zastosowania poza terytorium Unii. Nie oznacza to jednak, że podmiotów, których dotyczą zaskarżone akty, nie dotyczą w sposób bezpośredni stosowane wobec nich środki ograniczające. Zakazanie podmiotom gospodarczym Unii dokonywania określonych rodzajów transakcji z podmiotami z siedzibą poza Unią oznacza zakazanie tym podmiotom dokonywania rozpatrywanych transakcji z podmiotami gospodarczymi Unii. Poza tym uwzględnienie tezy Rady w tym zakresie oznaczałoby stwierdzenie, że nawet w przypadku zamrożenia indywidualnych środków finansowych, osób, których nazwiska zostały umieszczone w wykazie i do których mają zastosowanie środki ograniczające, takie środki nie dotyczą bezpośrednio, zważywszy, że ich stosowanie należy w pierwszym rzędzie do państw członkowskich Unii i do osób fizycznych lub prawnych objętych ich kompetencją.

- 54 Ponadto Rada na próżno opiera się w tym zakresie na sprawie, w której wydano wyrok z dnia 6 września 2011 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada* (T-18/10, EU:T:2011:419). W tej sprawie Sąd bowiem orzekł, że rozporządzenie (WE) nr 1007/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie handlu produktami z fok (Dz.U. 2009, L 286, s. 36) dotyczyło wyłącznie sytuacji prawnej skarżących, którzy aktywnie uczestniczyli we wprowadzaniu do obrotu w Unii produktów z fok i których dotyczył ogólny zakaz wprowadzania tych produktów do obrotu, w odróżnieniu od skarżących, których działalność nie polega na wprowadzaniu do obrotu tych produktów ani tych, którzy byli objęci wyjątkiem przewidzianym w rozporządzeniu nr 1007/2009, ponieważ w zasadzie wprowadzanie do obrotu w Unii produktów z fok, które pochodzą z polowań prowadzonych tradycyjnie przez Eskimosów i inne społeczności autochtoniczne i przyczyniających się do ich utrzymania, jest nadal dopuszczalne (zob. podobnie postanowienie z dnia 6 września 2011 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, T-18/10, EU:T:2011:419, pkt 79). W niniejszym przypadku należy natomiast stwierdzić, że skarżąca prowadzi działalność na rynku usług finansowych, o których mowa w istotnych przepisach zaskarżonych aktów, a nie na jakimkolwiek rynku tych usług wyższego lub niższego szczebla, jak podnosi Rada. To właśnie bowiem ze względu na zaskarżone akty skarżąca nie miała możliwości dokonania niektórych zakazanych transakcji finansowych z organami z siedzibą w Unii, podczas gdy miałyby prawo do ich dokonania w przypadku braku tych aktów.
- 55 Należy zatem stwierdzić, że istotne przepisy zaskarżonych aktów dotyczą skarżącej bezpośrednio, w zakresie, w jakim mają one do niej zastosowanie.
- 56 Po drugie, bez konieczności badania, czy zaskarżone akty zawierają środki wykonawcze, należy stwierdzić, że w tym przypadku spełniona jest także przewidziana w drugim przypadku zawartym w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanka dotycząca indywidualnego oddziaływania.
- 57 Należy bowiem przypomnieć w tym zakresie, że każde umieszczenie w wykazie osób lub podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające, umożliwia tej osobie lub temu podmiotowi, w zakresie, w jakim to umieszczenie ma względem niej lub niego wymiar indywidualnej decyzji, złożenie skargi do sądu Unii zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE, do którego odsyła art. 275 akapit drugi TFUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., *Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 50; z dnia 1 marca 2016 r., *National Iranian Oil Company/Rada*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 44; z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 Tymczasem w niniejszym przypadku, ponieważ skarżąca w ponad 50% pozostaje własnością Sberbank, którego nazwa została umieszczona w wykazach zawartych w załączniku I do zaskarżonej decyzji i w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia, należy ona do podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w istotnych przepisach zaskarżonych aktów.
- 59 Ponadto należy przypomnieć, że w sytuacji gdy akt dotyczy grupy osób, które zostały zidentyfikowane lub mogą być zidentyfikowane w chwili wydania tego aktu i ze względu na określone cechy właściwe członkom grupy, akt ten może dotyczyć tych osób w sposób indywidualny, ponieważ należą one do ograniczonego kręgu podmiotów gospodarczych (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2008 r., *Komisja/Infront WM*, C-125/06 P, EU:C:2008:159, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 60 Tymczasem w niniejszym przypadku skarżąca należy do ograniczonego kręgu podmiotów gospodarczych, na których prawa miało wpływ przyjęcie zaskarżonych aktów, ponieważ mają do niej zastosowanie ograniczenia w dostępie do rynku kapitałowego Unii ze względu na fakt, że jest ona osobą prawną, podmiotem lub organem z siedzibą poza Unią, który w ponad 50% pozostaje własnością podmiotu wymienionego w załączniku I do zaskarżonej decyzji lub w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia.

- 61 W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżąca ma prawo żądania stwierdzenia nieważności środków ograniczających ustanowionych w istotnych przepisach zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim środki te jej dotyczą.

### *Co do istoty*

- 62 W odniesieniu do zarzutów niezgodności z prawem Sąd uważa za stosowne zbadanie najpierw zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia, następnie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony i prawa do skutecznej kontroli sądowej, później zarzutu czwartego, dotyczącego nieuzasadnionego naruszenia praw podstawowych skarżącej oraz zasad niedyskryminacji i proporcjonalności, a wreszcie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia układów z Ankary.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego w istocie naruszenia przewidzianego w art. 296 akapit drugi TFUE obowiązku uzasadnienia*

- 63 W ramach zarzutu pierwszego skarżąca podnosi, że Rada nie przedstawiła stosownego lub wystarczającego uzasadnienia w celu objęcia jej zakresem stosowania zaskarżonych aktów, z naruszeniem art. 296 akapit drugi TFUE.
- 64 Skarżąca utrzymuje, że nie otrzymała ani pisma, ani powiadomienia ze strony Rady informującego ją o objęciu jej zakresem stosowania zaskarżonych aktów, a tym bardziej informującego ją o powodach, dla których Rada postanowiła objąć ją zakresem stosowania tych aktów, wraz ze wspierającymi je dowodami. W tym zakresie skarżąca twierdzi, że nie ma znaczenia fakt, iż istotne przepisy zaskarżonych aktów nie mogą być zakwalifikowane jako środki polegające na zamrożeniu aktywów, ponieważ przepisy te stanowią środki ograniczające oddziałujące w negatywny sposób na osoby fizyczne lub prawne, na które środki te zostały indywidualnie ukierunkowane. Rada była zatem zobowiązana do przedstawienia skarżącej powodów uzasadniających objęcie jej zakresem stosowania zaskarżonych aktów, a publikacja rozpatrywanych środków w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* była niewystarczająca.
- 65 Tytułem głównym Rada twierdzi, że wypracowane przez orzecznictwo kryteria dotyczące obowiązku uzasadnienia, do których odwołuje się skarżąca, nie mają w niniejszym przypadku zastosowania. Rozpatrywane środki nie stanowiły bowiem zamrożenia aktywów, ale środki lub akty o charakterze generalnym. W tym kontekście obowiązek uzasadnienia jest spełniony, jeśli w uzasadnieniu do aktu wskazano, po pierwsze, całościową sytuację, która doprowadziła do jego przyjęcia, a po drugie, ogólne cele, jakim ma on służyć. Rada podnosi, że uzasadnienie do zaskarżonego rozporządzenia spełnia te wypracowane przez orzecznictwo kryteria.
- 66 Tytułem ewentualnym Rada twierdzi, że przestrzegła obowiązku uzasadnienia zgodnie z orzecznictwem przytoczonym przez skarżącą. Rada utrzymuje, że twierdzenia przedstawione przez skarżącą w całej skardze wykazują, że doskonale знаła kontekst, w jakim środki zostały przyjęte, a także przyczyny, dla których Rada objęła ją zakresem stosowania zaskarżonych aktów.
- 67 Komisja podziela zdanie Rady, zgodnie z którym zaskarżone akty spełniają obowiązek uzasadnienia. Utrzymuje ona, że powody, które doprowadziły do przyjęcia środków ograniczających wobec skarżącej, zostały uszczegółowione w motywach od 1 do 12 zaskarżonej decyzji. Komisja podnosi ponadto, że zastosowanie środków ograniczających wobec skarżącej jest uzasadnione faktem, że ze względu na swój status i w rzeczywistości spełnia ona kryteria ustanowione w istotnych przepisach zaskarżonych aktów. Znaczenie ma wyłącznie okoliczność, by spełniała ona te warunki, i nie jest w związku z tym konieczne uzasadnianie w sposób indywidualny umieszczenia nazw rozpatrywanych podmiotów w załącznikach do zaskarżonych aktów.

- 68 Zgodnie z art. 296 akapit drugi TFUE „[a]kty prawne są uzasadniane”.
- 69 Ponadto na mocy art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), której art. 6 ust. 1 TUE nadaje taką samą moc prawną jak traktaty, prawo do dobrej administracji obejmuje między innymi „obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji”.
- 70 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymagają art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, powinno być dostosowane do charakteru zaskarżonego aktu i kontekstu, w jakim został on wydany. Uzasadnienie musi przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy przyjętego środka, a właściwemu sądowi – przeprowadzić kontrolę. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności konkretnej sprawy (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) karty, powinna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, lecz także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również ogół norm prawnych regulujących daną dziedzinę. I tak z jednej strony akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w kontekście znanym zainteresowanemu, który pozwala mu zrozumieć zakres zastosowanego w stosunku do niego środka. Z drugiej strony stopień szczegółowości uzasadnienia decyzji musi być proporcjonalny do rzeczywistych możliwości, warunków technicznych i terminu, w jakim uzasadnienie ma być przedstawione (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2016 r., Ben Ali/Rada, T-200/14, niepublikowany, EU:T:2016:216, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 72 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do argumentacji skarżącej, zgodnie z którą zaskarżone akty powinny być przedmiotem indywidualnego powiadomienia, należy stwierdzić, że takie twierdzenie objęte jest raczej zarzutem dotyczącym naruszenia prawa do obrony i zostanie zatem zbadane w ramach tego zarzutu.
- 73 W drugiej kolejności, w odniesieniu w szczególności do zakresu ciężącego w niniejszym przypadku na Radzie obowiązku uzasadnienia, należy przypomnieć, że skarżąca żąda wyłącznie stwierdzenia nieważności istotnych przepisów zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim te akty jej dotyczą. W tym zakresie należy stwierdzić, że środki ograniczające wynikające z tych przepisów zostały skonstruowane poprzez wskazanie konkretnych podmiotów, zważywszy, że zakazują one w szczególności dokonywania różnych transakcji finansowych z podmiotami wymienionymi w załączniku I do zaskarżonej decyzji i w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia, wśród których figuruje Sberbank, a także z osobami prawnymi, podmiotami lub organami, które w ponad 50% pozostają własnością podmiotu wymienionego w tych załącznikach, tak jak to jest w sposób oczywisty w przypadku skarżącej w stosunku do Sberbanku. Środki te stanowią zatem wobec skarżącej indywidualne środki ograniczające (zob. podobnie i analogicznie, wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 100, 119).
- 74 W orzecznictwie wyjaśniono, że uzasadnienie aktu Rady nakładające indywidualny środek ograniczający nie tylko powinno wskazywać jego podstawę prawną, ale także szczególne i konkretne powody, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych, że zainteresowany powinien zostać objęty takim środkiem (zob. podobnie wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., National Iranian Tanker Company/Rada, T-565/12, EU:T:2014:608, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 75 W konsekwencji należy oddalić argumentację Rady, zgodnie z którą wypracowane w orzecznictwie kryteria dotyczące obowiązku uzasadnienia aktów nakładających indywidualne środki ograniczające nie znajdują w niniejszej sprawie zastosowania.

- 76 Niemniej jednak zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 71 powyżej należy uwzględnić kontekst, w którym środki ograniczające zostały przyjęte, a także wszystkie przepisy prawne w rozpatrywanej dziedzinie.
- 77 W niniejszej sprawie po pierwsze należy stwierdzić, że środki ograniczające wynikające z istotnych przepisów zaskarżonych aktów wpisują się w znany dla skarżącej i przypomniany w pkt 2–12 powyżej kontekst napięcia międzynarodowego, które poprzedziło przyjęcie zaskarżonych aktów. Z motywów 1–8 zaskarżonej decyzji i z motywu 2 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zadeklarowanym celem środków ograniczających jest zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu. Tak więc w tych aktach przedstawiono całość sytuacji, która doprowadziła do ich przyjęcia, jak też ogólne cele, jakim miało służyć ich przyjęcie (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 123).
- 78 Po drugie, w odniesieniu w szczególności do istotnych przepisów zaskarżonych aktów należy przypomnieć, że zakazują one w odniesieniu do podmiotów gospodarczych Unii bezpośredniego lub pośredniego kupna lub sprzedaży, bezpośredniego lub pośredniego świadczenia usług inwestycyjnych lub pomocy w emisji lub dokonywania wszelkich innych czynności w odniesieniu do obligacji, akcji lub podobnych instrumentów finansowych o terminie zapadalności przekraczającym 90 dni, wyemitowanych po dniu 1 sierpnia 2014 r. i do dnia 12 września 2014 r., lub o terminie zapadalności przekraczającym 30 dni, wyemitowanych po dniu 12 września 2014 r., przez osoby prawne spełniające warunki ustanowione w tych przepisach, w tym warunek pozostawania w ponad 50% własnością lub pod kontrolą państwa rosyjskiego, i których nazwa jest umieszczona w załączniku I do zaskarżonej decyzji lub w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia, lub przez osoby prawne lub organy, które w ponad 50% pozostają własnością podmiotu, którego nazwa umieszczona jest w tych załącznikach (zob. pkt 17 i 19 powyżej). Załączniki te z kolei zawierają konkretne uzasadnienie dotyczące każdego z podmiotów umieszczonych w wykazach.
- 79 Należy jednak stwierdzić, że „szczególne i konkretne powody”, dla których Rada uznała w ramach przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, że skarżąca powinna zostać objęta rozpatrywanym środkiem w rozumieniu orzecznictwa wskazanego w pkt 74 powyżej, odpowiadają w tym przypadku kryteriom, które zostały określone w istotnych przepisach zaskarżonych aktów.
- 80 To bowiem ze względu na fakt, że skarżąca jest podmiotem, który w ponad 50% pozostaje własnością podmiotu wskazanego w załącznikach do zaskarżonych aktów, w tym przypadku Sberbanku, nałożono na nią na mocy tych aktów środki ograniczające.
- 81 W tym zakresie należy przypomnieć, że odwołanie się do tych samych względów w celu przyjęcia środków ograniczających odnoszących się do wielu osób nie wyklucza, że wspomniane względy prowadzą do uzasadnienia wystarczająco konkretnego w odniesieniu do każdej z objętych tymi środkami osób (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 115).
- 82 Z dowodów dostarczonych przez skarżącą w załączniku do skargi wynika ponadto, że doskonale zrozumiała ona, że właśnie z tego powodu, że w ponad 50% pozostaje ona własnością Sberbanku, nałożono na nią rozpatrywane środki ograniczające.
- 83 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Rada wystarczająco uzasadniła istotne przepisy zaskarżonych aktów w zakresie, w jakich mają one zastosowanie do skarżącej, a tym samym zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

*W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszeniu prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej*

- 84 W ramach zarzutu drugiego skarżąca powołuje się na naruszenia prawa do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym, oraz prawa do skutecznej kontroli sądowej przez Sąd, w świetle, po pierwsze, faktu, że nie została ona w sposób indywidualny powiadomiona o zaskarżonych aktach, a po drugie, że Rada nie przedstawiła żadnego dowodu w celu wsparcia powodów, jakie posiadała, w celu uzasadnienia środków ograniczających przyjętych wobec niej i nie umożliwiła jej przedstawienia uwag na ten temat. Rada przekazała dokumenty dotyczące decyzji o objęciu skarżącej zakresem stosowania zaskarżonych aktów, które zdaniem skarżącej nie stanowią żadnej podstawy faktycznej względem tej decyzji.
- 85 Rada podważa argumenty skarżącej i twierdzi, że – zważywszy, iż istotne przepisy zaskarżonych aktów nie stanowią „ukierunkowanych” środków ograniczających i nie dotyczą skarżącej bezpośrednio i indywidualnie – nie była ona zobowiązana do poinformowania jej indywidualnie. Skarżąca nie wykazała ponadto, w jaki sposób brak indywidualnego powiadomienia naruszył jej prawo do obrony w tym przypadku. Ponadto skarżąca zwróciła się o udzielenie dostępu do dotyczących jej dokumentów w dniu wniesienia skargi, czyli w dniu 5 grudnia 2014 r. Rada odpowiedziała na ten wniosek w dniu 29 stycznia 2015 r., czyli półtora miesiąca po jego otrzymaniu. Rada uważa zatem, że mogła się ona oprzeć na orzecznictwie Sądu przyznającym możliwość uwzględnienia dokumentów przekazanych stronie skarżącej po wniesieniu skargi.
- 86 Należy przypomnieć, że przestrzeganie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej są prawami podstawowymi, które stanowią integralną część porządku prawnego Unii, w świetle których sądy Unii powinny zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem ogółu aktów Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 24 maja 2016 r., *Good Luck Shipping/Rada*, T-423/13 i T-64/14, EU:T:2016:308, pkt 47, 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Przestrzeganie prawa do obrony, które jest wyraźnie przewidziane w art. 41 ust. 2 lit. a) karty, obejmuje w trakcie postępowania poprzedzającego wydanie środka ograniczającego prawo do bycia wysłuchanym oraz prawo dostępu do akt z poszanowaniem uzasadnionego interesu w zachowaniu poufności (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., *Rada/Fulmen i Mahmoudian*, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 60; z dnia 15 czerwca 2017 r., *Kisielow/Rada*, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 139 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Prawo do skutecznej ochrony sądowej, które jest wyrażone w art. 47 karty, wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami wydanej w stosunku do niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu, co pozwoli mu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na w pełni świadome podjęcie decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji (zob. wyrok z dnia 24 maja 2016 r., *Good Luck Shipping/Rada*, T-423/13 i T-64/14, EU:T:2016:308, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 Dokonując tego powiadomienia, właściwy organ Unii powinien umożliwić tej osobie użyteczne przedstawienie jej stanowiska w odniesieniu do przedstawionego przeciwko niej uzasadnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., *Komisja i in./Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 112).
- 90 Powyższe zasady należy uwzględnić przy analizie argumentów skarżącej.
- 91 Na wstępie należy oddalić argument Rady, zgodnie z którym orzecznictwo w zakresie indywidualnych środków ograniczających nie ma zastosowania w niniejszym przypadku z tego względu, że przyjęte środki są środkami o charakterze generalnym, a nie ukierunkowanymi środkami ograniczającymi.

Właściwość Sądu w odniesieniu do zaskarżonej decyzji wynika bowiem właśnie z faktu, że skarga rozpatrywana w niniejszej sprawie dotyczy kontroli zgodności z prawem środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE, jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236).

- 92 W pierwszej kolejności w odniesieniu do argumentu skarżącej, zgodnie z którym Rada powinna była indywidualnie powiadomić ją o zaskarżonych aktach, ponieważ przewidują one wobec niej środki ograniczające, należy zauważyć, że brak indywidualnego powiadomienia o zaskarżonych aktach, o ile ma wpływ na moment, w którym rozpoczął bieg termin na wniesienie skargi, o tyle sam w sobie nie uzasadnia stwierdzenia nieważności rozpatrywanych aktów. W tym zakresie skarżąca nie przytacza żadnego argumentu w celu wykazania, że w niniejszym przypadku brak indywidualnego doręczenia tych aktów doprowadził do naruszenia jej praw, które uzasadniałoby stwierdzenie ich nieważności w zakresie, w jakim akty te jej dotyczą (zob. podobnie wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., *Mayaleh/Rada*, T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, pkt 122 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 W drugiej kolejności w odniesieniu do rzekomego braku poinformowania przez Radę o dowodach wspierających przyjęcie wobec skarżącej środków ograniczających, należy zbadać osobno pierwotne akty, na mocy których na skarżącą nałożono środki ograniczające po raz pierwszy, ze względu na umieszczenie nazwy Sberbanku w wykazach zawartych w załącznikach do zaskarżonych aktów (zwane dalej „pierwotnymi aktami”) oraz kolejne akty, które utrzymują w mocy te środki.
- 94 Po pierwsze, w odniesieniu do pierwotnych aktów, należy przypomnieć, że w orzecznictwie uznano, iż w przypadku pierwotnej decyzji o zamrożeniu środków finansowych Rada nie ma obowiązku uprzedniego poinformowania zainteresowanej osoby lub podmiotu o powodach, na których instytucja ta zamierzała oprzeć umieszczenie nazwiska tej osoby lub nazwy tego podmiotu w stosownym wykazie. Taki środek bowiem, aby jego skuteczność nie była zagrożona, musi mieć możliwość wykorzystania elementu zaskoczenia i być natychmiast zastosowany. W takim wypadku zasadniczo wystarczy, by instytucja powiadomiła o powodach zainteresowaną osobę lub podmiot i umożliwiła im bycie wysłuchanym równocześnie z przyjęciem decyzji lub bezpośrednio po jej przyjęciu (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Francja/People’s Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 61).
- 95 Rada, do której na rozprawie skierowano na ten temat pytanie, podniosła, że orzecznictwo przytoczone w pkt 94 powyżej nie ma zastosowania w niniejszym przypadku, zważywszy, że rozpatrywane środki ograniczające dotyczą ograniczeń dostępu do rynków kapitałowych Unii o charakterze generalnym, a nie środków polegających na zamrożeniu środków finansowych sensu stricto. Tytułem ewentualnym Rada twierdzi, że nawet gdyby to orzecznictwo znajdowało zastosowanie w niniejszym przypadku, nie miałyby ona żadnego obowiązku wysłuchania skarżącej przed przyjęciem pierwotnych aktów ani poinformowania jej o elementach uwzględnionych wobec niej na tym etapie.
- 96 Nie można zgodzić się z taką wykładnią.
- 97 Należy bowiem przypomnieć, że podstawowe prawo do poszanowania prawa do obrony w toku postępowania poprzedzającego przyjęcie środka ograniczającego wynika bezpośrednio z art. 41 ust. 2 lit. a) karty (zob. pkt 87 powyżej i przytoczone tam orzecznictwo).
- 98 A zatem w zakresie, w jakim ograniczenia nałożone na skarżącą na mocy istotnych przepisów zaskarżonych aktów stanowią wobec niej środki ograniczające o charakterze indywidualnym (zob. pkt 73 powyżej) i w braku wykazanej konieczności nadania tym środkom elementu zaskoczenia w celu zapewnienia ich skuteczności, Rada powinna była poinformować o powodach dotyczących zastosowania tych środków wobec skarżącej przed przyjęciem zaskarżonych aktów.

- 99 Należy jednak przypomnieć, że w niniejszym przypadku powody uwzględnione przez Radę w celu nałożenia na skarżącą środków ograniczających, które zawarte są w samych istotnych przepisach zaskarżonych aktów, polegają w rzeczywistości na fakcie, że jest ona osobą prawną, podmiotem lub organem z siedzibą poza Unią, w których ponad 50% praw własności należy do podmiotu wymienionego w załącznikach do zaskarżonych aktów.
- 100 Tymczasem skarżąca nie wyjaśniła, w jakiej mierze brak uprzedniego poinformowania przez Radę o niektórych elementach akt sprawy dotyczących tych powodów miał wpływ na prawo do obrony lub prawo do skutecznej ochrony sądowej w sposób, który prowadziłby do stwierdzenia nieważności pierwotnych aktów.
- 101 Należy bowiem przypomnieć, że aby naruszenie prawa do obrony prowadziło do stwierdzenia nieważności rozpatrywanego aktu, należy wykazać, że w braku takiego naruszenia postępowanie mogło doprowadzić do odmiennego rezultatu (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 września 2014 r., *Georgias i in./Rada i Komisja*, T-168/12, EU:T:2014:781, pkt 106 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 15 czerwca 2017 r., *Kisielow/Rada*, T-262/15, EU:T:2017:392, pkt 153).
- 102 W niniejszym przypadku skarżąca nie wyjaśniła, jakie argumenty lub elementy mogłaby podnieść, gdyby otrzymała rozpatrywane dokumenty wcześniej, a także nie wykazała, że te argumenty lub elementy mogłyby prowadzić w jej przypadku do odmiennego rezultatu. Skarżąca nie może bowiem skutecznie twierdzić, że w momencie przyjęcia pierwotnych aktów nie wiedziała, że w ponad 50% pozostaje ona własnością Sberbanku. Tak więc niniejsze twierdzenie nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności pierwotnych aktów.
- 103 Po drugie, w odniesieniu do kolejnych aktów, na mocy których środki ograniczające były utrzymywane wobec skarżącej w mocy, w orzecznictwie wyjaśniono, że przyjmując decyzję, na mocy której nazwisko osoby lub nazwę podmiotu pozostawia się w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi, Rada powinna zapewnić tej osobie lub temu podmiotowi prawo do bycia poinformowanym o dowodach obciążających, a także prawo do bycia wysłuchanym przed przyjęciem tej decyzji, jeżeli powołano się w niej na nowe okoliczności, to jest okoliczności, które nie widniały w pierwotnej decyzji, na mocy której nazwisko tej osoby lub nazwa tego podmiotu zostały umieszczone w tym wykazie (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., *France/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 63; z dnia 18 czerwca 2015 r., *Ipatau/Rada*, C-535/14 P, EU:C:2015:407, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 104 Tymczasem kryteria uwzględnione w celu nałożenia na skarżącą środków ograniczających są zawarte od początku w art. 1 ust. 1 lit. b) zaskarżonej decyzji i w art. 5 ust. 1 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia. To ze względu bowiem na fakt, że skarżąca pozostaje w ponad 50% własnością Sberbanku, który sam jest główną instytucją kredytową z siedzibą w Rosji, który w dniu 1 sierpnia 2014 r. pozostawał w ponad 50% własnością lub pod kontrolą państwa i którego nazwa jest umieszczona w wykazie zawartym w załączniku I do zaskarżonej decyzji i w wykazie zawartym w załączniku III do zaskarżonego rozporządzenia, skarżąca jest objęta zakresem stosowania rozpatrywanych środków ograniczających. Te okoliczności były dobrze znane skarżącej i nie mogą być w związku z tym uznane za elementy nowe w rozumieniu przytoczonego orzecznictwa.
- 105 Należy wreszcie przypomnieć, że w przypadku gdy zainteresowanemu podmiotowi zostały przekazane wystarczająco dokładne informacje, umożliwiające mu skuteczne przedstawienie jego stanowiska na temat okoliczności uwzględnionych przez Radę na jego niekorzyść, zasada poszanowania prawa do obrony nie obejmuje obowiązku, by instytucja ta z własnej inicjatywy udzieliła mu dostępu do dokumentów znajdujących się w jej aktach. Rada ma obowiązek udostępnić wszystkie dokumenty administracyjne dotyczące danego środka – o ile nie są one poufne – dopiero na wniosek zainteresowanej strony (zob. wyrok z dnia 14 października 2009 r., *Bank Melli Iran/Rada*, T-390/08, EU:T:2009:401, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 106 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Rada przestrzegała tego obowiązku i odpowiedziała na złożony przez skarżącą wniosek z dnia 5 grudnia 2014 r. o udzielenie informacji pismem z dnia 29 stycznia 2015 r. W tych ramach Rada udzieliła dostępu do posiadanych przez nią dokumentów dotyczących przyjętej przez nią decyzji o nałożeniu na skarżącą środków ograniczających.
- 107 Należy zatem stwierdzić, że poinformowanie o tych elementach zostało dokonane w rozsądnym terminie i było wystarczające w celu umożliwienia skarżącej dochodzenia swoich praw w sposób skuteczny i skorzystania z prawa do obrony.
- 108 W konsekwencji zarzut trzeci należy w całości oddalić.

*W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia zasad niedyskryminacji i proporcjonalności, a także nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego naruszenia praw podstawowych skarżącej*

- 109 Skarżąca twierdzi, że Rada ma obowiązek ustalenia, czy zaskarżone akty są środkami niedyskryminacyjnymi i proporcjonalnymi do osiągnięcia uzasadnionego celu. Ponadto skarżąca utrzymuje, że środki ograniczające wynikające z zaskarżonych aktów stanowią nieproporcjonalne naruszenie jej praw podstawowych, ponieważ uniemożliwiają one swobodne prowadzenie działalności gospodarczej, przy czym to ograniczenie jej praw nie jest konieczne ani proporcjonalne do osiągnięcia celów zamierzonych przez Radę.
- 110 Rada, wspierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.
- 111 Po pierwsze, należy przypomnieć, że na mocy art. 16 karty „uznaje się wolność prowadzenia działalności gospodarczej zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”.
- 112 Po drugie art. 17 ust. 1 karty przewiduje:
- „Każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny”.
- 113 Jest oczywiście prawdą, że środki ograniczające takie jak rozpatrywane w niniejszym przypadku w sposób niepodważalny ograniczają prawa, jakie przysługują skarżącej na mocy art. 16 i 17 karty (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 22 września 2016 r., NIOC i in./Rada, C-595/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:721, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 114 Jednakże prawa podstawowe, na które powołuje się skarżąca, nie stanowią praw absolutnych, a w konsekwencji mogą podlegać ograniczeniom na warunkach określonych w art. 52 ust. 1 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 121; z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 195 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 115 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, po pierwsze, wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być „przewidziane ustawą” i „szanować istotę tych praw i wolności” i po drugie – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są „konieczne” i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

- 116 Tak więc, aby ograniczenie w korzystaniu z rozpatrywanych praw podstawowych było zgodne z prawem Unii, powinno spełniać trzy warunki. Po pierwsze, ograniczenie powinno być przewidziane ustawą. Innymi słowy, podstawą danego środka winien być przepis prawa. Po drugie, ograniczenie powinno odpowiadać celowi interesu ogólnego uznanemu za taki w prawie Unii. Po trzecie, ograniczenie nie powinno być nadmierne. Z jednej strony powinno być konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu. Z drugiej strony „istota”, to jest substancja danego prawa lub danej wolności, nie może zostać naruszona (zob. wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 170–173 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 117 Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie te trzy warunki zostały spełnione.
- 118 W pierwszej kolejności rozpatrywane środki ograniczające są „przewidziane ustawą”, ponieważ zostały ustanowione w aktach, które mają w szczególności charakter generalny i stanowią wyraźną podstawę prawną w prawie Unii, a także wystarczające uzasadnienie (zob. pkt 78–93 powyżej).
- 119 W drugiej kolejności, z motywów 1–8 zaskarżonej decyzji i z motywu 2 zaskarżonego rozporządzenia wynika, że zadeklarowanym celem tych aktów jest zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu. Tak postawiony cel mieści się w ramach działań zmierzających do zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, co wpisuje się w cele działań zewnętrznych Unii wymienione w art. 21 TUE (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 115).
- 120 W trzeciej kolejności, co się tyczy zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że jako zasada ogólna prawa Unii wymaga ona, by akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celów danej regulacji. Tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 30 listopada 2016 r., Rotenberg/Rada, T-720/14, EU:T:2016:689, pkt 178 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 121 W tym względzie w orzecznictwie dotyczącym sądowej kontroli przestrzegania zasady proporcjonalności uściślono, że prawodawcy Unii należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinach, które wiążą się z dokonywaniem przez niego politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen. A zatem tylko oczywiście nieodpowiedni charakter przepisu przyjętego w tych dziedzinach w stosunku do zamierzonego przez właściwą instytucję celu może mieć wpływ na zgodność z prawem takiego przepisu (zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 146 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 122 Po pierwsze, skarżąca twierdzi, że nałożone na nią na mocy zaskarżonych aktów środki ograniczające nie pozwalają na osiągnięcie celu zamierzonego przez te akty, który polega na wywarceniu presji na rząd rosyjski poprzez ograniczenie dostępu do rynków kapitałowych rosyjskich banków publicznych zidentyfikowanych przez Radę, ponieważ nie pełni ona żadnej roli w ramach działań Federacji Rosyjskiej destabilizujących sytuację na Ukrainie.
- 123 Jednakże okoliczność, że skarżąca nie pełni żadnej roli w ramach działań Federacji Rosyjskiej destabilizujących sytuację na Ukrainie nie ma znaczenia, ponieważ środki ograniczające nie zostały na nią nałożone z tego powodu, lecz ze względu na fakt, że w ponad 50% pozostaje ona własnością Sberbanku, który z kolei jest rosyjskim bankiem publicznym i którego nazwa została umieszczona w załącznikach do zaskarżonych aktów.
- 124 Poza tym jest z pewnością prawdą, że środki ograniczające z definicji wywołują negatywne skutki dla prawa własności i swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, wyrządzając tym samym szkodę podmiotom, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, jaka doprowadziła do

zastosowania owych sankcji. Ukierunkowane środki ograniczające tym bardziej wywierają taki skutek wobec objętych nimi podmiotów (zob. wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 149 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 125 Jednakże należy zauważyć, że waga celów, których osiągnięciu służą zaskarżone akty, mianowicie ochrona integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy, jak również wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu w tym państwie, które to cele wpisują się w szerszy kontekst utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE, jest tego rodzaju, że uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do zastosowania owych sankcji (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 149, 150 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 126 Po drugie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, istnieje racjonalny związek pomiędzy rozpatrywanymi środkami ograniczającymi a celem, do osiągnięcia którego dąży Rada poprzez ich przyjęcie. Otóż w zakresie, w jakim celem tym jest w szczególności zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy, rozwiązanie polegające na objęciu środkami ograniczającymi rosyjskich banków publicznych jest spójne z tym celem i w żadnym razie nie może być uważane za oczywiście nieodpowiednie w świetle realizowanego celu (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 147).
- 127 Rada mogła zatem słusznie twierdzić, że aby osiągnąć ten cel, należy ukierunkować środki ograniczające nie tylko na znaczące instytucje kredytowe lub instytucje finansowania rozwoju z siedzibą w Rosji, pozostające w ponad 50% własnością publiczną lub pod kontrolą publiczną na dzień 1 sierpnia 2014 r., wymienione w załączniku I [art. 1 ust. 1 lit. a) zaskarżonej decyzji], ale także na wszelkie osoby prawne, podmioty lub organy z siedzibą poza Unią pozostające w ponad 50% własnością podmiotu wymienionego w załączniku I [art. 1 ust. 1 lit. b) zaskarżonej decyzji] lub wszelkie osoby prawne, podmioty lub organy działające w imieniu lub pod kierunkiem podmiotu należącego do kategorii, o której mowa w art. 1 ust. 1 lit. b) zaskarżonej decyzji, lub wymienionego w załączniku I [art. 1 ust. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji]. Gdyby podmioty takie jak skarżąca nie były objęte zakresem stosowania przewidzianych przez zaskarżone akty środków ograniczających, podmioty rosyjskie wymienione w załączniku do tych aktów mogłyby z łatwością obejść zakazy poprzez zlecenie ich wykonania przez ich spółki zależne lub podmioty działające na ich rachunek (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2012 r., Melli Bank/Rada, C-380/09 P, EU:C:2012:137, pkt 58).
- 128 W tym zakresie nie ma znaczenia, że skarżąca nie może przekazać środków finansowych na rzecz Sberbanku, zważywszy, że jest ona pod nadzorem tureckiego organu regulacji bankowej. Zakładając bowiem nawet, że tak jest, to jednak Rada mogła słusznie stwierdzić, że ograniczenie Sberbankowi i podmiotom, których był on właścicielem w ponad 50%, takim jak skarżąca, dostępu do rynków kapitałowych Unii, mogło przyczynić się do osiągnięcia celu zamierzonego w zaskarżonych aktach, polegającego na zwiększeniu kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz na wspieraniu pokojowego rozwiązania kryzysu. W przypadku bowiem trudności finansowych napotkanych przez skarżącą ze względu na rozpatrywane środki ograniczające, do jej akcjonariuszy, a ostatecznie do państwa rosyjskiego należałoby wydobyć jej z tych trudności, co jest zgodne ze wspomnianym celem.
- 129 Po trzecie, należy stwierdzić, że środki przyjęte przez Radę w niniejszym przypadku polegają na ukierunkowanych sankcjach ekonomicznych, których nie można uznać ze całkowite zerwanie stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim, podczas gdy Rada posiada takie uprawnienie na mocy art. 215 TFUE.

- 130 W tych okolicznościach oraz w szczególności z uwagi na to, że środki ograniczające przyjęte przez Radę w reakcji na kryzys na Ukrainie podlegały stopniowemu zaostrzeniu, ingerencja w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej oraz w prawo własności skarżącej nie może być uznana za nieproporcjonalną (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 150).
- 131 Żaden z argumentów przedstawionych przez skarżącą nie jest w stanie podważyć tego wniosku.
- 132 Po pierwsze, skarżąca podnosi, że nie była ona w stanie skorzystać z wyjątku przewidzianego w art. 5 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ miał on zastosowanie wyłącznie do przywozu i wywozu pomiędzy Unią a Rosją. Według skarżącej powyższe dowodzi, że nie powinna ona być objęta zakresem stosowania środków ograniczających i że środki te dyskryminują ją w stosunku do Sberbanku oraz są nieproporcjonalne.
- 133 W tym zakresie jest prawdą, że przewidziany w art. 5 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 833/2014 wyjątek miał zastosowanie, w wersji wynikającej z rozporządzenia nr 960/2014 (zob. pkt 19 powyżej), wyłącznie do pożyczek lub kredytów, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania niepodlegającego zakazowi przywozu i wywozu dóbr i usług niefinansowych pomiędzy Unią a Rosją, a nie pomiędzy Unią a innymi państwami trzecimi takimi jak Republika Turcji. Jednakże należy stwierdzić, że przepis ten obowiązywał w wersji pierwotnej wyłącznie w okresie od 8 września do 6 grudnia 2014 r., czyli do dnia wejścia w życie rozporządzenia nr 1290/2014. Na mocy tego rozporządzenia bowiem Rada postanowiła, że należy zmienić tekst tego przepisu w celu rozszerzenia zakresu jego stosowania i objęcia nim także pożyczek i kredytów, których szczególnym i udokumentowanym celem jest zapewnienie finansowania niepodlegającego zakazowi przywozu i wywozu dóbr i usług niefinansowych pomiędzy Unią a państwem trzecim. Tymczasem, zakładając, że przepis ten w jego wersji wynikającej z rozporządzenia nr 960/2014 mógł być dyskryminujący lub nieproporcjonalny, skarżąca nie wyjaśnia, dlaczego jego stosowanie w okresie do trzech miesięcy może prowadzić do stwierdzenia nieważności istotnych przepisów zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim przepisy te są zgodne z ich celem i do niego proporcjonalne (zob. pkt 121–130 powyżej). Takie twierdzenie należy zatem w każdym razie oddalić jako bezskuteczne.
- 134 Poza tym, zakładając, że taki argument jest skuteczny, skarżąca niesłusznie twierdzi, że nawet w wersji zmienionej wynikającej z rozporządzenia nr 1290/2014 (zob. pkt 22 powyżej) art. 5 ust. 3 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia jest dyskryminujący, ponieważ pozwala spółce zależnej Sberbanku z siedzibą w Unii na skorzystanie z finansowania awaryjnego, podczas gdy jej spółki zależne nie mogą z niego korzystać. Należy bowiem stwierdzić, że taki argument opiera się na hipotetycznej interpretacji tego przepisu, zgodnie z którą dotyczy on tylko podmiotów Unii, które bezpośrednio pozostają własnością podmiotu wymienionego w załącznikach do zaskarżonych aktów, a nie podmiotów, które pozostają własnością wspomnianego podmiotu pośrednio. Tymczasem należy przypomnieć, że w przypadku gdy ten sam przepis można interpretować na kilka sposobów, to należy przyjąć taką wykładnię, która w miarę możliwości jest zgodna z jego celami i z prawem Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 141; z dnia 13 lipca 2011 r., Schindler Holding i in./Komisja, T-138/07, EU:T:2011:362, pkt 149 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 135 Ponadto w zakresie, w jakim skarżąca podnosi, że takie ograniczenie zakresu stosowania tego wyjątku oznacza, że nie powinna ona być objęta zakresem stosowania istotnych przepisów zaskarżonych aktów, należy stwierdzić, że takie żądanie wymagałoby stwierdzenia lub deklaracji ze strony Sądu. Tymczasem należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż Sąd nie jest właściwy w ramach kontroli zgodności z prawem opartej na art. 263 TFUE do wydawania wyroków deklaratoryjnych (zob. wyrok z dnia 12 lutego 2015 r., Akhras/Rada, T-579/11, niepublikowany, EU:T:2015:97, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 136 Po drugie, w odniesieniu do argumentu skarżącej, zgodnie z którym niezależnie od uzasadnionego celu wyznaczonego przez te środki, poważne negatywne skutki, jakie ona poniosła, które mają niekorzystny wpływ na jej pozycję konkurencyjną w Turcji, są w każdym razie nieproporcjonalne, wystarczy stwierdzić, że sam fakt, iż rozpatrywane środki ograniczające mogą wywierać niekorzystne skutki wobec skarżącej, w szczególności wobec jej pozycji konkurencyjnej w Turcji, nie wystarcza do wykazania ich nieproporcjonalnego charakteru (zob. pkt 124 powyżej).
- 137 Po trzecie, skarżąca twierdzi, że nie jest konieczne nakładanie środków tak szkodliwych, ponieważ każdy podmiot działający w imieniu lub pod kierunkiem Sberbanku podlega ograniczeniom na mocy art. 5 ust. 1 lit. c) zaskarżonego rozporządzenia. Sam fakt, że skarżąca w ponad 50% pozostaje własnością Sberbanku, nie może zatem uzasadniać nałożenia na nią środków ograniczających.
- 138 W tym zakresie fakt, że na mocy art. 5 ust. 1 lit. c) zaskarżonego rozporządzenia każdy podmiot działający w imieniu lub pod kierunkiem Sberbanku podlega ograniczeniom, nie wystarcza do stwierdzenia, że Rada nie mogła przewidzieć także w art. 5 ust. 1 lit. b) wspomnianego rozporządzenia, że każdy podmiot, który w ponad 50% pozostaje własnością podmiotów wymienionych w załączniku III do wspomnianego rozporządzenia, jest także objęty zakresem stosowania rozpatrywanych środków ograniczających. W świetle bowiem szerokiego zakresu uznania, jakie posiada Rada w tej kwestii, ograniczenie dostępu do rynków kapitałowych Unii Sberbankowi i innym podmiotom, które w ponad 50% pozostają jego własnością, nie jest w sposób oczywisty nieproporcjonalne w świetle celu zaskarżonych aktów (zob. pkt 15 powyżej).
- 139 Po czwarte, skarżąca niesłusznie twierdzi, że przewidziany w art. 5 ust. 3 lit. b) zaskarżonego rozporządzenia wyjątek jest nieproporcjonalny w stosunku do podmiotów z siedzibą w Unii. Należy bowiem stwierdzić, że sytuacja skarżącej nie jest porównywalna z sytuacją podmiotów lub organów Unii. Te ostatnie podlegają bezpośrednio prawu Unii i mają obowiązek przestrzegania i wprowadzania w życie przepisów zaskarżonego rozporządzenia, które jest wiążące w całości i podlega bezpośredniemu stosowaniu we wszystkich państwach członkowskich. Nie mogą one zatem w szczególności przyjąć środków mających na celu obejście zakazów ustanowionych w tych aktach, zgodnie z art. 12 zaskarżonego rozporządzenia, co nie dotyczy podmiotów, takich jak skarżąca, które nie podlegają prawu Unii. W każdym razie, zakładając, że mogłoby zostać stwierdzone naruszenie zasady równego traktowania, należy podkreślić, że zasada równego traktowania powinna być w zgodzie z zasadą legalności, zgodnie z którą nikt nie może powoływać się na swoją korzyść na bezprawność popełnioną na rzecz drugiego podmiotu (zob. wyrok z dnia 16 października 2014 r., LTTE/Rada, T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 140 Po piąte, skarżąca niesłusznie podnosi, że Rada miała obowiązek uwzględnienia jej szczególnej sytuacji ze względu na fakt, że prowadzi ona działalność z Turcji. Ponieważ jest ona podmiotem pozostającym w ponad 50% własnością Sberbanku, którego nazwa została wymieniona w załącznikach do zaskarżonych aktów, skarżąca słusznie została objęta zakresem stosowania rozpatrywanych środków ograniczających, zgodnie z istotnymi przepisami zaskarżonych aktów. Ponadto kwestia, czy przytoczone przez skarżącą postanowienia układów z Ankary mogą podważyć ważność zaskarżonych aktów, zostanie zbadana w ramach zarzutu trzeciego.
- 141 Po szóste, z badania zarzutów pierwszego i drugiego powyżej wynika, że poprzez nałożenie rozpatrywanych środków ograniczających Rada nie naruszyła obowiązku uzasadnienia ani prawa do obrony i prawa do skutecznej kontroli sądowej skarżącej. Nie można zatem stwierdzić, że doszło do nieproporcjonalnego naruszenia praw skarżącej.
- 142 W odniesieniu wreszcie do prawa do dobrego imienia skarżącej należy stwierdzić, że naruszenie dobrego imienia osoby objętej stosowaniem środków ograniczających wynikające z powodów uzasadniających te środki nie może samo w sobie stanowić nieproporcjonalnego naruszenia prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej tej osoby. Tak więc ze względu na brak szczegółowych informacji na temat powiązania między naruszeniem dobrego imienia, na które

powołuje się strona skarżąca, a naruszeniami praw podstawowych, które są przedmiotem niniejszego zarzutu, ten argument jest bezskuteczny. Z drugiej strony należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, podobnie jak prawo własności i swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do ochrony dobrego imienia nie stanowi prawa absolutnego, a korzystanie z niego może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego. Tak więc znaczenie celów rozpatrywanych środków ograniczających może usprawiedliwić negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – dla dobrego imienia danych osób lub podmiotów (zob. wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Al Matri/Rada, T-545/13, nieopublikowany, EU:T:2016:376, pkt 167, 168 i przytoczone tam orzecznictwo).

143 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut czwarty.

*W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia układów z Ankary*

144 W zarzucie trzecim skarżąca podnosi naruszenie art. 19 układu z Ankary, art. 41 ust. 1, art. 50 ust. 3 i art. 58 protokołu dodatkowego do tego układu, a także art. 6 jego protokołu finansowego. Postanowienia te są bezpośrednio skuteczne, ponieważ zawierają one wystarczająco jasne i precyzyjne obowiązki, których wypełnienie i skutki nie są uzależnione od wydania kolejnego aktu.

145 Po pierwsze, skarżąca twierdzi, że swobodne świadczenie usług, ustanowione w art. 41 ust. 1 układu z Ankary, który jest analogiczny do art. 56 TFUE, zostaje zagrożone, w przypadku gdy środek może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym wykonywanie tej swobody, co wyraźnie ma miejsce w tym przypadku. Po drugie, skarżąca utrzymuje, że w przypadku gdy istnieje odstępstwo uzasadniające ograniczenie swobody, powinno ono być stosowane w sposób niedyskryminujący w rozumieniu art. 9 układu z Ankary i art. 58 protokołu dodatkowego do tego układu, które zakazują wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Po trzecie, rozpatrywane środki ograniczające naruszają przepisy dotyczące swobodnego przepływu kapitału w rozumieniu art. 50 ust. 3 protokołu dodatkowego do układu z Ankary. Po czwarte, środki te są sprzeczne z art. 6 ust. 1 protokołu finansowego do układu z Ankary w zakresie dostępu do finansowania przyznawanego przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI).

146 Rada, wspierana przez Komisję, kwestionuje tę argumentację.

147 Z art. 216 ust. 2 TFUE wynika, że umowy zawierane przez Unię, takie jak układ z Ankary i protokoły dodatkowe do tego układu, wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie. W konsekwencji umowy te korzystają z pierwszeństwa przed aktami prawa pochodnego Unii. Wynika z tego, że ważność aktu wtórnego prawa Unii może być naruszona z powodu niezgodności z takimi normami prawa międzynarodowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 42, 43 i przytoczone orzecznictwo).

148 Tak więc ważność zaskarżonych aktów w niniejszym przypadku można oceniać w świetle układu z Ankary i protokołów dodatkowych to tego układu, pod warunkiem jednak, że po pierwsze nie sprzeciwiają się temu charakter i struktura rozpatrywanego układu, a po drugie, że treść powołanych postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 czerwca 2008 r., Intertanko i in., C-308/06, EU:C:2008:312, pkt 43, 45; z dnia 4 lutego 2016 r., C & J Clark International i Puma, C-659/13 i C-34/14, EU:C:2016:74, pkt 84).

149 Tymczasem w niniejszym przypadku, zakładając, że struktura układu z Ankary i protokołów dodatkowych do tego układu nie sprzeciwiają się badaniu ważności zaskarżonych aktów w świetle tych układów i że treść wszystkich powołanych postanowień jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna, należy oddalić argumentację skarżące.

- 150 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem umowy międzynarodowe zawierane przez Unię na mocy postanowień traktatów stanowią, w odniesieniu do niej, akty wydane przez jej instytucje (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 czerwca 1998 r., Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, pkt 41; z dnia 25 lutego 2010 r., Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 39). Z tego tytułu takie umowy z chwilą ich wejścia w życie stanowią integralną część systemu prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 30 kwietnia 1974 r., Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5). W związku z tym ich postanowienia powinny być w pełni zgodne z postanowieniami traktatów oraz wynikającymi z nich zasadami o charakterze konstytucyjnym (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285). Tak więc pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Unię względem aktów prawa wtórnego Unii nie obejmuje prawa pierwotnego Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 308).
- 151 W konsekwencji nawet w przypadku braku wyraźnego postanowienia w układach z Ankary umożliwiającego stronie podjęcie środków, które uznaje za niezbędne do zapewnienia ochrony podstawowych interesów jej bezpieczeństwa, Rada ma możliwość ograniczenia praw, jakie wynikają z układów z Ankary ze względu na uprawnienia, jakie jej przysługują na mocy art. 29 TUE i art. 215 TFUE, pod warunkiem że takie ograniczenia są niedyskryminujące i proporcjonalne, co zresztą skarżąca sama przyznaje.
- 152 W tym zakresie, po pierwsze, argument oparty na art. 9 układu z Ankary i art. 58 protokołu dodatkowego do tego układu, zgodnie z którym rozpatrywane środki są dyskryminacyjne, nie może zostać przyjęty. Sytuacja skarżącej, jako podmiotu, który w ponad 50% pozostaje własnością Sberbanku, nie jest porównywalna z sytuacją innych banków prowadzących działalność w Turcji, które nie pozostają własnością rosyjskiego podmiotu objętego zakresem stosowania rozpatrywanych środków ograniczających. Ponadto sytuacja skarżącej nie jest także porównywalna z sytuacją innych instytucji finansowych z siedzibą na terytorium Unii (zob. pkt 139 powyżej).
- 153 Po drugie, argumenty skarżącej dotyczące ograniczeń swobód przedsiębiorczości, świadczenia usług i przepływu kapitału, opartych na art. 19 układu z Ankary i art. 41 ust. 1 i art. 50 ust. 3 protokołu dodatkowego do tego układu, a także art. 6 ust. 1 jego protokołu finansowego, także nie mogą zostać uwzględnione.
- 154 W tym kontekście należy zbadać, czy Rada działała z poszanowaniem zasady proporcjonalności, definiowanej w orzecznictwie (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 4 grudnia 2015 r., Emadi/Rada, T-274/13, niepublikowany, EU:T:2015:938, pkt 206).
- 155 Tymczasem należy stwierdzić, że ograniczenia powoływane w niniejszym przypadku, pod warunkiem ich stwierdzenia, są uzasadnione celami wyznaczonymi w zaskarżonych aktach, przyjętych na podstawie art. 29 TUE i art. 215 TFUE, polegającymi na zwiększeniu kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy oraz na wspieraniu pokojowego rozwiązania kryzysu. Tak postawiony cel mieści się w ramach działań zmierzających do zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, co wpisuje się w cele działań zewnętrznych Unii wymienione w art. 21 TUE (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 115).
- 156 Poza tym należy zauważyć, że rozpatrywane środki ograniczające nie przewidują zerwania w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z Republiką Turcji, ale z Federacją Rosyjską, co stanowi uzasadniony instrument polityki zagranicznej, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE. Innymi słowy, rozpatrywane środki ograniczające mają zastosowanie wobec skarżącej wyłącznie z tego względu, że jest ona podmiotem, który w ponad 50% pozostaje własnością Sberbanku, będącego z kolei rosyjskim podmiotem, którego nazwa jest umieszczona w wykazach zawartych w załącznikach do zaskarżonych aktów, a nie w związku z jej statusem przedsiębiorstwa z siedzibą w Turcji.

- 157 Ponieważ takie środki są ukierunkowane i ograniczone w czasie, skarżąca nie może utrzymywać, że wynikające z nich negatywne skutki należy uznać za nieproporcjonalne. Znaczenie celów wyznaczonych na podstawie art. 29 TUE uzasadnia bowiem negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – dla niektórych podmiotów gospodarczych, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do zastosowania sankcji (zob. podobnie wyrok z dnia 30 lipca 1996 r., Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, pkt 23). Zresztą z badania zarzutu czwartego powyżej wynika, że rozpatrywane środki ograniczające są właściwe dla zagwarantowania realizacji wyznaczonego uzasadnionego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (zob. pkt 115–142 powyżej).
- 158 W konsekwencji podniesione w niniejszym przypadku naruszenia przez Unię istotnych postanowień układów z Ankary, pod warunkiem ich stwierdzenia, są uzasadnione w świetle celów wyznaczonych przez rozpatrywane środki i proporcjonalne do wspomnianych celów.
- 159 Zarzut trzeci należy zatem oddalić jako bezzasadny.

*W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem art. 1 zaskarżonej decyzji i art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 960/2014*

- 160 Skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie niezgodności z prawem na podstawie art. 277 TFUE art. 1 zaskarżonej decyzji i art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 960/2014, zmieniającego art. 5 rozporządzenia nr 833/2014.
- 161 Rada, wspierana przez Komisję, kwestionuje to żądanie.
- 162 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w przypadku gdy podmiot zamierza zakwestionować proporcjonalność zastosowanych wobec niego środków ograniczających, powinien on powołać się – w ramach skargi mającej na celu uzyskanie stwierdzenia nieważności aktów, na podstawie których środki te zostały zastosowane lub pozostawione w mocy – na niemożność stosowania przepisów ogólnych, w oparciu o które te akty zostały przyjęte, w drodze zarzutu niezgodności z prawem w rozumieniu art. 277 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2016 r., Yanukowych/Rada, T-346/14, EU:T:2016:497, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 163 W niniejszej sprawie należy jednak zauważyć, że skarżąca nie podniosła żadnego argumentu odrębnego od tych, które już uprzednio przytoczyła.
- 164 Bez konieczności badania dopuszczalności tego zarzutu należy więc siłą rzeczy odesłać do stwierdzeń przedstawionych powyżej i oddalić z tych samych względów podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem.
- 165 W konsekwencji należy oddalić zarzut niezgodności z prawem, a także skargę w całości, bez konieczności orzekania w przedmiocie dopuszczalności żądań dostosowujących skargę.

### **W przedmiocie kosztów**

- 166 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Rady – obciążyć ją kosztami postępowania.
- 167 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie oraz instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Komisja pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **DenizBank A.Ş. pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 13 września 2018 r.

Podpisy