Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 27. julija 2022*

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini – Začasna prepoved oddajanja in odvzem dovoljenj za oddajanje vsebin nekaterih medijev – Vpis na seznam subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi – Pristojnost Sveta – Pravica do obrambe – Pravica do izjave – Svoboda izražanja in obveščanja – Sorazmernost – Svoboda gospodarske pobude – Načelo nediskriminacije na podlagi državljanstva“

V zadevi T-125/22,

RT France s sedežem v Boulogne-Billancourtu (Francija), ki jo zastopata E. Piwnica in M. Nguyen Chanh, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo S. Lejeune, R. Meyer in S. Emmerechts, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

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

in

Republike Estonije, ki jo zastopata N. Grünberg in M. Kriisa, agentki,

in

Francoske republike, ki jo zastopajo A.-L. Desjonquères, J.-L. Carré, W. Zemamta in T. Stéhelin, agenti,

in

Republike Latvije, ki jo zastopajo K. Pommere, J. Davidoviča, I. Hūna, D. Ciemiņa in V. Borodiņeca, agentke,

* Jezik postopka: francoščina.

in

Republike Litve, ki jo zastopata D. Karolis in V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, agenta,

in

Republike Poljske, ki jo zastopata B. Majczyna in A. Miłkowska, agenta,

in

Evropske komisije, ki jo zastopajo D. Calleja Crespo, V. Di Bucci, J.-F. Brakeland in M. Carpus Carcea, agenti,

ter

Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ga zastopajo F. Hoffmeister, L. Havas in M. A. De Almeida Veiga, agenti,

intervenienti,

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, H. Kanninen, sodnik, V. Tomljenović, sodnica, S. Gervasoni, D. Spielmann, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, E. Buttigieg, U. Öberg, R. Mastroianni (poročevalec), sodniki, M. Brkan, sodnica, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, sodniki, in S. Kingston, sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 10. junija 2022

izreka naslednjo

Sodbo

1 Tožeča stranka, družba RT France, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlaga razglasitev ničnosti Sklepa Sveta (SZVP) 2022/351 z dne 1. marca 2022 o spremembi Sklepa 2014/512/SZVP o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2022, L 65, str. 5, v nadaljevanju: izpodbijani sklep) in Uredbe Sveta (EU) 2022/350 z dne 1. marca 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2022, L 65, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijana uredba) v delu, v katerem se ta akta nanašata nanjo.

Dejansko stanje

2 Tožeča stranka je poenostavljena delniška družba z enim družbenikom s sedežem v Franciji, ki opravlja dejavnost urejanja tematskih kanalov. Celoten delniški kapital tožeče stranke je v lasti združenja ANO „TV Novosti“ (v nadaljevanju: TV Novosti), avtonomnega nepridobitnega združenja Ruske federacije brez delniškega kapitala s sedežem v Moskvi (Rusija), ki se skoraj v celoti financira iz ruskega državnega proračuna.

3 Tožeča stranka je 2. septembra 2015 s Conseil supérieur de l’audiovisuel (vrhovni svet za avdiovizualno področje, CSA, Francija), ki je postal Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (organ, pristojen za avdiovizualno in digitalno komunikacijo, Arcom, Francija), sklenila pogodbo o oddajanju storitve neprizemne televizije, imenovane RT France. V Franciji deluje od leta 2017, njena vsebina pa se oddaja v vseh francosko govorečih državah prek satelitov ali spleta.

4 Ruska federacija je marca 2014 nezakonito priključila Avtonomno republiko Krim in mesto Sevastopol ter od takrat izvaja nadaljnje destabilizacijske ukrepe na vzhodu Ukrajine. Evropska unija se je na to odzvala z uvedbo omejevalnih ukrepov zaradi delovanja Ruske federacije, omejevalnih ukrepov zaradi delovanja, ki spodkopava ali ogroža ozemeljsko celovitost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter omejevalnih ukrepov v odziv na nezakonito priključitev Avtonomne republike Krim in mesta Sevastopol, ki jo je izvedla Ruska federacija.

5 Spomladi 2021 so se razmere na rusko-ukrajinski meji zaostrile, saj je Ruska federacija v bližini meje z Ukrajino namestila obsežne oborožene sile.

6 Evropski svet je v svojih sklepih z dne 24. in 25. junija 2021 pozval Rusko federacijo, naj v celoti prevzame svojo odgovornost za zagotavljanje doslednega izvajanja „sporazumov iz Minska“, kar je ključni pogoj za kakršno koli bistveno spremembo stališča Unije. Poudaril je, da se morajo Unija in njene države članice „odločno in usklajeno odzvati na vsako nadaljnjo zlonamerno, nezakonito in razdiralno dejavnost Ruske federacije, pri čemer naj v celoti izkoristijo vse instrumente, ki so na voljo [Evropski u]niji, in delujejo usklajeno s partnerji“. Evropski svet je v ta namen tudi pozval Evropsko komisijo in Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju: Visoki predstavnik), naj predstavita možnosti za dodatne omejevalne ukrepe, vključno z gospodarskimi sankcijami.

7 Evropski svet je v sklepih z dne 16. decembra 2021 poudaril, da mora Ruska federacija nujno umiriti napetosti, ki sta jih povzročili krepitev vojaške prisotnosti vzdolž njene meje z Ukrajino. Ponovno je poudaril, da v celoti podpira suverenost in ozemeljsko nedotakljivost Ukrajine. Evropski svet je ob spodbujanju diplomatskih prizadevanj navedel, da bo imela vsakršna nadaljnja vojaška agresija proti Ukrajini drastične posledice in terjala visoko ceno, tudi v obliki omejevalnih ukrepov, usklajenih s partnerji.

8 Svet Evropske unije je 24. januarja 2022 odobril sklepe, v katerih je obsodil nenehna agresivna dejanja in grožnje Ruske federacije proti Ukrajini ter pozval Rusko federacijo, naj umiri napetosti, spoštuje mednarodno pravo in konstruktivno sodeluje v dialogu v okviru vzpostavljenih mednarodnih mehanizmov. Opozoril je na sklepe Evropskega sveta z dne 16. decembra 2021 in ponovno poudaril, da bo imela vsakršna nadaljnja vojaška agresija hude posledice in visoko ceno, vključno s širokim spektrom sektorskih in individualnih omejevalnih ukrepov, ki bi bili sprejeti ob usklajevanju s partnerji.

9 Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (državna duma federativnega združenja Ruske federacije) je 15. februarja 2022 izglasovala, da se predsedniku Vladimirju Putinu pošlje resolucija, s katero bi ga pozvali, naj dela vzhodne Ukrajine, ki si ju lastijo separatisti, prizna kot neodvisni državi.

10 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.

11 Visoki predstavnik je 22. februarja 2022 dal izjavo v imenu Unije, v kateri je odločno 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.

12 Svet je 23. februarja 2022 sprejel prvi sklop omejevalnih ukrepov. Ti so se nanašali na, prvič, omejitve gospodarskih in finančnih odnosov s pokrajinama Doneck in Lugansk, ki nista pod vladnim nadzorom, drugič, omejitve dostopa do kapitalskega trga, med drugim s prepovedjo financiranja Ruske federacije, njene vlade in centralne banke, in tretjič, dodajanje članov vlade, bank, poslovnežev, generalov in 336 članov državne dume federativnega združenja Ruske federacije na seznam oseb in subjektov, za katere veljajo omejevalni ukrepi.

13 Predsednik Ruske federacije je 24. februarja 2022 napovedal vojaško operacijo v Ukrajini, ruske oborožene sile pa so istega dne začele napad na Ukrajino v več delih države.

14 Istega dne je Visoki predstavnik dal izjavo v imenu Unije, v kateri je obsodil „neizzvan vdor“ v Ukrajino s strani oboroženih sil Ruske federacije in navedel, da bo odziv Unije vključeval tako sektorske kot individualne omejevalne ukrepe. Evropski svet je v sklepih, sprejetih na izrednem zasedanju istega dne, najostreje obsodil to „neizzvano in neupravičeno agresijo“, pri čemer je menil, da Ruska federacija s svojimi nezakonitimi vojaškimi akcijami, za katere bo morala odgovarjati, grobo krši mednarodno pravo in načela Ustanovne listine Združenih narodov ter spodkopava evropsko in svetovno varnost in stabilnost. Med drugim je Rusko federacijo pozval, naj ustavi svojo dezinformacijsko kampanjo, ter izrazil strinjanje z dodatnimi omejevalnimi ukrepi v zvezi z več sektorji, ki bodo imeli hude in resne posledice za Rusko federacijo.

15 Odbor ministrov Sveta Evrope je 25. februarja 2022 odločil, da Ruski federaciji odvzame pravice do zastopanja v Svetu Evrope v skladu s členom 8 Statuta Sveta Evrope, podpisanega v Londonu 5. maja 1949, ter da ta odločitev v zvezi s pravicami do zastopanja Ruske federacije v Odboru ministrov in Parlamentarni skupščini Sveta Evrope začne veljati takoj.

16 Tožilec Mednarodnega kazenskega sodišča (MKS) je v izjavi z istega dne opozoril vse strani, ki vodijo sovražnosti na ozemlju Ukrajine, da bo na podlagi izjave z dne 8. septembra 2015 o priznanju pristojnosti navedenega sodišča pristojen za preiskavo glede vseh dejanj genocida, hudodelstev zoper človečnost in vojnih zločinov, storjenih na ozemlju Ukrajine od 20. februarja 2014.

17 Svet je istega dne sprejel drugi sklop omejevalnih ukrepov. Na prvem mestu je šlo za posamične ukrepe, usmerjene proti politikom in poslovnežem, vpletenim v spodkopavanje celovitosti ukrajinskega ozemlja. Na drugem mestu je šlo za omejevalne ukrepe, ki veljajo na področju financ, obrambe, energije, v letalskem sektorju in sektorju vesoljske industrije. Na tretjem mestu

je šlo za ukrepe za začasno ustavitev uporabe nekaterih določb Sporazuma, ki zagotavljajo poenostavitve za nekatere kategorije državljanov Ruske federacije, ki zaprosijo za vizum za kratkoročno bivanje.

18 Tožilec MKS je 28. februarja 2022 sporočil svojo odločitev, da zaprosi za dovoljenje za začetek preiskave glede razmer v Ukrajini na podlagi sklepov, ki jih je njegov urad sprejel po predhodni preučitvi, pri čemer meni, da obstaja dovolj dokazov za domnevo, da so bili domnevni vojni zločini in hudodelstva zoper človečnost storjeni v Ukrajini v okviru dogodkov, ki so bili že upoštevani v predhodni preučitvi.

19 Svet je med 28. februarjem in 1. marcem 2022 sprejel tretji sklop omejevalnih ukrepov. Šlo je za posamične in gospodarske ukrepe, ki so se med drugim nanašali na zaprtje zračnega prostora Unije za ruske zrakoplove, na sistem finančnega sporočanja SWIFT in na sredstva Ruske centralne banke.

20 Evropski parlament je 1. marca 2022 sprejel Resolucijo o ruski agresiji proti Ukrajini (2022/2564(RSP)), v kateri je med drugim najostreje obsodil „nezakonito, neizzvano in neupravičeno vojaško agresijo“ Ruske federacije proti Ukrajini in invazijo nanjo; zahteval, da zadnjenavedena nemudoma konča vse vojaške dejavnosti v Ukrajini, brezpogojno umakne vse vojaške in paravojaške enote in vojaško opremo s celotnega mednarodno priznanega ozemlja Ukrajine ter da v celoti spoštuje ozemeljsko celovitost, suverenost in neodvisnost Ukrajine znotraj njenih mednarodno priznanih mej; poudaril, da ta vojaška agresija in ta invazija pomenita resno kršitev mednarodnega prava, ter pozval k obsežnejšim sankcijam in poudaril tudi, da je namen sankcij strateško oslabiti rusko gospodarstvo in industrijsko bazo, predvsem njun vojaško-industrijski del, in s tem tudi omejiti možnosti Ruske federacije, da bi še kdaj ogrožala mednarodno varnost. Parlament je v točki 31 navedene resolucije prav tako obsodil, da ruske oblasti, državni mediji in pooblaščenci uporabljajo informacijsko vojskovanje za ustvarjanje delitve z žaljivimi vsebinami in lažnim diskurzom o Uniji, Organizaciji Severnoatlantske pogodbe (Nato) in Ukrajini, da bi umetno dosegli splošno zanikanje ruskih „grozodejstev“; zato poziva vse države članice, naj nemudoma suspendirajo licence za predvajanje programov vsem ruskim državnim medijskim kanalom.

21 V tem okviru je Svet 1. marca 2022 sprejel izpodbijani sklep na podlagi člena 29 PEU in izpodbijano uredbo na podlagi člena 215 PDEU, da bi prepovedal stalne in usklajene propagandne dejavnosti v podporo vojaški agresiji Ruske federacije proti Ukrajini, usmerjene na civilno družbo v Uniji in sosednjih državah, ki se izvajajo prek nekaterih medijskih hiš, ki so pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije, pri čemer take dejavnosti pomenijo znatno in neposredno grožnjo javnemu redu in varnosti Unije.

22 V uvodnih izjavah od 1 do 11 izpodbijanih aktov so navedene okoliščine, ki so vodile do sprejetja omejevalnih ukrepov, ki jih določata (v nadaljevanju: zadevni omejevalni ukrepi). Natančneje, v uvodnih izjavah od 5 do 11 izpodbijanega sklepa je navedeno:

> „(5) Svet je v sklepih z dne 10. maja 2021 poudaril, da je treba dodatno okrepiti odpornost Unije in držav članic ter njihovo sposobnost za boj proti hibridnim grožnjam, vključno z dezinformacijami, ter zagotoviti usklajeno in integrirano uporabo obstoječih in morebitnih novih orodij za preprečevanje hibridnih groženj na ravni Unije in držav članic ter morebitne odzive na področju hibridnih groženj, med drugim tudi na tuje vmešavanje in operacije vplivanja, ki lahko zajemajo preventivne ukrepe ter naložitev stroškov sovražnim državnim in nedržavnim akterjem.

(6) Ruska federacija izvaja sistematično mednarodno kampanjo manipulacije medijev in izkrivljanja dejstev, da bi okrepila svojo strategijo destabilizacije sosednjih držav ter Unije in njenih držav članic. Zlasti je propaganda večkrat in dosledno usmerjena na evropske politične stranke, predvsem v volilnih obdobjih, usmerjena pa je tudi na civilno družbo, prosilce za azil, ruske etnične manjšine, spolne manjšine ter delovanje demokratičnih institucij v Uniji in njenih državah članicah.

(7) Da bi upravičila in podprla agresijo zoper Ukrajino, Ruska federacija izvaja stalne in usklajene propagandne dejavnosti, usmerjene na civilno družbo v Uniji in v sosednjih državah, pri čemer hudo izkrivlja dejstva in z njimi manipulira.

(8) Te propagandne dejavnosti se izvajajo prek več medijskih hiš, ki so pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije. Te dejavnosti pomenijo znatno in neposredno grožnjo javnemu redu in varnosti Unije.

(9) Te medijske hiše imajo bistveno in ključno vlogo pri spodbujanju in podpiranju agresije zoper Ukrajino ter pri destabilizaciji njenih sosednjih držav.

(10) Glede na resnost razmer in v odgovor na delovanje Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini, je v skladu s temeljnimi pravicami in svoboščinami, ki jih priznava Listina o temeljnih pravicah, zlasti s pravico svobode izražanja in obveščanja, kakor je priznana v členu 11 Listine, potrebno uvesti dodatne omejevalne ukrepe, da se takoj prekinejo dejavnosti televizijske radiodifuzije takih medijskih hiš v Uniji ali usmerjene zoper Unijo. Te ukrepe bi bilo treba ohraniti[,] dokler se agresija zoper Ukrajino ne konča in dokler Ruska federacija in z njo povezane medijske hiše ne prenehajo izvajati propagandnih dejavnosti proti Uniji in njenim državam članicam.

(11) V skladu s temeljnimi pravicami in svoboščinami, ki jih priznava Listina o temeljnih pravicah, zlasti s pravico svobode izražanja in obveščanja, svobodo gospodarske pobude in lastninsko pravico, kakor so priznane v členih 11, 16 oziroma 17 Listine, ti ukrepi ne preprečujejo tem medijskim hišam in njihovemu osebju izvajanja drugih dejavnosti v Uniji, razen dejavnosti televizijske radiodifuzije, kot so raziskave in intervjuji. Zlasti ti ukrepi ne spreminjajo obveznosti spoštovanja pravic, svoboščin in načel iz člena 6 Pogodbe o Evropski uniji, vključno z Listino o temeljnih pravicah, ter iz ustav držav članic, znotraj njihovih področij uporabe.“

23 Člen 4g Sklepa Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2014, L 229, str. 13), kakor je bil spremenjen z izpodbijanim sklepom, določa:

„1. Operaterjem je prepovedano oddajanje ali omogočanje, spodbujanje ali drugačno prispevanje k oddajanju katere koli vsebine s strani pravnih oseb, subjektov ali organov iz Priloge IX, vključno s prenosom ali distribucijo na kakršen koli način, kot so prenos ali distribucija po kabelskih, satelitskih, IP-TV sistemih, ponudnikih internetnih storitev, internetnih platformah ali aplikacijah za izmenjavo videov, ne glede na to, ali so novi ali že prej nameščeni.

2. Vse licence ali dovoljenja za radiodifuzijo ter ureditve za prenos in distribucijo s pravnimi osebami, subjekti ali organi iz Priloge IX se začasno prekinejo.“

24 Ime tožeče stranke je bilo vpisano v Prilogo IX k Sklepu 2014/512, kakor je bil spremenjen z izpodbijanim sklepom.

25 Člen 2f Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2014, L 229, str. 1), kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, določa:

„1. Operaterjem je prepovedano oddajanje ali omogočanje, spodbujanje ali drugačno prispevanje k oddajanju katere koli vsebine s strani pravnih oseb, subjektov ali organov iz Priloge XV, vključno s prenosom ali distribucijo na kakršen koli način, kot so prenos ali distribucija po kabelskih, satelitskih, IP-TV sistemih, ponudniki internetnih storitev, internetnih platformah ali aplikacijah za izmenjavo videov, ne glede na to, ali so novi ali že prej nameščeni.

2. Vse licence ali dovoljenja za radiodifuzijo ter dovoljenja ter ureditve za prenos in distribucijo s pravnimi osebami, subjekti ali organi iz Priloge XV se začasno prekinejo.“

26 Ime tožeče stranke je bilo vpisano v Prilogo XV k Uredbi št. 833/2014, kakor je bila spremenjena z izpodbijano uredbo.

27 Na podlagi teh določb je bilo začasno prepovedno oddajanje vsebin, med drugim s strani tožeče stranke, na kakršen koli način v vseh državah Unije.

28 Sklep 2014/512, kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta (SZVP) 2022/327 z dne 25. februarja 2022 (UL 2022, L 48, str. 1), se v skladu z njegovim členom 9 uporablja do 31. julija 2022 in se redno pregleduje. Če Svet meni, da cilji tega sklepa niso bili doseženi, lahko po potrebi njegovo veljavnost podaljša ali ga spremeni.

Postopek in predlogi strank

29 Tožeča stranka je 8. marca 2022 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

30 Z ločeno vlogo je tožeča stranka istega dne v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za izdajo začasne odredbe. Ta predlog je bil zavrnjen s sklepom z dne 30. marca 2022, RT France/Svet (T-125/22 R, neobjavljen, EU:T:2022:199), ker pogoj nujnosti ni bil izpolnjen in ker se ravnovesje zadevnih interesov nagiba v korist Sveta, stroški pa so bili pridržani.

31 Splošno sodišče (peti senat) je s sklepom z dne 22. marca 2022 po uradni dolžnosti in po opredelitvi strank odločilo, da bo uporabilo hitri postopek na podlagi člena 151(2) Poslovnika Sodišča.

32 Splošno sodišče je na predlog predsednika Splošnega sodišča na podlagi člena 28 Poslovnika odločilo, da zadevo predodeli velikemu senatu.

33 Ker trije od članov velikega senata niso mogli odločati, je predsednik Splošnega sodišča določil tri druge sodnike za dopolnitev senata.

34 Svet je 3. maja 2022 vložil odgovor na tožbo.

35 Z ukrepi procesnega vodstva iz člena 89(3) Poslovnika, o katerih sta bila tožeča stranka in Svet obveščena 6. oziroma 18. maja 2022, jima je bilo na podlagi člena 154(3) Poslovnika dovoljeno, da predložita repliko in dupliko, omejeni na nekatere določene točke.

36 Tožeča stranka je 16. maja 2022 vložila repliko, Svet pa je 25. maja 2022 vložil dupliko.

37 Komisija, Kraljevina Belgija, Republika Poljska, Francoska republika, Republika Estonija, Visoki predstavnik, Republika Litva in Republika Latvija so 14., 18. in 30. marca, 13. aprila oziroma 10. in 13. maja 2022 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili predloge za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Sveta. Predsednik velikega senata je z odločbami z dne 4., 20. in 24. maja 2022 dovolil intervencije Komisije, Kraljevine Belgije, Francoske republike, Republike Poljske, Republike Estonije, Republike Litve in Republike Latvije, s sklepom z dne 11. maja 2022 pa intervencijo Visokega predstavnika.

38 Pisni del postopka je bil končan 25. maja 2022.

39 Stranke so bile z ukrepi procesnega vodstva iz člena 89(3) Poslovnika pozvane, naj na obravnavi odgovorijo na nekatera vprašanja, ki so jim bila postavljena.

40 Splošno sodišče (veliki senat) je na predlog sodnika poročevalca odločilo, da začne ustni del postopka in da se po uradni dolžnosti opravi obravnava.

41 Stranke so na obravnavi 10. junija 2022 ustno podale navedbe in odgovorile na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

42 Tožeča stranka v bistvu Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– izpodbijana akta razglasi za nična v delu, v katerem se nanašata nanjo;

– plačilo stroškov naloži Svetu.

43 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– plačilo stroškov naloži tožeči stranki.

44 Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francoska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Poljska, Komisija in Visoki predstavnik so na obravnavi predlagali, naj se tožba zavrne.

Pravo

45 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na kršitev pravice do obrambe, svobode izražanja in obveščanja, svobode gospodarske pobude oziroma načela nediskriminacije glede na državljanstvo. V okviru drugega tožbenega razloga prav tako posredno dvomi o pristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijanih aktov. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je tožbeni razlog glede nepristojnosti avtorja akta, ki posega v položaj, ugovor javnega reda, o katerem Splošno sodišče vsekakor presoja po uradni dolžnosti (glej v tem smislu sodbo z dne

14. decembra 2016, SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, točka 32 in navedena sodna praksa). Splošno sodišče meni, da je primerno na prvem mestu preučiti vprašanje, ali je Svet pristojen za sprejetje izpodbijanih aktov.

Pristojnost Sveta za sprejetje izpodbijanih aktov

46 Tožeča stranka v bistvu trdi, da le nacionalni regulativni organi, v obravnavani zadevi je to Arcom, lahko ukrepajo in kaznujejo avdiovizualni medij zaradi neprimerne uredniške vsebine.

47 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Estonije, Francoske republike, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Poljske, Komisije in Visokega predstavnika izpodbija trditve tožeče stranke.

48 Najprej je treba opozoriti, da člen 3(5) PEU določa:

„V odnosih s preostalim svetom Unija podpira in spodbuja svoje vrednote in interese ter prispeva k zaščiti svojih državljanov. Prispeva k miru, varnosti, […] kakor tudi k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov.“

49 V zvezi z izpodbijanim sklepom je treba navesti, da temelji na členu 29 PEU. Ta določba, umeščena v Poglavje 2 Naslova V, Pogodbe o EU o „Posebn[ih] določb[ah] o skupni zunanji in varnostni politiki“, Svetu podeljuje pristojnost, da „sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve“. V skladu s členom 23 PEU delovanje Unije na mednarodni ravni v smislu tega poglavja temelji na načelih in uresničuje cilje ter je v skladu s splošnimi določbami iz Poglavja 1, vključno z – na podlagi člena 21(1) PEU – demokracijo, pravno državo, univerzalnostjo in nedeljivostjo človekovih pravic, spoštovanjem človekovega dostojanstva, spoštovanjem načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava. Člen 24(1) PEU določa, da „[p]ristojnost Unije na področju skupne zunanje in varnostne politike zajema vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije […]“.

50 V skladu s sodno prakso iz povezanih določb členov 21 in 23, člena 24(1), člena 25 in člena 28(1), prvi pododstavek, PEU na eni strani ter člena 29 PEU na drugi izhaja, da so „pristop Unije“ v smislu zadnjenavedenega člena sklepi, ki, prvič, spadajo v okvir skupne zunanje in varnostne politike, kakor je opredeljena v členu 24(1) PEU, drugič, se nanašajo na „posamezne geografske ali vsebinske zadeve“, in tretjič, niso „operativno ukrepanje“ v smislu člena 28 PEU, to je ukrepanje, ki zajema civilne ali vojaške operacije, ki jih vodi ena ali več držav članic zunaj Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Ezz in drugi/Svet, T-256/11, EU:T:2014:93, točki 41 in 46).

51 Pojem „pristop Unije“ v smislu člena 29 PEU je tako treba razlagati široko, saj, če so izpolnjeni pogoji, navedeni v točki 50 zgoraj, na podlagi navedenega člena ni mogoče sprejeti le programskih aktov ali preprostih izjav o nameri, temveč tudi sklepe, ki predpisujejo ukrepe, ki lahko neposredno spreminjajo pravni položaj posameznikov. To je potrjeno tudi z besedilom člena 275, drugi odstavek, PDEU (sodba z dne 27. februarja 2014, Ezz in drugi/Svet, T-256/11, EU:T:2014:93, točka 42).

52 Glede na obširnost ciljev skupne zunanje in varnostne politike, kot so navedeni v členu 3(5) PEU in členu 21 PEU ter v posebnih določbah v zvezi z njo, zlasti v členih 23 in 24 PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2015, Ezz in drugi/Svet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, točka 46), ima Svet veliko svobode pri določitvi vsebine omejevalnih ukrepov, ki jih Unija sprejme na področju

skupne zunanje in varnostne politike (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017236, točka 88). Svetu torej ni mogoče očitati, da je ob mednarodni krizi, ki jo je sprožila agresija Ruske federacije proti Ukrajini, menil, da med ustrezne ukrepe, s katerimi se lahko odzove na hudo grožnjo za mir na mejah Unije in na kršitev mednarodnega prava, lahko spada tudi začasna prepoved oddajanja vsebin nekaterih medijev, ki so med drugim v lasti skupine kanalov RT (v nadaljevanju: skupina RT), financirane iz ruskega državnega proračuna, ker naj bi podpirali navedeno agresijo z dejavnostmi, kakršne so navedene v uvodni izjavi 7 izpodbijanega sklepa.

53 Iz uvodne izjave 8 izpodbijanega sklepa namreč izhaja, da po presoji Sveta te dejavnosti pomenijo znatno in neposredno grožnjo javnemu redu in varnosti Unije, kar upravičuje njegovo ukrepanje v okviru pristojnosti, ki so mu podeljene s Poglavjem 2 Naslova V Pogodbe o EU.

54 To ukrepanje je, kot je Svet pojasnil na obravnavi, torej neposredno povezano s cilji skupne zunanje in varnostne politike iz člena 21(2)(a) in (c) PEU, saj je njen namen po eni strani zaščita vrednot Unije, njenih temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti, po drugi strani pa ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točki 115 in 116).

55 V zvezi s cilji, ki jim sledi Svet, se v uvodnih izjavah od 4 do 10 izpodbijanih aktov sklicuje na potrebo po zaščiti Unije in njenih držav članic pred dezinformacijskimi in destabilizacijskimi kampanjami, ki jih izvajajo mediji pod nadzorom vodstva Ruske federacije ter ogrožajo javni red in varnost Unije v okoliščinah, zaznamovanih z vojaško agresijo proti Ukrajini. Gre torej za javne interese, katerih namen je zaščititi evropsko družbo in ki se umeščajo v splošno strategijo (glej točke 11, 12, 14, 17 in 19 zgoraj), s katero se želi čim prej ustaviti agresija proti Ukrajini.

56 Ker se s propagando in dezinformacijskimi kampanjami povzroča dvom o temeljih demokratičnih družb in so sestavni del arzenala sodobne vojne, zadevni omejevalni ukrepi spadajo tudi v okvir uresničevanja ciljev, ki so bili Uniji dodeljeni s členom 3(1) in (5) PEU.

57 Svet je torej s sprejetjem izpodbijanega sklepa izvajal pristojnost, ki je Uniji podeljena s Pogodbama na podlagi določb o skupni zunanji in varnostni politiki. Te ugotovitve ni mogoče ovreči z okoliščino, na katero se sklicuje tožeča stranka, da je v skladu s francosko nacionalno zakonodajo za kaznovanje izdajatelja televizijskega programa zaradi neprimerne uredniške vsebine pristojen Arcom. Po eni strani namreč pristojnosti Unije, vključno s tistimi v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko, ni mogoče izključiti ali pogojevati z obstojem ali izvajanjem pooblastil, ki so z nacionalno zakonodajo podeljene upravnemu organu. Dejstvo, da je nacionalni upravni organ pristojen za sprejetje sankcij, torej ni v nasprotju s pristojnostjo Sveta, da sprejme omejevalne ukrepe za začasno in povratno prepoved oddajanja vsebin tožeče stranke.

58 Po drugi strani je treba opozoriti, da pristojnost, ki je nacionalnim upravnim organom podeljena z nacionalno zakonodajo, ne sledi istim ciljem, ne temelji na istih predpostavkah ali vrednotah in ne more zagotoviti enakih rezultatov kot enotno in takojšnje posredovanje na celotnem ozemlju Unije, kakršno je mogoče doseči na podlagi skupne zunanje in varnostne politike. Prav tako je treba navesti, da je izpodbijani sklep v izreku naslovljen na operaterje, ki oddajajo vsebine tožeče stranke in drugih izdajateljev televizijskih programov, naštetih v Prilogi IX k temu sklepu, in jim prepoveduje oddajanje navedenih vsebin na vse načine, vključno s kabelsko in satelitsko televizijo ter IP-TV sistemi (glej točko 23 zgoraj). Ker taka prepoved velja ne glede na državo članico,

v kateri imajo navedeni operaterji sedež, in ne glede na način oddajanja vsebin tožeče stranke, iz tega izhaja, da rezultata iz izpodbijanega sklepa ne bi bilo mogoče doseči prek nacionalnih regulativnih organov, katerih pristojnost je omejena na ozemlje države članice, ki ji pripadajo.

59 Poleg tega, čeprav se tožeča stranka ni sklicevala na razdelitev notranjih pristojnosti Unije, o sprejetju sklepa Sveta na podlagi člena 29 PEU ni mogoče povzročiti dvoma z možnostjo Unije, da na področju avdiovizualnih storitev posreduje na podlagi drugih kategorij pristojnosti, ki jih ureja Pogodba DEU, zlasti pristojnosti, dodeljenih Uniji za urejanje notranjega trga na podlagi člena 4(2) PDEU.

60 V zvezi s tem zadostuje opozoriti, da v skladu s členom 40, drugi odstavek, PEU izvajanje politik iz členov od 3 do 6 PDEU ne sme vplivati na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije na podlagi skupne zunanje in varnostne politike.

61 Iz tega izhaja, da se pristojnosti Unije v okviru skupne zunanje in varnostne politike ter drugih določb tretjega dela Pogodbe DEU, ki se nanašajo na notranje politike in ukrepe Unije, med seboj ne izključujejo, ampak se dopolnjujejo, pri čemer ima vsaka svoje področje uporabe in je namenjena doseganju drugačnih ciljev (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 66).

62 V zvezi s pristojnostjo Sveta za sprejetje izpodbijane uredbe je treba navesti, da lahko Svet v skladu s členom 215(2) PDEU, če tako določa sklep, sprejet v skladu s Poglavjem 2 Naslova V Pogodbe EU, sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom (glej v tem smislu sodbo z dne 30. junija 2016, CW/Svet, T-224/14, neobjavljena, EU:T:2016:375, točka 68).

63 Če je v obravnavani zadevi Svet lahko veljavno sprejel izpodbijani sklep na podlagi člena 29 PEU, iz tega izhaja, da je bilo sprejetje izpodbijane uredbe na podlagi člena 215(2) PDEU potrebno, kot je razvidno iz njene uvodne izjave 12, da se zagotovi njeno enotno izvajanje na ozemlju Unije. Ker je namreč zadevne omejevalne ukrepe mogoče izvesti le tako, da se gospodarskim subjektom naloži začasna prepoved oddajanja avdiovizualnih vsebin tožeče stranke, je očitno, kot so poudarili nekateri intervenienti, da bi bilo enotno izvajanje začasne prepovedi oddajanja vsebin tožeče stranke po vsej Uniji lažje doseči na ravni Unije kot na nacionalni ravni. V zvezi s tem je treba prav tako navesti, da v nasprotju s trditvijo tožeče stranke ukrepov, ki jih je Svet sprejel v obravnavani zadevi, ni mogoče šteti za popolno prekinitev gospodarskih in finančnih odnosov s tretjo državo na podlagi člena 215(1) PDEU, medtem ko je bila izpodbijana uredba, kot je pojasnjeno zgoraj, sprejeta na podlagi člena 215(2) PDEU.

64 Na podlagi navedenega je treba tožbeni razlog, ki se nanaša na nepristojnost Sveta, zavrniti kot neutemeljen.

Prvi tožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe

65 Tožeča stranka Svetu očita, da je izpodbijana akta sprejel, ne da bi upošteval njeno pravico do obrambe in načelo kontradiktornosti, ki je njen sestavni del. Po eni strani bi jo bilo treba ob spoštovanju pravice do obrambe, zagotovljene s členoma 41 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), najprej zaslišati ali ji vsaj omogočiti, da predloži pripombe, potem ko je imela dostop do spisa. Po drugi strani pa bi bilo treba ob spoštovanju

pravice do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljene s členom 47 Listine, tožeči stranki omogočiti, da se pred sprejetjem sklepa o uvrstitvi njenega imena na zadevna seznama seznani z razlogi, na katerih je Svet nameraval utemeljiti to odločitev.

66 Po mnenju tožeče stranke izpodbijana akta nesporno resno in nepopravljivo škodujeta njenim interesom, kar ima dramatične gospodarske, finančne in človeške posledice, saj ne more več opravljati svoje dejavnosti. Prav tako trdi, da izpodbijana akta resno škodujeta njenemu ugledu, saj je v njiju predstavljena kot medij pod stalnim in izključnim nadzorom ruskih oblasti, kar jo diskreditira pri opravljanju njene dejavnosti.

67 Ker tožeča stranka ni bila predhodno posamično obveščena o zadevnih omejevalnih ukrepih, naj bi ji bile odvzete pravice. Poleg tega naj pred sprejetjem izpodbijanih aktov ne bi prišlo do nobenih uradnih ali celo neuradnih stikov političnih ali institucionalnih predstavnikov na evropski ali nacionalni ravni.

68 Tožeča stranka v repliki v bistvu trdi, da je obrazložitev izpodbijanih aktov krožna in tavtološka ter nezadostna glede na zahteve sodne prakse sodišča Unije. Poleg tega naj bi se Svet v odgovoru na tožbo omejil na parafraziranje ali celo prepisovanje uvodnih izjav navedenih aktov, kar po mnenju tožeče stranke ne omogoča potrditve ali utemeljitve propagandne dejavnosti, ki ji je očitana. Dejstva, da je lahko vložila to tožbo, ki ji je bil priložen predlog za izdajo začasne odredbe, prav tako ni mogoče razumeti kot dokaz, da je bila dovolj obveščena o razlogih za zadevno začasno prepoved oddajanja.

69 Poleg tega tožeča stranka meni, da okoliščine skrajne nujnosti, povezane z začetkom vojaške agresije proti Ukrajini, na katere se sklicuje Svet, same po sebi ne upravičujejo kršitve njene pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva.

70 Po mnenju tožeče stranke je splošna in absolutna prepoved oddajanja, ki velja zanjo, zgolj simbolična in je ni mogoče šteti za odziv za vzpostavitev miru in stabilnosti na evropski celini. Taka prepoved naj nikakor ne bi bila potrebna za uresničitev cilja, ki naj bi mu sledila, in naj bi imela značilnosti usmerjenega omejevalnega ukrepa, ki bi ga bilo treba sprejeti ob spoštovanju pravice tožeče stranke do obrambe. Dejstvo, da naj bi bila deležna učinkovitega sodnega nadzora pred nepristranskim sodnikom, naj prav tako ne bi omililo nepravilnosti v postopku sprejetja izpodbijanih aktov.

71 Nazadnje, v zvezi s trditvami, ki bi jih lahko predložila, če bi bila zaslišana ali če bi poznala razloge za izpodbijana akta pred njunim sprejetjem, tožeča stranka navaja, da bi lahko po eni strani dokazala uravnoteženost, ki jo je spoštovala pri izbiri govornikov in izjavah, posredovanih prek njenih medijev, ter po drugi strani verodostojnost uporabljenih izrazov. Poleg tega naj bi bilo dejstvo, da je Arcom ni nikoli kaznoval, otipljiv dokaz, da predvajana vsebina ni bila propaganda. Glede na te trditve bi postopek lahko privedel do drugačnega rezultata.

72 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Estonije, Francoske republike, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Poljske, Komisije in Visokega predstavnika izpodbija trditve tožeče stranke.

73 Po pojasnilih iz replike je treba za prvi tožbeni razlog šteti, da je v bistvu razdeljen na dva dela, pri čemer se prvi nanaša na nezadostnost razlogov, ki utemeljujejo sprejetje izpodbijanih aktov v zvezi s tožečo stranko, drugi pa na nespoštovanje njene pravice do izjave pred sprejetjem izpodbijanih aktov.

74 Najprej je treba preučiti drugi del prvega tožbenega razloga.

Drugi del, ki se v bistvu nanaša na nespoštovanje pravice tožeče stranke do izjave

75 Pravica do izjave v vsakem postopku iz člena 41(2)(a) Listine, ki je sestavni del spoštovanja pravice do obrambe, zagotavlja, da ima vsaka oseba možnost, da ustrezno in učinkovito poda svoje stališče v upravnem postopku, in to pred sprejetjem vsake odločbe, ki bi lahko negativno vplivala na njene interese (glej v tem smislu sodbi z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točki 34 in 36, ter z dne 18. junija 2020, Komisija/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, točki 65 in 67 ter navedena sodna praksa).

76 V okviru postopka, ki se nanaša na sprejetje sklepa o uvrstitvi imena osebe na seznam v prilogi k aktu o omejevalnih ukrepih, se na podlagi pravice do obrambe zahteva, da pristojni organ Unije zadevni osebi posreduje razloge in elemente, na katerih namerava ta organ utemeljiti svojo odločitev. Pristojni organ Unije mora ob tej obvestitvi tej osebi omogočiti, da učinkovito predstavi svoje stališče glede razlogov, ki so bili navedeni v zvezi z njo (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 111 in 112).

77 Vendar člen 52(1) Listine dopušča omejitve pri izvajanju pravic, ki jih ta zagotavlja, če zadevna omejitev spoštuje zlasti bistveno vsebino zadevne temeljne pravice in če je v skladu z načelom sorazmernosti nujna in dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija (glej sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 101 in navedena sodna praksa). V zvezi s tem je Sodišče večkrat razsodilo, da je pravica do obrambe lahko predmet omejitev ali odstopanj na področju omejevalnih ukrepov, sprejetih v okviru skupne zunanje in varnostne politike (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Francija/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, točka 67 in navedena sodna praksa), in na drugih področjih (glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 2006, Dokter in drugi, C-28/05, EU:C:2006:408, točki 75 in 76, ter z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 33).

78 Poleg tega je treba obstoj kršitve pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva presojati glede na posebne okoliščine vsakega posameznega primera, zlasti glede na vrsto zadevnega akta, okoliščin sprejetja in pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 102 in navedena sodna praksa).

79 Najprej je treba poudariti, da tožeča stranka v okviru tega dela v delu tožbe navaja člen 48 Listine z naslovom „Domneva nedolžnosti in pravica do obrambe“, vendar ne da bi se opirala na posebne trditve. V zvezi s tem je treba navesti, da tožeča stranka ni pojasnila, na podlagi česa bi se lahko sklicevala na člen 48(2) Listine ali iz njega izpeljala drugačno ali večje varstvo od tistega, ki bi ga lahko izpeljala iz uporabe člena 41(2)(a) Listine. V teh okoliščinah domnevnega očitka, ki se nanaša na kršitev člena 48 Listine, ni treba preučiti samostojno (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2015, First Islamic Investment Bank/Svet, T-161/13, EU:T:2015:667, točka 68).

80 V zvezi s spoštovanjem pravice do izjave iz sodne prakse izhaja, da v primeru prvotnega sklepa o uvrstitvi imena osebe ali subjekta na seznam oseb in subjektov, katerih sredstva so zamrznjena, Svet zadevni osebi ali subjektu ni zavezan vnaprej sporočiti razlogov, na katerih namerava utemeljiti to uvrstitev. Tak ukrep mora, da ne bi bila ogrožena njegova učinkovitost, po svoji naravi omogočati učinek presenečenja in uporabiti ga je treba nemudoma (glej v tem smislu sodbo

z dne 21. decembra 2011, Francija/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, točka 61). Ko je akt sprejet, ima zadevna oseba ali subjekt na predlog, predložen Svetu, tudi pravico, da izrazi svoje stališče o teh dejstvih (sodba z dne 20. februarja 2013, Melli Bank/Svet, T-492/10, EU:T:2013:80, točka 72).

81 Tako izjemo od temeljne pravice do izjave v postopku pred sprejetjem omejevalnih ukrepov upravičuje potreba po zagotavljanju učinkovitosti ukrepov zamrznitve sredstev in nazadnje nujni preudarki, ki se nanašajo na varnost ali vodenje mednarodnih odnosov Unije in držav članic (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Francija/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, točka 67 in navedena sodna praksa).

82 V obravnavani zadevi je treba na prvem mestu v zvezi s trditvijo tožeče stranke, da bi jo Svet moral o izpodbijanih aktih obvestiti posamično, ker so z njima določeni omejevalni ukrepi proti njej, ugotoviti, da zgolj opustitev posamične obvestitve o njiju, čeprav lahko vpliva na trenutek, od katerega začne teči rok za vložitev tožbe, sama po sebi ne utemeljuje razglasitve ničnosti izpodbijanih aktov. Tožeča stranka v zvezi s tem ne navaja nobene trditve, s katero bi skušala dokazati, da je v obravnavani zadevi opustitev posamične obvestitve o teh aktih povzročila poseg v njene pravice, ki bi utemeljeval razglasitev ničnosti teh aktov v delu, v katerem se nanašata nanjo (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2018, DenizBank/Svet, T-798/14, EU:T:2018:546, točka 92 in navedena sodna praksa).

83 Na drugem mestu je treba v zvezi s tem, da Svet pred sprejetjem omejevalnih ukrepov proti tožeči stranki ni posredoval razlogov in dokazov v podporo sprejetju zadevnih omejevalnih ukrepov ter domnevno kršitvijo njene pravice do izjave, navesti, da ti ukrepi zajemajo začasno prepoved oddajanja, in ne zamrznitve posameznih sredstev.

84 Čeprav je bilo v sodni praksi sprejeto odstopanje od temeljne pravice do izjave v primeru prvotnega sklepa o zamrznitvi sredstev, ki mora po svoji naravi imeti učinek presenečenja in ga je treba uporabiti takoj, da se v bistvu ne ogrozi njegova učinkovitost (glej točko 80 zgoraj), nič ne preprečuje, da bi bilo takšno odstopanje sprejeto tudi, kadar je ob upoštevanju posebnih okoliščin posameznega primera, za katere je značilno, da je treba izredno hitro ukrepati, takojšnje izvajanje ukrepa bistveno za zagotovitev njegove učinkovitosti glede na cilje, ki se z njim uresničujejo, in zlasti za preprečitev, da bi bila ukrepu odvzeta njegov obseg in polni učinek.

85 V obravnavani zadevi je treba preveriti, ali je glede na zahteve, ki izhajajo iz člena 3(1) in (5) PEU ter člena 21(1) in (2)(a) in (c) PEU in ki se nanašajo med drugim na varovanje vrednot Unije in njene varnosti ter na ohranjanje mednarodnega miru in varnosti ob upoštevanju mednarodnega prava in zlasti načel, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov, to, da tožeča stranka ni bila vnaprej obveščena o odločitvi Sveta, da ji začasno prepove kakršno koli oddajanje vsebin, pomenilo kršitev njene pravice do izjave.

86 V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, prvič, da so bili zadevni omejevalni ukrepi sprejeti v izrednih okoliščinah skrajne nujnosti (glej točke od 9 do 18 zgoraj), ki so navedene v uvodnih izjavah 10 in 11 izpodbijanih aktov, v katerih je Svet prav tako pretehtal različne interese med drugim ob upoštevanju spoštovanja temeljnih pravic in svoboščin, priznanih v Listini. Drugič, v tem okviru so zadevni omejevalni ukrepi sestavni del vrste obsežnih ukrepov brez primere, ki jih je Svet sprejel v zadnjem tednu februarja, v katerem je 21. februarja 2022 prišlo do prve kršitve ozemeljske celovitosti Ukrajine, ko je ruski predsednik priznal neodvisnost in suverenost regij Doneck in Lugansk ter svojim oboroženim silam ukazal vstop na ti območji (glej točke od 10 do 12 zgoraj), in v začetku marca 2022. Kot je pravilno poudaril Svet, je bilo zaradi hitrega

poslabšanja razmer in resnosti storjenih kršitev težko kakor koli prilagoditi omejevalne ukrepe za preprečitev širjenja spora. V teh okoliščinah se je Unija torej hitro odzvala na kršitev obveznosti *erga omnes*, ki jih nalaga mednarodno pravo, da bi se z vsemi razpoložljivimi ukrepi, ki ne vključujejo uporabe sile, zoperstavila vojaški agresiji Ruske federacije proti Ukrajini.

87 Poleg tega je sprejetje zadevnih omejevalnih ukrepov takoj po začetku vojaške agresije, da bi se zagotovil njihov polni učinek, izpolnjevalo tudi zahtevo po uvedbi več oblik hitrega odziva na to agresijo, zlasti glede na okoliščino, ki sta jo na obravnavi izpostavila Svet in Visoki predstavnik, da je bila navedena agresija takrat ocenjena kot kratkotrajna. V teh okoliščinah je treba navesti, kot je na obravnavi trdil Svet, da bi bilo ob upoštevanju navedene zahteve tožeči stranki nemogoče dati resnično zadosten rok za predložitev pripomb pred sprejetjem izpodbijanih aktov, ne da bi se s tem ogrozila učinkovitost zadevnih omejevalnih ukrepov (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2020, Ocean Capital Administration in drugi/Svet, T-332/15, neobjavljena, EU:T:2020:308, točka 191). Tako je v okviru splošne strategije Unije za hiter, enoten, postopen in usklajen odziv z nujnostjo in učinkovitostjo vseh sprejetih omejevalnih ukrepov v skladu s členom 52(1) Listine upravičena omejitev (glej točko 77 zgoraj) uporabe njenega člena 41(2)(a), ker so učinkovito izpolnjevali cilje splošnega interesa, ki jih priznava Unija, kot je, kot je navedeno v uvodni izjavi 8 izpodbijanih aktov, varovanje javnega reda in varnosti Unije.

88 Po drugi strani, kot je pravilno poudaril Svet, v strategiji za boj proti tako imenovanim hibridnim grožnjam, ki jo je ta že navedel v sklepih z dne 10. maja 2021 (glej uvodno izjavo 5 izpodbijanih aktov), je zahteva po sprejetju omejevalnih ukrepov proti medijem, kot je tožeča stranka, ki se financirajo iz ruskega državnega proračuna in so pod neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva te države, ki je država agresorka, ker naj bi bili vir stalne in usklajene dejavnosti dezinformiranja in prirejanja dejstev, po izbruhu oboroženega spopada postala nujna in neodložljiva za ohranitev celovitosti demokratične razprave v evropski družbi.

89 Tako kot Svet, Visoki predstavnik in drugi intervenienti je treba namreč ugotoviti, da je intenzivno medijsko poročanje o prvih dneh vojaške agresije proti Ukrajini, kot je razvidno iz različnih elementov iz javnih virov, ki jih je Svet vključil v spis zadeve, potekalo v kritičnem času, ko so dejanja medija, kot je tožeča stranka, lahko pomembno škodljivo vplivala na javno mnenje in tudi potencialno ogrožala javni red in varnost Unije.

90 V zvezi s tem je treba prav tako upoštevati dejstvo, da imajo avdiovizualni mediji, ki lahko med drugim z načinom podajanja informacij nakažejo, kako naj jih prejemniki dojemajo, veliko neposrednejši in močnejši učinek kot tiskani mediji, saj lahko s podobami posredujejo sporočila, ki jih pisanje ne more posredovati (glej v tem smislu ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točki 181 in 182 ter navedena sodna praksa).

91 Zato se je Svet v zelo posebnih okoliščinah obravnavane zadeve, na katere je opozorjeno v točkah od 86 do 90 zgoraj, na predlog Visokega predstavnika in Komisije pravilno odločil, da čim prej, že v prvih dneh po izbruhu vojne, posreduje, da bi se izognil nevarnosti, da bi se učinkovitost zadevnih omejevalnih ukrepov močno zmanjšala ali v bistvu celo izničila, in sicer zlasti s prepovedjo oddajanja vsebin med drugim tožeče stranke, da bi začasno prekinil dejavnost takega nosilca propagande v korist vojaške agresije proti Ukrajini na ozemlju Unije.

92 Glede na vse navedeno in ob upoštevanju zelo izrednih okoliščin, v katerih sta bila izpodbijana akta sprejeta, in sicer ob izbruhu vojne na mejah Unije, cilja, ki mu sledita, in učinkovitosti omejevalnih ukrepov, ki jih določata, je treba ugotoviti, da organom Unije ni bilo treba zaslišati tožeče stranke pred prvotno uvrstitvijo njenega imena na zadevna seznama in da zato njena pravica do izjave ni bila kršena.

93 V skladu z ustaljeno sodno prakso kršitev pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, vsekakor povzroči razglasitev ničnosti zadevnega akta le, če bi brez te nepravilnosti, če bi bila dokazana, upravni postopek, ki je potekal pred sprejetjem tega akta, lahko privedel do drugačnega rezultata, kar mora dokazati oseba, ki se sklicuje na tako kršitev (glej v tem smislu sodbe z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 38; z dne 25. junija 2020, Vnesheconombank/Svet, C-731/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:500, točka 73 in navedena sodna praksa, ter z dne 13. septembra 2018, Sberbank of Russia/Svet, T-732/14, EU:T:2018:541, točka 125 in navedena sodna praksa).

94 Sodišče Unije mora ob domnevni nepravilnosti, ki vpliva na pravico do izjave, glede na posebne dejanske in pravne okoliščine posamezne zadeve preveriti, ali bi zadevni postopek lahko privedel do drugačnega rezultata (glej v tem smislu sodbi z dne 10. septembra 2013, G. in R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, točka 40, ter z dne 12. februarja 2020, Kibelisa Ngambasai/Svet, T-169/18, neobjavljena, EU:T:2020:58, točka 69 in navedena sodna praksa).

95 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da razlogi Sveta za naložitev zadevnih omejevalnih ukrepov, ki so navedeni v uvodnih izjavah izpodbijanih aktov, v bistvu izhajajo iz tega, da je tožeča stranka medij, ki se financira iz ruskega državnega proračuna in je pod stalnim nadzorom njenega vodstva. Poleg tega je Svet menil, da je tožeča stranka z drugimi subjekti, katerih imena so navedena v prilogah k izpodbijanima aktoma, izvajala propagandne dejavnosti, med drugim v podporo vojaški agresiji proti Ukrajini. V podporo tem razlogom je Svet v spis zadeve kot priloge k odgovoru na tožbo vložil več dokazov v zvezi s stalnim nadzorom nad tožečo stranko in njeno propagandno dejavnostjo.

96 Ugotoviti je treba, da so zadevni dokazi televizijske oddaje tožeče stranke in članki, objavljeni na njenem spletnem mestu, ki so bili razširjeni v javnosti med drugim v obdobju ob izbruhu vojne in takoj v naslednjih dneh. Glede na te dokaze je Svet pravilno menil, da je vsebina, ki jo je razširjala tožeča stranka, pomenila dejavnost podpore v korist vojaški agresiji proti Ukrajini (glej točke od 172 do 188 spodaj). Zato je treba ugotoviti, da tudi če bi bila tožeča stranka lahko zaslišana, z njenimi pripombami ne bi bil povzročen dvom o dejstvu, da so bile te oddaje predvajane, ti članki objavljeni in, nazadnje, te vsebine razširjene v javnosti v Uniji.

97 Poleg tega je tožeča stranka v repliki in na obravnavi v odgovoru na vprašanje, ki ji ga je postavilo Splošno sodišče, trdila, da so trditve in dokazi, ki bi jih lahko predložila, če bi bila zaslišana ali če bi poznala razloge za izpodbijana akta pred njunim sprejetjem, isti kot tisti, na katere se je sklicevala v svojih pisanjih in s katerimi bi po eni strani dokazala uravnoteženost, ki jo je spoštovala pri izbiri govornikov in izjavah, posredovanih prek njenih medijev, ter po drugi strani verodostojnost uporabljenih izrazov. Vendar, kot je Svet poudaril v dupliki, čeprav dokazi, na katere se sklicuje tožeča stranka, kažejo na obstoj posnetkov, ki predstavljajo druga stališča o razmerah v Ukrajini, z njimi ni mogoče dokazati, da je medijsko poročanje tožeče stranke o agresiji ohranilo ravnotežje glede izbire govorcev, vsebine, podob in izjav, sporočenih na teh posnetkih (glej točki 189 in 190 spodaj).

98 Nazadnje, dejstvo, da Arcom tožeče stranke nikoli ni kaznoval, ni pomembno in vsekakor ne dokazuje, da oddaje iz videoposnetkov, ki jih je v spis zadeve vložil Svet, niso bile propaganda v korist vojaške agresije proti Ukrajini.

99 Iz tega izhaja, da ob upoštevanju okoliščin zadeve in vseh dokazov, ki sta jih predložila tožeča stranka in Svet, tožeča stranke ne navaja nobene trditve, ki bi lahko dokazala, da bi postopek lahko privedel do drugačnega rezultata, če bi bila zaslišana pred sprejetjem zadevnih ukrepov ali če bi ji bili predhodno sporočeni razlogi za njihovo uporabo.

100 Glede na vse navedeno je treba drugi del prvega tožbenega razloga, ki se v bistvu nanaša na kršitev pravice do obrambe, zavrniti.

Prvi del, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijanih aktov v zvezi s tožečo stranko

101 Najprej je treba poudariti, da tožeča stranka v okviru tega dela navaja zgolj pravico do učinkovitega sodnega varstva, vendar ne da bi se opirala na posebne trditve. V teh okoliščinah domnevnega očitka, ki se nanaša na kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva, ni treba obravnavati samostojno (glej točko 79 zgoraj).

102 V zvezi z domnevno nezadostno obrazložitvijo izpodbijanih aktov je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso namen obveznosti obrazložitve akta, ki posega v položaj, ki je nujno povezan z načelom spoštovanja pravice do obrambe, po eni strani dati zadevni osebi na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih bi ta lahko izpodbijala njegovo veljavnost pred sodiščem Unije, in po drugi strani temu omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo tega akta (glej sodbo z dne 14. aprila 2021, Al-Tarazi/Svet, T-260/19, neobjavljena, EU:T:2021:187, točka 37 in navedena sodna praksa).

103 Prav tako je treba opozoriti, da mora biti obrazložitev, ki se zahteva v členu 296 PDEU in členu 41(2)(c) Listine, prilagojena naravi zadevnega akta in okoliščinam, v katerih je bil ta sprejet. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, ki jih akt neposredno in posamično zadeva. Ni treba, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, ker je treba zadostnost obrazložitve presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 17. septembra 2020, Rosneft in drugi/Svet, C-732/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:727, točka 77 in navedena sodna praksa).

104 Tako je na eni strani akt, ki posega v položaj, dovolj obrazložen, če je bil sprejet v okviru, ki ga zadevna oseba pozna in ji omogoča, da razume obseg ukrepa, sprejetega v zvezi z njo (glej sodbo z dne 17. septembra 2020, Rosneft in drugi/Svet, C-732/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:727, točka 78 in navedena sodna praksa). Na drugi strani mora biti stopnja podrobnosti obrazložitve akta sorazmerna materialnim možnostim in tehničnim pogojem ali roku, v katerem mora biti ta akt sprejet (glej sodbo z dne 13. septembra 2018, Sberbank of Russia/Svet, T-732/14, EU:T:2018:541, točka 93 in navedena sodna praksa).

105 Poleg tega je bilo v sodni praksi pojasnjeno, da morajo biti v obrazložitvi akta Sveta, s katerim je bil sprejet omejevalni ukrep, poleg pravne podlage tega ukrepa navedeni tudi specifični in konkretni razlogi, iz katerih Svet pri odločanju na podlagi svoje diskrecijske pravice meni, da mora ta ukrep veljati tudi za zadevno stranko (glej sodbo z dne 13. septembra 2018, Sberbank of Russia/Svet, T-732/14, EU:T:2018:541, točka 97 in navedena sodna praksa).

106 V obravnavani zadevi je treba opozoriti, prvič, da se zadevni omejevalni ukrepi nanašajo na vsebine, ki jih razširjajo nekateri avdiovizualni mediji, ki so odvisni od Ruske federacije, med katerimi je tožeča stranka, in se umeščajo v okvir, s katerim je ta seznanjena (glej točke od 9 do 20 zgoraj).

107 Poleg tega, kot je pravilno poudaril Svet, se po eni strani uvodna izjava 4 izpodbijanih aktov nanaša na sklepe Evropskega sveta z dne 24. februarja 2022 (glej točko 14 zgoraj), v katerih je ta najostreje obsodil „neizzvano in neupravičeno vojaško agresijo“ Ruske federacije proti Ukrajini, pozval k nujni pripravi in sprejetju dodatnega svežnja sankcij za posameznike in gospodarskih sankcij ter med drugim Rusko federacijo pozval, naj ustavi svojo dezinformacijsko kampanjo. Po drugi strani se uvodna izjava 5 izpodbijanih aktov nanaša na sklepe Sveta z dne 10. maja 2021, v katerih je ta poudaril, da je treba dodatno okrepiti odpornost Unije in držav članic ter njihovo sposobnost za boj proti hibridnim grožnjam, vključno z dezinformacijami, med drugim tudi na tuje vmešavanje in operacije vplivanja.

108 Poleg tega so v uvodnih izjavah od 6 do 9 izpodbijanih aktov pojasnjeni razlogi za določitev pravnih oseb, subjektov in organov na zadevnih seznamih. Natančneje, v uvodni izjavi 7 so navedene stalne in usklajene propagandne dejavnosti Ruske federacije, usmerjene med drugim na civilno družbo v Uniji, da bi upravičila in podprla svojo agresijo proti Ukrajini. V uvodnih izjavah 8 in 9 izpodbijanih aktov je pojasnjeno, da so medijske hiše, za katere velja ukrep začasne prepovedi dejavnosti oddajanja, tiste, prek katerih so se izvajale te propagandne dejavnosti in ki so pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije. Nazadnje, v zadnjenavedenih uvodnih izjavah so prav tako pojasnjeni razlogi, povezani s sprejetjem zadevnih omejevalnih ukrepov, in sicer po eni strani to, da take dejavnosti pomenijo znatno in neposredno grožnjo javnemu redu in varnosti Unije, ter po drugi strani to, da imajo navedene medijske hiše bistveno in ključno vlogo pri spodbujanju in podpiranju agresije zoper Ukrajino ter pri destabilizaciji njenih sosednjih držav.

109 Iz besedila teh uvodnih izjav izhaja – zlasti v okviru, s katerim je tožeča stranka seznanjena in v katerem sta bila izpodbijana akta sprejeta – da navedeni razlogi niso splošni in abstraktni, ampak so neposredno povezani s tožečo stranko in njenimi dejavnostmi ter dovolj natančno pojasnjujejo razloge, iz katerih so bili proti njej sprejeti zadevni omejevalni ukrepi.

110 Drugič, opozoriti je treba, da izrek izpodbijanih aktov, kot je povzet v točkah od 23 do 26 zgoraj, določa, da je operaterjem Unije prepovedano oddajanje ali omogočanje, spodbujanje ali drugačno prispevanje k oddajanju katere koli vsebine s strani pravnih oseb, subjektov ali organov iz Priloge IX k izpodbijanemu sklepu in Priloge XV k izpodbijani uredbi, vključno s prenosom ali distribucijo na kakršen koli način, kot so prenos ali distribucija po kabelskih, satelitskih, IP-TV sistemih, ponudnikih internetnih storitev, internetnih platformah ali aplikacijah za izmenjavo videov, ne glede na to, ali so novi ali že prej nameščeni. Ugotoviti je treba, da navedeni prilogi k izpodbijanima aktoma ne vsebujeta nobene posebne obrazložitve, ki bi se nanašala na vsak subjekt, ki je v njiju naveden in ki mu je začasno prepovedano oddajanje vsebin.

111 Vendar je treba šteti, da „specifični in konkretni razlogi“, iz katerih je Svet pri odločanju na podlagi svoje diskrecijske pravice menil, da morajo zadevni omejevalni ukrepi veljati za tožečo stranko v smislu sodne prakse, navedene v točki 105 zgoraj, v obravnavani zadevi izpolnjujejo merila iz uvodnih izjav od 6 do 9 izpodbijanih aktov.

112 Na tožečo stranko so se namreč ukrepi nanašali zgolj zato, ker je izpolnjevala specifične in konkretne pogoje iz uvodnih izjav od 6 do 9 izpodbijanih aktov, in sicer ker je medijska hiša pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije, ki je izvajala propagandne dejavnosti, da bi upravičila in podprla vojaško agresijo Ruske federacije proti Ukrajini.

113 Ta obrazložitev je ob upoštevanju posebnih okoliščin ter posebej resnih in nujnih razmer, v katerih sta bila sprejeta izpodbijana akta, razumljiva in dovolj natančna, da po eni strani tožeči stranki omogoča, da se seznani z razlogi, iz katerih je Svet menil, da je uvrstitev njenega imena na zadevna seznama upravičena z vidika pravnih meril, ki se uporabljajo v obravnavani zadevi, in da izpodbija njuno zakonitost pred sodiščem Unije, ter da po drugi strani sodišču Unije omogoča, da izvaja nadzor.

114 V teh okoliščinah se je tožeča stranka lahko ustrezno seznanila s posebnimi in konkretnimi razlogi, ki upravičujejo sprejetje izpodbijanih aktov, tako da se v zvezi s tem ne more sklicevati na nezadostnost obrazložitve.

115 Del prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na nezadostnost razlogov, ki upravičujejo sprejetje izpodbijanih aktov v zvezi s tožečo stranko, je treba torej zavrniti kot neutemeljen in s tem zavrniti prvi tožbeni razlog v celoti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev svobode izražanja in obveščanja

116 Tožeča stranka trdi, da se z izpodbijanima aktoma krši svoboda izražanja in obveščanja, zagotovljena s členom 11 Listine, ki ustreza členu 10 Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP).

117 Tožeča stranka opozarja, da je v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) svoboda izražanja in obveščanja eden od bistvenih temeljev demokratične družbe ter eden od osnovnih pogojev za njen napredek in razvoj vsakega posameznika, tako da v taki družbi vmešavanje države ne bi bilo potrebno, če zaradi njega tisk ne bi prispeval k odprti razpravi o vprašanjih javnega interesa. Prav tako naj bi iz sodne prakse ESČP izhajalo, da mora država na področju razširjanja avdiovizualnih del po eni strani javnosti prek televizije in radia zagotoviti dostop do več mnenj in komentarjev, ki med drugim odražajo raznolikost političnih mnenj v državi, in po drugi strani zagotoviti zaščito novinarjev in drugih strokovnjakov avdiovizualnih medijev pred ovirami pri posredovanju teh informacij in teh komentarjev. Javna oblast bi se tako morala vzdržati omejevanja vseh vrst informativnega gradiva. Tako kot EKČP naj bi tudi Listina načeloma nasprotovala vsaki prepovedi objavljanja in oddajanja.

118 Tožeča stranka v repliki na prvem mestu trdi, da zadevni omejevalni ukrepi niso primerni za uresničitev dvojnega cilja v splošnem interesu, na katerega se sklicuje Svet, in sicer po eni strani cilja obrambe zoper hibridno grožnjo Ruske federacije ter po drugi strani cilja ohranjanja miru in okrepitve mednarodne varnosti. V zvezi s tem tožeča stranka trdi, da ni storila nič, kar bi upravičevalo naložitev zadevnih omejevalnih ukrepov in da so ti le „politični simbol“.

119 Na drugem mestu tožeča stranka trdi, da se z ukrepom, ki velja zanjo, prekomerno krši svoboda izražanja in obveščanja. Po eni strani naj bi bila kršena sama vsebina te svobode, saj zaradi začasne splošne in absolutne prepovedi oddajanja storitev obveščanja ni dostopna po vsej Uniji. Po drugi strani naj taka prepoved ne bi bila sorazmerna, ker cenzura storitve obveščanja ni učinkovito sredstvo za uresničevanje ciljev, ki se jim sledi z izpodbijanima aktoma.

120 Poleg tega naj za zadevne omejevalne ukrepe ne bi veljala nobena jasna in objektivna časovna omejitev, saj naj bi bila njihova odprava odvisna od naključne, celo arbitrarne presoje Sveta. Rok za začasno prepoved oddajanja, določen na 31. julij 2022, naj bi bil le povsem umetno poudarjen za potrebe obrambe, saj naj bi ga bilo mogoče podaljšati.

121 Tožeča stranka poleg tega Svetu očita, da po eni strani ni utemeljil trditev iz izpodbijanih aktov, da je izvajala propagando, in da je po drugi strani zadevne omejevalne ukrepe oprl na njen način financiranja, ki pa se od leta 2017 ni spremenil. Po njenem mnenju domnevne propagandne dejavnosti, ki so ji očitane, in razlogi, ki upravičujejo, da lahko nadaljuje del svoje dejavnosti, nikakor niso utemeljeni.

122 Tožeča stranka na prvem mestu trdi, da nikoli ni želela prikriti svojega načina financiranja, ki naj sam po sebi ne bi bil kazniv in naj bi bil vedno javen. Poleg tega naj bi bilo tvegano kakor koli sklepati o uredniškem delu medijske hiše le na podlagi dejstva, da jo financira država, kot velja na primer za medijsko hišo France 24.

123 Na drugem mestu, v zvezi s trditvami o propagandi tožeča stranka trdi, da je neodvisna od Ruske države in da ima popoln nadzor nad svojim uredništvom. Poleg tega opozarja, da je niti CSA niti Arcom nikoli nista kaznovala, odkar ima dovoljenje za oddajanje vsebin, s tem povezana pogodba pa je bila brez težav podaljšana leta 2020. Vsebin, ki jih oddaja tožeča stranka, naj torej zgolj zaradi tega ne bi bilo mogoče šteti za sporne z vidika njenih obveznosti.

124 Poleg tega naj Svet ne bi smel zamenjevati medijskega poročanja in obdelave podatkov tožeče stranke s tistimi drugih kanalov skupine RT, ki se razlikujejo od nje ter so bili predmet odločb nekaterih nacionalnih regulativnih organov, med drugim regulativnega organa Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska.

125 Nazadnje, v zvezi z dokazi, ki jih je predložil Svet glede domnevne dejavnosti dezinformiranja ali prirejanja podatkov, ki naj bi jo izvajala tožeča stranka, ta v repliki meni, da Svet ni dokazal, da je organ vpliva Ruske države in propagande v njeni službi. Ukrepa prepovedi, kakršen je ta v zadevi v glavni stvari, naj ne bi bilo mogoče utemeljiti z delom francoskega raziskovalca, na katero se je Svet večkrat oprl in ki naj bi bilo poleg tega v postopku zaradi obrekovanja. Enako naj bi veljalo za poročilo državnega sekretarja Združenih držav Amerike, ki ga je predložil Svet, ki naj se ne bi nanašalo na konkretno ravnanje tožeče stranke.

126 Po navedbah tožeče stranke okrnjeni elementi, ki jih je predložil Svet, ne dokazujejo obravnavanja, ki naj bi ga pridržala za ruske vojaške operacije na ukrajinskem ozemlju. Ob opiranju na več dokazov, ki jih je predložil Svet, je tožeča stranka predložila dokument, s katerim odgovarja na te različne dokaze. Pozoren pregled dokazov, vloženih v spis, priložen k repliki, naj bi zadostoval za prepričanje o varljivosti utemeljitve Sveta, ki naj bi želel naknadno upravičiti izpodbijana akta. Tožeča stranka meni, da je obravnavala različna mnenja glede konflikta v Ukrajini, ki je bil v več govorih opredeljen kot vojaška agresija, ki spodkopava mir v Evropi, in ne le kot obrambna in preventivna dejavnost Ruske federacije. Novinarji tožeče stranke naj bi prav tako poskrbeli za nasprotovanje besedam nekaterih govornikov in zagotovitev ravnovesja stališč. Poleg tega poročanje o stališču Ruske federacije samo po sebi ni sporno, razen če se šteje, da se lahko razširja le večinsko mnenje.

127 Prav tako naj bi bilo za utemeljitev sorazmernosti zadevne prepovedi napačno trditi, da se s takimi ukrepi tožeči stranki in njenim zaposlenim ne preprečuje, da v Uniji izvaja druge dejavnosti od oddajanja, kot so raziskave in intervjuji. To je bilo med drugim potrjeno s tem, da je Commission

de la carte d'identité des journalistes professionnels (odbor za identifikacijske kartice poklicnih novinarjev, CCIJP, Francija) novinarjem tožeče stranke zavrnila akreditacijo. Zaradi te prepovedi naj bi bilo torej vsem poklicnim novinarjem, zaposlenim pri tožeči stranki, onemogočeno dejansko opravljanje novinarskega poklica. Prav tako naj ponudniki storitev zdaj ne bi želeli nadaljevati pogodbenega razmerja s tožečo stranko. Zato naj bi začasna prepoved oddajanja pomenila oviranje njene celotne dejavnosti, zlasti njene možnosti oddajanja za francosko javnost, in naj ne bi bila sorazmerna.

128 Vsekakor naj bi ne glede na uredniško politiko medijske hiše ali na njeno občinstvo splošna in absolutna prepoved oddajanja pomenila resnično cenzuro in je ne bi bilo mogoče šteti za potrebno niti sorazmerno za učinkovito uresničevanje ciljev, na katere se sklicuje Svet.

129 Nazadnje, tožeča stranka izpodbija možnost razveljavitve zadevnega ukrepa. Če namreč ne more opravljati svoje dejavnosti, bi jo lahko čakala le likvidacija.

130 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Estonije, Francoske republike, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Poljske, Komisije in Visokega predstavnika izpodbija trditve tožeče stranke.

Načela sodne prakse, ki se uporabljajo na področju svobode izražanja

131 Opozoriti je treba, da spoštovanje temeljnih pravic velja za vsakršno delovanje Unije, vključno na področju skupne zunanje in varnostne politike, kot to izhaja iz povezanih določb členov 21 in 23 PEU (glej sodbo z dne 27. septembra 2018, Ezz in drugi/Svet, T-288/15, EU:T:2018:619, točka 58 in navedena sodna praksa). Ker je svoboda izražanja zagotovljena s členom 11 Listine, ki ustreza členu 10 EKČP, je treba preveriti spoštovanje te pravice v izpodbijanih aktih.

132 V skladu s členom 11(1) Listine ima vsakdo pravico do svobodnega izražanja, kar vključuje svobodo mnenja ter sprejemanja in širjenja vesti ali idej brez vmešavanja javnih organov in ne glede na državne meje. V skladu s členom 11(2) Listine se spoštujeta svoboda in pluralnost medijev. Kot izhaja iz Pojasnil k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) in člena 52(3) Listine, sta vsebina in obseg pravic iz člena 11 te Listine enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa člen 10 EKČP (sodba z dne 26. aprila 2022, Poljska/Parlament in Svet, C-401/19, EU:C:2022:297, točka 44; glej tudi sodbo z dne 14. julija 2021, Cabello Rondón/Svet, T-248/18, EU:T:2021:450, točka 101 in navedena sodna praksa).

133 ESČP je že razsodilo, da je svoboda izražanja eden od bistvenih temeljev demokratične družbe in da člen 10 EKČP ne razlikuje niti glede na naravo zastavljenega cilja niti glede na vlogo, ki so jo pri izvrševanju te svoboščine imele fizične ali pravne osebe (ESČP, 28. september 1999, Öztürk proti Turčiji, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, točka 49). Ob upoštevanju člena 10(2) EKČP se ta svoboščina ne uporablja le za „vesti“ ali „ideje“, ki so pozitivno sprejete ali se štejejo za neškodljive ali nevtralne, ampak tudi za tiste, ki žalijo, šokirajo ali vzbujajo skrb, v skladu z zahtevo po pluralizmu, strpnosti in odprtem duhu, brez katerih ni „demokratične družbe“ (ESČP, 7. december 1976, Handyside proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, točka 49; glej tudi ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točka 177 in navedena sodna praksa).

134 V zvezi s tem je ESČP tudi pojasnilo, da sta strpnost in spoštovanje enakega dostojanstva vseh ljudi temelj demokratične in pluralistične družbe. Iz tega izhaja, da se v demokratičnih družbah načeloma lahko šteje, da je treba kaznovati ali celo preprečiti vse oblike izražanja, ki širijo,

spodbujajo ali upravičujejo sovraštvo, ki temelji na nestrpnosti, uporabi in opravičevanju nasilja, če se zagotovi, da so naložene „formalnosti“, „pogoji“, „omejitve“ ali „sankcije“ sorazmerne z legitimnim ciljem, ki se mu sledi (glej v tem smislu ESČP, 6. julij 2006, Erbakan proti Turčiji, CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, točka 56 in navedena sodna praksa, ter 23. junij 2022, Rouillan proti Franciji, CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, točka 66).

135 Iz samega besedila člena 10 EKČP je razvidno, da svoboda izražanja ni absolutna in je zato lahko predmet omejitev. V zvezi s tem je v sodni praksi ESČP mogoče prepoznati več načel in v skladu z njo je treba po eni strani ravnati kar najprevidneje, kadar so sprejeti ukrepi ali naložene sankcije oblasti taki, da tisk odvračajo od sodelovanja pri razpravi o vprašanjih legitimnega splošnega interesa, po drugi strani pa navedena določba vendarle ne zagotavlja neomejene svobode izražanja, tudi kadar gre za poročanje o resnih vprašanjih splošnega interesa v tisku (glej ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točki 178 in 179 ter navedena sodna praksa).

136 Pravica medijev in, natančneje, pravica novinarjev, da posredujejo informacije o vprašanjih splošnega interesa, je varovana, če delujejo v dobri veri na podlagi natančnih dejstev ter zagotavljajo „zanesljive in natančne“ informacije ob spoštovanju novinarske etike ali, povedano drugače, ob spoštovanju načel odgovornega novinarstva (glej ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točka 180 in navedena sodna praksa).

137 Ti preudarki imajo danes zaradi moči medijev v sodobni družbi posebej pomembno vlogo, saj mediji ne le obveščajo, ampak lahko z načinom podajanja informacij hkrati nakazujejo, kako naj jih naslovniki presojajo. V svetu, kjer se posameznik srečuje z ogromnim tokom informacij, ki krožijo po tradicionalnih ali elektronskih medijih in vključujejo vedno večje število avtorjev, je nadzor spoštovanja novinarske deontologije še pomembnejši (glej ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točka 181 in navedena sodna praksa).

138 Nazadnje, v zvezi z „dolžnostmi in odgovornostmi“, ki jih zajema uresničevanje svobode izražanja, je treba pri presoji sorazmernosti posega upoštevati morebitni vpliv zadevnega načina izražanja. V teh okoliščinah je treba upoštevati dejstvo, da imajo avdiovizualni mediji veliko bolj takojšnje in močnejše učinke od tiskanih medijev. Avdiovizualni mediji lahko namreč s podobami posredujejo sporočila, ki jih pisanje ne more posredovati (glej točko 90 zgoraj). Funkcija televizije in radia, ki sta znana vira zabave v intimnem okolju gledalca ali poslušalca, še okrepi njun vpliv (glej v tem smislu ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točka 182 in navedena sodna praksa).

139 V skladu s to sodno prakso mora biti izražanje, ki se nanaša na takšna vprašanja v splošnem interesu, načeloma dobro varovano, v nasprotju z izražanji, ki branijo ali upravičujejo nasilje, sovraštvo, ksenofobijo ali druge oblike nestrpnosti, ki običajno niso varovana (glej v tem smislu ESČP, 8. julij 1999, Sürek proti Turčiji (št. 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, točki 61 in 62, ter 15. oktober 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točki 197 in 230).

140 Po mnenju ESČP je za ugotovitev, ali lahko izražanje, upoštevano kot celota, upravičuje nasilje, treba upoštevati uporabljene izraze, način izražanja in okoliščine, v katere se umešča (glej v tem smislu ESČP, 6. julij 2010, Gözel in Özer proti Turčiji, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, točka 52, ter 15. oktober 2015, Perinçek proti Švici, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, točki 205 in 206).

141 Ta tožbeni razlog je treba preučiti ob upoštevanju vseh teh načel in preudarkov.

Obstoj omejitve svobode izražanja

142 Najprej je treba navesti, da – kot izhaja iz uvodnih izjav 7 in 8 izpodbijanih aktov – je bilo tožeči stranki kot medijski hiši, ki je pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije, začasno prepovedano razširjanje vsebin, ker je izvajala propagandne dejavnosti, med drugim da bi upravičila in podprla vojaško agresijo Ruske federacije proti Ukrajini.

143 Ta začasna prepoved oddajanja je poseg v uresničevanje pravice tožeče stranke do izražanja v smislu člena 11(1) Listine, kot to poleg tega izhaja iz uvodnih izjav 10 in 11 izpodbijanih aktov.

144 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je navedeno v točki 135 zgoraj, da je pravica do svobode izražanja, na katero se sklicuje tožeča stranka in kot je varovana s členom 11 Listine, lahko omejena pod pogoji iz člena 52(1) Listine, v skladu s katerim mora biti po eni strani „[k]akršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava [navedena l]istina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin“, po drugi strani pa so „[o]b upoštevanju načela sorazmernosti omejitve dovoljene, samo če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.“

145 Tako je poseg v svobodo izražanja skladen s pravom Unije, če so izpolnjeni štirje pogoji. Prvič, zadevna omejitev mora biti „predpisana z zakonom“, tako da mora imeti institucija Unije, ki sprejme ukrepe, ki lahko omejijo svobodo izražanja fizične ali pravne osebe, za to pravno podlago. Drugič, z zadevno omejitvijo mora biti spoštovana bistvena vsebina pravice do izražanja. Tretjič, učinkovito mora izpolnjevati cilj splošnega interesa, ki ga kot takega priznava Unija. Četrtič, zadevna omejitev mora biti sorazmerna (glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točki 69 in 84 ter navedena sodna praksa, ter z dne 13. septembra 2018, VTB Bank/Svet, T-734/14, neobjavljena, EU:T:2018:542, točka 140 in navedena sodna praksa).

146 Ti pogoji vsebinsko ustrezajo pogojem, ki jih določa praksa ESČP, v skladu s katero je vmešavanje v uresničevanje pravice do svobodnega izražanja upravičeno z vidika člena 10(2) EKČP, če ga „določa zakon“, sledi enemu ali več legitimnim ciljem in je „v demokratični družbi nujno“ za njihovo uresničitev (glej v tem smislu ESČP, 7. junij 2012, Centro Europa 7 S.r.l. in Di Stefano proti Italiji, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, točka 135).

147 Iz tega je razvidno, da je Svet lahko sprejel omejevalne ukrepe, s katerimi se lahko omeji svoboda izražanja tožeče stranke, če te omejitve spoštujejo zgoraj navedene pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da bi bilo to svobodo mogoče zakonito omejiti (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 70 in navedena sodna praksa).

148 Preveriti je treba torej, ali so zadevni omejevalni ukrepi zakonsko določeni, spoštujejo bistveno vsebino svobode izražanja, sledijo cilju v splošnem interesu in ali niso nesorazmerni, pri čemer je treba poudariti, da se je tožeča stranka v svojih pisanjih osredotočila na zadnji pogoj.

Pogoj, da mora biti vsako omejevanje svobode izražanja določeno z zakonom

149 Glede vprašanja, ali so bili zadevni omejevalni ukrepi predpisani z zakonom, je treba ugotoviti, da so določeni v aktih, ki so splošni, ter imajo jasno pravno podlago v pravu Unije, in sicer v členu 29 PEU glede izpodbijanega sklepa in členu 215 PDEU glede izpodbijane uredbe (glej v tem smislu sodbi z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 72 in navedena sodna praksa, ter z dne 14. julija 2021, Cabello Rondón/Svet, T-248/18, EU:T:2021:450, točka 121). Ti določbi Pogodb sta za zadevne osebe dovolj predvidljivi v zvezi z njuno primernostjo, da se uporabita kot pravna podlaga za sprejetje omejevalnih ukrepov, ki lahko vplivajo na svobodo izražanja ali jo omejujejo (glej točke od 49 do 52 in 62 zgoraj).

150 V zvezi z zahtevo po predvidljivosti je ESČP že večkrat pojasnilo, da se lahko za „zakon“ v smislu člena 10(2) EKČP šteje le norma, ki je navedena dovolj natančno, da posamezniku omogoča pravilno ravnanje. Ta mora biti po potrebi ob pojasnjevalnih nasvetih sposoben v meri, ki je glede na okoliščine razumna, predvideti posledice, ki lahko izhajajo iz določenega dejanja. Vendar ni potrebno, da se te posledice predvidijo s popolno gotovostjo. Tako zakon sam po sebi ne krši zahteve po predvidljivosti, ki ob podelitvi diskrecijske pravice dovolj jasno določa njen obseg in način izvajanja glede na legitimni cilj, ki mu sledi, da posamezniku zagotavlja ustrezno varstvo pred samovoljo (glej ESČP, 5. april 2022, NIT S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točka 159 in navedena sodna praksa).

151 V obravnavani zadevi je bilo glede na zgoraj navedeno in široko diskrecijsko pravico, ki jo ima Svet pri sprejemanju omejevalnih ukrepov (glej točko 52 zgoraj), predvidljivo, da je zaradi pomembne vloge medijev, zlasti avdiovizualnih, v sodobni družbi obsežna medijska podpora vojaški agresiji Ruske federacije proti Ukrajini v televizijskih in internetnih oddajah medijske hiše, ki se v celoti financira iz ruskega državnega proračuna, lahko predmet omejevalnih ukrepov, ki zajemajo prepoved oddajanja propagandnih dejavnosti v korist takšni agresiji (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 76).

152 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je v obravnavani zadevi izpolnjen pogoj, v skladu s katerim morajo biti vse omejitve svobode izražanja predpisane z zakonom.

Spoštovanje bistvene vsebine svobode izražanja

153 Preveriti je treba, ali narava ali obseg začasne prepovedi oddajanja vsebin tožeče stranke pomeni kršitev bistvene vsebine svobode izražanja.

154 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da so zadevni omejevalni ukrepi začasni in se lahko odpravijo. Iz člena 9 Sklepa 2014/512, kakor je bil spremenjen, namreč izhaja, da velja do 31. julija 2022 in da se redno pregleduje (glej točko 28 zgoraj). Za ohranitev zadevnih omejevalnih ukrepov po 31. juliju 2022 bo moral Svet sprejeti nov sklep in novo uredbo.

155 V nasprotju s trditvami tožeče stranke je iz besedila zadnjega dela uvodne izjave 10 izpodbijanih aktov, ki ju je treba brati in razlagati ob upoštevanju zahteve po čim večji omejitvi poseganja v svobodo izražanja tožeče stranke, razvidno, da je ohranitev zadevnih omejevalnih ukrepov po 31. juliju 2022 pogojena z obstojem dveh kumulativnih pogojev. Ti ukrepi bi se namreč lahko po eni strani ohranili, dokler se agresija proti Ukrajini ne konča, in po drugi strani, dokler Ruska federacija in z njo povezane medijske hiše ne prenehajo izvajati propagandnih dejavnosti proti

Uniji in njenim državam članicam. Glede teh kumulativnih pogojev, če eden ne bi bil več izpolnjen, ne bi bilo več treba ohraniti zadevnih omejevalnih ukrepov. Tožeča stranka torej ne more trditi, da se ti ukrepi lahko uporabljajo brez časovne omejitve, ki bi jo vnaprej določil Svet.

156 Poleg tega je treba ugotoviti, da izpodbijana akta ne preprečujeta vseh dejavnosti, ki so neločljivo povezane s svobodo obveščanja in izražanja. Kot je namreč navedeno v uvodni izjavi 11 izpodbijanih aktov, začasna prepoved oddajanja, naložena tožeči stranki, tej ne preprečuje, da v Uniji opravlja druge dejavnosti od oddajanja, kot so raziskave in intervjuji. Zato je mogoče tako kot Svet trditi, da imajo tožeča stranka in njeni novinarji še naprej pravico opravljati nekatere dejavnosti, ki so povezane s svobodo obveščanja in izražanja, in da navedena prepoved načeloma ne ovira tožeče stranke pri opravljanju drugih dejavnosti, ki bi ji lahko prinašale prihodek.

157 Poleg tega je treba tako kot Svet ugotoviti, da izpodbijana akta tožeči stranki ne prepovedujeta oddajanja vsebin zunaj Unije, vključno s francosko govorečimi državami, tako da zadevni omejevalni ukrepi ne kršijo njene pravice do izvajanja svobode do izražanja zunaj Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 123 in navedena sodna praksa). Nazadnje, tožeči stranki ni bilo preprečeno, da bi ustvarjala programe in uredniške vsebine ali jih prodajala subjektom, na katere zadevni ukrepi ne vplivajo, vključno z združenjem TV Novosti in drugimi medijskimi hišami skupine RT s sedežem v tretjih državah, ki bi tako lahko te vsebine oddajali zunaj Unije.

158 Poleg tega je treba v zvezi s trditvijo, ki temelji na odločitvi CCIJP, da zavrne vsako novo prošnjo za novinarsko izkaznico, ki jo vložijo novinarji, zaposleni pri tožeči stranki, opozoriti, da je bila ta zavrnitev neposredna posledica enostranske odločitve tega odbora, katere sprejetje ne izhaja iz izpodbijanih aktov in ki je poleg tega predmet tožbe, ki je trenutno v postopku pred pristojnimi francoskimi sodišči. Zato tožeča stranka napačno trdi, da je nemožnost opravljanja poklica njenih novinarjev na francoskem ozemlju posledica sprejetja izpodbijanih ukrepov.

159 Iz teh razlogov je treba ugotoviti, da se z naravo in obsegom zadevne začasne prepovedi spoštuje bistvena vsebina svobode izražanja in se ne povzroča dvom o tej svobodi kot taki.

Uresničevanje cilja v splošnem interesu, ki ga kot takega priznava Unija

160 V zvezi s pogojem v zvezi z uresničevanjem cilja v splošnem interesu, ki ga kot takega priznava Unija, je treba tako kot Svet ugotoviti, da si Svet z zadevnimi omejevalnimi ukrepi prizadeva doseči dvojni cilj, kot je razvidno iz uvodnih izjav od 1 do 10 izpodbijanih aktov.

161 Po eni strani je cilj Sveta, kot je navedeno v uvodnih izjavah od 6 do 8 izpodbijanih aktov, zaščititi javni red in varnost Unije, ki ju ogroža sistematična mednarodna propagandna kampanja, ki jo izvaja Ruska federacija prek medijskih hiš, ki so pod neposrednim ali posrednim nadzorom njenega vodstva, da bi destabilizirala sosednje države, Unijo in njene države članice ter podprla vojaško agresijo proti Ukrajini, kar je eden od ciljev skupne zunanje in varnostne politike. Sprejetje omejevalnih ukrepov proti medijskim hišam, ki se ukvarjajo s tako propagando, je namreč skladno s ciljem iz člena 21(2)(a) PEU, to je varovanjem vrednot Unije, njenih temeljnih interesov, varnosti in celovitosti.

162 Poleg tega, kot je že navedeno v točki 56 zgoraj, ker se s propagando in dezinformacijskimi kampanjami povzroča dvom o temeljih demokratičnih družb in so sestavni del arzenala sodobne vojne, zadevni omejevalni ukrepi spadajo tudi v okvir uresničevanja ciljev, med drugim miroljubnih, ki so Uniji dodeljeni s členom 3(1) in (5) PEU.

163 Po drugi strani pa so, kot poudarja Svet, zadevni omejevalni ukrepi del ciljev splošne strategije hitrega, enotnega, postopnega in usklajenega odziva, ki jo je Unija uvedla s sprejetjem vrste omejevalnih ukrepov (glej točke 12, 17 in 19 zgoraj), katerih končni cilj je čim bolj pritisniti na ruske oblasti, da prenehajo dejanja in politike, ki destabilizirajo Ukrajino, ter vojaško agresijo na to državo. S tega vidika so zadevni omejevalni ukrepi združljivi s ciljem ohranjanja miru, preprečevanja sporov in krepitve mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, določenim v členu 21(2)(c) PEU (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 81).

164 Tako kot nekateri intervenienti je treba navesti, da je zadevne omejevalne ukrepe mogoče razumeti kot odziv subjekta mednarodnega prava z miroljubnimi sredstvi, ki so na voljo Uniji, in z namenom doseči cilje iz člena 3(5) PEU na agresijo, s katero se krši člen 2(4) Ustanovne listine Združenih narodov, in posledično na kršitev obveznosti *erga omnes*, ki jih nalaga mednarodno pravo.

165 Obstoj take kršitve je bil poleg tega potrjen z Resolucijo Generalne skupščine Združenih narodov z dne 2. marca 2022, naslovljeno „Agresija proti Ukrajini“ (A/ES-11/L.1). V njej je Generalna skupščina Združenih narodov ob sklicevanju na Resolucijo 377 A(V) z dne 3. novembra 1950 z naslovom „Združeni za mir“ in glede na to, da zaradi neobstoja soglasja med stalnimi članicami Varnostnega sveta ta ni mogel izpolnjevati svoje glavne odgovornosti za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, med drugim najodločneje obžalovala agresijo Ruske federacije proti Ukrajini, s katero se krši člen 2(4) Ustanovne listine Združenih narodov, ter zahtevala, naj Ruska federacija nemudoma preneha uporabljati silo proti Ukrajini in naj nemudoma, v celoti in brezpogojno umakne vse svoje vojaške sile z ozemlja Ukrajine znotraj mednarodno priznanih meja te države. Prav tako je spomnila na obveznost vseh držav, da se v skladu s členom 2 Ustanovne listine Združenih narodov vzdržijo grožnje s silo ali uporabe sile bodisi zoper ozemeljsko celovitost ali politično neodvisnost katere koli države bodisi na kateri koli drug način, ki ni združljiv s cilji Združenih narodov, in da svoje mednarodne spore rešujejo z mirnimi sredstvi. Ker so ruske vojaške operacije na suverenem ozemlju Ukrajine dosegle obseg, ki ga v Evropi ni bilo že desetletja, je menila, da je treba nujno sprejeti ukrepe, da bi sedanje generacije rešili pred vojno nadlogo. Rusko federacijo je pozvala, naj nemudoma preneha uporabljati silo proti Ukrajini in naj se vzdrži vseh nezakonitih groženj ali uporabe sile proti kateri koli državi članici. Generalna skupščina je v izreku te resolucije med drugim potrdila prizadevanja generalnega sekretarja, držav članic in mednarodnih organizacij za umiritev trenutnih razmer ter reševanje humanitarne in begunske krize, ki jo je povzročila agresija Ruske federacije proti Ukrajini.

166 Kot upravičeno poudarja Svet, končanje vojnega stanja in kršitev mednarodnega humanitarnega prava, ki jih lahko povzroči vojna, ustreza tudi cilju v prevladujočem splošnem interesu mednarodne skupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 30. julija 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, točka 26).

167 Zato je pogoj sledenja cilju v splošnem interesu v obravnavanem primeru izpolnjen.

Sorazmernost zadevnih omejevalnih ukrepov

168 V zvezi s sorazmernostjo zadevnih omejitev je treba opozoriti, da načelo sorazmernosti zahteva, da omejitve pravic in svoboščin iz Listine, ki so med drugim lahko posledica pravnih aktov Unije, ne smejo preseči tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev zastavljenih legitimnih ciljev ali za zaščito pravic in svoboščin drugih, pri čemer je treba pri več primernih ukrepih izbrati najmanj omejevalnega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se jim sledi (glej

sodbo z dne 26. aprila 2022, Poljska/Parlament in Svet, C-401/19, EU:C:2022:297, točka 65 in navedena sodna praksa; glej tudi v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 87 in navedena sodna praksa).

169 Za preučitev sorazmernosti zadevnih omejevalnih ukrepov je treba torej preveriti, najprej, ali je mogoče z dokazi, ki jih je predložil Svet, utemeljiti sklep, ki ga je v bistvu sprejel glede nadzora tožeče stranke in vsebine gradiva, ki ga oddaja, in, dalje, ali so zadevni omejevalni ukrepi primerni in potrebni za doseganje ciljev v splošnem interesu, ki jih uresničuje Unija.

– *Upoštevnost in zadostnost dokazov, ki jih je predložil Svet*

170 Najprej je treba opozoriti, da se sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temelji sklep o uvrstitvi ali ohranitvi imena določene osebe na seznamu oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, prepriča, da ta sklep, ki je za to osebo posamični akt, temelji na dovolj trdni dejanski podlagi. To pomeni, da je treba preveriti dejstva, ki so navedena v obrazložitvi, na kateri navedeni sklep temelji, tako da sodni nadzor ni omejen na presojo abstraktne verjetnosti navedenih razlogov, temveč se nanaša na vprašanje, ali so ti razlogi – oziroma vsaj eden od njih, za katerega se šteje, da je sam po sebi dovolj za utemeljitev tega sklepa – utemeljeni dovolj jasno in konkretno (sodbi z dne 21. aprila 2015, Anbouba/Svet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, točka 45, in z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 62).

171 Na prvem mestu je treba ugotoviti, ali je Svet lahko tožečo stranko upravičeno štel za medijsko hišo pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije.

172 Najprej, iz spisa je razvidno in tožeča stranka tega ne izpodbija, da je njen delniški kapital – tako kot pri drugih kanalih skupine RT – v lasti združenja ruskega prava TV Novosti, ki se v bistvu v celoti financira iz ruskega državnega proračuna (glej točko 2 zgoraj), kar je na obravnavi potrdila tudi sama tožeča stranka. Iz spisa prav tako izhaja, da je to združenje leta 2005 ustanovila državna tiskovna agencija RIA Novosti, ki je bila leta 2013 ukinjena z odločbo, v skladu s katero se je njeno premoženje preneslo na novo mednarodno tiskovno agencijo v državni lasti Rossiya Segodnya. Dalje, kot je poudaril Svet, iz večkratnih izjav svetovne glavne urednice skupine RT, ki je kot taka predstavljena na spletnem mestu tožeče stranke, v bistvu izhaja, da je skupina RT informacijski organ ruske države, „mednarodni kanal, ki predstavlja državo“, katerega naloga je med drugim zbrati veliko občinstvo iz držav, v katerih delujejo njegovi kanali, in ki se v kritičnih trenutkih, kot v primeru vojne, uporabi kot „informacijsko orožje“ proti zahodnemu svetu. V teh okoliščinah se je naloga skupine RT v bistvu primerjala z vlogo ruskega ministrstva za obrambo. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da čeprav svetovna glavna urednica skupine RT uradno ni vodja tožeče stranke, je iz več njenih izjav, ki jih je Svet vložil v spis, razvidno, da novinarje tožeče stranke sistematično označuje kot „svoje“ novinarje. Poleg tega je tožeča stranka v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča na obravnavi navedla, da združenje TV Novosti kupuje njene uredniške izdelke ne glede na njihovo vsebino in ji dobavlja tudi avdiovizualno gradivo, kot so dokumentarni filmi in reportaže, ki se pripravljajo za vse kanale skupine RT. Nazadnje, iz spisa zadeve je razvidno, da je predsednik Ruske federacije po eni strani izjavil, da „združenje RT ne more ne odražati stališč uradnih oblasti o dogajanju v [njihovi] državi in tujini“, po drugi strani pa je ob nameravanem obisku v prostorih tožeče stranke izjavil, da „če obstaja tak strah, da bo ta medij vplival na mišljenje ljudi, to pomeni, da so oni zmagovalci tega tekmovanja“.

173 Tožeča stranka je v repliki zgolj ponovila, da je kljub temu, da so različni kanali združenja RT pripadali isti skupini in si delili številne vrednote, popolnoma neodvisna in ima nadzor nad svojim uredništvom. Vendar ni predložila nobenih dokazov o regulativnem in institucionalnem okviru, ki ureja dejavnosti ruskih subjektov Rossiya Segodnya in TV Novosti, ki bi dokazovali njeno uredniško neodvisnost in institucionalno samostojnost glede na ta subjekta. Ko je bila na obravnavi izrecno vprašana o tem, ni bila sposobna pojasniti, ali je njeno uredniško neodvisnost in institucionalno samostojnost glede na skupino RT mogoče izpeljati iz zakonov ali vsekakor iz javnih aktov.

174 Iz tega izhaja, da je Svet predložil sklenjen krog indicev, ki so dovolj konkretni, natančni in skladni, da dokazujejo, da je bila tožeča stranka pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije.

175 Na drugem mestu je treba ugotoviti, ali je Svet upravičeno lahko štel, da je tožeča stranka izvajala stalne in usklajene propagandne dejavnosti, usmerjene na civilno družbo v Uniji in v sosednjih državah, da bi med drugim upravičila in podprla agresijo Ruske federacije proti Ukrajini.

176 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je Svet v podporo izpodbijanima aktoma predložil več dokazov, ki so bili vsi pridobljeni pred navedenima aktoma in so dostopni javnosti.

177 Prvič, iz teh dokazov je razvidno, da je tožeča stranka izvajala dejavnosti podpore ukrepom in politikam ruske vlade, ki so destabilizirali Ukrajino, v obdobju pred vojaško agresijo proti zadnjenavedeni, in sicer s članki, objavljenimi na njenem spletnem mestu, ter intervjuji, ki so med drugim prikazovali napotitev ruskih oboroženih sil kot preventivni ukrep za zaščito samooklicanih republik Doneck in Lugansk. V članku z dne 21. februarja 2022 so bile povzete izjave ruskega zunanjega ministra, ki je „Zahod“ obtožil, da „ustvarja nepremostljiv konflikt med Rusijo in Natom“, navedel je tudi, da po eni strani „Američani kar naprej ponavljajo […] da je Rusija ‚tik pred‘ napadom proti Ukrajini[, k]ar Moskva odločno zavrača in obtožuje Zahod, da želi zaostriti razmere“, ter da so se po drugi strani „razmere v vzhodni Ukrajini v zadnjih dneh resno poslabšale[,] [saj] je topovska granata neznanega modela, izstreljena z ukrajinskega ozemlja, popolnoma uničila lokacijo služb mejne straže FSB Ruske federacije“. Nekaj tednov prej, 1. decembra 2021, je tožeča stranka na platformi YouTube objavila videoposnetek, v katerem je vodja ruske diplomacije izjavil, da „Rusija ne izključuje, da se bo Ukrajina ob podpori Zahoda odločila za vojaško avanturo“. V članku z dne 24. januarja 2022, ki poroča o „etničnem čiščenju“, ki ga v Donbasu izvaja Ukrajina, je navedeno: „Ne pozabite, da sta ti regiji, Doneck in Lugansk, ruski regiji, ki so ju Lenin in boljševiki podarili Ukrajini.“ Članek z dne 12. februarja 2022 vsebuje videoposnetek govornice, predstavljene kot gostujoče profesorice na moskovski državni univerzi, ki trdi, da se je več džihadističnih skupin izkrcalo na fronti na ukrajinski strani in da se je treba bati provokacij. V članku z dne 21. februarja 2022 se zatrjuje, da rusko govorečemu prebivalstvu v Donbasu grozijo „preteča grozodejstva“ ukrajinske vojske. V intervjuju z dne 22. februarja 2022 politični analitik trdi, da Združene države izvajajo propagando, „ki ustvarja namišljeno vojno“, ter da izvajajo „škodljiv vpliv, ki grozi varnosti Rusije na njenih lastnih mejah, pri čemer se zdi, da prihaja na pomoč ubogemu majhnemu narodu“.

178 Drugič, iz oddaj, predvajanih od 24. februarja 2022, dneva vojaške agresije proti Ukrajini, do 27. februarja 2022 na televizijskem kanalu tožeče stranke je razvidno, da je tožeča stranka po začetku vojaške agresije še naprej povzemala uradno stališče oblasti Ruske federacije, da je ofenziva v skladu z nagovorom ruskega predsednika z dne 24. februarja 2022 „posebna operacija“, preventivno, obrambno in omejeno ukrepanje zaradi agresivnega odnosa zahodnih držav in Nata ter ukrajinskih provokacij, namenjena obrambi samooklicanih republik Doneck in Lugansk.

179 V zvezi s tem je treba posebno pozornost nameniti jeziku, uporabljenemu v teh oddajah, načinu podajanja izjav in okoliščinam, v katerih so bile te oddaje predvajane, in sicer v času trajajoče vojne.

180 Dopoldne 24. februarja 2022, prvi dan ruske ofenzive, so nekateri govorci v teh televizijskih oddajah trenutne vojaške operacije predstavili kot „obrambno ukrepanje“ Ruske federacije. Natančneje, eden od gostov, predstavljen kot politolog, je večkrat zatrdil, da je bil ruski odziv „obrambni“ in „omejen“ ter da je vojna v Donbasu posledica „zahodne“ manipulacije, in dodal: „Poglejmo, kdo je v resnici odgovoren, objektivno gledano sta to le Nato in njegove ukrajinske marionete.“ Ta gost je tudi trdil, da je treba ozemlja Donbasa hitro osvoboditi iz „primeža kijevskega vojaškega režima“ in da so trenutne vojaške operacije namenjene izključno ponovni pridobitvi obeh separatističnih republik Donbasa in ponovni vzpostavitvi miru na ruskih mejah. Poleg tega je izjavil: „Rusija v nasprotju s tem, o čemer nas poskuša prepričati zahodna propaganda, ne namerava začeti vojne proti Ukrajini in si je priključiti.“ V isti oddaji je drug gost prek videopovezave zatrdil: „Očitno ne [gre] za invazijo, kot so skušale prikazati anglosaške komunikacijske agencije ter komunikacijske agencije EU in Nata, gre za varovanje republik Donbasa in, videli bomo, […] osvoboditev državljanov Donbasa, videli bomo državljane Donbasa, ki bodo z veseljem pozdravili ruske vojake, saj je Donbas od leta 2014 pod ukrajinskim bombardiranjem.“ Po navedbah tega gosta to ni „agresivna vojna, ampak obrambna vojna za varovanje svojega ozemlja in okolice“. Ta gost je dodal: „[O]bstaja nevarnost, da se Ukrajina ‚natoizira‘, saj ta komunikacijska kampanja, katere namen je pokazati, da je Rusija agresorka, omogoča izognitev pogajanjem […] in stalno dobavljanje orožja Ukrajini, zato se nevarnost eskalacije in napada na Ukrajino na ozemlju Donbasa povečuje […] [N]eodvisni republiki sta zaprosili za pomoč Rusije.“ Drug gost, predstavljen kot politični analitik, ki je prav tako govoril to dopoldne, je dejal, da je „kljub predlogom za dogovor, ki jih je poslala Moskva, […] kljub diplomaciji po osmih letih […] edina rešitev, ki jo je Moskva danes našla, vojna.“ Kot poudarja Svet, je iz teh oddaj razvidno, da so se govorci v studiu sklicevali na domnevne dolgotrajne provokacije proti Ruski federaciji, zaradi katerih naj bi bil upravičen vojaški napad, in da je treba izbruh konflikta povezati z dejanji zahodnih držav in domnevnimi ukrajinskimi provokacijami.

181 Popoldne 24. februarja 2022 je več gostov še naprej predstavljalo rusko ofenzivo kot obrambno in preventivno ukrepanje Ruske federacije. Ugotovljeno je bilo tudi, da je bil izbruh konflikta ponovno pripisan ukrepom zahodnih držav in ukrajinskim provokacijam. Novinar, predstavljen kot svetovalec za strateško obveščevalno dejavnost, je trdil, da je „Ukrajina stvaritev Rusije“. Po navedbah enega od govornikov, predstavljenega kot politologa, specializiranega za Združene države Amerike, ima „Ukrajina veliko ozemeljskih problemov, je država, ki je imela veliko težav, da bi se dejansko združila, federalizirala, to je treba reči, in še danes, če omenimo Pridnestrje, Donbas ali celo Krim, so to ozemlja, ki si prizadevajo postati del Ruske federacije, če nam je to všeč ali ne, in ta proces je treba upoštevati, da bi razumeli vse povezane procese, vključno z ruskim vojaškim vmešavanjem.“ Po navedbah nekega drugega analitika je „[z]elo jasno, da gre za vprašanje zaščite samooklicanih republik v Donbasu in preprečitve Ukrajinski državi, da bi v prihodnosti izvajala politiko […] do teh dveh entitet, ki je v zadnjih osmih letih obsegala njuno nenehno bombardiranje, zato gre pravzaprav za nevtralizacijo sposobnosti povzročanja škode sedanjega ukrajinskega režima.“ Po mnenju tega analitika je „zaščita Donbasa zelo pomembna in, [kot] je dejal predsednik Putin, pomeni nevtralizacijo Ukrajine, ki jo Moskva od leta 2014 dojema kot sovražen subjekt“. Po eni strani dodaja, da „obstaja želja po rešitvi spora, ki ga ni bilo mogoče rešiti s pogajanji, predvsem [po] krivdi Ukrajine in njenih zahodnih sponzorjev […], Rusija pa se je nato odločila ukrepati in uporabiti silo“, ter po drugi strani, da „gre za to, da Rusija ponovno vzpostavi obliko ozemeljske konfiguracije, s katero se upošteva prisotnost znatne rusko govoreče manjšine“. Po mnenju drugega gosta, predstavljenega kot svetovalca za strateško obveščevalno

dejavnost, „[v]eliko ljudi vidi dogajanje kot agresijo, jaz pa ga vidim kot obrambo […] Združene države so se s sporazumi iz leta 1991 zavezale, da se Nato ne bo širil proti vzhodu, toda z današnjim dogajanjem, med drugim z željo Ukrajine po vstopu v Nato, smo priča nasprotnemu.“ Ta gost je dejal: „[Č]e obstajajo separatistične želje, ki lahko Rusiji pomagajo zasesti majhen košček ozemlja, gre danes za nekakšno preventivo, za zaščito, ki nekoliko upravičuje vse, kar vidimo.“

182 Gost prek videopovezave, predstavljen kot glavni urednik srbske revije, je 25. februarja 2022 dopoldne zatrdil, da obstajajo vzporednice med razmerami v Ukrajini in tistimi v Srbiji pred 30 leti. Skliceval se je na „izgon 250.000 Srbov iz Hrvaške“, dejstvo, da je bil njihov „takratni predsednik Milošević razglašen za novega Hitlerja“, ter govoril o „genocidu […], ki ga je pripravila vlada v Kijevu ob podpori Združenih držav in celo Bruslja.“ Isto dopoldne je govornica, predstavljena kot gostujoča profesorica na moskovski državni univerzi, ponovno predstavila rusko ofenzivo v Ukrajini kot obrambno in preventivno akcijo. Po njenem mnenju je „[cilj te ofenzive] demilitarizacija Ukrajine, saj so jo države Nata v zadnjem času ‚pretirano militarizirale‘, čeprav ni njegova članica, in njena denacifikacija, saj so se v vse strukture od ‚majdana‘ leta 2014 infiltrirale neonacistične skupine […] v državi, v kateri je raven korupcije brez primere in ki jo usmerjajo iz tujine, postane absolutno nevarno, če se pusti v takem stanju, za njeno prebivalstvo, za Evropo, ne le za Rusijo […], zato je neposredni cilj demilitarizacija države in omogočanje prebivalcem, kot je bilo rečeno, da določijo smer, ki jo želijo, in ne tiste, ki se jim od leta 2004 vsiljujejo z zaporednimi ‚majdani‘.“ Po njenih besedah „[n]a splošno obstaja problem upravljanja in ideološke usmerjenosti uradne ukrajinske vlade […] za vojne junake so priznali ljudi, ki so bili na strani nacistov […] ko pridemo do poveličevanja nacističnih junakov, ki so pobijali civilno prebivalstvo in so bili takrat vključeni v nemško vojsko, se še vedno pojavlja zelo resen problem mednarodne varnosti, saj je Ukrajina vendarle pred vrati U[nije].“ Prav tako je navedla: „[P]omembno je razlikovati med politično in pravno platjo; politično je to namreč vedno sporno, saj imamo v političnem okviru pravico močnejšega, mednarodna skupnost meni, da je popolnoma legitimno bombardirati nekdanjo Jugoslavijo […] nasprotno pa […] dejstva, da želi Rusija osvoboditi prebivalstvo, ki je pod jarmom ekstremistične vlade, ne razume […] če se mednarodna skupnost odloči braniti nacistični režim na svojem pragu, je to njena izbira, nemoralna, nečloveška […]; s pravnega vidika se je treba vprašati, koliko imajo regije Donecka pravico do neodvisnosti[;] zato je treba namreč razumeti, da ima država po eni strani pravico do obrambe in zaščite svoje ozemeljske celovitosti, vendar mora za to obstajati; država pa pravno obstaja, kadar se njena zakonodaja […] globalno in splošno uporablja in učinkuje na celotnem ozemlju […]; ali res lahko rečemo, da Ukrajinska država obstaja? Če upoštevamo demokratično pravno državo, kot jo, vsaj teoretično, priznava in uveljavlja mednarodna skupnost, v tem primeru Ukrajinska država ne obstaja. Tako je povsem normalno, da Doneck in Lugansk prosita za zaščito […] normalno je, da Rusija pravno posreduje, da bi prav tem prebivalcem omogočila ponovno vzpostavitev države.“ Dodala je: „[O]zemeljska celovitost je mogoča le, če obstaja država, od trenutka, ko države ni, pa obstaja pravica narodov do samoodločbe, ali eno ali drugo; Ukrajinska država je bila prvič uničena, spodkopana leta 2004 […] nato je bila končana leta 2014 […]; od tega trenutka torej ni države, ne more biti ozemeljske celovitosti.“

183 Gost, predstavljen kot geopolitolog in odgovoren za predavanja na univerzi v Ženevi (Švica), je popoldne 25. februarja 2022 izjavil: „Gre za policijsko operacijo […], torej Rusi nekako čistijo in v tem smislu se to zelo razlikuje od invazije kot take […] [Razmisliti je treba] o ponovnem določanju meja, kar smo počeli od razpada ZSSR.“ Teh izjav ni nihče komentiral niti se nanje odzval, med drugim ne novinar, ki je vodil dnevnik. Drug gost, predstavljen kot strokovnjak za geostrategijo, je med drugim izjavil: „[N]amen ameriške strategije je obkrožiti Rusijo in jo nazadnje izbrisati. To ji je skoraj uspelo v Jelcinovih letih, nato pa si je Rusija opomogla.“

Zaključil je z besedami, da je za Rusijo Ukrajina „strateška država, ki se nikakor ne sme pridružiti Natu, to je sovražni organizaciji [, in da je z]ato to, kar se dogaja, normalno, izjave tiskovnega predstavnika Kremlja so povsem legitimne.“

184 Gostujoči novinar je popoldne 26. februarja 2022 trdil, da v Franciji vlada „rusofobično“ ozračje, in Rusko federacijo predstavil kot akterko, odprto za pogajanja, pri čemer je omenil roko, ki jo je Ruska federacija več let podajala v razpravah o vzpostavitvi demilitariziranega varovalnega pasu v Ukrajini. Gostje v studiu so vztrajali pri stališču evropskih držav in razmerah v Donbasu, da bi pojasnili vojaško agresijo, ki jo izvaja Ruska federacija.

185 Nazadnje, v nedeljo, 27. februarja 2022, je več gostov vojaško agresijo še naprej predstavljalo kot legitimno posredovanje za zaščito samooklicanih republik Donbasa in kot odgovor na zahodno grožnjo, pri čemer so med drugim navajali manipulacijo Združenih držav, vključno v zvezi s sankcijami proti Ruski federaciji. Natančneje, dopoldne je posebni odposlanec v Donbasu (na pasici desno od njegove podobe je bil napis „Doneck. Republika Doneck“) med drugim navedel, da se „lokalne oblasti bojijo, da bodo ukrajinske sile napadle skladišča nafte, kot so to storile v regiji Lugansk“. Popoldne je gostujoči novinar, predstavljen kot svetovalec za strateško obveščevalno dejavnost, ki je bil prisoten v studiu, na vprašanje novinarja zatrdil to: „[Z]a dialog ni alternative, še zlasti, če to rusko invazijo na Ukrajino razumemo kot agresijo, kot nezakonito dejanje, nasprotno pa je lahko zavita tudi v določeno obliko legitimnosti, saj Rusija to vpletenost lahko upraviči s sklicevanjem na rusko govoreče prebivalce Donbasa“. Istega popoldneva je bila predvajana enoznačna reportaža o razmerah v Donbasu, ki je bila pripravljena pred agresijo proti Ukrajini in je v bistvu prikazovala le prorusko razpoloženje samooklicanih republik v Donbasu. Ukrajina je v njej predstavljena skoraj izključno kot država agresorka, ki je edina odgovorna za bombardiranje Donbasa, bodisi v pričanjih anketiranega prebivalstva bodisi v pričanju edine novinarke, ki je sodelovala pri reportaži. Stališče ukrajinskih oblasti sploh ni omenjeno, prav tako ne mednarodne polemike o identiteti sil, odgovornih za bombardiranja v Donbasu.

186 Tako je Svet na podlagi dokazov, obravnavanih v točkah od 180 do 185 zgoraj, lahko upravičeno menil, da je tožeča stranka predvajala programe, ki so vsebovali razlago dogodkov v zvezi z vojaško agresijo proti Ukrajini v prid tej agresiji in pripovedi o njej s strani pristojnih politikov Ruske federacije, vključno v zvezi z obstojem neposrednih groženj Ukrajine in Nata z agresijo (glej točke od 180 do 182 zgoraj), pri čemer je uporabljala podobno ali celo enako besedišče, kot ga uporabljajo ruski vladni organi, kot je sklicevanje na „posebno vojaško operacijo“, „policijsko operacijo“ ali „obrambno in preventivno ukrepanje Ruske federacije“ namesto na „vojno“ (glej točke 178, 180 in 181 zgoraj).

187 Natančneje, iz točk od 180 do 185 zgoraj je razvidno, da je bilo v oddajah tožeče stranke pomembno mesto namenjeno zunanjim komentatorjem, ki jih je povabilo uredništvo kanala, ki je poznalo njihovo usmeritev, in so običajno upravičevali vojaško agresijo proti Ukrajini, njihovim trditvam pa razen redkih izjem niso sledili odzivi voditeljev v studiu. Čeprav so bila njihova mnenja včasih izravnana z drugimi mnenji, ki so jih izrazili različni govorniki, to ni dovolj, da bi uravnotežilo izjave, ki so večinoma izražale podporo vojaški agresiji proti Ukrajini. V zvezi s tem je treba poleg tega opozoriti, da si založnik po mnenju ESČP, če lahko vpliva na uredniško politiko, posredno deli „dolžnosti in odgovornosti“ z uredniki in novinarji pri zbiranju in širjenju informacij v javnosti, kar je vloga, ki je v razmerah konfliktov in napetosti še pomembnejša (glej v tem smislu ESČP, 8. julij 1999, Sürek proti Turčiji (št. 1), EC:ECHR:1999:0708JUD002668295, točka 63).

188 Svet je zato lahko upravičeno menil, da so različni navedeni dokazi pomenili sklenjen krog dovolj konkretnih, natančnih in skladnih indicev, s katerimi je bilo po eni strani mogoče dokazati, da je tožeča stranka pred sprejetjem zadevnih omejevalnih ukrepov aktivno podpirala destabilizacijsko in agresivno politiko Ruske federacije zoper Ukrajino, ki je na koncu privedla do obsežne vojaške ofenzive, in po drugi strani, da je tožeča stranka med drugim razširjala informacije, ki so upravičevale vojaško agresijo proti Ukrajini, kar bi lahko pomenilo znatno in neposredno grožnjo za javni red in varnost v Uniji.

189 Z dokumenti in videodatotekami, ki jih je tožeča stranka vložila v spis zadeve, ni mogoče omajati te ugotovitve. Ne da bi bilo treba odločiti o dopustnosti teh elementov, ki jih Svet izpodbija zaradi kršitve člena 76(d) Poslovnika, ker naj bi se tožeča stranka vsakič na splošno sklicevala na priloge k repliki, je treba ugotoviti, da gre pogosto za skrajšane izseke, ki zelo redko odražajo resničnost oboroženega spopada, ki niso nujno umeščeni v kontekst ali ki se včasih predvajajo v drugih časovnih terminih, kot so bili tisti, v katerih so bile predvajane izjave iz točk od 180 do 185 zgoraj. S takimi izseki kot takimi ni mogoče potrditi, da je tožeča stranka na splošno uravnoteženo obravnavala informacije o trajajoči vojni (glej točko 187 zgoraj) v skladu z načeli glede „dolžnosti in odgovornosti“ avdiovizualnih medijev, kot so določena v sodni praksi ESČP, navedeni v točkah od 136 do 140 zgoraj. V zvezi s trditvijo tožeče stranke, da je obravnavala nekatere informacije in uporabljala nekatere izraze enako kot druge medijske hiše, dokazi, predloženi v podporo tej trditvi, ne dokazujejo, da so medijske hiše, ki jih omenja, sistematično oddajale vsebine, kot so tiste iz točk od 180 do 185 zgoraj.

190 Poleg tega je iz nekaterih od teh videoposnetkov razvidno, da so bili med predvajanjem podob, ki se nanašajo na regiji Doneck in Lugansk, v obdobju od 24. do 27. februarja 2022 na informativnih pasicah prikazani napisi „Doneck. Republika Doneck“ in „Lugansk. Republika Lugansk“. Vendar je dovolj poudariti, da Ruska federacija ti ozemlji, ki sta del Ukrajine, označuje kot neodvisni „republiki“ ter je poleg tega priznala njuno suverenost in neodvisnost (glej točko 10 zgoraj), kar priča o pristranskosti informacij, namenjenih ponavljanju propagande, ki prihaja iz Ruske federacije.

191 Glede na vse te ugotovitve tožeča stranka ni dokazala, da je Svet storil napako pri presoji dejanskega stanja, ko je ugotovil, da gre za medijsko hišo, ki je v bistvu pod stalnim nadzorom vodstva Ruske federacije, in da je prek svojih programov razširjala stalne in usklajene izjave, namenjene civilni družbi v Uniji, da bi upravičila in podprla agresijo Ruske federacije proti Ukrajini, ki je bila izvedena s kršitvijo mednarodnega prava in Listine Združenih narodov. Prav tako ni dokazala, da je Svet storil napako pri presoji, ko je te izjave opredelil kot propagandne dejavnosti v prid navedeni agresiji, kot izhaja iz uvodne izjave 7 izpodbijanih aktov.

– *Ustreznost omejitev*

192 Preveriti je treba, ali so zadevni omejevalni ukrepi ustrezni za dosego ciljev v splošnem interesu, ki jim sledi Unija.

193 V zvezi s tem je treba šteti, da je Svet ob upoštevanju široke diskrecijske pravice, ki jo ima na tem področju (glej točko 52 zgoraj), lahko veljavno ocenil, da se z zadevnimi omejevalnimi ukrepi, ki se nanašajo na medijske hiše pod nadzorom Ruske federacije, ki izvajajo propagandne dejavnosti v prid njeni vojaški invaziji na Ukrajino, lahko zaščitita javni red in varnost Unije ter ohrani celovitost demokratične razprave v evropski družbi, mir in mednarodna varnost.

194 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je začasna prepoved oddajanja vsebin tožeče stranke kot ukrep, ki se umešča v okvir hitrega, enotnega, postopnega in usklajenega odziva, uvedenega s sprejetjem vrste omejevalnih ukrepov, ustrezen ukrep za dosego cilja čim bolj pritisniti na ruske oblasti, da prenehajo dejanja in politike, ki destabilizirajo Ukrajino, ter vojaško agresijo na to državo (glej točko 163 zgoraj).

195 Iz tega izhaja, da so zadevni omejevalni ukrepi ustrezni za dosego ciljev v splošnem interesu, ki jim sledi Unija.

– *Potrebnost omejitev*

196 Preveriti je treba, ali ne bi drugi, manj omejevalni ukrepi omogočili, da se dosežejo cilji v splošnem interesu, ki jim sledi Unija.

197 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ob upoštevanju narave neprekinjenega informacijskega kanala tožeče stranke drugi in manj omejevalni ukrepi, kot je prepoved oddajanja v nekaterih državah Unije ali prepoved, omejena le na nekatere načine oddajanja programov, ter omejitev na nekatere vrste vsebin, ali celo obveznost, da se objavi pasica oziroma opozorilo, ne omogočajo, da bi se tako učinkovito dosegli cilji, ki se jim sledi z izpodbijanima aktoma, in sicer ustaviti neposredne grožnje za javni red in varnost Unije ter čim bolj pritisniti na ruske oblasti, da prenehajo vojaško agresijo proti Ukrajini (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 15. junija 2017, Kiselev/Svet, T-262/15, EU:T:2017:392, točka 85 in navedena sodna praksa). Kot so pravilno ugotovili Svet in nekateri intervenienti, z drugimi ukrepi ne bi bilo mogoče doseči enakega rezultata, saj naj bi bilo nekatere od njih, kot je prepoved oddajanja nekaterih vsebin, v zvezi z neprekinjenim informacijskim kanalom praktično nemogoče izvesti, medtem ko bi bili drugi, kot je obveznost objave pasice oziroma opozorila, le delno učinkoviti.

198 Zlasti je treba po eni strani ugotoviti, da se zadevni omejevalni ukrepi umeščajo v izredne okoliščine skrajne nujnosti (glej točke od 9 do 18 zgoraj), za katere je med drugim značilna okrepitev vojaške agresije proti Ukrajini, in po drugi strani, da so sestavni del vrste obsežnih ukrepov brez primere, ki jih je Svet sprejel v zadnjem tednu februarja in začetku marca 2022, da bi se z miroljubnimi instrumenti, ki so na voljo Uniji, zoperstavil vojaški agresiji Ruske federacije proti Ukrajini, da bi jo odvrnil od tega, da bi nadaljevala tako agresijo, ter da bi tako zaščitil meje Unije. V okviru splošne strategije hitrega, enotnega, postopnega in usklajenega odziva, ki jo je uvedla Unija, se sprejetje takih ukrepov v delu, v katerem učinkovito izpolnjujejo cilje v splošnem interesu, ki jih priznava Unija (glej točke od 160 do 165 zgoraj), lahko šteje za potrebno.

199 Poleg tega je treba tako kot Svet in nekateri intervenienti navesti, da je intenzivno poročanje o prvih dneh vojaške agresije proti Ukrajini potekalo v ključnem času, ko so se dejanja medijske hiše, kot je tožeča stranka, lahko okrepila in pomembno škodljivo vplivala na javno mnenje Unije z manipulacijo in sovražnim vplivom glede na vsebino oddaj, ki jih je predvajala tožeča stranka, navedenih zgoraj, s katerimi želi upravičiti in podpreti agresijo Ruske federacije proti Ukrajini. V takih okoliščinah je Svet lahko menil, da je ključno, da Unija že v prvih dneh po izbruhu te agresije posreduje tako, da med drugim prepove oddajanje vsebin tožeče stranke, da bi se začasno prekinila dejavnost takega nosilca propagande v korist vojaške agresije proti Ukrajini na ozemlju Unije.

200 Iz tega izhaja, da Svet ni storil napake pri presoji, ko je menil, da manj omejevalni ukrepi ne bi omogočili, da se dosežejo cilji, ki se jim sledi.

– *Tehtanje interesov*

201 V zvezi s strogo sorazmernostjo zadevnih omejevalnih ukrepov tehtanje zadevnih interesov dokazuje, da nevšečnosti začasne prepovedi oddajanja vsebin niso nesorazmerne glede na zasledovane cilje, ki ustrezajo ciljem v splošnem interesu (glej točke od 160 do 165 zgoraj).

202 Pomen ciljev, ki jim sledita izpodbijana akta – to so po eni strani prenehanje neprekinjene in usklajene propagandne dejavnosti v prid vojaški agresiji proti Ukrajini, naslovljene na civilno družbo v Uniji in sosednjih državah, ki so del cilja varovanja vrednot Unije, njenih temeljnih interesov, varnosti, celovitosti in javnega reda, ter po drugi strani varovanje ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine ter spodbujanje mirne rešitve krize v tej državi – in ki so del širšega cilja ohranjanja miru in mednarodne varnosti v skladu s cilji zunanjega delovanja Unije iz člena 21(2)(a) in (c) PEU, prevlada nad negativnimi, celo zelo negativnimi posledicami za nekatere gospodarske subjekte (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točki 149 in 150 ter navedena sodna praksa).

203 Kot trdi Svet, je pomen cilja ohranjanja miru in mednarodne varnosti poleg tega potrjen s tem, da so druge evropske institucije in drugi večstranski mednarodni organi od 24. februarja 2022, dneva izbruha vojaške agresije proti Ukrajini, sprejeli različne izjave, odločbe, stališča in ukrepe, ki se nanašajo na iste cilje, kot so cilji Unije (glej točke 15, 16, 18 in 20 zgoraj).

204 Taki organi so ta pomen poleg tega potrdili po sprejetju izpodbijanih aktov. Tako je bilo med drugim v primeru Generalne skupščine Združenih narodov, kot je razvidno iz točke 165 zgoraj, ter Meddržavnega sodišča (ICJ). ICJ je namreč s sklepom z dne 16. marca 2022 v zadevi, naslovljeni „Domnevni genocid na podlagi Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (Ukrajina proti Ruski federaciji)“, menilo, da ima Ukrajina verodostojno pravico, da ni predmet vojaških operacij Ruske federacije, da se prepreči in kaznuje domnevni genocid na ukrajinskem ozemlju, in kot ukrep zavarovanja med drugim odločilo, da mora Ruska federacija takoj prekiniti vojaške operacije, ki jih je na ozemlju Ukrajine začela 24. februarja 2022, in da mora zagotoviti, da nobena od njenih vojaških enot ali izrednih oboroženih enot, ki bi lahko delovale pod njenim vodstvom ali uživale njeno podporo, niti nobena organizacija ali oseba, ki bi bila lahko pod njenim nadzorom ali vodstvom, ne nadaljuje navedenih vojaških operacij.

205 V zvezi z varovanjem vrednot Unije, njenih temeljnih interesov, varnosti in celovitosti je bilo prav tako ključno, da je Unija začasno prekinila propagandno dejavnost tožeče stranke v podporo vojaški agresiji proti Ukrajini od prvih dni njenega izbruha.

206 Iz teh razlogov glede na to, da uresničevanje svobode izražanja zajema dolžnosti in odgovornosti, ki so toliko pomembnejše v zvezi z avdiovizualnimi mediji (glej točke od 136 do 138 zgoraj), kot je tožeča stranka, ni mogoče trditi, da mora za zadevno obravnavanje informacij, ki zajema propagandne dejavnosti, da se upraviči in podpira nezakonita, neizzvana in neupravičena vojaška agresija Ruske federacije proti Ukrajini, veljati okrepljeno varstvo, ki je s členom 11 Listine podeljeno svobodi tiska (glej v tem smislu in po analogiji ESČP, 5. april 2022, NIT, S.R.L. proti Republiki Moldaviji, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, točka 215), zlasti kadar se na tako zaščito sklicuje informacijski organ, ki je v bistvu pod neposrednim ali posrednim nadzorom države agresorke, kot je to v obravnavani zadevi (glej točke od 172 do 174 zgoraj).

207 Poleg tega je treba ugotoviti, da je sodišče Unije na področju temeljnih pravic, ki so sestavni del splošnih načel prava, katerega spoštovanje zagotavlja, med drugim menilo, da mednarodni instrumenti, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic in pri katerih so države članice sodelovale ali so k njim pristopile, prav tako lahko vsebujejo navedbe, ki bi jih bilo treba upoštevati v okviru prava Unije (sodba z dne 14. maja 1974, Nold/Komisija, 4/73, EU:C:1974:51, točka 13), med drugim za razlago in uporabo člena 11 Listine.

208 S tega vidika, kot so na obravnavi pravilno poudarili Svet, Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francoska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Poljska, Komisija in Visoki predstavnik, je treba upoštevati Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, ki ga je 16. decembra 1966 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov, katerega pogodbenice so ne le države članice, ampak tudi Ruska federacija, in spada med mednarodne instrumente v zvezi z varstvom človekovih pravic, ki jih sodišče Unije upošteva pri uporabi splošnih načel prava Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2006, Parlament/Svet, C-540/03, EU:C:2006:429, točka 37 in navedena sodna praksa).

209 Člen 20(1) navedenega pakta določa, da je „kakršna koli propaganda v prid vojni prepovedana z zakonom“. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je treba dejstvo, da je prepoved „propagande v prid vojni“ določena v samostojnem odstavku v primerjavi s prepovedjo „hujskanja k nacionalnemu, rasnemu ali verskemu sovraštvu, ki pomeni spodbujanje k diskriminaciji, sovražnosti ali nasilju“ iz odstavka 2 istega člena, razlagati tako, da je njegov namen „propagandi v prid vojni“ pripisati absolutno resnost.

210 V obravnavani zadevi je treba po eni strani ugotoviti, da se s propagandno dejavnostjo, ki jo izvaja tožeča stranka, posreduje v okviru trajajoče vojne, ki jo je izzvalo dejanje države, ki ga je mednarodna skupnost opredelila kot „agresijo“ (glej med drugim točke 15, 165 in 204 zgoraj), s katero se krši prepoved uporabe sile iz člena 2(4) Ustanovne listine Združenih narodov. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Generalna skupščina Združenih narodov z Resolucijo 110 (II), potrjeno z Resolucijo 381 (V), obsodila „vsako propagando, ne glede na to, v kateri državi se izvaja, ki je namenjena ali bi lahko izzvala ali spodbudila kakršno koli grožnjo za mir, kršitev miru ali kakršno koli dejanje agresije“. Po drugi strani pa je treba opozoriti, da področje uporabe prepovedi iz člena 20(1) navedenega pakta, ki se nanaša na „kakršno koli“ vojno propagando, ne vključuje le spodbujanja k prihodnji vojni, temveč tudi stalne, ponavljajoče se in usklajene izjave v prid trajajoči vojni, ki je v nasprotju z mednarodnim pravom, zlasti če take izjave izhajajo iz medijev, ki jih neposredno ali posredno nadzoruje država agresorka.

211 Iz navedenega je razvidno, da si je tožeča stranka v okviru svojih dejavnosti v obdobju pred vojaško agresijo Ruske federacije proti Ukrajini in predvsem v dneh po tej agresiji sistematično prizadevala za razširjanje „izbranih“ informacij, vključno z informacijami, ki so bile očitno napačne ali zavajajoče in so razkrivale očitno neravnovesje pri predstavitvi različnih nasprotnih stališč, s posebnim ciljem upravičiti in podpreti navedeno agresijo.

212 V teh okoliščinah je Svet lahko upravičeno menil, da je treba ob spoštovanju člena 11 Listine preprečiti oblike izražanja, katerih namen je upravičiti in podpreti vojaško agresijo, storjeno v nasprotju z mednarodnim pravom in Ustanovno listino Združenih narodov.

213 Navedeni preudarki ob upoštevanju zgoraj navedenih okoliščin in zlasti izrednih okoliščin obravnavane zadeve zadoščajo za ugotovitev, da so omejitve svobode izražanja tožeče stranke, ki jih lahko povzročijo zadevni omejevalni ukrepi, sorazmerne, saj so ustrezne in potrebne glede na zastavljene cilje.

214 V zvezi s trditvijo tožeče stranke, ki se podredno nanaša na svobodo izražanja in obveščanja v smislu člena 11 Listine s pasivnega vidika, to je pravice javnosti do prejemanja informacij, ne glede na vprašanje interesa tožeče stranke, da se sklicuje na to pravico, zadostuje ugotovitev, da če je poseg v pravico do predvajanja programov, ki vključujejo podporo dejanju agresije, upravičen in sorazmeren (glej točke od 149 do 191 zgoraj), *a fortiori* enako velja za omejitev pravice javnosti do sprejemanja takih programov.

215 Glede na vse navedeno je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev svobode gospodarske pobude

216 Po mnenju tožeče stranke je z izpodbijanima aktoma kršena svoboda gospodarske pobude, zagotovljena s členom 16 Listine. Kakršno koli omejevanje svobode medijev naj bi namreč mehansko vplivalo na to svoboščino. To naj bi v obravnavani zadevi še zlasti držalo, saj naj bi splošna in absolutna prepoved oddajanja, naložena z zadevnimi omejevalnimi ukrepi, novinarjem in zaposlenim tožeče stranke v bistvu preprečevala opravljanje dejavnosti, pri čemer obstaja konkretno tveganje, da bo tožeča stranka kmalu v likvidaciji.

217 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Estonije, Francoske republike, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Poljske, Komisije in Visokega predstavnika izpodbija trditve tožeče stranke.

218 V skladu s členom 16 Listine je „[s]voboda gospodarske pobude priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji“.

219 V obravnavani zadevi ni nobenega dvoma, da omejevalni ukrepi, ki jih vsebujeta izpodbijana akta, povzročajo omejitve pri uresničevanju pravice tožeče stranke do svobode gospodarske pobude.

220 Toda taka svoboščina tako kot druge temeljne pravice ni absolutna in je lahko njeno izvajanje predmet omejitev, utemeljenih z razlogi v splošnem interesu, ki jim sledi Unija, če te omejitve dejansko ustrezajo navedenim ciljem splošnega interesa in glede na tak cilj ne pomenijo čezmernega in neutemeljenega posega, ki bi škodoval bistvu tako zagotovljenih pravic (glej sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 148 in navedena sodna praksa).

221 Poleg tega omejevalni ukrepi po definiciji povzročajo učinke, ki med drugim posegajo v svobodno opravljanje poklicnih dejavnosti, kar škoduje osebam, ki sploh niso odgovorne za položaj, zaradi katerega so bile sankcije sprejete. Učinek ciljno usmerjenih omejevalnih ukrepov za subjekte, proti katerim so usmerjeni, je *a fortiori* takšen (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 149 in navedena sodna praksa).

222 Kot je bilo opozorjeno v točki 145 zgoraj, mora kršitev svobode gospodarske pobude za skladnost s pravom Unije izpolnjevati te pogoje: biti mora določena z zakonom, spoštovati mora bistveno vsebino navedene svobode, biti namenjena cilju splošnega interesa, ki ga kot takega Unija priznava, in ne sme biti nesorazmerna (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2018, VTB Bank/Svet, T-734/14, neobjavljena, EU:T:2018:542, točka 140 in navedena sodna praksa).

223 Ugotoviti je treba, da so navedeni pogoji v obravnavani zadevi izpolnjeni.

224 Na prvem mestu, zadevni omejevalni ukrepi so „predpisani z zakonom“, saj so določeni v aktih, ki sta splošna, ter imajo jasno pravno podlago v pravu Unije in zadostno predvidljivost (glej točko 149 zgoraj).

225 Na drugem mestu, navedeni ukrepi so začasni in jih je mogoče odpraviti, zato je treba šteti, da ne posegajo v bistveno vsebino svobode gospodarske pobude (glej točki 154 in 155 zgoraj), še toliko bolj, ker tožeča stranka ni predložila nobenega elementa, ki bi lahko povzročil dvom o tej ugotovitvi.

226 Na tretjem mestu, kot je bilo že navedeno v točki 202 zgoraj, pomen ciljev, ki se jim sledi z izpodbijanima aktoma, ki na eni strani zajemajo varovanje vrednot Unije, njenih temeljnih interesov, varnosti, celovitosti in javnega reda ter na drugi strani ohranjanje miru in krepitev mednarodne varnosti in so, kot je razvidno iz elementov, navedenih v točkah od 160 do 166 zgoraj, del ciljev splošne strategije, ki jo je vzpostavila Unija s hitrim sprejetjem vrste omejevalnih ukrepov s končnim ciljem čim večjega pritiska na Rusko federacijo, da preneha vojaško agresijo proti Ukrajini, ki je bila storjena v nasprotju z mednarodnim pravom in Ustanovno listino Združenih narodov, v skladu s cilji zunanjega delovanja Unije iz člena 21 PEU, je tak, da upravičuje celo znatne negativne posledice za nekatere gospodarske subjekte.

227 Na četrtem mestu, v zvezi z ustreznostjo, potrebnostjo in sorazmernostjo zadevnih omejevalnih ukrepov je treba opozoriti na točke od 193 do 213 zgoraj.

228 V obravnavani zadevi je res, da je tožeči stranki od uvedbe zadevnih omejevalnih ukrepov začasno preprečeno opravljanje dejavnosti oddajanja v Uniji ali za Unijo. Vendar se zdi, da je taka prepoved, ki je prehodne narave, v celoti upravičena s cilji splošnega interesa, ki se jim sledi z navedenimi ukrepi (glej točke od 161 do 166). V zvezi s tem tožeča stranka trdi, da izpodbijana akta ogrožata trajnost delovnih mest vseh njenih zaposlenih, zlasti tistih, ki so neločljivo povezana z dejavnostjo oddajanja, in njeno finančno uspešnost, kar naj bi kmalu privedlo do njene likvidacije. Vendar ni predložila nobenih dokazov v podporo ugotovitvi, da obstaja to neposredno tveganje za njeno finančno uspešnost ob upoštevanju po eni strani dejstva, da ji izpodbijana akta ne preprečujeta nadaljnjega izvajanja nekaterih dejavnosti (glej točki 156 in 157 zgoraj), in po drugi strani dejstva, da pripada združenju, ki se v bistvu v celoti financira iz ruskega državnega proračuna (glej točko 172 zgoraj).

229 Zato je Svet upravičeno menil, da bi začasna prepoved oddajanja tožeče stranke v Uniji in za Unijo do 31. julija 2022 lahko učinkovito prispevala k ciljem iz izpodbijanih aktov, na katere je opozorjeno v točki 226 zgoraj.

230 Ugotoviti je treba, da zadevni omejevalni ukrepi niso nesorazmerno posegali v svobodo gospodarske pobude tožeče stranke in da je treba njene trditve v zvezi s tem zavrniti kot neutemeljene.

231 Glede na zgoraj navedene ugotovitve je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela nediskriminacije na podlagi državljanstva

232 Po mnenju tožeče stranke se z izpodbijanima aktoma krši načelo nediskriminacije, priznano v členu 21 Listine, ker temeljita le na izvoru njenega financiranja in, natančneje, na povezavi med njo in Rusko federacijo, ne pa na njenem individualnem ravnanju. Kakršna koli prepoved medija le zaradi državljanstva njegovih državnih ali zasebnih delničarjev pa naj bi bila v nasprotju z načelom nediskriminacije.

233 Svet ob podpori Kraljevine Belgije, Republike Estonije, Francoske republike, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Poljske, Komisije in Visokega predstavnika izpodbija trditve tožeče stranke.

234 Na podlagi člena 21(1) Listine je prepovedana „vsakršna diskriminacija na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti“. V skladu z odstavkom 2 tega člena je brez poseganja v posebne določbe Pogodb na njunem področju uporabe prepovedana tudi vsakršna diskriminacija na podlagi državljanstva.

235 V zvezi s prepovedjo diskriminacije na podlagi državljanstva je treba spomniti, da je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine Pojasnila k Listini upoštevati kot vodilo pri njeni razlagi.

236 V skladu z navedenimi pojasnili pa člen 21(2) Listine „ustreza členu 18[, prvi odstavek, [PDEU] in ga je treba uporabljati ob upoštevanju tega člena“. Poleg tega se na podlagi člena 52(2) Listine pravice, ki jih ta priznava in jih urejajo določbe Pogodb, uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah. Iz tega izhaja, da je treba člen 21(2) Listine brati tako, da ima enak obseg kot člen 18, prvi odstavek, PDEU (glej sodbo z dne 30. aprila 2019, Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, točka 63 in navedena sodna praksa).

237 Člen 18, prvi odstavek, PDEU določa, da „[k]jer se uporabljata Pogodbi in brez poseganja v njune posebne določbe, je prepovedana vsakršna diskriminacija glede na državljanstvo“. Je v drugem delu Pogodbe DEU, naslovljenem „Nediskriminacija in državljanstvo Unije“. Ta določba se nanaša na položaje s področja prava Unije, v katerih je državljan države članice diskriminatorno obravnavan glede na državljane druge države članice zgolj na podlagi svojega državljanstva (glej sodbo z dne 20. novembra 2017, Petrov in drugi/Parlament, T-452/15, EU:T:2017:822, točka 40 in navedena sodna praksa).

238 V zvezi z diskriminacijo na podlagi državljanstva, na katero se sklicuje tožeča stranka, in sicer to, da je bila z zadevnimi omejevalnimi ukrepi v bistvu diskriminirana zaradi ruskega lastništva njenih delnic in zato obravnavana manj ugodno kot drugi francoski avdiovizualni mediji, ki niso pod enakim nadzorom subjekta iz tretje države, je treba opozoriti, da tudi če bi se pravna oseba lahko upravičeno sklicevala na ugodnost iz člena 21(2) Listine, tako različno obravnavanje ne spada na področje uporabe navedene določbe, kot je navedeno v točki 237 zgoraj.

239 Vsekakor je treba tako kot Svet ugotoviti, da so bili zadevni omejevalni ukrepi tožeči stranki naloženi na podlagi presoje konkretnih dokazov o njeni vlogi pri propagandni dejavnosti v prid vojaški agresiji Ruske federacije proti Ukrajini. Razlogi, s katerimi je Svet utemeljil sprejetje izpodbijanih aktov, namreč temeljijo na vlogi tožeče stranke kot orožja strateških informacij in propagande pod stalnim neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije.

Dejstvo, da je njen delniški kapital v lasti združenja s sedežem v Rusiji, ki se v celoti financira iz ruskega državnega proračuna, seveda ni bilo drugotnega pomena pri presoji njene propagandne dejavnosti. Vendar je iz izpodbijanih aktov razvidno, da različno obravnavanje tožeče stranke v primerjavi z drugimi avdiovizualnimi mediji temelji na dveh merilih, od katerih se eno nanaša na njen nadzor s strani vlade Ruske federacije, drugo pa na njena propagandna dejanja v korist vojaške agresije proti Ukrajini. Zato v nasprotju s trditvami tožeče stranke njena kapitalska struktura ali izvor njenega financiranja nista edini razlog, zaradi katerega je Svet sprejel izpodbijana akta.

240 Poleg tega tožeča stranka ne navaja nobene druge kategorije oseb, ki bi bile deležne ugodnejše obravnave, ko so bile v podobnem položaju kot ona, to je pod neposrednim ali posrednim nadzorom vodstva Ruske federacije.

241 Tožeča stranka torej ni dokazala, kako je bila predmet diskriminacije, ki jo prepoveduje člen 21 Listine.

242 Na podlagi vseh teh ugotovitev je treba četrti tožbeni razlog in zato tudi tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

243 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Sveta naloži, da nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasil Svet, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.

244 Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se državam članicam in institucijam, ki so intervenirale v postopku, naloži, da nosijo svoje stroške. Zato Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francoska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Poljska in Komisija nosijo svoje stroške.

245 Splošno sodišče lahko v skladu s členom 138(3) Poslovnika intervenientu, ki ni eden izmed subjektov iz odstavkov 1 in 2 tega člena, naloži, da nosi svoje stroške. V obravnavani zadevi je treba odločiti, da Visoki predstavnik nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Družba RT France nosi svoje stroške in plača stroške, ki jih je priglasil Svet Evropske unije, vključno s stroški postopka za izdajo začasne odredbe.**

3. **Kraljevina Belgija, Republika Estonija, Francoska republika, Republika Latvija, Republika Litva, Republika Poljska, Evropska komisija in Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko nosijo svoje stroške.**

Papasavvas	Kanninen	Tomljenović
Gervasoni	Spielmann	Frimodt Nielsen
Schwarcz	Buttigieg	Öberg
Mastroianni	Brkan	Gâlea
Dimitrakopoulos	Kukovec	Kingston

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 27. julija 2022.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje . . . 3

Postopek in predlogi strank . . . 7

Pravo . . . 8

Pristojnost Sveta za sprejetje izpodbijanih aktov . . . 9

Prvi tožbeni razlog: kršitev pravice do obrambe . . . 11

Drugi del, ki se v bistvu nanaša na nespoštovanje pravice tožeče stranke do izjave . . . 13

Prvi del, ki se nanaša na nezadostno obrazložitev izpodbijanih aktov v zvezi s tožečo stranko 17

Drugi tožbeni razlog: kršitev svobode izražanja in obveščanja . . . 19

Načela sodne prakse, ki se uporabljajo na področju svobode izražanja . . . 21

Obstoj omejitve svobode izražanja . . . 23

Pogoj, da mora biti vsako omejevanje svobode izražanja določeno z zakonom . . . 24

Spoštovanje bistvene vsebine svobode izražanja . . . 24

Uresničevanje cilja v splošnem interesu, ki ga kot takega priznava Unija . . . 25

Sorazmernost zadevnih omejevalnih ukrepov . . . 26

Upoštevnost in zadostnost dokazov, ki jih je predložil Svet . . . 27

– Ustreznost omejitev . . . 32

– Potrebnost omejitev . . . 33

– Tehtanje interesov . . . 34

Tretji tožbeni razlog: kršitev svobode gospodarske pobude . . . 36

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela nediskriminacije na podlagi državljanstva . . . 38

Stroški . . . 39