Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

9 юни 2021 година*

„Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки, взети срещу Иран с цел предотвратяване на разпространението на ядрено оръжие — Замразяване на средства — Списък на лицата, образуванията и органите, спрямо които се прилага замразяването на финансови средства и икономически ресурси — Запазване на името на жалбоподателя в списъка — Грешка в преценката — Член 266 ДФЕС“

По дело T-580/19

Sayed Shamsuddin Borborudi, с местожителство в Техеран (Иран), представляван от L. Vidal, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от V. Piessevaux и D. Mykolaitis,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/855 на Съвета от 27 май 2019 година за изпълнение на Регламент (ЕС) № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 140, стр. 1), доколкото запазва името на жалбоподателя в списъка, съдържащ се в приложение IX към Регламент (ЕС) № 267/2012 на Съвета от 25 октомври 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Регламент (ЕО) № 961/2010 (ОВ L 88, 2012 г., стр. 1).

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: S. Gervasoni, председател, L. Madise и J. Martín y Pérez de Nanclares (докладчик), съдии,

секретар: E. Artemiou, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 3 декември 2020 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: английски.

Решение [1]

I. Обстоятелствата по спора

[…]

Б. По включването на името на жалбоподателя в разглежданите списъци

5 С Решение 2011/783/ОВППС от 1 декември 2011 година за изменение на Решение 2010/413 (ОВ L 319, 2011 г., стр. 71) Съветът изменя последното решение, за да приложи тези ограничителни мерки спрямо други лица и образувания, чиито имена са добавени в списъка, съдържащ се в приложение II към посоченото решение. Името на жалбоподателя Sayed Shamsuddin Borborudi, както и датата на включването му в този списък, в случая 1 декември 2011 г., са добавени в приложение II към Решение 2010/413, като са посочени следните мотиви:

„Заместник ръководител на посочената от [Организацията на обединените нации] Иранска организация за атомна енергия, в която работи на подчинение на посочения от [Организацията на обединените нации] Feridun Abbasi Davani. Поне от 2002 г. участва в иранската ядрена програма, включително като бивш ръководител по снабдяването и логистиката към [проекта] AMAD, където е отговарял за използването на фиктивни дружества, като Kimia Madan, за набавянето на оборудване и материали за целите на иранската програма за ядрени оръжия.“

[…]

В. По запазването на името на жалбоподателя в разглежданите списъци

[…]

11 С писмо от 15 април 2014 г. жалбоподателят подава до Съвета ново искане за изваждане от разглежданите списъци (наричано по-нататък „писмото от 15 април 2014 г.“). Съдържанието на това ново искане по същество съвпада с това на писмото от 31 януари 2013 г., посочено в точка 9 по-горе. В това отношение освен съдържанието на последното, писмото от 15 април 2014 г. съдържа и отбелязване на съвместния план за действие, сключен в Женева (Швейцария) на 24 ноември 2013 г. Жалбоподателят поддържа, че с оглед на този план ИОАЕ очаква от Съвета да преразгледа решението си за налагане на ограничителни мерки по отношение на лица и образувания, участващи в иранската ядрена програма. Жалбоподателят твърди също, че по никакъв начин не е сътрудничил било като консултант, било като администратор със санкционираните дружества или организации или с образуванията, свързани с иранската ядрена индустрия.

12 След изпращането на писмото от 15 април 2014 г. не е извършена никаква размяна на кореспонденция между Съвета и жалбоподателя, до 27 май 2019 г. — датата, на която Съветът приема Решение (ОВППС) 2019/870 за изменение на Решение 2010/413 (ОВ L 140, 2019 г., стр. 90), след годишното преразглеждане на списъка на лицата и образуванията, съдържащ се в приложение II към Решение 2010/413, както е предвидено в член 26, параграф 3 от последното решение. С член 1 от Решение 2019/870 приложение II към Решение 2010/413 е изменено в съответствие с приложението към Решение 2019/870. Отбелязването относно жалбоподателя,

1 Възпроизвеждат се само точките от настоящото съдебно решение, които Общият съд счита за уместно да публикува.

съдържащо се в това приложение, е изменено, за да се добави в колоната относно идентификационните данни датата на раждане на жалбоподателя, а именно 21 септември 1969 г.

13 На 27 май 2019 г. Съветът приема и Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/855 за прилагане на Регламент № 267/2012 (ОВ L 140, 2019 г., стр. 1, наричан по-нататък „обжалваният акт“). По силата на член 1 от обжалвания акт приложение IX към Регламент № 267/2012 е изменено, за да се вземат предвид измененията на приложение II към Решение 2010/413, направени с Решение 2019/870. По-специално името на жалбоподателя фигурира на ред 25 от таблица A от приложение IX към Регламент № 267/2012 сред лица и образувания, участващи в ядрени дейности и в дейности, свързани с балистични ракети, и лица и образувания, подкрепящи правителството на Иран.

II. Производството и исканията на страните

14 На 20 август 2019 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

15 С решение от 17 октомври 2019 г., прието на основание член 27, параграф 3 от Процедурния правилник на Общия съд, председателят на Общия съд преразпределя делото на нов съдия докладчик, включен в четвърти състав.

16 На 22 ноември 2019 г. Съветът депозира писмената си защита в секретариата на Общия съд.

17 На 14 февруари 2020 г. жалбоподателят подава реплика, а на 23 април 2020 г. Съветът представя дуплика.

18 Писмената фаза на производството приключва на 23 април 2020 г.

19 В рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 89, параграф 3, буква а) от Процедурния правилник, на 6 октомври 2020 г. Общият съд иска от страните да отговорят на редица въпроси, на които те отговарят в определения срок.

20 Устните състезания и отговорите на страните на въпросите, поставени от Общия съд, са изслушани в съдебното заседание от 3 декември 2020 г.

21 Жалбоподателят иска от Общия съд:

– да отмени обжалвания акт в частта, която се отнася до него,

– да разпореди на Съвета заличаване на името му от приложение IX към Регламент № 267/2012,

– да осъди Съвета да заплати всички съдебни разноски.

22 Съветът иска от Общия съд:

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

III. От правна страна

A. По първото искане

23 Следва да се отбележи, че жалбоподателят не е поискал отмяната на Решение 2019/870, прието едновременно с Регламент за изпълнение 2019/855.

24 Съгласно член 29 ДЕС, въз основа на който е прието Решение 2010/413, „[с]ъветът приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество. Държавите членки следят техните национални политики да бъдат съобразени с позициите на Съюза“.

25 Член 215, параграф 1 ДФЕС предвижда, че „[к]огато решение, прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за Европейския съюз[, в която се съдържа член 29 ДЕС], предвижда прекъсването или ограничаването, изцяло или частично, на икономическите и финансови отношения с една или няколко трети страни, Съветът, като действа[…] с квалифицирано мнозинство, по съвместно предложение на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на Комисията, приема необходимите мерки. Той информира за това Европейския парламент“. Съгласно параграф 2 от тази разпоредба „[к]огато решение, прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за Европейския съюз, предвижда това, Съветът може да приеме, съгласно процедурата, посочена в параграф 1, ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания“.

26 От съдебната практика следва, че решенията, приети на основание член 29 ДЕС и регламентите, приети на основание член 215 ДФЕС, са два вида актове, с първия от които се приема позицията на Съюза по отношение на ограничителните мерки, които следва да се приемат, а вторият представлява инструментът за привеждане в действие на посочените мерки на равнището на Съюза (решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 90).

27 Освен това Съдът е постановил, че за да бъде валиден регламент, приет въз основа на член 215 ДФЕС, е необходимо предварителното приемане на валидно решение в съответствие с разпоредбите относно общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 55). С други думи, приемането на регламент на основание член 215 ДФЕС зависи от приемането на решение по член 29 ДЕС.

28 Въпреки тясната връзка между тези два вида актове, това не променя факта, че става въпрос за два отделни и независими акта, така че нищо не пречи на жалбоподателя да обжалва само регламент за изпълнение.

29 Така в настоящия случай обстоятелството, че предметът на жалбата е ограничен до искане за отмяна на обжалвания акт, доколкото той се отнася до жалбоподателя, като не включва и Решение 2019/870, не е пречка за разглеждането ѝ, без да се засягат последиците, които евентуалната отмяна на обжалвания акт би могла да има за това решение (вж. т. 91 и сл. по-долу).

[…]

B. По същество

[…]

3. По качеството на жалбоподателя на заместник-ръководител на ИОАЕ

52 На първо място, следва да се припомни, че жалбоподателят твърди, че през август 2013 г. е престанал да работи за ИОАЕ и че вече няма никаква връзка с тази организация. В подкрепа на това твърдение жалбоподателят представя, първо, удостоверение от 5 май 2019 г., подписано от генералния директор на ИОАЕ, съгласно което жалбоподателят е работил като „заместник-директор на [ИОАЕ] по изпълнителните въпроси и заместник-директор по административните и финансовите въпроси на тази организация“ от 23 април 2011 г. до 31 август 2013 г. В отговор на изразените в писмената защита критики на Съвета, свързани с факта, че горепосоченото удостоверение има ниско техническо качество и не е заверено, жалбоподателят представя заедно с репликата ново удостоверение, издадено от генералната дирекция за развитие на човешките ресурси и за паричните помощи на ИОАЕ от 22 януари 2020 г. В последното удостоверение, чието съдържание е същото като на това от 5 май 2019 г., се посочва, че след 31 август 2013 г. жалбоподателят не е заемал длъжност или служба, нито е бил в трудово правоотношение с ИОАЕ. На второ място, жалбоподателят изтъква, че твърдяното му качество на заместник-ръководител на ИОАЕ се опровергава от прессъобщение на Министерството на външните работи на Обединеното кралство от 23 юни 2019 г., съгласно което министърът, отговарящ за Близкия изток, е провел среща по-специално със заместник-ръководителя на ИОАЕ, А. На трето място, в репликата си жалбоподателят отбелязва, че нито един доклад от МААЕ не съдържа неговото име. Според жалбоподателя обаче в различните доклади на тази организация редовно се посочват имената на законните представители на ИОАЕ, и по-специално името на нейния председател. Накрая, на четвърто място, жалбоподателят отбелязва, че след подписването на Съвместния всеобхватен план за действие иранската ядрена програма е под стриктен надзор на МААЕ и на Съюза. Следователно според жалбоподателя, ако последният все още е бил действително свързан с ИОАЕ, Съветът щял да разполага с доказателства за това.

53 Въпреки критиките на Съвета срещу подписаното от генералния директор на ИОАЕ удостоверение от 5 май 2019 г., представено от жалбоподателя, и въпреки оспорването на някои от доводите, изтъкнати от последния, следва да се отбележи, че в рамките на настоящото производство Съветът впрочем не оспорва факта, че през август 2013 г. жалбоподателят е престанал да работи за ИОАЕ.

54 За сметка на това, Съветът твърди, че предвид определени обстоятелства към датата на приемане на обжалвания акт той е имал основания да счита, че жалбоподателят продължава да бъде заместник-ръководител на ИОАЕ. Това следвало по същество, първо, от факта, че жалбоподателят не е представил доказателства в подкрепа на твърденията, съдържащи се в писмото му от 15 април 2014 г., второ, от двусмисленото съдържание на това писмо, което подсказва, че жалбоподателят го е написал в качеството си на заместник-ръководител на ИОАЕ, трето, от факта, че жалбоподателят не е представил на Съвета адрес си или данни за контакт, различни от тези на ИОАЕ, четвърто, от това, че жалбоподателят не е установил контакт със Съвета след посоченото писмо, и пето, от факта, че нито от уебсайта на ИОАЕ, нито от други публични източници на информация може да се установи кой заема ръководните постове в рамките на ИОАЕ, така че единствената информация, на която Съветът може да се основе в това отношение, били писмените доказателства, представени от жалбоподателя.

55 С оглед на това следва да се отбележи, че Съветът не може, без да размести тежестта на доказване, да упреква жалбоподателя, че не е доказал преустановяването на всякаква дейност в рамките на ИОАЕ, като изисква да го уведоми за такова обстоятелство и още по-малко може да изисква от него да представи на Съвета доказателства (вж. в този смисъл решение от 3 юли 2014 г., Alchaar/Съвет, T-203/12, непубликувано, EU:T:2014:602, т. 152 и цитираната съдебна практика). Напротив, в рамките на годишното преразглеждане на ограничителните мерки, предвидено в член 26, параграф 3 от Решение 2010/413 и в член 46, параграф 7 от Регламент № 267/2012, Съветът трябва да разгледа внимателно доказателствата в подкрепа на

включването на името на жалбоподателя в разглежданите списъци. Нищо не пречи на жалбоподателя да представи във всеки момент възражения или нови доказателства в съответствие с член 24, параграф 4 от Решение 2010/413 и член 46, параграф 5 от Регламент № 267/2012. Това обаче е възможност за жалбоподателя, която не може да освободи Съвета от възложената му тежест на доказване.

[…]

62 От друга страна, следва да се отбележи, че във всеки случай неповерителният откъс от предложението за вписване съдържа само един параграф, чийто текст съвпада с този на мотивите за включване в разглежданите списъци. Той обаче не е съпроводен от доказателство в подкрепа на твърдението, че жалбоподателят е заместник-ръководител на ИОАЕ.

[…]

5. По миналия характер на дейностите на жалбоподателя, посочени в мотивите за включване

[…]

80 Като твърди, че запазването на името на жалбоподателя в разглежданите списъци било обосновано от миналите дейности на последния, Съветът извършва замяна на мотивите, на които се основава обжалваният акт, която Общият съд не може да приеме (вж. в този смисъл решение от 26 октомври 2012 г., Oil Turbo Compressor/Съвет, T-63/12, EU:T:2012:579, т. 29 и цитираната съдебна практика).

81 Във всеки случай следва да се припомни, че съгласно съдебната практика критерият за включване в разглежданите списъци, свързан с предоставянето на подкрепа за чувствителни от гледна точка на разпространението ядрени дейности на Иран, предполага да се установи наличието на пряка или косвена връзка между дейностите на съответното лице или образувание и разпространението на ядрено оръжие (решение от 25 март 2015 г., Central Bank of Iran/Съвет, T-563/12, EU:T:2015:187, т. 66).

82 Освен това е постановено, че различните разпоредби на Решение 2010/413 и на Регламент № 267/2012, които предвиждат замразяването на финансови средства, са формулирани общо („участващи във, пряко свързани със или подкрепящи“) и в тях не се посочва поведение, което предхожда решението за замразяване на средства (решение от 28 ноември 2013 г., Съвет/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, т. 85).

83 На следващо място трябва да се припомни, че ограничителните мерки срещу Иран имат за цел да се предотврати разпространението на ядрено оръжие чрез оказване на натиск върху тази държава, за да преустанови дейностите си, които представляват риск от разпространение на ядрено оръжие. Както от общата система, така и от крайната цел на Решение 2010/413, на Регламент № 961/2010 и на Регламент № 267/2012 следва, че те целят да предотвратят „риск от разпространение“ на ядрено оръжие в тази държава и че наложените въз основа на тези текстове мерки за замразяване на средства имат превантивен характер (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Afrasiabi и др., C-72/11, EU:C:2011:874, т. 44).

84 От това следва, че приемането на ограничителни мерки срещу дадено лице не предполага, че преди това то практически е възприело укоримо поведение, като може да е достатъчно да е налице само риск това лице да възприеме такова поведение в бъдеще (вж. в този смисъл решение от 28 ноември 2013 г., Съвет/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, т. 84).

85 Ето защо, макар да не може да се изисква ефективно участие в иранската ядрена програма преди приемането на ограничителните мерки, наличието на пряка или непряка връзка между дейностите на дадено лице и разпространението на ядрено оръжие е условие за включването на името на това лице в разглежданите списъци (вж. в този смисъл решение от 7 март 2017 г., Neka Novin/Съвет, T-436/14, непубликувано, EU:T:2017:142, т. 30).

86 В случая, разгледани отделно, бившите функции на жалбоподателя в рамките на ИОАЕ и, ако се приеме за доказано, неговото предходно участие в иранската ядрена програма не могат да обосноват включването на името му в разглежданите списъци. Всъщност, ако е възнамерявал да се основе на бившите функции на жалбоподателя и на предходното му участие в иранската ядрена програма, както и на опасността с оглед на неговите знания и умения жалбоподателят да предостави подкрепа за иранските ядрени дейности, представляващи риск от разпространение на ядрено оръжие, Съветът е бил длъжен да посочи убедителни и съгласувани улики, които дават основание да се приеме, че жалбоподателят поддържа връзки с ИОАЕ и с иранската ядрена програма, или по-общо, с дейности, представляващи риск от разпространение на ядрено оръжие, към датата на приемане на обжалвания акт, което обосновава включването на името му в разглежданите списъци след преустановяването на неговите дейности в рамките на тази организация и приключването на участието му в иранската ядрена програма (решение от 18 февруари 2016 г., Jannatian/Съвет, T-328/14, непубликувано, EU:T:2016:86, т. 40).

[…]

Г. Последици от настоящото съдебно решение за Решение 2019/870

91 В отговор на поставен от Общия съд въпрос жалбоподателят поддържа по същество, че ако Общият съд отмени обжалвания акт, Съветът би трябвало да оттегли Решение 2019/870.

92 В отговор на същия въпрос Съветът отбелязва, че жалбоподателят е поискал отмяната на обжалвания акт само в частта, която се отнася до него. Освен това Съветът отбелязва, че ако Общият съд отмени този акт, отмяната ще има действие само по отношение на последния. Съветът изтъква също, че Общият съд е обвързан от формулираните от жалбоподателя искания и че не може да се произнесе извън тях. Накрая, Съветът подчертава, че Решение 2019/870 е заменено с Решение (ОВППС) 2020/849 за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 196, 2020 г., стр. 8).

93 Следва да се отбележи, че с настоящото съдебно решение се решава единствено отмяната на обжалвания акт, а именно на Регламент за изпълнение 2019/855. Следователно то не може автоматично да доведе до отмяната на Решение 2019/870.

94 Обстоятелството, че Решение 2019/870 остава приложимо, въпреки че обжалваният акт е отменен, може да засегне сериозно правната сигурност, тъй като с тези два акта на жалбоподателя се налагат идентични мерки (решение от 17 април 2013 г., TCMFG/Съвет, T-404/11, непубликувано, EU:T:2013:194, т. 43).

95 Освен това, за да се съобрази с настоящото решение и да го изпълни в пълна степен, Съветът е длъжен да спазва не само диспозитива на решението, но и мотивите, които представляват неговата необходима основа, доколкото без тях не може да се определи точният смисъл на постановеното в диспозитива. Всъщност именно тези мотиви, от една страна, указват защо са приети за незаконосъобразни съображенията за вписване на името на жалбоподателя в разглежданите списъци, доколкото са засегнати от грешка в преценката, а от друга страна, разкриват точните основания за установената в диспозитива незаконосъобразност, които

Съветът е длъжен да вземе предвид (вж. в този смисъл решение от 23 октомври 2008 г., People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, EU:T:2008:461, т. 60 и цитираната съдебна практика).

96 Макар констатирането на незаконосъобразност в мотивите на решението за отмяна, на първо място, да поражда задължение за институцията, която е автор на отменения акт, да отстрани тази незаконосъобразност в акта, предназначен да замени отменения акт, същото може да породи и други последици за тази институция, тъй като се отнася до разпоредба с конкретно съдържание в определена област (вж. решение от 23 октомври 2008 г., People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, EU:T:2008:461, т. 61 и цитираната съдебна практика).

97 Що се отнася, както в настоящия случай, до отмяната на регламент за изпълнение, с който се изменя списъкът, съдържащ се в приложение IX към Регламент № 267/2012, и който трябва да се преразглежда редовно съгласно член 46, параграф 7 от Регламент № 267/2012, институцията, която го е издала, най-напред е длъжна да следи евентуалните последващи решения за замразяване на средства, които трябва да бъдат приети след отменителното съдебно решение, за уреждане на периоди след това решение, да не са опорочени от същите незаконосъобразности (вж. в този смисъл решение от 23 октомври 2008 г., People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, EU:T:2008:461, т. 62 и цитираната съдебна практика).

98 Следва също да се признае, че по силата на обратното действие на решенията за отмяна констатирането на незаконосъобразността има действие от датата на влизане в сила на отменения акт (вж. решение от 23 октомври 2008 г., People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, EU:T:2008:461, т. 64 и цитираната съдебна практика). Ето защо трябва да се приеме, че в настоящия случай Съветът също така е длъжен, по силата на член 266 ДФЕС, да премахне от текстовете, действащи към момента на постановяване на отменителното съдебно решение, мотивите за включване на името на жалбоподателя, които са със същото съдържание като това на мотивите, приети за незаконосъобразни, ако първите са обосновани от същите доказателства като разгледаните от Общия съд в настоящото решение (вж. по аналогия решение от 26 април 1988 г., Asteris и др./Комисия, 97/86, 99/86, 193/86 и 215/86, EU:C:1988:199, т. 30). Това важи за актовете, последващи спрямо приемането на обжалвания акт, които съдържат идентични на приетите за незаконосъобразни в настоящото решение мотиви за включване въз основа на същите доказателства (вж. по аналогия решение от 26 април 1988 г., Asteris и др./Комисия, 97/86, 99/86, 193/86 и 215/86, EU:C:1988:199, т. 31), както и за Решение 2019/870, чиято дата на влизане в сила е същата като тази на обжалвания акт, доколкото съдържа мотиви, идентични с тези, приети за незаконосъобразни в настоящото решение за отмяна, и се основава на същите доказателства.

[…]

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

реши:

1) Отменя Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/855 на Съвета от 27 май 2019 година за изпълнение на Регламент (ЕС) № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран, доколкото се отнася до г-н Sayed Shamsuddin Borborudi.

2) Осъжда Съвета на Европейския съюз да заплати съдебните разноски.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 9 юни 2021 година.

Подписи