Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 13 септември 2018 година [1]

Дело C-225/17 P

Islamic Republic of Iran Shipping Lines
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL)
Khazar Sea Shipping Lines Co.
IRISL Europe GmbH
IRISL Marine Services and Engineering Co.
Irano Misr Shipping Co.
Safiran Payam Darya Shipping Lines
Shipping Computer Services Co.
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management
South Way Shipping Agency Co. Ltd
Valfajr 8th Shipping Line Co.
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Обжалване — Ограничителни мерки срещу Иран — Критерии за включване в списък с лица и образувания, обхванати от замразяване на активи — Възражение за незаконосъобразност — Допустимост — Съвместен всеобхватен план за действие — Отражение върху правния интерес в рамките на производството по обжалване — Правно основание — Оправдани правни очаквания — Правна сигурност — Ne bis in idem — Сила на пресъдено нещо — Право на ефективни правни средства за защита — Злоупотреба с власт — Право на защита — Пропорционалност — Основни права — Явна грешка в преценката“

1. Ислямска република Иран (наричана по-нататък „Иран“) участва в програма за чувствителни по отношение на разпространението ядрени дейности и за разработването на системи за ядрено оръжие (наричана по-нататък „програмата за разпространение на ядрено оръжие“). Организацията на обединените нации и Европейският съюз търсят различни начини, за да отговорят на заплахата, която е породила и продължава да поражда тази програма.

2. С настоящата си жалба жалбоподателите [2] искат отмяна на решение на Общия съд от 17 февруари 2017 г. по дело Islamic Republic of Iran Shipping Lines и др./Съвет [3], доколкото този съд отхвърля като неоснователни, първо, исковете им за отмяна съгласно член 263 ДФЕС на две мерки, с които техните наименования са включени в списъците на лицата и образуванията,

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Жалбоподателите са Islamic Republic of Iran Shipping Lines (наричано по-нататък „IRISL“) и десет други образувания (наричани по-нататък „десетте дружества“). С изключение на IRISL Europe GmbH, което е германско дружество, те са ирански дружества. Всички извършват дейност в областта на морския транспорт. Техните наименования са посочени на уводната страница на настоящото заключение и няма да ги повтарям тук. Ще наричам IRISL и десетте дружества заедно „жалбоподателите“.

3 Решение от 17 февруари 2017 г.(T-14/14 и T-87/14, EU:T:2017:102, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

чиито активи е трябвало да бъдат замразени в контекста на ограничителните мерки срещу Иран [4], и второ, възраженията за незаконосъобразност, повдигнати от тези образувания на основание член 277 ДФЕС срещу две мерки за определяне на общи критерии за включване на лица в тези списъци [5].

3. Изтъкнатите от жалбоподателите възражения повдигат важни институционални и конституционни въпроси. По-специално с каква свобода на преценка разполага Съветът на Европейския съюз по отношение на прилаганите ограничителни мерки срещу лица и образувания, когато след отмяна на мерките, които първоначално е приел неправомерно, вземе решение да адаптира критериите за прилагането на такива мерки или да приложи тези мерки спрямо същото образувание? До каква степен общите принципи на правото на ЕС и Хартата на основните права на Европейския съюз ограничават тази свобода?

Международното право

Резолюции на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации

4. Несъмнено разпространението на ядрено оръжие е една от най-големите заплахи за международния мир и сигурност през 21-ви век. От началото на това хилядолетие Иран изглежда се стреми към развитие на програма за разпространение на ядрено оръжие в нарушение на международните си задължения, по-специално на Договора от 1968 г. за неразпространение на ядреното оръжие.

5. На 23 декември 2006 г. Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „Съветът за сигурност“) приема Резолюция 1737 (2006), в която изразява сериозно безпокойство във връзка с развиваната от Иран програма за разпространение на ядрено оръжие, и се опитва да окаже натиск върху тази държава да „ограничи“ програмата и да „преустанови“ прилагането на някои нейни елементи с оглед на поддържането на международния мир и сигурност [6].

6. За тази цел Съветът за сигурност отбелязва в точка 12 от посочената резолюция, че всички държави следва да замразят финансовите средства, другите финансови активи и икономически ресурси, притежавани или контролирани от лица или образувания, определени като участващи във, пряко свързани със или подкрепящи програмата на Иран за разпространение на ядрено оръжие. Това замразяване на активи следва също така да се прилага към лица или образувания, действащи от тяхно име или под тяхно ръководство, както и към образувания, притежавани или контролирани от тях, включително чрез незаконни средства.

7. На 24 март 2007 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1747 (2007). Точка 5 от Резолюция 1747 (2007) гласи, че „Иран не трябва да извършва пряка или непряка доставка, продажба или трансфер от територията си, чрез посредничеството на свои граждани или посредством плавателни съдове или въздухоплавателни средства под свое знаме, на каквито и

4 Решение 2013/685/ОВППС на Съвета от 26 ноември 2013 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 316, 2013 г., стр. 46) и Регламент за изпълнение (ЕС) № 1203/2013 на Съвета от 26 ноември 2013 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 316, 2013 г., стр. 1). Ще наричам тези мерки заедно „повторното включване в списъците през 2013 г.“.

5 Решение 2013/497/ОВППС на Съвета от 10 октомври 2013 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 272, 2013 г., стр. 46) и Регламент (ЕС) № 971/2013 на Съвета от 10 октомври 2013 година за изменение на Регламент (ЕС) № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 272, 2013 г., стр. 1). Ще наричам тези мерки заедно „критериите от 2013 г.“.

6 Вж. съображение 8 и точка 2. За кратък преглед на международното право, приложимо в контекста на разпространението на ядрено оръжие, вж. решение от 28 ноември 2013 г., Съвет/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, т. 2 и сл., наричано по-нататък „решение Kala Naft“).

да било оръжия и свързани с тях материали, като всички държави трябва да забранят придобиването на такива стоки от Иран чрез гражданите им или посредством плавателни съдове или въздухоплавателни средства под тяхно знаме, независимо дали стоките са с произход от иранска територия“ (наричано по-нататък „оръжейното ембарго“).

8. На 3 март 2008 г. Съветът за сигурност приема Резолюция 1803 (2008). В точка 11 от нея всички държави се призовават „да проверяват товарни пратки за и от Иран на въздухоплавателни средства и плавателни съдове […], притежавани или управлявани от Iran Air Cargo и [IRISL], при наличие на разумно основание да се смята, че въздухоплавателното средство или плавателният съд превозва забранени стоки съгласно тази резолюция, Резолюция 1737 (2006) или Резолюция 1747 (2007)“.

9. С Резолюция 1929 (2010) от 9 юни 2010 г. Съветът за сигурност въвежда поредица от допълнителни мерки във връзка с IRISL. По-специално с точки 14—22 от тази резолюция се разширяват мерките за замразяване на активи, посочени в Резолюция 1737 (2006), към „образувания на [IRISL], както е посочено в приложение III, и към всяко лице или образувание, което действа от тяхно име или под тяхно ръководство, както и към образувания, притежавани или контролирани от тях, включително чрез незаконни средства, за които Съветът или Комитетът [на Обединените нации по санкциите] е определил, че са им помогнали да заобиколят санкциите или да нарушат разпоредбите на резолюциите [на Съвета за сигурност]“ [7].

10. На жалбоподателите не са наложени определени от Съвета за сигурност мерки за замразяване на активи.

11. На 14 юли 2015 г. представители на международната общност постигат споразумение с Иран за дългосрочно решение във връзка с програмата му за разпространение на ядрено оръжие (наричано по-нататък „Съвместният всеобхватен план за действие“ или „СВПД“). Един от елементите на СВПД е освобождаване от международните санкции, наложени на Иран. Съветът за сигурност приема СВПД на 20 юли 2015 г. с Резолюция 2231 (2015).

12. Всички резолюции на Съвета за сигурност са приведени в действие в Европейския съюз посредством вторичното законодателство.

Правото на Съюза

13. На 17 юни 2010 г. с цел изпълнение на Резолюция 1929 (2010) Европейският съвет приема „Декларация относно Иран“ [8]. В точка 4 от нея Съветът се приканва да приеме мерки за изпълнение на мерките, предвидени в тази резолюция, както и *придружителни мерки*, с цел да подпомогне чрез преговори да се уредят всички нерешени въпроси, свързани с иранската програма за разпространение на ядрено оръжие. Тези мерки е трябвало да бъдат съсредоточени върху няколко ключови сектора на иранската икономика, включително „иранския *транспортен сектор*, по-специално [IRISL] и неговите дъщерни дружества“ [9].

7 Съветът за сигурност също разрешава на всички държави да конфискуват и унищожават изделията, забранени съгласно предишните му резолюции; забранява предоставянето на бункеровъчни услуги на притежавани или наети от Иран плавателни съдове; отправя искане към държавите да съобщят всякаква налична информация относно трансфери или дейности на IRISL, които биха могли да бъдат предприети с цел избягване на резолюциите на Съвета за сигурност; и посочва, че държавите следва да изискват от своите граждани да проявяват бдителност при извършването на стопанска дейност, по-специално с IRISL и свързаните с него образувания.

8 Приложение II към заключенията на Европейския съвет от тази дата (документ EUCO 3/10).

9 Курсивът е мой.

Първоначално включване на жалбоподателите в списъка през 2010 г.

14. С Решение 2010/413/ОВППС на Съвета от 26 юли 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Обща позиция 2007/140/ОВППС (ОВ L 195, 2010 г., стр. 39) Съветът предприема действия въз основа на тази декларация и приема допълнителни ограничителни мерки. В член 20, параграф 1, буква б) се предвижда задължение за замразяване на активите на образувания, които „имат пряко отношение или предоставят подкрепа за [програмата на] Иран за разпространение на ядрени оръжия“, „образувания, които са съдействали на посочени в списъците лица или образувания за заобикаляне или нарушаване на разпоредбите на резолюции 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) и 1929 (2010) на Съвета за сигурност“ и „образувания на […] IRISL и […] образувания, притежавани или контролирани от тях или действащи от тяхно име“, изброени в приложение II. По този начин наименованията на жалбоподателите са включени в списъка в приложение II.

15. Включването на IRISL в списъка в приложение II към Решение 2010/413 се основава на следните мотиви: „IRISL е участвала в превоза на товари, свързани с военните, включително на забранени товари от Иран. Три от тези случаи са свързани с явни нарушения, докладвани на Комитета за санкции на Иран към Съвета за сигурност на ООН. Връзката на IRISL с разпространението е такава, че Съветът за сигурност на ООН призовава всички държави да извършват проверки на плавателните средства на компанията, при наличие на разумно основание да се смята, че плавателното средство превозва товари, забранени с Резолюции 1803 и 1929 на [Съвета за сигурност]“. Включването на другите жалбоподатели в списъка е мотивирано с факта, че те представляват дружества, притежавани или контролирани от IRISL или действащи от негово име.

16. Същия ден, с цел да приведе в действие erga omnes това решение, Съветът приема Регламент (ЕС) № 668/2010 от 26 юли 2010 година за прилагане на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 423/2007 (ОВ L 195, 2010 г., стр. 25), с който наименованията на жалбоподателите са включени в списъка в приложение V към Регламент (ЕО) № 423/2007 на Съвета от 19 април 2007 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 103, 2007 г., стр. 1) (наричано по-нататък „включването в списъците през 2010 г.“). По този начин активите на жалбоподателите на практика са замразени, считано от 26 юли 2010 г. Посочените от Съвета основания за включването в този списък по същество са идентични с посочените основания за включването на жалбоподателите в списъка в приложение II към Решение 2010/413.

Първо производство пред Общия съд

17. На 8 октомври 2010 г. жалбоподателите[10] подават пред Общия съд искане за отмяна на решението за включване на наименованията им в приложение II към Решение 2010/413 и в приложение V към Регламент № 423/2007.

18. С решение от 16 септември 2013 г., Islamic Republic of Iran Shipping Lines и др./Съвет[11], Общият съд отменя приложение II към Решение 2010/413 на Съвета и свързаните с него мерки, доколкото те се отнасят до жалбоподателите по това дело, поради три основни причини. Първо, Общият съд установява, че Съветът не е мотивирал надлежно твърдението си, че с действията си, за които е упрекнато, IRISL *е подпомогнало лице, образувание или структура от списъка да наруши разпоредбите* на релевантната правна уредба на Съюза и на приложимите резолюции на Съвета за сигурност по смисъла на член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413. Второ, Съветът не е доказал, че като е извършило три пъти превоз на военно оборудване в нарушение

10 Те правят това заедно с шестима други жалбоподатели, които не са страни в производството по настоящото дело и съответно няма да посочвам техните наименования тук.

11 Решение T-489/10, EU:T:2013:453 (наричано по-нататък „решението на Общия съд от 2013 г.“).

на забраната, предвидена в параграф 5 от Резолюция 1747 (2007) на Съвета за сигурност, IRISL е *предоставило подкрепа* за разпространението на ядрено оръжие по смисъла на член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007. Трето, дори и да се предположи, че всички жалбоподатели освен IRISL действително са били притежавани или контролирани от последното или са действали от негово име, това обстоятелство не обосновава приемането и запазването в сила на насочените към тях ограничителни мерки, след като не е валидно установено, че IRISL е предоставило подкрепа за разпространението на ядрено оръжие.

19. Общият съд запазва действието на отменените мерки до изтичането на срока за обжалване на решението му, т.е. до 26 ноември 2013 г.

Изменение на критериите за включване в списъците през 2013 г.

20. С Решение № 2013/497/ОВППС на Съвета от 10 октомври 2013 година за изменение на Решение 2010/413 (ОВ L 272, 2013 г., стр. 46) Съветът разширява приложното поле ratione personae на мерките за замразяване на активи, посочени в член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413, като добавя нови критерии. С тези критерии приложното поле е разширено, така че да обхване „лица и образувания, които са заобикаляли или нарушавали разпоредбите на резолюции 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) и 1929 (2010) на Съвета за сигурност на ООН или на настоящото решение“ и „лица и образувания извършващи застрахователни или други съществени услуги за […] IRISL, или за образувания, притежавани или контролирани от [него] или действащи от [негово] име“.

21. За да приведе в действие тези промени, с Регламент (ЕС) № 971/2013 от 10 октомври 2013 година за изменение на Регламент № 267/2012 (ОВ L 272, 2013 г., стр. 1)[12] Съветът изменя член 23, параграф 2, букви б) и д) от втория акт. Вследствие на изменението тази разпоредба предвижда включване в приложение IX и замразяване на активите на лица, образувания и органи, които са определени като:

„б) физическо или юридическо лице, образувание или орган, които са заобиколили или нарушили или са подпомогнали лице, образувание или орган, включени в списъка, да заобиколят или нарушат разпоредбите на настоящия регламент, Решение 2010/413/ОВППС на Съвета или резолюции 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) и 1929 (2010) на Съвета за сигурност на ООН;

[…]

д) юридическо лице, образувание или орган, притежаван(о) или контролиран(о) от [IRISL], или физическо или юридическо лице, образувание или орган, действащ(о) от негово име, или физическо или юридическо лице, образувание или орган, предоставящо застрахователни или други съществени услуги на IRISL или на образувания, притежавани или контролирани от него, или действащо от негово име“.

12 Регламент (ЕС) № 267/2012 на Съвета от 23 март 2012 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 88, 2012 г., стр. 1) заменя Регламент (ЕС) № 961/2010 на Съвета от 25 октомври 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 281, 2010 г., стр. 1), който от своя страна заменя Регламент № 423/2007.

Повторно включване на жалбоподателите в списъците през 2013 г.

22. С писмо от 22 октомври 2013 г. Съветът информира IRISL, че счита, че то е участвало в превоза на материали, свързани с оръжие, от Иран в нарушение на разпоредбите на параграф 5 от Резолюция 1747 (2007) на Съвета за сигурност и че следователно то отговаря на критерия, предвиден в член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и в член 23, параграф 2, буква б) от Регламент № 267/2012, отнасящ се до лицата и образуванията, заобиколили или нарушили определени разпоредби на резолюции на Съвета за сигурност (наричан по-нататък „критерият за нарушение на резолюциите“). Поради това Съветът информира IRISL за намерението си да го включи отново в списъците с лицата и образуванията, към които се прилагат ограничителни мерки, в приложение II към Решение 2010/413 и в приложение IX към Регламент № 267/2012 (наричани по-нататък „спорните списъци“).

23. С писма, съответно от 22 или от 30 октомври 2013 г. Съветът информира всяко от десетте дружества, че по различни съображения счита, че те също отговарят на критерия, предвиден в член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и в член 23, параграф 2, буква д) от Регламент № 267/2012 (наричан по-нататък „критерият за връзка с IRISL“). По този начин той информира тези десет дружества, че възнамерява да включи отново наименованията им в спорните списъци.

24. С Решение 2013/685/ОВППС на Съвета от 26 ноември 2013 година за изменение на Решение 2010/413 (ОВ L 316, 2013 г., стр. 46) наименованията на жалбоподателите са включени отново в списъка в приложение II към Решение 2010/413.

25. Впоследствие с Регламент за изпълнение (ЕС) № 1203/2013 на Съвета от 26 ноември 2013 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 267/2012 (ОВ L 316, 2013 г., стр. 1) наименованията на жалбоподателите са включени отново в списъка, съдържащ се в приложение IX към Регламент № 267/2012.

26. Новото включване на IRISL в списъците през 2013 г. се основава на следните мотиви: „IRISL участва в превоза на материали, свързани с оръжие, от Иран в нарушение на параграф 5 от Резолюция 1747 (2007) на Съвета за сигурност на ООН. Три явни нарушения са докладвани през 2009 г. на Комитета по санкциите срещу Иран към Съвета за сигурност на ООН“.

27. Включването на наименованията на десетте дружества в спорните списъци се основава на следните мотиви:

– Hafize Darya Shipping Co., Safiran Payam Darya Shipping Co. и Hoopad Darya Shipping Agency са включени в списъците с мотива, че „действат от името на IRISL“;

– Khazar Sea Shipping Lines Co., IRISL Europe и Valfajr Shipping Line Co. са включени в списъците с мотива, че са „собственост на IRISL“;

– Qeshm Marine Services & Engineering Co. и Marine Information Technology Development Co. са включени в списъците с мотива, че „се контролират от IRISL“;

– Irano Misr Shipping Co. е включено в списъците с мотива, че „предоставя на IRISL основни услуги“; и

– Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. е включено в списъците с мотива, че „действа от името на IRISL“ и „му предоставя основни услуги“.

Второ производство пред Общия съд

28. С жалби, подадени в секретариата на Общия съд на 6 януари и на 7 февруари 2014 г., жалбоподателите искат отмяна на инструментите, с които се извършват тези повторни вписвания (съединени дела T-14/14 и T-87/14). Страните са изслушани на 12 юли 2016 г.

29. С решение от 17 февруари 2017 г. Общият съд отхвърля като неоснователни исканията за отмяна на новото включване в списъците през 2013 г., както и възражението за незаконосъобразност срещу критериите от 2013 г. и осъжда жалбоподателите да заплатят съдебните разноски [13].

Мерки за изпълнение на СВПД

30. Междувременно с цел прилагането на Резолюция 2231 (2015) Съветът приема на 18 октомври 2015 г. поредица от мерки (наричани по-нататък „мерките за изпълнение на СВПД“), общият ефект от които по-специално е да се *спре* прилагането на ограничителни мерки спрямо лицата и образуванията, посочени в приложение VI (по-рано приложение II) към Решение 2010/413 с измененията му, и съответно да се *заличат* наименованията им от списъка на лицата и образуванията, към които се прилагат ограничителните мерки, посочени в приложение IX към Регламент № 267/2012. [14] Съгласно Решение (ОВППС) 2016/37 на Съвета от 16 януари 2016 година относно датата на прилагане на Решение 2015/1863 (ОВ L 111, 2016 г., стр. 1) тези мерки влизат в сила на същата дата.

Жалбата

31. С жалбата си, подадена на 27 април 2017 г., жалбоподателите искат от Съда да отмени обжалваното съдебно решение, да отмени новото включване в списъците от 2013 г. съгласно член 263, параграф 4 ДФЕС, да обяви критериите от 2013 г. за неприложими към техния случай по силата на член 277 ДФЕС и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

32. В подкрепа на жалбата си пред Съда жалбоподателите изтъкват девет основания за обжалване. Ще ги разгледам последователно. Преди да направя това, ще разгледам един предварителен въпрос.

Допустимост на жалбата

По повдигнатото от Съвета възражение за недопустимост

33. По същество Съветът твърди, че тъй като действието на спорните ограничителни мерки е спряно и тъй като списъците на обхванатите от тях лица са отменени от Съвета във връзка с изпълнението на СВПД [15], жалбоподателите нямат правен интерес във връзка с жалбата. Поради това същата е недопустима.

13 Освен това Общият съд отхвърля като недопустими исковете за отмяна на критериите от 2013 г. В това отношение обжалваното съдебно решение не се оспорва с жалбата.

14 Вж. Регламент (ЕС) 2015/1861 на Съвета от 18 октомври 2015 година за изменение на Регламент (ЕС) № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 274, 2015 г., стр. 1), точки 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 и 290 от раздел II от приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/1862 на Съвета за прилагане на Регламент (ЕС) № 267/2012 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 274, 2015 г., стр. 161) и член 1, параграф 16 от Решение (ОВППС) 2015/1863 на Съвета от 18 октомври 2015 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 274, 2015 г., стр. 174).

15 Вж. точки 11 и 30 по-горе.

34. Не намирам тези доводи за убедителни.

35. Безспорно е, че на равнището на Съюза СВПД доведе до поемане на ангажимент „да [се отменят] всички санкции“ [16] и „всички […] икономически и финансови ограничителни мерки“ [17], както и „да [се прекрати] прилагането на всички свързани с ядрената програма икономически и финансови санкции“ [18]. Приетите от Съвета мерки за изпълнение на СВПД *спират* прилагането на ограничителните мерки спрямо лицата и образуванията, посочени в приложение VI (по-рано приложение II) към Решение № 2010/413/ОВППС, и *заличават* наименованията на тези лица и образувания от списъка на лицата и образуванията, към които се прилагат ограничителните мерки, посочени в приложение IX към Регламент (ЕС) № 267/2012.

36. Също така е ясно, че ако Съветът реши в даден бъдещ момент да отмени спирането и отново да включи жалбоподателите в списъците, за да наложи повторно тези (или подобни) мерки, той ще трябва да измени тези актове отново по съответния начин. Жалбоподателите очевидно ще имат правен интерес да обжалват тези актове, както са направили и в настоящия случай.

37. Мерките за изпълнение на СВПД влизат в сила, считано от 16 януари 2016 г., с действие ex nunc. Поради това те не заличават от правния ред последиците от критериите от 2013 г. и новото включване в списъците от 2013 г. в периода между съответните им дати на влизане в сила и 15 януари 2016 г. Поради това суспензивното действие на мерките за изпълнение на СВПД не е еквивалентно на отмяна от Съда или от Общия съд или на обявяване на недействителност, което се прилага ex tunc.

38. В моето неотдавнашно заключение по дело Gul Ahmed Textile Mills/Съвет [19] разгледах по-подробно въпроса кога правният интерес следва да се счита за запазен. Обявих се против поставянето на прекалено високи изисквания за доказването на правен интерес и заключих, че въпросът за правния интерес е от конституционно значение и трябва да бъде разглеждан в по-широкия контекст на основното право на ефективни правни средства за защита, утвърдено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз [20]. Тези изводи са приложими и в настоящия контекст [21].

39. От постоянната съдебна практика следва, че дори спорният акт да спре да поражда правни последици в бъдеще, жалбоподателят продължава да има интерес от отмяната на този акт, когато това може да му донесе полза [22].

16 Съображение 9 от Решение 2015/1863.

17 Съображения 5 и 6 от Регламент 2015/1861.

18 Съображение 14 от Решение 2015/1863.

19 C-100/17 P, EU:C:2018:214, т. 25—49.

20 ОВ C 83, 2010 г., стр. 389 (наричана по-нататък „Хартата“). Вж. точки 42 и 45 от моето заключение.

21 Критериите за преценка на правния интерес *от водене на производството* като условие за допустимостта на иск към датата на неговото предявяване не следва да се различават от теста дали продължава да е налице интерес *от продължаване на производството*. По този въпрос съм съгласна с мнението, изразено от генералния адвокат Mengozzi в заключението му по дело Bank Mellat/Съвет (C-430/16 P, EU:C:2018:345, т. 28).

22 В такъв случай Съдът следва да прецени правния интерес на жалбоподателя в светлината на конкретните обстоятелства, като вземе предвид по-специално последиците от твърдяната неправомерност и естеството на вредата, която се твърди, че е претърпяна. Вж. решение от 23 декември 2015 г., Парламент/Съвет (C-595/14, EU:C:2015:847, т. 18 и цитираната съдебна практика).

40. За разлика от решение Bank Mellat/Съвет [23], разглежданите в настоящия случай мерки за замразяване на активи са в състояние да засегнат не само правното, но и фактическото положение на жалбоподателите в периода преди спирането на тяхното действие или оттеглянето им. Следователно по принцип исканата отмяна би могла да доведе до фактическа или правна полза за жалбоподателите.

41. Жалбоподателите изтъкват две основания в подкрепа на своя интерес. Това са интересът им да възвърнат доброто си име и да обосноват иск за обезщетение. Ще ги анализирам последователно.

42. *Първо*, Съдът приема, че жалбоподател, който иска отмяната на регламент, с който се налагат ограничителни мерки, може да има поне неимуществен интерес от производството, тъй като евентуалната отмяна може да облекчи, ако не да възстанови напълно, накърняването на доброто му име [24].

43. За разлика от решение Bank Mellat/Съвет [25], разглежданите тук мерки са индивидуални, а не секторни по естество. Като такива напълно възможно е да се счита, че в резултат на разглежданите мерки жалбоподателите стават обект на заклеймяване, доколкото мерките показват *връзката*, която международната общност прави между тези различни фактически положения и иранската програма за разпространение на ядрено оръжие. Освен това чрез замразяване на част от активите на жалбоподателите разглежданите ограничителни мерки вероятно са засегнали и тяхната финансова ликвидност, а оттам и способността им да спазват вече поети договорни ангажименти.

44. *Второ*, съгласно постоянната съдебна практика жалбоподателят може да запази правния си интерес от отмяна на акт, който го засяга неблагоприятно, доколкото установяването на незаконосъобразност би могло да послужи като основание за бъдещ иск за вреди, причинени му от спорния акт [26].

45. Поради това не мога да се съглася с аргумента на Съвета, че тъй като с обжалваното съдебно решение се отхвърлят жалбите на жалбоподателите в първоинстанционното производство, за тях е невъзможно да докажат, че е налице достатъчно сериозно нарушение от страна на Съвета на норма от правото на Съюза, която има за цел да се предоставят права на частноправни субекти [27].

46. Това решение не е окончателно, тъй като е обжалвано. Докато Съдът не се произнесе по тази жалба, от обжалваното съдебно решение не може да се екстраполира заключение относно наличието на съществено нарушение на правото на Съюза или липсата на такова.

23 След отмяната на индивидуалните мерки за замразяване на активи в този случай жалбоподателят оспорва мерките, приложими като цяло към финансовите институции. Генералният адвокат Mengozzi отбелязва, че двата набора от мерки се прилагат едновременно към жалбоподателите и че първият набор (индивидуалните мерки) оказва по-широкообхватни последици върху тяхното положение. Поради това той стига до извода, че жалбоподателят е нямал никакъв интерес от отмяната на не толкова строги общи мерки, последиците от които на практика не променят неговото положение. В решението си от 6 септември 2018 г. (EU:C:2018:668) Съдът се съгласява с тази оценка, вж. т. 61 и 62.

24 Вж. по аналогия решение от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия (C-239/12 P, EU:C:2013:331, т. 70—72).

25 Решение от 6 септември 2018 г. (C-430/16 P, EU:C:2018:668, т. 54—59).

26 Вж. решение от 31 март 1998 г., Франция и др./Комисия (C-68/94 и C-30/95, EU:C:1998:148, т. 74).

27 Вж. в този смисъл решение от 19 април 2012 г., Artegodan/Комисия (C-221/10 P, EU:C:2012:216, т. 80 и цитираната съдебна практика). Вж. също заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Bank Mellat/Съвет (C-430/16 P, EU:C:2018:345, т. 43).

47. Тъй като съществува тясна правна връзка между критериите от 2013 г. и новото включване в списъците от 2013 г.[28], изложеният току-що анализ важи по отношение и на двете основания, изтъкнати в настоящото производство по обжалване. Не виждам никаква основателна причина правен интерес от водене на производство срещу общоприложимите критерии за включване в списъците да бъде оценен по различен начин в сравнение с интереса от оспорване на индивидуалните мерки за замразяване на активи.

48. Стигам до извода, че влизането в сила на 16 януари 2016 г. на мерките за изпълнение на СВПД не възпрепятства запазването на интереса на жалбоподателите нито от продължаване на производството пред Общия съд до датата на обжалваното съдебно решение[29], нито от подаване на настоящата жалба.

По повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост

49. Комисията твърди, че жалбата е недопустима, тъй като до голяма степен тя повтаря основанията и доводите, които жалбоподателите вече са изтъкнали пред Общия съд. По този начин тя представлява просто молба за преразглеждане на иска.

50. Както Съдът многократно е приемал, жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и конкретните правни доводи в подкрепа на това искане, като в противен случай съответната жалба или възражение са недопустими. Жалба, която не съдържа доводи, насочени конкретно към определяне на грешката при прилагане на правото, за която се твърди, че опорочава решението, не отговаря на това изискване. Следва, че само абстрактното излагане на основанията в жалбата не отговаря на изискванията по член 58 от Статута на Съда и член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник[30].

51. Някои части от жалбата изглежда не изпълняват теста, предвиден в тази съдебна практика. Някои от представените доводи обаче заслужават по-внимателен анализ, тъй като повдигат принципни въпроси, които могат валидно да се обсъждат. Ето защо не считам, че жалбата сама по себе си следва да бъде обявена за недопустима.

По съществото на жалбата

52. Жалбоподателите изтъкват две основания за обжалване.

53. Първото основание за обжалване се отнася до оспорването от страна на жалбоподателите на валидността на критериите от 2013 г. по силата на член 277 ДФЕС.

54. В подкрепа на това основание за обжалване жалбоподателите изтъкват пет основания. Те се отнасят до твърдения за грешки при прилагане на правото от Общия съд, отнасящи се до, първо, липсата на правно основание за приемането на критериите от 2013 г.; второ, твърдяно нарушение на принципите на сила на пресъдено нещо, правна сигурност, защита на

28 Вж. решение от 10 юни 1986 г., Usinor/Комисия (81/85 и 119/85, EU:C:1986:234, т. 13).

29 Отбелязвам, че по това време производството пред Общия съд е било в ход. Учудващо е, че докато обжалваното съдебно решение е постановено след датата на влизане в сила на тези мерки, Общият съд не споменава за тях или за тяхното въздействие върху правното положение на жалбоподателите, по-специално по отношение на запазването на правния интерес от продължаване на производството. Това обаче само по себе си не опорочава обжалваното съдебно решение по отношение на интересите на жалбоподателите, тъй като това решение по необходимост, дори и имплицитна, е основано на предпоставката, че жалбоподателите обосновават такъв интерес по време на цялото производство.

30 Вж. решение от 16 февруари 2017 г., Brandconcern/EUIPO и Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, т. 37 и цитираната съдебна практика).

оправданите правни очаквания и ne bis in idem, както и на правото на жалбоподателите на ефективни правни средства за защита; трето, злоупотреба с власт; четвърто, твърдение за нарушение на принципа на пропорционалност; и пето, твърдение за непропорционално накърняване на основните права на жалбоподателите.

55. Второто основание за обжалване се отнася до прякото оспорване от страна на жалбоподателите по член 263, параграф 4 ДФЕС, на законосъобразността на новото включване в списъците от 2013 г., с което техните наименования са добавени в списъците на образуванията, към които се прилагат индивидуални мерки за замразяване на активи[31].

56. В подкрепа на това основание за обжалване жалбоподателите изтъкват четири основания. Те се отнасят до твърдения за грешки при прилагане на правото от Общия съд, отнасящи се до, първо, явни грешки в преценката при постановяването, че са изпълнени критериите от 2013 г. за включване в списъците; второ, твърдение за нарушение на правото на защита на жалбоподателите в процедурата, използвана за повторното им включване в списъците; трето, твърдение за нарушение на принципите на сила на пресъдено нещо, правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания и ne bis in idem, както и на правото на жалбоподателите на ефективни правни средства за защита; и четвърто, твърдение за нарушение на правото на защита на жалбоподателите.

57. Следователно три от четирите основания, изтъкнати в рамките на второто основание за обжалване, се припокриват с основанията, изтъкнати в рамките на първото основание за обжалване.

58. При все това правната същност на актовете, оспорени в рамките на второто основание за обжалване, по същество е различна. По-специално тяхното правно основание и съответно естеството на компетентността на Съвета да ги приема са различни, също както и обхватът на свободата на преценка, с която Съветът разполага при приемането им. Съответно приложимият стандарт на съдебен контрол също е различен. Затова ще ги разгледам поотделно.

По първото основание за обжалване

Първото основание: липса на валидно правно основание за приемане на критериите от 2013 г.

59. В точки 60—77 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че критериите от 2013 г. не са произволни и че съответстват на принципа на пропорционалност.

60. Жалбоподателите твърдят, че Съветът не е имал валидно правно основание да приеме критериите от 2013 г. Те не оспорват *избора* на правното основание като такъв. По-скоро твърдят, че критериите от 2013 г. *надхвърлят обхвата* на правното основание, на което са основани, тъй като тези критерии не били подходящи или пропорционални на посочената цел да се преустанови иранската програма за разпространение на ядрено оръжие.

61. По-специално жалбоподателите твърдят, че тъй като Общият съд приема (в точка 101 от своето решение), че критериите от 2013 г. не изискват да е налице връзка между дейностите на съответното лице или образувание и разпространението на ядрено оръжие, тези критерии не могат да се считат за подходящи. Освен това те твърдят, че критерият за нарушаване на

31 IRISL и Irano Misr Shipping Co. са включени в списъците въз основа на допълнителните критерии, докато останалите жалбоподатели са включени в списъците въз основа на вече съществуващите критерии. Освен това Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. също е включено в списъците въз основа на новосъздаден критерий.

забраната Иран да продава оръжия (параграф 5 от Резолюция 1747 (2007), а не на свързаните с разпространението забрани (параграф 7 от Резолюция 1737 (2006), не е обоснован или пропорционален. Те също така изтъкват, че няма правно основание за въвеждане на критерия за нарушение на резолюциите на Съвета за сигурност, въз основа на който Съветът е включил IRISL в списъците. От това следва, че Съветът не може да поддържа, че критерият за връзка с IRISL е необходим, за да се предотврати рискът от заобикаляне на мерките за замразяване на активи, наложени на IRISL.

62. Жалбоподателите също така упрекват Общия съд, че не е разгледал различни конкретни доводи, които са изтъкнати пред него. Те са следните: че Съветът е нямал никаква обективна причина да изменя критериите за включване в списъците и че не е изложил основания за това; по-специално, че Съветът не е разполагал с никакви доказателства за наличие на връзка между транспортирането на оръжия и програмата за разпространение на ядрено оръжие и че не би могло основателно да се приеме, че такава връзка съществува, особено в светлината на решението на Общия съд от 2013 г. и на обстоятелството, че Съветът за сигурност не е наложил никакви ограничителни мерки на IRISL; както и че Съветът е „пренаписал“ съществуващите критерии само за да „обхване“ IRISL и другите жалбоподатели.

63. Най-напред ще отбележа, че що се отнася до мерките, с които са установени критериите от 2013 г., Решение 2013/497 на Съвета се основава на член 29 ДЕС, докато Регламент № 971/2013 на Съвета се основава на член 215 ДФЕС. Тези разпоредби на Договорите дават на Съвета компетентността да приема актове с общо приложение, които съдържат автономни ограничителни мерки, отделни от конкретно препоръчаните от Съвета за сигурност мерки. В член 215, параграф 1 ДФЕС се предвижда, че Съветът „приема необходимите мерки“, за да приведе в действие решения, приети по-специално въз основа на член 29 ДЕС. Член 215, параграф 2 ДФЕС оправомощава Съвета да приема ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица и групи или недържавни образувания. От това следва, че по принцип Съветът действително разполага с правно основание да приема мерки за замразяване на активи по отношение на образувания като жалбоподателите.

64. Съгласно постоянната съдебна практика при извършването на съдебен преглед на ограничителни мерки съдилищата на Съюза трябва да осигурят на Съвета широка свобода на преценка при *установяване на общите критерии* за определяне на категориите лица, които могат да бъдат обхванати от подобни мерки [32].

65. Това не означава, че Съветът има право да действа по произволен начин. Законосъобразността на мярка може да бъде засегната, ако тя има *явно неподходящ* характер с оглед на *целта*, която компетентната институция възнамерява да постигне [33].

66. Въпреки че съдебният контрол за оценка на *целесъобразността* на тези мерки е ограничен, юрисдикциите на Съюза са длъжни да осигурят контрол, който по принцип трябва да е пълен, на законосъобразността на всички актове на Съюза от гледна точка на основните права [34].

32 Вж. в този смисъл решения Kala Naft (т. 120) и от 21 април 2015 г., Anbouba/Съвет (C-605/13 P, EU:C:2015:248, т. 41).

33 Решение от 1 март 2016 г., National Iranian Oil Company/Съвет (C-440/14 P, EU:C:2016:128, т. 77) (наричано по-нататък „решение National Iranian Oil Company“).

34 Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2014 г., National Iranian Oil Company/Съвет (T-578/12, непубликувано, EU:T:2014:678, т. 108 и цитираната съдебна практика). Това решение е потвърдено при обжалването по дело National Iranian Oil Company.

67. Общият съд е приложил правилно тази съдебна практика [35]. Постоянната практика на Съда гласи, че целта на режима от мерки срещу Иран е да се *окаже натиск* върху тази държава и *да я задължи да преустанови* чувствителните по отношение на ядреното разпространение дейности и разработването на системи за ядрено оръжие [36]. Тази цел е в пълно съответствие с по-общите цели на Договора за ЕС относно отношенията на ЕС с останалата част от света и с общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) [37]. Тази цел също така трябва да бъде разглеждана в контекста на целите на съответните резолюции на Съвета за сигурност, които имат за цел да „ограничат“ програмата на Иран за разпространение на ядрено оръжие и да се „преустанови“ прилагането на някои нейни елементи с оглед на поддържането на международния мир и сигурност [38].

68. Този исторически контекст трябва също да бъде взет предвид при анализа на законосъобразността на критериите за замразяване на активи [39]. Ограничителните мерки срещу Иран са се развили с течение на времето. Те имат превантивно естество. Техният обхват може легитимно да бъде (и е бил) удължаван поетапно няколко пъти [40] с оглед на преодоляване на усещането за липса на успех на приетите преди това мерки.

69. В критериите от 2013 г. се посочва лаконично, че критериите за определянето на лица и образувания „следва да бъдат коригирани“, без да се предоставя никакво конкретно основание за това [41]. Независимо от това от контекста е ясно, че целта е тези критерии да се *разширят*, така че да *обхванат допълнителни категории* лица или образувания *с оглед на постигане на целите*, произтичащи от Договорите и от съществуващите резолюции на Съвета за сигурност. От съдебната практика следва, че такава цел не е незаконна сама по себе си [42]. Отхвърлям голословното твърдение на жалбоподателите, че скритата цел е била да се заобиколи решението на Общия съд от 2013 г.

70. Сега ще разгледам по-внимателно законосъобразността, първо, на критерия за нарушение на резолюциите на Съвета за сигурност, и второ, на критерия за връзка с IRISL.

71. Като въведение ще отбележа, че и двата критерия са насочени към обективни положения или обстоятелства, а не към доказване на реална връзка между лица и образувания, към които трябва да се прилагат мерките за замразяване на активи, или между тяхното действително поведение и основната цел на ограничителните мерки, по-специално за обезкуражаване на иранската програма за разпространение на ядрено оръжие. Съдът по принцип допуска законосъобразността на такива критерии [43].

35 Вж. точка 63 от обжалваното съдебно решение.

36 Вж. решение National Iranian Oil Company (т. 53), курсивът е мой.

37 Съгласно член 3, параграф 5 ДЕС в тези отношения Съюзът следва да допринася за мира, сигурността и за стриктното спазване и развитието на международното право, и по-специално зачитането на принципите на Устава на Организацията на обединените нации. ОВППС следва да укрепва принципите на международното право (член 21, параграф 2, буква б) ДЕС), опазването на мира, предотвратяването на конфликти и укрепването на международната сигурност съгласно целите и принципите на Устава на Организацията на обединените нации (член 21, параграф 2, буква в) ДЕС).

38 Вж. точка 4 и сл. по-горе.

39 Вж. в този смисъл решение Kala Naft, точка 75 и определение от 1 декември 2015 г., Georgias и др./Съвет и Комисия (C-545/14 P, непубликувано, EU:C:2015:791, т. 33).

40 Първоначално критерият е гласял, че тези лица и образувания трябва да участват във или да бъдат пряко свързани с ядрени дейности в Иран (член 7, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 423/2007 на Съвета от 19 април 2007 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 103, 2007 г., стр. 1). Този критерий е разширен за първи път през 2010 г. (член 16, параграф 2 от Регламент № 961/2010 (ОВ L 88, 2010 г., стр. 1). От тогава насам той е разширяван още няколко пъти.

41 Вж. съображение 2 от Решение 2013/497 на Съвета и съображение 2 от Регламент № 971/2013 на Съвета.

42 Вж. по аналогия решение National Iranian Oil Company (т. 80).

43 Вж. решения от 13 март 2012 г., Tay Za/Съвет (C-376/10 P, EU:C:2012:138, т. 55) (ръководители на някои предприятия, свързани с ръководителите на съответните трети държави); от 22 септември 2016 г., NIOC и др./Съвет (C-595/15 P, непубликувано, EU:C:2016:721, т. 89 и 90) („притежавани или контролирани“ от лице, към което се прилагат ограничителните мерки); от 28 март 2017 г., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, т. 82 и сл.) (образувания, които извършват икономическа дейност в конкретен сектор).

Критерият за нарушение на резолюциите на Съвета за сигурност

72. IRISL е включено в списъците въз основа на критерия, насочен към „лица и образувания, които са заобикаляли или нарушавали разпоредбите на резолюции 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) и 1929 (2010) на Съвета за сигурност“.

73. Този критерий е добавен към съществуващия критерий, отнасящ се до лица и образувания, „които са *съдействали* на посочени в списъците лица или образувания за заобикаляне или нарушаване“ на тези разпоредби. От тази гледна точка допълнението изглежда напълно разумно. Ако е оправдано да се прилагат ограничителни мерки към лица, които са подпомагали други лица в извършването на незаконна дейност, a fortiori е обосновано такива мерки да се прилагат към самите лица, които са действали неправомерно.

74. Макар че IRISL е включено в списъка въз основа на факта, че е нарушило забраната относно оръжейното ембарго, съответните резолюции на Съвета за сигурност съдържат също така редица други забрани, някои от които са свързани по-пряко с участие в развитието на програмата за разпространение на ядрено оръжие. По-специално с Резолюция 1737 (2006) Съветът за сигурност налага ембарго върху прехвърлянето на чувствителни технологии. Освен това с Резолюция 1747 (2007) той налага оръжейно ембарго на Иран.

75. Вярно е, че не може да се установи непосредствена връзка между тези две резолюции и самата програма за разпространение на ядрено оръжие. Поради това Общият съд правилно е приел, че критерият за нарушение на резолюции на Съвета за сигурност изглежда не изисква съществуването на такава връзка между поведението на дадено образувание и тази програма[44]. Тази констатация обаче сама по себе си не прави избора на този критерий неподходящ или произволен.

76. Общият съд правилно е приел, че Резолюция 1947 (2007) е била предназначена да гарантира, че иранската ядрена програма служи изключително за мирни цели, и за възпрепятстване на разработването от Иран на чувствителни технологии в подкрепа на нейните ядрени и ракетни програми[45]. Като е взел предвид превантивния характер на ограничителните мерки, приети срещу Иран[46], Съветът е имал основание да счита, че приходите от търговията с оръжие биха могли пряко или непряко да осигурят на Иран ресурси или съоръжения от различно естество, които да му позволят да продължи тази програма[47]. Знаейки, че икономическите ресурси могат да бъдат отклонени в полза на дейностите по ядрено разпространение в Иран[48], Съветът също така е имал основание да счита, че това нарушаване на оръжейното ембарго е могло да подкрепи или насърчи тази програма.

77. Вярно е, че Резолюция 1747 (2007) не задължава държавите да замразяват активите на лица или образувания, които нарушават оръжейното ембарго, а само ги призовава към бдителност в това отношение. При все това от тази препоръка не може да се направи извод, че не е необходимо да се замразяват активите на тези образувания[49], и още по-малко, че такава мярка за замразяване на средства е явно неподходяща да гарантира ефективността на съответното ембарго.

44 Вж. решение от 13 март 2012 г., Melli Bank/Съвет (C-380/09 P, EU:C:2012:137, т. 40 и 41, наричано по-нататък „решение Melli Bank“).

45 Вж. точка 67 от обжалваното съдебно решение.

46 Решение от 21 декември 2011 г., Afrasiabi и др. (C-72/11, EU:C:2011:874, т. 44).

47 Вж. решения Kala Naft (т. 83) и National Iranian Oil Company (т. 80).

48 Решение от 21 декември 2011 г., Afrasiabi и др. (C-72/11, EU:C:2011:874, т. 47).

49 Вж. по аналогия решение Melli Bank (т. 57).

78. Следователно Съветът не е действал неразумно или прекомерно при формулирането на критерий за замразяване на активи, който предполага потенциална връзка между нарушаването на оръжейното ембарго и програмата за разпространение на ядрено оръжие, независимо от факта, че от индивидуалното поведение на образуването, обхванато от такъв критерий, не се вижда непременно реална пряка или непряка връзка с тази програма [50]. Такъв политически избор не изглежда a priori явно неподходящ или произволен в светлината на приложимите резолюции на Съвета за сигурност и първостепенното значение на опазването на международния мир и сигурност.

79. На последно място, обхватът на този критерий не е ограничен до нарушения на оръжейното ембарго, а има за цел да гарантира спазването на всички разпоредби от съответните резолюции на Съвета за сигурност. Противно на твърденията на жалбоподателите, така формулираният критерий съответства на целите на режима на ограничителни мерки срещу Иран. От друга страна считам, че критерий, който се ограничава до нарушения на забрани, пряко свързани с разпространението на ядрено оръжие, но изключва други забрани, наложени от съответните разпоредби на Съвета за сигурност, би бил по-неподходящ за постигането на тези общи цели.

80. Ето защо стигам до извода, че първата част от първото основание за обжалване относно критерия за нарушенията на резолюциите на Съвета за сигурност следва да се отхвърли като неоснователна.

Критерият за връзка с IRISL

81. Десетте дружества са включени в списъците въз основа на критерии, които по същество са насочени към лица и образувания: i) притежавани или контролирани от IRISL, ii) действащи от името на IRISL, или iii) предоставящи съществени услуги на IRISL [51].

82. Подобно на критерия за нарушаване на резолюции на Съвета за сигурност, критерият за връзка с IRISL не предполага каквато и да било връзка между индивидуалното поведение на образуванията, които следва да бъдат включени в списъците, и програмата за разпространение на ядрено оръжие. В действителност фактът, че са притежавани или контролирани от IRISL, няма нищо общо с индивидуалното поведение на съответните образувания. Това е обективен факт извън техния контрол.

83. Това обаче само по себе си не прави този критерий незаконосъобразен. От съдебната практика е видно, че когато бъдат замразени активите на *лице или образувание, към което се прилагат ограничителни мерки*, съществува значителна опасност то да упражни натиск върху образуванията, които притежава, контролира или които му принадлежат, за да *заобиколи* последиците от насочените към него мерки. В съответствие с това замразяването на активите на тези образувания е необходимо и подходящо за осигуряване на ефективността на приетите мерки и за гарантиране, че те няма да бъдат заобиколени [52].

50 Вж. по аналогия решение National Iranian Oil Company, т. 86. Вж. също определения от 1 декември 2015 г., Georgias и др./Съвет и Комисия (C-545/14 P, непубликувано, EU:C:2015:791, т. 34), и от 4 април 2017 г., Sharif University of Technology/Съвет (C-385/16 P, непубликувано, EU:C:2017:258, т. 59—61).

51 Вж. точки 20—27 по-горе. Отбелязвам, че макар текстът на съответния критерий, съдържащ се в Регламент № 971/2013 на Съвета, да е ясен и недвусмислен, текстът в Решение 2013/497 на Съвета (съгласно който първата мярка се предполага да се привежда в действие) *не е* такъв. Във втория текст многократно се използват местоименията „тях“ и „тяхно“, чиято отправна точка, а следователно и обхватът на критерия, допускат тълкуване. Няма да развивам допълнително този довод, тъй като въпросът не се повдига в нито едно от основанията за обжалване.

52 Вж. в този смисъл решение от 20 февруари 2013 г., Melli Bank/Съвет (T-492/10, EU:T:2013:80, т. 55); това решение е потвърдено след обжалване с решение Melli Bank.

84. Тази съдебна практика се отнася до риска от заобикаляне на мерките за замразяване на активи, приети срещу *самите* лица, *участващи* в подкрепата на програмата за разпространение на ядрено оръжие. Според мен, противно на поддържаното от жалбоподателите, този риск очевидно съществува и в контекста на други критерии, включително тези, които не предполагат каквато и да било връзка между индивидуалното поведение на лице, включено в списъците, и програмата за разпространение на ядрено оръжие, какъвто е разглежданият тук случай. Тази съдебна практика обаче се прилага *само* когато спорните ограничителни мерки засягат лица или образувания, които са притежавани, контролирани или по друг начин свързани с лица, *които вече са обхванати от тези мерки* [53].

85. Към приемането на критериите от 2013 г. самото IRISL *е било* обхванато от мерки за замразяване на активите [54]. От това следва, че по принцип спорният критерий потенциално би могъл да бъде обоснован от необходимостта да се предотврати заобикалянето на тези мерки.

86. При все това в актовете, с които се установяват критериите от 2013 г., не са посочени никакви мотиви с цел обосноваване на критерия за връзка с IRISL. Решение 2010/413/ОВППС на Съвета, с което Съветът е определил за първи път критерия за връзка с IRISL в първоначалната му (по-ограничена) форма, също не съдържа мотиви [55]. Вследствие на това най-много може само да се *предположи*, че Съветът би обосновал този критерий с необходимостта за противодействие на заобикалянето на своите предходни мерки, насочени към самото IRISL.

87. Член 296, втора алинея ДФЕС по-специално предвижда, че правните актове на Европейския съюз са мотивирани. Тези мотиви трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на институцията на Съюза, която приема мярката, така че да позволят на Съда да упражни своето правомощие за съдебен контрол [56]. Съгласно постоянната съдебна практика въпросът дали мотивите за дадено решение отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС трябва да се преценява с оглед не само на *текста*, но и на *контекста* [57].

88. Както току-що посочих, *текстът* не съдържа мотиви, обосноваващи критерия за връзка с IRISL. Обясних *контекста* на критериите от 2013 г. по-горе в настоящото заключение [58].

89. При въвеждането на критериите от 2013 г. Съветът е трябвало да вземе предвид следните обстоятелства. Първо, че наложените от Съвета за сигурност ограничителни мерки не обхващат IRSIL или което и да е от десетте дружества. Второ, макар Съветът преди това да се е основал на три случая, в които IRISL е нарушило Резолюция 1747 (2007) на Съвета за сигурност, Съветът не е предоставил достатъчно доказателства за това, че IRISL е подкрепило програмата за разпространение на ядрено оръжие [59]. Трето, Съветът не е представил никакви доказателства за това, че IRISL действително е проявление на иранската държава, а именно че е образувание, което участва в упражняването на публичната власт или предоставя обществени услуги под

53 Вж. решения Melli Bank (т. 39 и 75—79), и от 20 февруари 2013 г., Melli Bank/Съвет (T-492/10, EU:T:2013:80, т. 55 и 56).

54 Вж. точки 14—19 по-горе. Въпреки че Общият съд е приел, че включването на IRISL в списъците през 2010 г. е незаконосъобразно, той го е запазил в сила до 26 ноември 2013 г. (вж. решението на Общия съд от 2013 г., т. 82). От това следва, че към датата на приемане на критериите от 2013 г. замразяването на активи, принадлежащи на IRISL, е било в сила и че вследствие на това Съветът е можел да обоснове критерия, с който се противодейства на заобикалянето му, макар и за малко повече от един месец.

55 Безспорно съображение 7 от това решение дава основата на критериите за вписване, предвидени в член 20, параграф 1, буква а) от същия текст, като позволява на Съвета да замразява активите на *образуванията на IRISL, посочени от Съвета за сигурност в приложение III* от неговата Резолюция 1929 (2010). При все това в това приложение не е посочен нито един от жалбоподателите (вж. т. 9 и 10 от настоящото заключение). Това съображение явно не би могло да представлява основата на член 20, параграф 1, буква б) от това решение, който въвежда отделен и допълнителен режим на ЕС на ограничителни мерки за *други образувания* (включително жалбоподателите).

56 Вж., наред с останалите, решения от 18 юни 2015 г., Естония/Парламент и Съвет (C-508/13, EU:C:2015:403, т. 60), и от 3 март 2016 г., Испания/Комисия (C-26/15 P, EU:C:2016:132, т. 30 и 31).

57 Вж. в този смисъл решения от 14 февруари 1990 г., Delacre и др./Комисия (C-350/88, EU:C:1990:71, т. 16 и цитираната съдебна практика), и от 15 ноември 2012 г., Съвет/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, т. 53 и цитираната съдебна практика).

58 Вж. точки 4—19 по-горе.

59 Вж. решението на Общия съд от 2013 г., т. 67.

контрола на властите [60]. От това следва, че Съветът не е могъл да се основава на *презумпция за наличие* на връзки от някакъв вид между IRISL и иранската държава или нейната програма за разпространение на ядрено оръжие, за да обоснове критерия за връзка с IRISL, особено с оглед на факта, че не е била приета никаква разпоредба в този смисъл в приложимото законодателство [61].

90. Когато е въвеждал критериите от 2013 г., Съветът е можел изрично да вземе предвид факта, че IRISL е било най-голямото корабоплавателно дружество в Иран [62] и че Европейският съвет е приканил Съвета да наложи ограничителни мерки, наред с другото, „на иранския транспортен сектор, и по-специално на [IRISL] и неговите дъщерни дружества“ [63]. При все това релевантните актове на Съвета не съдържат никакво указване на мотивите, на които той действително се е основал, за да обоснове критерия за връзка с IRISL. Това е явно нарушение на задължението за мотивиране, предвидено в член 296 ДФЕС. Също така това прави невъзможно за Съда да упражни своето правомощие за съдебен контрол и да провери дали спорният критерий е подходящ и целесъобразен с оглед на преследваните от него цели. Като не се е произнесъл в този смисъл, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

91. Вследствие на това първото основание от първото правно основание трябва да се уважи, а обжалваното решение да се отмени по този въпрос. Следва, че критерият за връзка с IRISL е недействителен. Доколкото решението за повторно вписване от 2013 г. е основано именно на този критерий, това вписване трябва също да се отмени.

По второто основание: твърдяно нарушение на принципите на сила на пресъдено нещо, правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания и ne bis in idem, както и правото на жалбоподателите на ефективни правни средства за защита с приемането на критериите от 2013 г.

92. В точки 79—90 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че критериите от 2013 г. съответстват на принципите на сила на пресъдено нещо, правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания и ne bis in idem и че зачитат правото на жалбоподателите на ефективни правни средства за защита.

Първа част — принципът на силата на пресъдено нещо

93. Жалбоподателите твърдят, че Общият съд не е установил, че с приемането на критериите от 2013 г. Съветът е заобиколил решението на Общия съд от 2013 г. По този начин Общият съд е нарушил принципа на силата на пресъдено нещо.

60 Решение от 29 януари 2013 г., Bank Mellat/Съвет (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 42). В своя анализ посочената юрисдикция е взела предвид решението на Европейския съд по правата на човека по дело Islamic Republic of Iran Shipping Lines с/у Турция (ECLI:CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, § 79 и § 80).

61 Вж. решение от 4 юни 2014 г., Sedghi и Azizi/Съвет (T-66/12, непубликувано, EU:T:2014:347, т. 69).

62 Вж. решението на Общия съд от 2013 г., т. 21.

63 Вж. точка 13 по-горе.

94. Понятието за сила на пресъдено нещо може да се тълкува по различен начин в различните национални правни уредби. Въпреки това е ясно, че ако в контекста на правото на Съюза решение на орган се ползва със силата на пресъдено нещо, вследствие на което е пречка за допустимостта на дадена жалба, ако производството, в което е постановено въпросното решение, е било между същите страни, относно същия предмет и на същото основание[64]. Силата на пресъдено нещо се отнася само до онези фактически и правни въпроси, които *действително* или *по необходимост* са разрешени със съответното съдебно решение[65].

95. Доводът на жалбоподателите обаче изглежда поставя по-общия въпрос дали Съветът е спазил границите на своето право на преценка при привеждането в действие на това решение.

96. Позицията на законодателя на Съюза може да се повлияе от предходно решение само в много редки и специфични случаи. Случаят в настоящото дело определено не е такъв.

97. До каква степен решението на Общия съд от 2013 г. е засегнало способността на Съвета да действа съгласно членове 29 ДЕС и 215 ДФЕС?

98. Съгласно член 266 ДФЕС институцията, чийто акт е бил отменен, може да бъде задължена да предприеме необходимите мерки за изпълнение на отменителното решение. При изпълнението на такова решение посочената институция разполага с широка свобода на преценка при избора на мерки, които пък трябва да бъдат съобразени с *диспозитива* на съответното решение и с *мотивите*, които са го обусловили и представляват неговата необходима основа, в смисъл че са необходими за определянето на точния смисъл на *постановеното* в диспозитива[66].

99. Отбелязвала съм при други обстоятелства, че въпреки че отмяната на незаконосъобразен акт често подтиква съответната институция да приеме нов акт, това не е единственият възможен начин на изпълнение[67]. По-специално, когато отмяната е достатъчна сама по себе си, за да отстрани установената от Съда незаконосъобразност, това може да означава, че съответната институция не е длъжна да предприема по-нататъшни действия. Точно такъв е настоящият случай.

100. При нормален прочит целта на критериите от 2013 г. е била да се адаптират приложимите критерии с общо приложение, за да могат да се приемат индивидуални мерки в бъдеще с действие ex nunc[68]. Следователно жалбоподателите погрешно твърдят, че критериите от 2013 г. и новото включване в списъците от 2013 г. са били предназначени или са довели до включването на техните наименования в списъците на образуванията, към които се прилагат мерки за замразяване на активи с обратно действие (ex tunc).

64 Решение от 25 юни 2010 г., Imperial Chemical Industries/Комисия (T-66/01, EU:T:2010:255, т. 196—198).

65 Определение от 28 ноември 1996 г., Lenz/Комисия (C-277/95 P, EU:C:1996:456, т. 50).

66 Решение от 15 март 2018 г., Deichmann (C-256/16, ECLI:EU:C:2018:187, т. 87), курсивът е мой.

67 Вж. заключението ми по дело Комисия/McBride и др. (C-361/14 P, EU:C:2016:25, т. 70).

68 Ще разгледам този довод по-подробно с оглед на второто основание за обжалване в точки 117—128 по-долу.

101. От постоянната съдебна практика следва, че институцията, чийто акт е отменен, може да бъде задължена да *направи необходимото, за да не се приеме идентичен акт*[69]. Тя трябва да направи необходимото за това приетият в замяна на отменения акт да не страда от *същите пороци* като установените в отменителното решение[70]. Освен това тя е задължена да гарантира, че новото законодателство, прието след решението за отмяна на предходната мярка, *не съдържа разпоредби със същото действие* като обявените за незаконосъобразни разпоредби[71].

102. По отношение на какво решението на Общия съд от 2013 г. е окончателно? С други думи: какъв е обхватът на „*нещото*“, което в действителност е било „*пресъдено*“ от Общия съд?

103. В това решение Общият съд по-специално е приел, че Съветът *не е мотивирал надлежно твърдението си*, че като е извършило три пъти превоз на военно оборудване в нарушение на забраната, предвидена в параграф 5 от Резолюция 1747 (2007) на Съвета за сигурност, IRISL е предоставило подкрепа за разпространението на ядрено оръжие по смисъла на член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007. Вследствие на това той отменя Решение 2010/413/ОВППС на Съвета, доколкото с него IRISL е включено в списъците на лицата, към които се прилагат мерки за замразяване на активи[72].

104. Следователно грешката при прилагане на правото, която води до отмяната на спорните мерки за замразяване на активи, в този случай представлява процесуална грешка, допусната от Съвета (тъй като „не е мотивирал надлежно твърдението си“), а не порок по същество. В обжалваното съдебно решение се посочва — според мен правилно — че в решението си от 2013 г. Общият съд „не се е произнесъл по валидността на критериите, съдържащи се в член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и в член 23, параграф 2, букви а) и б) от Регламент № 267/2012 в редакцията им, приложима към фактите в конкретния случай“[73].

105. Считам, че това е така, въпреки че с решението на Общия съд от 2013 г. са отменени мерките за замразяване на активи, наложени на десетте дружества, „след като не е валидно установено, че IRISL е предоставяло подкрепа за разпространението на ядрено оръжие“ и въпреки че „всички жалбоподатели освен IRISL действително са били притежавани или контролирани от последното или са действали за негова сметка“[74] и следователно по принцип попадат в обхвата на приложение на този критерий.

106. От това следва, че нито принципът на силата на пресъдено нещо, нито член 266 ДФЕС са били пречка Съветът да запази съществуващите критерии. Тъй като Съветът разполага с определена свобода на преценка при определянето на външната политика на ЕС, тези принципи не може a fortiori да му попречат да коригира въпросните критерии, както правилно отбелязва Общият съд, така че да преследва по-ефективно целта си за оказване на натиск върху Иран, за да го принуди да прекрати програмата си за разпространение на ядрено оръжие[75].

69 Решение от 6 юни 2013 г., Ayadi/Комисия (C-183/12 P, непубликувано, EU:C:2013:369, т. 18).

70 Решение от 14 септември 1999 г., Комисия/AssiDomän Kraft Products и др. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, т. 50 и 56).

71 Решение от 26 април 1988 г., Asteris и др./Комисия (97/86, 99/86, 193/86 и 215/86, EU:C:1988:199, т. 29). Посочените в тази точка последици от предишно съдебно решение изглежда представляват конкретен израз на по-широкообхватния принцип на върховенството на закона, а не толкова на последиците от принципа на силата на пресъдено нещо сам по себе си.

72 Вж. точка 18 по-горе.

73 Вж. точка 80 от обжалваното съдебно решение. *Ако* Общият съд беше обявил критериите за недействителни, естествено за Съвета щеше да е незаконосъобразно да ги поддържа и a fortiori да включва някои образувания отново в списъците на това основание.

74 Вж. точка 77 от решението на Общия съд от 2013 г.

75 Вж. точка 82 от обжалваното съдебно решение. Ще разгледам въпроса дали тези принципи са попречили на Съвета да включи отново някои от жалбоподателите в списъците въз основа на *същите критерии* и *същите факти* като тези, на които се основава включването в списъците през 2010 г. в рамките на третото основание от второто основание за обжалване (вж. т. 195 и сл. по-долу).

Втора част — принципът ne bis in idem

107. В съответствие с член 50 от Хартата никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона. Следователно принципът ne bis in idem забранява дублиране на производства и на санкции с *наказателноправен характер* за целите на този член по отношение на едни и същи деяния и срещу едно и също лице[76]. Що се отнася до преценката дали производствата и санкциите са с наказателноправен характер, релевантни са три критерия: i) правната квалификация на нарушението във вътрешното право, ii) самото естество на нарушението, и iii) естеството и тежестта на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице[77].

108. Не виждам по какъв начин този принцип би могъл да попречи на Съвета да приложи изменените критерии към някои от жалбоподателите за първи път[78] или да приложи същите общи критерии към други за втори път.

109. Както от текста на Резолюция 1737 (2006) (по-конкретно на точки 2 и 12 от нея), така и от текста на Решение 2010/413 на Съвета (по-конкретно съображение 9 от неговия преамбюл) недвусмислено следва, че ограничителните мерки срещу Иран са *превантивни по характер*, в смисъл че имат за цел предотвратяване на „разпространението на ядрено оръжие“ в тази държава[79].

110. От това следва, че разглежданите ограничителни мерки не целят налагането на *наказание* за неправомерно поведение, в което е възможно да са участвали съответните лица[80]. Доколкото активите на лицата и образуванията, към които се прилагат предвидените в критериите от 2013 г. ограничителни мерки, не са конфискувани като придобити чрез престъпление, а са замразени като превантивна мярка, това не представлява наказателна санкция. Освен това тези мерки не включват никакво обвинение от наказателен характер[81].

111. Решението на Съвета за прилагане на мерки за замразяване на активи към дадено лице или образувание не представлява констатация, че в действителност е извършено престъпление, а е прието в рамките и за целите на административно производство, което има *предпазна функция*, а именно да се попречи на засегнатите лица и образувания да извършат определени деяния, обявени за незаконни от гледна точка на международното право. Единствената цел на това производство е да се позволи на Съвета да упражни натиск върху Иран, за да се предотврати или забави по ефективен начин неговата програма за разпространение на ядрено оръжие[82].

76 Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 34).

77 Вж. в този смисъл решение от 5 юни 2012 г., Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, т. 37).

78 През 2013 г. IRISL е включено в списъците въз основа на новия критерий, свързан с нарушение на резолюциите на Съвета за сигурност, а Irano Misr Shipping Co. и Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. са включени в списъците въз основа на новия критерий за предоставяне на основни услуги на IRISL. Във втория случай този нов критерий е използван успоредно със „стария“ критерий за действие от името на IRISL. Другите жалбоподатели са включени в списъците въз основа на идентични по същество критерии през 2010 г. и 2013 г.

79 Решение от 21 декември 2011 г., Afrasiabi и др. (C-72/11, EU:C:2011:874, т. 44).

80 Съдът по-конкретно е посочил, че формулировките в различните разпоредби на актовете, предвиждащи мерки за замразяване на активи в контекста на иранската програма за разпространение на ядрено оръжие, са общи и в тях не се посочва *поведение, което предхожда решението* за замразяване на средства (вж. в този смисъл решение Kala Naft, т. 85).

81 Решение от 14 октомври 2009 г., Bank Melli Iran/Съвет (T-390/08, EU:T:2009:401, т. 111).

82 Решение от 14 октомври 2009 г., Bank Melli Iran/Съвет (T-390/08, EU:T:2009:401, т. 68), цитирано от генералния адвокат Bot в заключението му по дело Съвет/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, т. 106).

112. Следователно тези мерки не предполагат наказателноправен аспект. Поради това не е изпълнено нито едно от трите условия, посочени в точка 107 по-горе. От това следва, че принципът ne bis in idem не се прилага в контекста на ограничителни мерки, приети от Съвета въз основа на правомощията, предоставени му по силата на членове 29 ДЕС и 215 ДФЕС, каквито са разглежданите в настоящия случай критерии от 2013 г.

113. По-специално поради това решението на Общия съд от 2013 г., с което се отменят мерките за замразяване на активи, наложени преди това на жалбоподателите, не може да се счита за „окончателно оправдаване“ за целите на член 50 от Хартата и доводите на жалбоподателите не могат да бъдат приети.

Трета част — принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания

114. По същество жалбоподателите посочват, че тъй като с решението на Общия съд от 2013 г. се отменя дотогавашното им включване в списъците, принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания задължават Съвета да не предприема по-нататъшни действия по отношение на тях.

115. Общият съд правилно припомня, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на правна сигурност предполага законодателството на Съюза да бъде сигурно и прилагането му да бъде предвидимо за правните субекти[83].

116. Жалбоподателите не изтъкват нито един аспект от критериите от 2013 г., по отношение на който липсва точност или яснота. Те също така не посочват пасаж от решението на Общия съд от 2013 г., който би могъл да породи оправдани правни очаквания, че Съветът ще бъде възпрепятстван да предприеме по-нататъшни действия въз основа на законосъобразни критерии и процедури и на подходящи доказателства, които могат да доведат до ново включване в списъците. Ето защо този довод трябва да се отхвърли като явно неоснователен.

117. Жалбоподателите твърдят също, че не било законосъобразно Съветът да запази критерии, отнасящи се до предишно поведение или до факти или обстоятелства, съществували преди приемането на критериите или които дори не са били известни на Съвета към онзи момент. Те не уточняват правния принцип или разпоредбата от Договора, на които се позовават в това отношение, а считат, че с действията си Съветът е придал обратна сила на тези критерии.

118. На първо място, ограничителните мерки имат превантивен характер. В рамките на широкото си право на преценка Съветът, като действа в качеството си на законодателен орган на ЕС, може да установи критерии за прилагане на ограничителни мерки от различни видове. Естеството и съдържанието им ще зависят от преследваните цели.

119. По своето естество мерките, насочени към противодействие на рисковете, свързани с иранската програма за разпространение на ядрено оръжие, представляват *ответни действия* на ситуация в тази държава, основани на определени общи или специфични познания. Така например, ако Съветът счита, че нарушаването на разпоредбите на резолюциите на Съвета за сигурност е от полза за тази програма или може да бъде от полза в бъдеще, той законно може

83 Вж. точка 192 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд се позовава на точка 77 от решение от 14 октомври 2010 г., Nuova Agricast и Cofra/Комисия (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

да установи критерий, отнасящ се до такива нарушения. Ограничителните мерки, които имат за цел да се противодейства на риска от международен тероризъм, са още един пример за същото явление[84]. По своята същност те са основани на национални решения, свързани с предишно поведение на лица или групи, които пораждат такъв риск[85].

120. Второ, от това неминуемо следва, че по своята същност тези критерии са *насочени към бъдещето*. Те са предназначени да се прилагат по целесъобразност към бъдещо поведение или бъдеща ситуация.

121. Ето защо Съветът може да вземе решение да установи критерии, в които се посочват общо категориите факти, предхождащи приемането на тези критерии. При все това е възможно фактите, отнасящи се до включването на конкретно лице или образувание в списъците, да му станат известни едва по-нататък. Очевидно е, че при формулирането на своите критерии Съветът може да пожелае да посочи фактите или обстоятелствата, довели до приемането на тези критерии — въз основа на доказания риск, който са представлявали към онзи момент.

122. Доводът на жалбоподателите води до парадоксалния извод, че Съветът ще бъде задължен да предостави безусловен имунитет на лица и образувания, за които в светлината на преследваните от законодателя на Съюза цели *е известно, че пораждат признати рискове* или в действителност *са пораждали такива рискове*, въпреки че това не е било известно към момента на приемането на критериите за включване в списъците. Това би оставило на законодателя на Съюза единствено възможността да насочи мерките към лица и образувания, за които в светлината на тези законосъобразни цели *не е било известно* да пораждат такива рискове или дори *не са пораждали такива рискове* към момента на приемането на критериите за вписване.

123. Следователно според довода на жалбоподателите Съветът ще бъде задължен (например) да установи, че дадено образувание е подпомагало активно програмата за разпространение на ядрено оръжие след формулирането на съответния критерий; или да установи, че дадено образувание е било създадено, придобито или е започнало да бъде контролирано по същество от друго образувание, обхванато от ограничителни мерки, едва след тази дата.

124. В първия пример Съветът би бил в състояние да „задейства“ съответния критерий само ако е в състояние да установи, че ограничителните мерки не са успели да предотвратят риска, който са били предназначени да спрат. Във втория пример Съветът би бил изправен пред предизвикателството да представи доказателства, което с оглед на систематичния отказ на иранските власти да сътрудничат на международната общност в повечето случаи на практика ще се окаже непреодолимо.

125. Разбира се, това би лишило ограничителните мерки от тяхната ефективност и от практическа гледна точка би обезсмислило изцяло компетенциите, предоставени на Съюза с членове 29 ДЕС и 215 ДФЕС от авторите на Договорите.

126. Не съществуват разпоредби от Договорите или общ принцип на правото на Съюза, които да предполагат — и още по-малко да изискват — подобно драстично ограничаване на компетентността, предоставена на Съвета в съответствие с тези разпоредби.

84 Тези мерки са наложени въз основа на Обща позиция на Съвета 2001/931/ОВППС от 27 декември 2001 година за прилагането на специални мерки за борба с тероризма (ОВ L 344, 2001 г., стр. 93; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 179) с измененията ѝ.

85 Вж. в този смисъл заключението ми по дело Съвет/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723, т. 77 и сл., и по-специално т. 79).

127. Вече достигнах до извода, че ограничителните мерки не представляват наказателна санкция, нито имат друг наказателноправен аспект [86]. От това следва, че общият принцип nulla poena sine lege не се прилага в този контекст [87]. Същото се отнася и за принципа за липса на обратно действие на наказателните разпоредби [88].

128. От това следва, че макар Общият съд да не е разгледал довода на жалбоподателите в светлината на тези два принципа, той не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил този довод в точки 88 и 89 от обжалваното съдебно решение.

129. Общият съд също така правилно е припомнил, че всеки правен субект, у когото институция на Европейския съюз е породила основателни надежди с конкретни уверения, които му е предоставила, има право да се позове на принципа на защита на оправданите правни очаквания. Ако обаче предпазливият и съобразителен икономически оператор е в състояние да предвиди приемането на мярка на Съюза от естество да засегне неговите интереси, той не може да се позовава на този принцип, когато тази мярка бъде приета [89].

130. Нито фактът, че в решението на Общия съд от 2013 г. Общият съд запазва действието на отменените актове до датата на изтичане на срока за обжалване, нито фактът, че Съветът е решил да не упражни правото си да обжалва това решение, могат да се разглеждат като основание за оправдани правни очаквания, че Съветът ще се въздържа от адаптиране на общите критерии или от повторно включване на наименованията на жалбоподателите в списъците на лицата, към които се прилагат мерки за замразяване на активи (било то въз основа на съществуващите критерии или на изменени критерии).

131. Това е така a fortiori, като се има предвид, че Общият съд изрично посочва в точка 64 от това решение, че Съветът като законодателен орган може да разшири хипотезите, при които могат да се приемат ограничителни мерки.

132. От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото в обжалваното съдебно решение, като е отхвърлил довода на жалбоподателите за оправданите правни очаквания.

Четвърта част — правото на ефективни правни средства за защита

133. Жалбоподателите твърдят, че Общият съд е трябвало да установи, че Съветът не е могъл да включи отново наименованията им в списъците поради липса на нови факти или нови обективно обосновани причини. Фактът, че Общият съд не е направил подобна констатация, нарушава правото им на ефективни правни средства за защита съгласно член 47 от Хартата.

86 Вж. точки 110—112 по-горе.

87 Този принцип, залегнал в член 49, параграф 1 от Хартата, представлява специфичен израз на принципа на правната сигурност в контекста на прилагането на наказателни санкции.

88 Този принцип е следствие от принципа, залегнал в член 49 от Хартата, че престъпленията и наказанията трябва да бъдат определени със закон.

89 Вж. точка 191 от обжалваното съдебно решение, в която се цитира решение от 16 декември 2010 г., Kahla Thüringen/Комисия (C-537/08 P, EU:C:2010:769, т. 63).

134. Първо, този довод не е бил изтъкнат пред Общия съд, а за първи път едва в производството по обжалване. Вярно е, че Общият съд посочва този принцип в точка 172 от обжалваното съдебно решение: той обаче го прави в отговор на основанието, свързано с нарушение на правото на защита. Поради това доводът, който жалбоподателите изтъкват тук, представлява ново основание, което съгласно член 170, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, е недопустимо на етапа на обжалването [90].

135. Второ, въпреки че представлява част от възражението за незаконосъобразност, този довод се основава на обстоятелствата, свързани с новото включване в списъците от 2013 г. Не виждам по какъв начин тези обстоятелства, настъпили след приемането критериите от 2013 г., могат да засегнат законосъобразността на тези мерки. Ето защо този довод трябва да се отхвърли като неотносим.

136. Накрая изтъквам очевидния факт, че жалбоподателите са имали възможност да оспорят предишното им включване в списъците и дори са успели да направят това. С решението на Общия съд от 2013 г. са отменени наложените от Съвета през 2010 г. мерки за замразяване на активи, считано от 27 ноември 2013 г., като по този начин въпросните мерки се заличават от правния ред на ЕС с обратно действие. Ако жалбоподателите са искали това, те биха се опитали да се позоват на тази отмяна като основание за иск за обезщетение за предполагаемите претърпени от тях вреди.

137. Фактът, че Съветът е решил да адаптира критериите за включване в списъците и след това е приложил изменените критерии към жалбоподателите, не засяга положението им с обратна сила. Следователно той не подронва нито предимството, което са получили с тази отмяна, нито правото им на ефективни правни средства за защита.

138. Жалбоподателите продължават да бъдат в състояние ефективно да се позоват на правото на ефективни правни средства за защита в бъдеще. Ако постигнат успех по настоящата жалба, първоначалното им положение ще бъде възстановено, и ако желаят, те ще могат да поискат обезщетение за предполагаемите вреди, причинени от отменените мерки.

139. В това отношение доводът на жалбоподателите, отнасящ се до твърдението за „илюзорни“ перспективи да се получи задоволително обезщетение, е несъстоятелен. Съгласно постоянната съдебна практика искът за обезщетение предоставя достъп до правосъдие, но не е част от системата на съдебен контрол. Фактът, че той може да не е успешен, по-специално когато отмяната на незаконосъобразни ограничителни мерки може да представлява сама по себе си форма на поправяне на претърпяната неимуществената вреда [91], не означава, че съответното лице е лишено от ефективна съдебна защита [92].

140. Накрая, изглежда вероятно действителният източник на недоволството на жалбоподателите да се състои във факта, че — въпреки постановената от Общия съд отмяна в решението от 2013 г. — те продължават да бъдат обхванати от постоянни мерки за замразяване на активи от 2010 г. насам. Това обаче е следствие от *комбинирания ефект* на двата набора ограничителни мерки, приети от Съвета (разглежданите мерки в делото, довело до решението на Общия съд от 2013 г., и разглежданите в настоящото дело), и на избора на Общия съд в рамките на съдебното решение от 2013 г. да запази действието на отменените мерки въз основа на член 264, втора алинея ДФЕС [93].

90 Вж. също например решение от 21 септември 2010 г., Швеция и API/Комисия и Комисия/API (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 125 и 126).

91 Вж. в този смисъл решение от 30 май 2017 г., Safa Nicu Sepahan/Съвет (C-45/15 P, EU:C:2017:402, т. 49).

92 Вж. например решение Reynolds Tobacco и др./Комисия (C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 82—84).

93 Вж. точки 80—83 от решението на Общият съд от 2013 г.

141. Следователно, ако не беше последното решение, действието на отменените мерки щеше да изтече на датата на решението на Съда по това дело (16 септември 2013 г.). От това следва, че фактът, че жалбоподателите са били обхванати от постоянни мерки за замразяване на активи, *не* може да бъде приписан на критериите от 2013 г. Важно е да се отбележи, че жалбоподателите в нито един момент не оспорват законосъобразността на този аспект на решението на Общия съд. Струва ми се, че по този начин се оборва доводът на жалбоподателите, че Съветът е нарушил правото им на ефективни правни средства за защита.

Извод относно второто основание

142. В светлината на горепосоченото предлагам второто основание да бъде отхвърлено отчасти по същество и отчасти като недопустимо.

По третото основание: твърдяна злоупотреба с власт с приемането на критериите от 2013 г.

143. В точки 91—95 от обжалваното съдебно решение Общият съд установява, че с приемането на критериите от 2013 г. Съветът не е извършил злоупотреба с власт.

144. Жалбоподателите твърдят, че Съветът не е имал друга действителна причина да изменя критериите за включване в списъците, освен да ги насочи конкретно към тях. По-специално те оспорват констатацията на Общия съд, че възстановяването на критерия за връзка с IRISL непосредствено след като Общият съд приема в своето решение от 2013 г., че няма основание за включването на IRISL в списъците, е в съответствие с целите на ОВППС.

145. Съгласно постоянната съдебна практика даден акт е опорочен поради злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и непротиворечиви доказателства изглежда, че е бил приет с единствената или поне определяща цел да постигне различни от изложените в него цели или да избегне процедура, специално предвидена от Договора за ЕО, за да се противодейства на конкретните обстоятелства[94].

146. В настоящия случай е ясно, че преследваната от Съвета цел при приемането на критериите от 2013 г. е била да *разшири* вече съществуващите критерии за включване в списъците, така че да бъдат *обхванати допълнителни категории* лица или образувания в преследване на по-широкообхватната цел да окаже натиск върху Иран и да го принуди да преустанови чувствителните по отношение на разпространението ядрени дейности и разработването на системи за ядрено оръжие. Тази цел е в пълно съответствие с по-общите цели на Договора за ЕС относно отношенията на ЕС с останалата част от света и с ОВППС[95].

147. В този смисъл обстоятелството, че Съветът адаптира общоприложими критерии, за да обхване конкретна група образувания с оглед на постигане на тези цели по по-ефективен начин, само по себе си не е незаконно.

148. Жалбоподателите не представят никакви доказателства, които да покажат, че единствената или поне определящата цел на Съвета при приемането на критериите от 2013 г. не отговаря на описанието по-горе.

94 Вж. решение от 15 май 2008 г., Испания/Съвет (C-442/04, EU:C:2008:276, т. 49 и цитираната съдебна практика).

95 Вж. точки 67 и 68 по-горе.

149. Въпросите дали Съветът е мотивирал в достатъчна степен критериите от 2013 г. и дали те са подходящи за постигане на преследваните цели са отделни въпроси, които нямат връзка с моите изводи по отношение на твърдението за злоупотреба с власт [96].

150. Стигам до извода, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, когато е приел, че Съветът не е извършил злоупотреба с власт.

По четвъртото основание: твърдяно нарушение на правото на защита на жалбоподателите с приемането на критериите от 2013 г.

151. В точки 96—99 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че Съветът не е нарушил правото на защита на жалбоподателите при приемането на критериите от 2013 г.

152. Жалбоподателите твърдят, че тъй като IRISL е посочено изрично в критерия за връзка с IRISL и следователно това е критерий ad hominem, отнасящ се пряко до въпросното дружество, Съветът е бил длъжен да ги информира за предвидените изменения. Като не се е произнесъл в този смисъл, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото.

153. В член 41, параграф 2, буква а) от Хартата се предвижда, че всяко лице има право да бъде изслушано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него. Следователно е ясно, че тази разпоредба се отнася единствено до индивидуални мерки.

154. Съдът поддържа, че съдебната практика относно правото на изслушване не може да се транспонира в контекста на законодателна процедура, приключваща с приемането на общоприложими закони, които включват избор на икономическа политика и се прилагат за всички засегнати оператори [97]. Въпреки това в случай на актове с общо приложение за определяне на индивидуални мерки за замразяване на активи като част от ОВППС (които следователно са актове с дуалистичен характер — макар че са с общо приложение, те засягат пряко и лично обхванатите от тези мерки лица) [98], Съдът приема, че правото на изслушване на лице, обхванато от такива мерки за замразяване на активи, е напълно приложимо, така че трябва да му бъде предоставена действителна възможност да представи гледната си точка по приетите срещу него факти и доказателства [99].

155. Безспорно е, че десетте дружества не са обхванати индивидуално от критерия за връзка с IRISL. Критериите от 2013 г. са актове с общо приложение, които се прилагат към определена категория лица и образувания, определена по обективен и абстрактен начин — факт, който жалбоподателите не оспорват.

156. Въпреки че IRISL е изрично посочено в спорните мерки, не съм убедена, че то би успяло да докаже, че е пряко и индивидуално засегнато от тях, не на последно място, тъй като IRISL не излага никакви конкретни аргументи, за да покаже по какъв начин тези мерки засягат неговото положение.

96 Разгледах тези въпроси в рамките на първото основание за обжалване (вж. т. 72 и сл.).

97 Решение от 14 октомври 1999 г., Atlanta/Европейска общност (C-104/97 P, EU:C:1999:498, т. 34—38).

98 Вж. решение от 23 април 2013 г., Gbagbo и др./Съвет (C-478/11 P — C-482/11 P, EU:C:2013:258, т. 56).

99 Вж. в този смисъл решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 336).

157. Дори да успее, това не би подкрепило тезата му, тъй като в такъв случай неговото възражение за незаконосъобразност ще трябва да бъде отхвърлено като недопустим опит за заобикаляне на сроковете, предвиден в член 263, параграф 4 ДФЕС [100].

158. Макар Общият съд да е пропуснал да обсъди тази последна възможност, подобно нарушение не е от естество да повлияе върху изхода от делото и съответно да доведе до отмяната на обжалваното съдебно решение. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли четвъртото основание като недопустимо или при всички случаи по същество.

По петото основание: твърдяното засягане по непропорционален начин на основните права на жалбоподателите с приемането на критериите от 2013 г.

159. В точки 100—105 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че критериите от 2013 г. не представляват непропорционално накърняване на основните права на жалбоподателите.

160. Жалбоподателите явно твърдят, че доколкото критериите от 2013 г. не предполагат наличието на връзка между лицата, които подлежат на включване в списъците, и програмата за разпространение на ядрено оръжие, те са непропорционални. Тези критерии са причинили сериозни вреди на доброто име и стопанската дейност на жалбоподателите, поради което те представляват непропорционално ограничаване на основните им права.

161. В контекста на ограничителните мерки член 52, параграф 1 от Хартата позволява да се ограничи упражняването на признатите от нея права, при положение че съответното ограничение зачита същността на съответното основно право, и — при спазване на принципа на пропорционалност — е необходимо и действително отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес [101].

162. В настоящия случай жалбоподателите не са установили с точност основните права, на които се позовават, и не са посочили начина, с който се твърди, че тези права са били ограничени или нарушени по друг начин.

163. Единственото достатъчно точно твърдение изглежда е твърдението, с което жалбоподателите изрично оспорват констатацията на Общия съд, че спорните критерии се различават от критерия, отнасящ се до предоставянето на подкрепа за програмата за разпространение на ядрено оръжие, и следователно не налагат на Съвета да установява връзка между дейността на лицето или образуването, за което се прилагат ограничителни мерки, и разпространението на ядрено оръжие [102].

164. Вече заключих, че по принцип не е явно неподходящо Съветът да установи критерии, които се основават на обективни обстоятелства или факти, а не на индивидуалното поведение на лицата и образуванията, към които следва да се прилагат мерките за замразяване на активи [103].

100 Вж. в този смисъл решение от 16 април 2015 г., TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, т. 18). Според постоянната съдебна практика член 277 ДФЕС е израз на общ принцип, който осигурява на всяка страна — за да постигне тя отмяната на адресирано до нея решение — правото да оспори инцидентно валидността на актове, които представляват правното основание на въпросното решение, ако тази страна *не е имала право* съгласно член 263, параграф 4 ДФЕС да обжалва пряко тези актове (решение от 6 март 1979 г., Simmenthal/Комисия, 92/78, EU:C:1979:53, т. 39). Тъй като IRISL подава жалба за отмяна пред Общия съд на 7 февруари 2014 г., т.е. три месеца и 26 дни след публикуването на критериите от 2013 г. в Официален вестник, то не е спазило срока за оспорване на посочените критерии в тази жалба.

101 Вж. в този смисъл решение Kala Naft (т. 69).

102 Вж. точки 101 и 102 от обжалваното съдебно решение.

103 За общи съображения по този въпрос вж. точка 71 и сл. по-горе. Този въпрос е разгледан по-конкретно във връзка с първия критерий в точка 78 по-горе, докато в точки 82 и 83 по-горе същият е разгледан във връзка с втория критерий.

165. Ако Съдът се съгласи с мен, че тези критерии са подходящи с оглед на преследваните цели, нищо в представените пред Съда материали не сочи, че те могат да засегнат основните права на жалбоподателите по непропорционален начин.

166. Именно защото критериите от 2013 г. *не* предполагат никакво лично пряко или непряко участие на жалбоподателите в разпространението на ядрено оръжие, няма вероятност те да бъдат свързани лично с поведение, което поражда риск за международния мир и сигурност. Вследствие на това евентуалното недоверие към жалбоподателите, а оттам и накърняването на доброто име вероятно ще бъдат по-ограничени, отколкото в случай на физически лица или образувания, които ясно са идентифицирани като оказващи подкрепа за тази програма. Тъй като Съдът по принцип вече е приел, че увреждането на доброто име, както и ограниченията на свободата на упражняване на стопанска дейност и на правото на собственост на такива лица и образувания, настъпили в резултат от мерките за замразяване на активи, не са несъразмерни спрямо преследваните цели, тези доводи на жалбоподателите не могат да бъдат приети [104].

167. По отношение на останалата част съм на мнение, че доводът на жалбоподателите не отговаря на изисквания праг за достатъчна яснота и обосновка, както се изисква от съдебната практика [105].

168. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли петото основание като недопустимо или при всички случаи по същество.

Заключение относно първото основание за обжалване

169. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам първото основание за обжалване да се приеме в частта относно критерия за връзка с IRISL. Като не се е произнесъл в този смисъл, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Останалата част от първото основание за обжалване следва да се отхвърли.

170. В съответствие с това Съдът следва: i) да отмени решението на Общия съд от 17 февруари 2017 г. по съединени дела T-14/14 и T-87/14 в това отношение, ii) да обяви за недействителен критерия за връзка с IRISL, и iii) да отмени новото включване в списъците през 2013 г. в частта му, която е била основана на този критерий.

По второто основание за обжалване: отмяна на новото включване в списъците от 2013 г.

По първото основание: явни грешки в преценката при постановяването, че са изпълнени критериите за включване в списъците

171. След задълбочен анализ (т. 109—165 от обжалваното съдебно решение) Общият съд приема, че Съветът не е допуснал явна грешка в преценката, като е включил наименованията на жалбоподателите в спорните списъци с приемането на повторното вписване от 2013 г.

172. С първото си основание жалбоподателите твърдят, че с новото включване в списъците от 2013 г. Съветът им е наложил мерки за замразяване на активи, без да провери дали те са участвали в програмата за разпространение на ядрено оръжие или дали самите те представляват „настояща и бъдеща заплаха“ в рамките на тази програма. Жалбоподателите отричат да са имали

104 Във връзка с доброто име вж. решение от 7 април 2016 г., Central Bank of Iran/Съвет (C-266/15 P, EU:C:2016:208, т. 53 и 54); а във връзка със стопанската дейност вж. решение от 12 май 2016 г., Bank of Industry and Mine/Съвет (C-358/15 P, непубликувано, EU:C:2016:338, т. 55—57).

105 Вж. точка 50 по-горе.

някакви връзки с тази програма и упрекват Общия съд, че е допуснал редица грешки в своите фактически констатации. В това отношение жалбоподателите поддържат, че Общият съд не е преценил правилно доказателствената стойност на свидетелските показания, които придружават иска им пред този съд. Те добавят, че новото включване на IRISL в списъците е незаконосъобразно, тъй като при липсата на нови факти, то се основава на същите факти, на които се е позовал Съветът за включването му през 2010 г. Приписваното на IRISL поведение не е достатъчно скорошно, за да обоснове включването му.

173. Нито един от тези доводи не ми се струва убедителен.

174. Първо, Съдът се е произнесъл в контекста на критерий за „притежаван или контролиран“ субект, че причината за приемането на мярка за замразяване на активи „не е необходимо да се мотивира с обстоятелството, че *самият* притежаван или контролиран субект *участва* в ядреното разпространение“ и че следователно този критерий предполага, че Съветът може да извърши „замразяване на финансовите средства на такъв субект, *без да се проверява* дали самият той участва в ядреното разпространение“ [106].

175. Тази съдебна практика лесно може да се транспонира към други критерии, основани на обективни обстоятелства, а не на индивидуалното поведение на лицата или образуванията, към които се прилагат ограничителни мерки. От това следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото.

176. Второ, доколкото жалбоподателите твърдят по-специално че те никога не са предоставяли подкрепа за програмата за разпространение на ядрено оръжие, на практика те искат да се извърши нова преценка на фактите, без да твърдят, че Общият съд е изопачил представените му доказателства.

177. От постоянната практика на Съда следва, че единствено Общият съд е компетентен да установява фактите, освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, и да преценява тези факти. Следователно, освен в случай на изопачаване на доказателствата, които са му били представени, преценката на фактите не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда [107]. Поради това този довод трябва да се отхвърли като недопустим.

178. Трето, доколкото жалбоподателите не са съгласни с констатациите на Общия съд относно доказателствената стойност на изявленията на някои свидетели, от практиката на Съда следва, че твърдяното неспазване на правилата, приложими в областта на доказването, представлява правен въпрос, който е допустим на етапа на обжалването [108].

179. Общият съд е взел предвид факта, че тези изявления са направени от наети от IRISL лица, които изпълняват ръководни функции. Следователно той приема, че доказателствата на тези лица трябва да бъдат приравнени към собствените изявления на IRISL, особено като се има предвид, че тези изявления са направени по искане на IRISL във връзка с жалбата му пред този съд и са адресирани до последния за тази цел.

106 Вж. решение Melli Bank (т. 40 и 41) (курсивът е мой).

107 Вж. решение от 5 март 2015 г., Ezz и др./Съвет (C-220/14 P, EU:C:2015:147, т. 77).

108 Вж. по-специално решение Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, т. 44 и цитираната съдебна практика).

180. С това Общият съд правилно е приложил съдебната практика, съгласно която следва да се проверят правдоподобността и истинността на съдържащата се в даден документ информация, като по-специално се вземат предвид произходът на документа, обстоятелствата по неговото изготвяне и неговият адресат и се постави въпросът дали предвид съдържанието му посоченият документ изглежда логичен и достоверен [109]. Следователно доводът на жалбоподателите трябва да се отхвърли като неоснователен.

181. Четвърто, както правилно отбелязват жалбоподателите, основанията за новото включване в списъците от 2013 г. по същество изглеждат идентични с тези, на които Съветът се е позовал за включването на жалбоподателите през 2010 г.

182. Този факт обаче е без значение. Не ми е известна разпоредба или принцип на правото на ЕС, които биха попречили на Съвета принципно да се позове на същите факти като тези, на които се е позовал за целите на първоначалното включване в списъка, когато е взел решение да запази ограничителните мерки. Съветът не е длъжен да представя нови факти, при условие че фактите, залегнали в основата на първоначалното включване в списъка, са уместни и достатъчни за запазване на наименованието на съответното лице в списъка [110].

183. Ограничителните мерки, прилагани от Съвета с цел справяне с риска от международен тероризъм или във връзка със специфични ситуации в различни трети държави, по принцип редовно се преразглеждат. Ако Съветът не може никога да позове повторно на вече посочени основания, за да запази включването в даден списък, той би бил възпрепятстван, в голям брой случаи, да запази включването на съответните лица и образувания.

184. Въпросът дали включването в списъците през 2013 г. е законосъобразно зависи от това дали фактите, на които се е позовал Съветът за целите на това включване, са били надлежно доказани и дали са изпълнени обективните изисквания, залегнали в критериите от 2013 г.

185. Поради това Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че самото определение на критерия за нарушение на резолюциите на Съвета за сигурност предполага, че новото включване в списъците по необходимост се основава на поведение, предхождащо датата на новото вписване [111]. Освен това Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е разгледал, първо, дали IRISL действително е нарушило Резолюция 1747 (2007) на Съвета за сигурност [112], и второ, дали останалите жалбоподатели са притежавани или контролирани от IRISL, дали те са действали от негово име или дали са му предоставяли съществени услуги [113].

186. Пето, Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че за целите на новото включване в списъците от 2013 г. Съветът е имал право да се основе на събития, които са настъпили четири години по-рано, а именно през 2009 г., тъй като те са били достатъчно скорошни [114].

187. Стигам до извода, че първото основание следва да се отхвърли.

109 Вж. решение от 26 септември 2013 г., Centrotherm Systemtechnik/СХВП и centrotherm Clean Solutions (C-610/11 P, EU:C:2013:593, т. 39).

110 В зависимост от конкретните обстоятелства по случая е възможно Съветът понякога, но не винаги, да е длъжен да представи нови доказателства. Вж. в този смисъл решение от 26 юли 2017 г., Съвет/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, т. 52—54).

111 Вж. точка 117 от обжалваното съдебно решение.

112 Вж. точки 116—132 от обжалваното съдебно решение.

113 Вж. точки 135—164 от обжалваното съдебно решение.

114 Вж. точка 117 от обжалваното съдебно решение. Вж. в този смисъл решение от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 156).

По второто основание: нарушение на правото на защита на жалбоподателите в процедурата, използвана за новото им включване в списъците

188. В точки 166—181 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че Съветът не е нарушил правото на защита на жалбоподателите в процедурата, предхождаща приемането на решението за новото включване в списъците от 2013 г.

189. В рамките на второто си основание жалбоподателите твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е приел, че Съветът е нарушил правото им да бъдат изслушани, преди да приеме решението за новото включване в списъците от 2013 г. Невъзможно е Съветът да е взел предвид техните становища, тъй като решил да включи отново IRISL в спорните списъци много преди да приеме критериите от 2013 г. и преди да получи становищата на последните по писмото на Съвета, с което той информира IRISL за намерението си да го включи отново в списъците. Съветът също така е приел новото включване в списъците от 2013 г., преди да отговори на становищата на жалбоподателите и преди да им предостави документите, с които се обосновават тези мерки.

190. Първо, релевантният момент за преценка дали Съветът е спазил правото на изслушване на жалбоподателите е датата на приемането на решението за новото включване в списъците от 2013 г. Доводът на жалбоподателите, в който се посочва хипотетичен момент, в който Съветът „решава“, че ще приеме критериите от 2013 г. и новото включване в списъците от 2013 г., е основан на неподкрепени твърдения и следователно трябва да се отхвърли.

191. Второ, съгласно съдебната практика, когато Съветът издава актове за прилагането на ограничителни мерки спрямо определени лица и образувания, той е длъжен, в рамките на възможното, да уведоми съответното лице или образувание за съображенията си за издаването на акта в момента на приемането му или поне в най-кратки срокове след това, за да се позволи на тези лица или образувания да упражнят правото си на обжалване [115]. По-специално при приемането на решение за запазване на името на дадено лице или образувание в списък на лица или образувания, за които се прилагат ограничителни мерки, Съветът трябва първо да изслуша това лице или образувание, когато в решението за запазване на името му в списъка включва нови данни за него, а именно данни, които не се съдържат в първоначалното решение за включване на името му в този списък [116].

192. При анализа на съдържанието на кореспонденцията между Съвета и жалбоподателите Общият съд установява, че Съветът е изтъкнал основания, които по същество са идентични с нотифицираните на жалбоподателите във връзка с тяхното първоначално включване в списъците през 2010 г., и че съобщението отговаря на всички изисквания, които произтичат от съдебната практика, предхождаща приемането на новото включване в списъците от 2013 г. [117].

193. Накрая, противно на твърдяното от жалбоподателите, преди приемането на мерки за замразяване на активи Съветът не е длъжен да отговори на коментарите на заинтересованото лице във връзка с писмото на Съвета, с което той информира тази страна за намерението си да я включи в списък и посочва предвидените основания за това.

194. Стигам до извода, че второто основание следва да се отхвърли.

115 Вж. в този смисъл решение от 16 ноември 2011 г., Bank Melli Iran/Съвет (C-548/09 P, EU:C:2011:735, т. 47 и цитираната съдебна практика).

116 Вж. решение от 18 юни 2015 г., Ipatau/Съвет (C-535/14 P, EU:C:2015:407, т. 26). Макар тази съдебна практика да се отнася до *запазването* на ограничителните мерки, а не до *първоначалното включване в даден списък*, тя е релевантна в настоящия случай: с повторното включване в списъците от 2013 г. Съветът действително е запазил съществуващите преди това ограничителни мерки, макар че по отношение на трима жалбоподатели (IRISL, Irano Misr Shipping Co. и Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.) е направил това въз основа на нов критерий.

117 Вж. точки 170—180 от обжалваното съдебно решение.

По третото основание: нарушение на принципите на сила на пресъдено нещо, правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания и ne bis in idem, както и на правото на ефективни правни средства за защита

195. В точки 183—199 от обжалваното съдебно решение Общият съд е постановил, че с приемането на решението за новото включване в списъците от 2013 г. Съветът не е нарушил принципите на сила на пресъдено нещо, правна сигурност, защита на оправданите правни очаквания и ne bis in idem или правото на жалбоподателите на ефективни правни средства за защита.

196. В подкрепа на това основание жалбоподателите изтъкват само един довод. Те твърдят, че като е основал новото им включване в списъците през 2013 г. на същите факти като тези, които са послужили като основание за включването в списъците през 2010 г., отменено с решението на Общия съд от 2013 г., Съветът е действал в разрез на тези принципи.

197. Съветът действително се е позовал на една и съща фактическа база, за да включи жалбоподателите в списъците през 2010 г. и за новото им включване през 2013 г. Освен това, докато IRISL, Irano Misr Shipping Co. и Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. са включени в списъците въз основа на нововъведени критерии, останалите жалбоподатели са включени за втори път въз основа на критерий, който е идентичен с използвания през 2010 г.[118].

198. Вече направих извод в настоящото заключение, че принципът ne bis in idem не се прилага в контекста на ограничителни мерки[119]. Стигнах и до извода, че принципът на силата на пресъдено нещо не е пречка за Съвета да се основе на едни и същи критерии в разглежданата ситуация[120] и че за критериите за прилагане на мерки за замразяване на активи е присъщо, че те могат да се отнасят до предишно поведение или ситуация[121].

199. За пълнота ще добавя, че съгласно принципа tempus regit actum извършеният от съдилищата на ЕС съдебен контрол на законосъобразността на новото включване в списъците от 2013 г. се състои от проверка дали към 26 ноември 2013 г. изтъкнатите от Съвета фактически обстоятелства мотивират надлежно приемането на решението за новото включване в списъците през 2013 г.[122].

200. Фактът, че на 26 юли 2010 г. Съветът безуспешно се е позовал на определени факти за целите на включването в списъците през 2010 г., сам по себе си не може да му попречи да се позове законно на същите факти на 26 ноември 2013 г. с оглед на новото включване на жалбоподателите в списъците въз основа на критериите от 2013 г.

201. Освен това за мерките, приети в контекста на ОВППС, е присъщо, че те подлежат на периодично преразглеждане и могат да се прилагат многократно в следващи периоди. Такъв по-специално е случаят, когато въпреки прилаганите преди това ограничителни мерки геополитическата ситуация *не се променя* или понякога след кратко подобрение се развива в посока, обратна на преследваните цели.

118 Вж. бележка под линия 78 по-горе.

119 Вж. точка 107 и сл. по-горе.

120 Вж. точка 93 и сл. по-горе.

121 Вж. точки 117—128 по-горе.

122 Относно приложимия стандарт за съдебен контрол на материалноправната законосъобразност в това отношение вж. решение от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 119).

202. В първия случай Съветът трябва да има право да *продължи* да прилага необходимите мерки, дори ако ситуацията не се е променила, при условие че фактите, на които се основава запазването на ограничителните мерки, продължават да оправдават прилагането им към датата на тяхното приемане [123], и по-специално при условие че фактите все още са достатъчно скорошни [124]. Във втория случай Съветът трябва да бъде в състояние *да възстанови* критериите и мерките за замразяване на активи, които преди това са били отменени или временно прекратени, независимо от това дали индивидуалното положение на образуванията междувременно се е променило.

203. Тук целта на новото включване в списъците от 2013 г. е била да се продължи упражняването на натиск върху Иран и дори да се увеличи този натиск, именно защото прилаганите до този момент мерки са се оказали неефективни.

204. Правомощията на Съвета биха били ограничени по произволен и необоснован начин, ако той не беше в състояние да продължи да прилага мерките за замразяване на активи към лица или образувания, които вече са вписани в списъците, освен ако фактическото или правното положение на тези заинтересовани лица не се промени съществено по неблагоприятен начин или освен ако на Съвета не бъдат представени нови доказателства.

205. Включването в списъците през 2010 г. е отменено поради формални пороци [125]. В този контекст решението на Общия съд от 2013 г., тълкувано в светлината на принципа на силата на пресъдено нещо и на член 266 ДФЕС, само по себе си не представлява пречка за повторно включване [126]. Както Общият съд правилно е постановил, отмяната на даден акт поради формални или процесуални пороци по никакъв начин не засяга правото на институцията, която е автор на този акт, да приеме нов акт, основавайки се на същите фактически и правни обстоятелства като тези, които са в основата на отменения акт, при положение че в този случай тя спазва формалните и процесуални правила, чието нарушаване е санкционирано, и оправданите правни очаквания на заинтересуваните лица са надлежно зачетени [127]. Решение за повторно включване, прието със същите мотиви като приетите при първото включване, може да е достатъчно за обосноваване на въпросното включване, доколкото представените от Съвета доказателства подкрепят надлежно въпросните мотиви [128].

206. По-горе в настоящото заключение стигнах до извода, че фактът, че новото включване в списъците може да доведе до възстановяване на мерките за замразяване на активи въпреки отмяната на приетите преди това мерки, сам по себе си не засяга правото на жалбоподателите на ефективни правни средства за защита [129].

123 Вж. решение от 15 ноември 2012 г., Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 82).

124 Вж. съдебната практика, цитирана в бележка под линия 114 по-горе.

125 Вж. моя анализ на последиците от решението на Общия съд от 2013 г. в точки 103—106 по-горе. Следователно ситуацията се различава съществено от ситуацията, разгледана от генералния адвокат Танчев в заключението му по дело National Iranian Tanker Company/Съвет (C-600/16 P, EU:C:2018:227, т. 96—102).

126 Вж. в този смисъл решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 374).

127 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. 75, необжалвано), в което Общият съд се позовава на констатациите, направени в точка 65 от решение от 12 декември 2006 г., Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Съвет (T-228/02, EU:T:2006:384), с което Общият съд е отменил предишно включване на съответното образувание.

128 Вж. решения от 13 ноември 2014 г., Hamcho и Hamcho International/Съвет (T-43/12, непубликувано, EU:T:2014:946, т. 108, необжалвано), и от 26 октомври 2016 г., Hamcho и Hamcho International/Съвет (T-153/15, EU:T:2016:630, т. 66, необжалвано).

129 Вж. точки 140 и 141 по-горе.

207. По подобен начин след пълно преразглеждане, осъществено на тази по-късна дата, няма пречка Съветът да счете, че същите факти отговарят на критерий, различен от изтъкнатия преди това, и по този начин да обоснове повторно прилагане на мерките за замразяване на активи на новото основание [130]. В това отношение припомням, че е достатъчно поне един от изтъкнатите мотиви, считан сам по себе си за достатъчен да обоснове същото това решение, да е обоснован [131].

208. Поради това стигам до извода, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като се е произнесъл в този смисъл в точка 189 от обжалваното съдебно решение. Поради това не може да се приеме аргументът на жалбоподателите, че новото включване в списъците през 2013 г. е незаконосъобразно, тъй като е прието въз основа на същите критерии и/или на същите фактически и правни обстоятелства като включването през 2010 г.

209. Другите доводи на жалбоподателите представляват абстрактно излагане на основанията за обжалване и следователно не отговарят на изискванията за допустимост [132]. Поради това стигам до извода, че третото основание следва да се отхвърли.

По четвъртото основание: нарушение на принципа на пропорционалност

210. В подкрепа на своето основание относно твърдяното нарушение на принципа на пропорционалност жалбоподателите поддържат, че Общият съд не е проверил дали тяхното включване в списъците е пропорционално на преследваните цели. Те твърдят, че включването им в списъците е непропорционално, тъй като не се основава на поведение, свързано с програмата за разпространение на ядрено оръжие, или на връзка с иранското правителство. Освен това те явно твърдят, че поради това Общият съд погрешно е приел в точка 209 от обжалваното съдебно решение, че отражението върху техните добро име и стопанска дейност не било непропорционално.

211. Нито един от тези доводи не ми се струва убедителен.

212. Общият съд правилно се е позовал на постоянната съдебна практика, съгласно която принципът на пропорционалност изисква приложените с разпоредба на правото на Съюза мерки да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане [133].

213. При разглеждането на пропорционалността на мерките за замразяване на активи е важно да се имат предвид тяхната цел и контекстът, в който са приети.

214. Разгледах подробно целите на разглежданите мерки по-горе в настоящото заключение [134].

130 Вж. по аналогия решение от 6 март 2003 г., Interporc/Комисия (C-41/00 P, EU:C:2003:125, т. 31). Това следва от факта, че отменяният акт се заличава от правния ред и авторът на въпросния акт се поставя в първоначалната ситуация с оглед на приемането на заместващ акт.

131 Вж. решение от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 119). Вж. също решение от 14 март 2017 г., Bank Tejarat/Съвет (T-346/15, непубликувано, EU:T:2017:164, т. 38).

132 Вж. точка 50 по-горе.

133 Вж. решение от 15 ноември 2012 г., *Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa* (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 122).

134 Вж. точки 67 и 68 по-горе.

215. Що се отнася до контекста им, тези мерки са част от отговора на ЕС на многобройните доклади на Международната агенция за атомна енергия и големия брой резолюции на Съвета за сигурност. Те са приемани постепенно. Всяка следваща мярка е обоснована с позоваване на неуспеха на приетите преди това мерки. От този подход, при който накърняването на правата е постепенно, в зависимост от ефективността на мерките, става ясно, че пропорционалността на последните е по принцип доказана [135].

216. Освен това по-горе в настоящото заключение разгледах отражението на мерките върху доброто име и стопанската дейност на жалбоподателите [136].

217. Противно на твърденията на жалбоподателите, Общият съд е разгледал обстойно всеки от тези елементи [137].

218. Жалбоподателите не посочват доводи, с които да може да се установи, че предвид тяхното особено положение или характеристики спорните мерки за замразяване на активи са ги засегнали в непропорционална степен и че следователно цитираната съдебна практика в точка 215 по-горе следва да бъде разграничена от настоящия случай и да не се прилага към тях.

219. На последно място, по-горе в настоящото заключение вече стигнах до извода, че Съветът може законно да установи критерии за включване в даден списък, които не изискват наличие на пряка връзка между жалбоподателите и програмата за разпространение на ядрено оръжие или иранското правителство [138]. Поради това при прилагането на тези критерии Съветът по дефиниция не е бил длъжен да проверява дали самото лице или образувание допринася за рисковете, към преодоляването на които са насочени тези критерии [139]. Следователно Общият съд не може да бъде упрекнат за това, че е ограничил контрола си на законосъобразността на новото включване в списъците от 2013 г. до обективната проверка за това дали жалбоподателите отговарят на съответните критерии.

220. Стигам до извода, че четвъртото основание следва да се отхвърли.

221. Следователно второто основание за обжалване трябва да се отхвърли в неговата цялост.

По съдебните разноски

222. С оглед на всичко гореизложено считам, че Съдът следва да приеме първото основание за обжалване в частта относно изискването за връзка с IRISL, посочен в критериите от 2013 г. В съответствие с това новото включване в списъците от 2013 г. следва да бъде отменено в частта му, която се отнася до десетте дружества.

223. Самото IRISL е загубила страна по смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда във връзка с член 184, параграф 1 от Процедурния правилник и поради това трябва да бъде осъдено да понесе направените от него съдебни разноски. Останалите жалбоподатели са спечелили делото страни по смисъла на тези разпоредби.

135 Вж. решение Kala Naft (т. 126).

136 Вж. точка 159 и сл. по-горе.

137 Що се отнася до *контекста* на мерките, вж. точки 63, 66 и 67 от обжалваното съдебно решение; по отношение на *целите*, които се преследват с разглежданите мерки, вж. точки 68—71 и 74—76; що се отнася до принципа на пропорционалност като цяло, вж. точки 72, 73 и 77; и на последно място, що се отнася до твърдението за непропорционално отражение на разглежданите мерки върху собствеността и стопанската дейност на жалбоподателите, вж. точки 204—210 от обжалваното съдебно решение.

138 Вж. точки 174 и 175 по-горе.

139 По аналогия вж. в този смисъл решение Melli Bank (т. 77—80), където Съдът подчертава, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е пристъпил към такава *допълнителна проверка*, за да установи „дали [...] е твърде вероятно на [образуването, което отговаря на проверката за притежание] да се наложи да заобиколи последиците от приетите срещу неговото дружество майка мерки“.

224. Съветът печели делото по отношение на IRISL, но губи по отношение на останалите десет дружества. Предлагам съгласно член 138, параграфи 1 и 3 във връзка с член 184, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Съветът да бъде осъден да заплати всички направени от него съдебни разноски в допълнение към съдебните разноски на десетте дружества.

225. В съответствие с член 140, параграф 1 във връзка с член 184, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда Комисията, която е встъпила страна в подкрепа на Съвета, следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

Заключение

226. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда:

– да уважи първото основание за обжалване в частта му относно критерия, свързан с лица и образувания: i) притежавани или контролирани от IRISL, ii) действащи от името на IRISL, или iii) предоставящи съществени услуги на IRISL, предвиден в член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и в член 23, параграф 2, буква д) от Регламент № 267/2012,

– да отмени в това отношение решението на Общия съд от 17 февруари 2017 г. по съединени дела T-14/14 и T-87/14,

– да обяви този критерий за недействителен,

– да отмени Решение 2013/685/ОВППС на Съвета от 26 ноември 2013 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС и Регламент за изпълнение (ЕС) № 1203/2013 на Съвета от 26 ноември 2013 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 267/2012, доколкото се отнася до жалбоподателите, различни от Islamic Republic of Iran Shipping Lines,

– да отхвърли като неоснователна жалбата в останалата ѝ част,

– да осъди Islamic Republic of Iran Shipping Lines да понесе направените от него съдебни разноски,

– да осъди Съвета да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на жалбоподателите, различни от Islamic Republic of Iran Shipping Lines, както и

– да осъди Комисията да понесе направените от нея съдебни разноски.