Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (veliko vijeće)

11. rujna 2024.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja kojim se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine – Zamrzavanje financijskih sredstava – Popis osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuje zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora – Uvrštavanje tužiteljevih imena na popis – Obveza prijave financijskih sredstava ili gospodarskih izvora koji pripadaju tužiteljima, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom – Obveza suradnje s nadležnim nacionalnim tijelom – Sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja – Članak 9. stavci 2. i 3. Uredbe (EU) br. 269/2014 – Tužba za poništenje – Procesna legitimacija – Izravan utjecaj – Regulatorni akt koji ne podrazumijeva provedbene mjere – Pravni interes – Dopuštenost – Zlouporaba ovlasti – Ovlasti Vijeća – Proporcionalnost – Pravna sigurnost”

U predmetu T-644/22,

Gennady Nikolajevič Timčenko, sa stalnom adresom u Ženevi (Švicarska),

Elena Petrovna Timčenko, sa stalnom adresom u Ženevi,

koje zastupaju S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin i J. Bastien, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupa M. Bishop, u svojstvu agenta, uz asistenciju B. Maingaina i A. Vandeveldea, odvjetnici,

tuženik,

koje podupire

Europska komisija, koju zastupaju H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea i L. Puccio, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (veliko vijeće),

* Jezik postupka: francuski

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, S. Papasavvas, D. Spielmann, M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth (izvjestitelj) i S. L. Kalėda, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 11. siječnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a tužitelji, Gennady Nikolajevič Timčenko i Elena Petrovna Timčenko, u biti zahtijevaju poništenje članka 1. točke 4. Uredbe Vijeća (EU) 2022/1273 od 21. srpnja 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 269/2014 o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 194, str. 1., u daljnjem tekstu: pobijana uredba), u dijelu u kojem se njime mijenja članak 9. Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6. i ispravak SL 2014., L 121, str. 60.) unošenjem u taj članak obveza prijavljivanja financijskih sredstava i suradnje s nadležnim tijelima u tom pogledu (članak 9. stavak 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen) i izjednačavanjem nepoštovanja tih obveza sa zaobilaženjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava (članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen) (u daljnjem tekstu: pobijane odredbe).

Okolnosti spora

2 G. N. Timčenko poslovni je čovjek koji je u braku s E. P. Timčenko. Oboje su tužitelja ruski i finski državljani.

3 U ožujku 2014. Ruska Federacija je sebi pripojila Autonomnu Republiku Krim, kao i grad Sevastopolj te od tada provodi kontinuirana djelovanja destabilizacije u istočnoj Ukrajini. Proruski separatistički pokreti istodobno su ušli u oružane sukobe s ukrajinskom vladom u regijama Donjeck i Lugansk.

4 Vijeće Europske unije 17. ožujka 2014. donijelo je, osobito na temelju članka 29. UEU-a, Odluku 2014/145 (ZVSP) o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.). Istog je dana na temelju članka 215. UFEU-a donijelo Uredbu br. 269/2014. U narednim su danima ruske oružane snage provele ratne operacije u cijeloj Ukrajini koje su se nastavile do današnjeg dana.

5 Predsjednik Ruske Federacije potpisao je 21. veljače 2022. uredbu kojom se priznaje neovisnost i suverenitet samoproglašene „Donjecke Narodne Republike” i „Luhanske Narodne Republike” te je ruskim oružanim snagama naredio razmještanje na ta područja.

6 Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: visoki predstavnik) objavio je 22. veljače 2022. izjavu u ime Europske unije u kojoj je osudio ta djelovanja jer je riječ o teškom kršenju međunarodnog prava. Najavio je da će Unija odgovoriti na ta najnovija kršenja međunarodnog prava Ruske Federacije hitnim donošenjem dodatnih mjera ograničavanja.

7 U tom kontekstu, Vijeće je donijelo više paketa mjera ograničavanja. Imena tužiteljâ dodana su na popise osoba, subjekata i tijela na koje se primjenjuju mjere ograničavanja navedene u Prilogu Odluci 2014/145 i Prilogu I. Uredbi br. 269/2014, kad je riječ o G. N. Timčenku, 28. veljače 2022. donošenjem Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/337 od 28. veljače 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 59, str. 1. i ispravak SL 2022., L 67, str. 112.) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/336 o provedbi Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 58, str.1. i ispravak SL 2022., L 67, str. 113.) i, kad je riječ o E. P. Timčenko, 8. travnja 2022. donošenjem Odluke Vijeća (ZVSP) 2022/582 od 8. travnja 2022. o izmjeni Odluke 2014/145/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijalna cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2022., L 110, str. 55. i ispravci SL 2023., L 39, str. 65. i SL 2023./90041, L) i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2022/581 o provedbi Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 110, str. 3. i ispravci SL 2023., L 39, str. 64. i SL 2023./90040, L, a zatim su naknadno zadržana na tim popisima. Te mjere ograničavanja bile su predmet tužbi za poništenje pred Općim sudom (predmeti T-252/22, Timčenko/Vijeće i T-361/22, Timčenko/Vijeće).

8 Na dan donošenja akata navedenih u točki 7. ove presude, članak 2. Uredbe br. 269/2014 glasio je kako slijedi:

„1. Zamrzavaju se sva sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju fizičkim osobama ili s njima povezanim fizičkim ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima kako su navedene u Prilogu I. te koji su u njihovu vlasništvu odnosno posjedu ili pod njihovim nadzorom.

2. Nikakva sredstva ili gospodarski izvori ne stavljaju se na raspolaganje, izravno ili neizravno, u ili za korist fizičkih osoba ili s njima povezanih fizičkih ili pravnih osoba, subjekata ili tijela navedenih u Prilogu I.”

9 Članak 8. stavak 1. te uredbe predviđao je sljedeće:

„1. Ne dovodeći u pitanje mjerodavna pravila o izvješćivanju, povjerljivosti i profesionalnoj tajni, fizička ili pravna osoba, subjekt ili tijelo:

(a) nadležnom tijelu države članice u kojoj boravi ili ima sjedište odmah priopćuje sve informacije koje bi mogle olakšati provedbu ove Uredbe, primjerice informacije o računima i zamrznutim iznosima u skladu s člankom 2. i te informacije izravno ili preko države članice prosljeđuje Komisiji; i

(b) surađuje s nadležnim tijelom u svakoj provjeri takvih informacija.”

10 Članak 9. navedene uredbe propisivao je da „[se zabranjivalo] svjesno i namjerno sudjelovanje u djelatnostima čiji je cilj ili učinak izbjegavanje mjera iz članka 2.”.

11 Članak 15. te uredbe određivao je kako slijedi:

„1. Države članice utvrđuju pravila o kaznama koje se primjenjuju na povrede odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Propisane kazne moraju biti učinkovite, proporcionalne i s učinkom odvraćanja.

2. Države članice nakon stupanja na snagu ove Uredbe odmah obavješćuju Komisiju o pravilima iz stavka 1. te o svim naknadnim izmjenama."

12 Vijeće je 3. lipnja 2022. donijelo Uredbu (EU) 2022/880 o izmjeni Uredbe br. 269/2014 (SL 2022., L 153, str. 75.) smatrajući, među ostalim, da je potrebno pojasniti i ojačati odredbe o nacionalnim sankcijama koje se izriču u slučaju kršenja mjera predviđenih navedenom uredbom (druga uvodna izjava Uredbe 2022/880).

13 Članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014 tako je izmijenjen kako slijedi:

„Države članice utvrđuju pravila o sankcijama, uključujući, prema potrebi, kaznene sankcije, koje se primjenjuju na kršenja odredaba ove Uredbe i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće. Države članice predviđaju i odgovarajuće mjere oduzimanja imovinske koristi ostvarene takvim kršenjima."

14 Vijeće je 21. srpnja 2022., osobito na temelju članka 29. UEU-a, donijelo Odluku (ZVSP) 2022/1272 o izmjeni Odluke 2014/145 (SL 2022., L 193, str. 219. i ispravak SL 2022., L 204, str. 18.). Tom odlukom uvelo je nova odstupanja od zamrzavanja imovine i zabrane stavljanja na raspolaganje sredstava i gospodarskih resursa osobama i subjektima uvrštenima na popis.

15 Istog je dana pobijana uredba donesena osobito na temelju članka 215. UFEU-a. U petoj uvodnoj izjavi te uredbe pojašnjava se sljedeće:

„Kako bi se osigurala učinkovita i ujednačena provedba Uredbe (EU) br. 269/2014 i s obzirom na sve veću kompleksnost shema za izbjegavanje sankcija kojima se ta provedba otežava, potrebno je obvezati osobe i subjekte uvrštene na popis koji imaju imovinu koja je pod jurisdikcijom države članice da tu imovinu prijave i da surađuju s nadležnim tijelom prilikom provjere tog prijavljivanja. Također je primjereno postrožiti odredbe o obvezama prijavljivanja za subjekte iz Unije kako bi se spriječilo kršenje i zaobilaženje zamrzavanja imovine. Nepoštovanje te obveze predstavljalo bi zaobilaženje zamrzavanja imovine te bi podlijegalo sankcijama ako su prema primjenjivim nacionalnim pravilima i postupcima ispunjeni uvjeti za takve sankcije."

16 Pobijanom uredbom izmijenjena je Uredba br. 269/2014 tako što su u njezinu članku 1. točkama 1. do 3. predviđena odstupanja predviđena Odlukom 2022/1272. U članku 1. točki 4. te uredbe predviđeno je da se članak 9. Uredbe br. 269/2014 zamjenjuje sljedećim:

„Članak 9.

1. Zabranjuje se svjesno i namjerno sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera iz članka 2.

2. Fizičke ili pravne osobe, subjekti ili tijela navedeni u Prilogu I.:

(a) prijavljuju prije 1. rujna 2022. ili u roku od šest tjedana od datuma uvrštenja na popis iz Priloga I., ovisno o tome što je kasnije, sredstva ili gospodarske izvore pod jurisdikcijom države članice koji im pripadaju, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom, nadležnom tijelu države članice u kojoj se ta sredstva ili gospodarski izvori nalaze; i

(b) surađuju s nadležnim tijelom prilikom svake provjere takvih informacija.

3. Nepoštovanje stavka 2. smatra se sudjelovanjem, kako je navedeno u stavku 1., u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera iz članka 2.

[…]”

Zahtjevi stranaka

17 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi članak 9. stavke 2. i 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom.

– naloži Vijeću snošenje troškova.

18 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužiteljima da snose troškove.

19 Europska komisija zahtijeva da se tužba odbaci kao nedopuštena ili, podredno, odbije kao neosnovana.

O pravu

Dopustivost tužbe

20 Vijeće, koje podupire Komisija, ističe nedopuštenost tužbe zbog toga što tužitelji nemaju pravni interes ni aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijanih odredbi, što tužitelji osporavaju.

21 Kad je riječ o nepostojanju aktivne procesne legitimacije, što valja najprije analizirati, Vijeće, koje podupire Komisija, ističe da pobijane odredbe ne ispunjavaju uvjete iz članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

22 U tu svrhu Vijeće navodi, među ostalim i u biti, da tužitelji nisu dokazali da pobijane odredbe nisu predmet provedbenih mjera.

23 Tužitelji osporavaju te argumente.

24 U skladu s člankom 263. četvrtim stavkom UFEU-a svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u prvom i drugom stavku tog članka pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi (prvi dio rečenice) ili koji se izravno i osobno odnosi na nju (drugi dio rečenice) te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere (treći dio rečenice).

25 Uvjet prema kojem se pobijani akt mora izravno odnositi na tužitelja propisan je na istovjetan način u drugom i trećem dijelu rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a i, prema sudskoj praksi, on mora imati isto značenje u svakom od tih dijelova rečenice (vidjeti u tom smislu presude 12. srpnja 2022., Nord Stream 2/Parlament i Vijeće, C-348/20 P, EU:C:2022:548, t. 73.). Prema ustaljenoj sudskoj praksi, uvjet prema kojem se mjera koja je predmet tužbe mora izravno odnositi na fizičku ili pravnu osobu zahtijeva ispunjenje dvaju kumulativnih kriterija, odnosno da osporavana mjera, s jedne strane, izravno proizvodi učinke na pravni položaj te osobe i, s druge strane, da ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu jer je ta provedba u potpunosti automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije, bez primjene drugih posrednih pravila (vidjeti presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj treće države), C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 61. i navedenu sudsku praksu; presuda od 13. rujna 2018., Rosneft i dr./Vijeće, T-715/14, neobjavljenu, EU:T:2018:544, t. 65.).

26 Usto, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, izraz „koji ne podrazumijevaju provedbene mjere” u smislu trećeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a valja tumačiti s obzirom na cilj te odredbe, koji je, kao što to proizlazi iz njezina nastanka, izbjegavanje toga da pojedinac bude prisiljen prekršiti pravo kako bi ostvario pristup sudu. Međutim, ako određeni regulatorni akt proizvodi izravne učinke na pravni položaj fizičke ili pravne osobe, a da pritom ne zahtijeva provedbene mjere, ta bi osoba mogla biti lišena djelotvorne sudske zaštite ako pred sudom Unije ne raspolaže pravnim lijekom radi osporavanja zakonitosti tog regulatornog akta. Doista, bez postojanja provedbenih mjera fizička ili pravna osoba, iako se akt o kojem je riječ izravno odnosi na nju, mogla bi ostvariti sudski nadzor tog akta jedino na način da se, nakon što prekrši odredbe navedenog akta, pozove na njihovu nezakonitost u okviru postupaka pred nacionalnim sudovima na čije je pokretanje ovlaštena (presude od 19. prosinca 2013., Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, t. 27., i od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci, C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 58.). Osim toga, Sud je u više navrata presudio da se, radi ocjene podrazumijeva li regulatorni akt provedbene mjere, potrebno usredotočiti na položaj osobe koja se poziva na pravo na pokretanje postupka na temelju posljednjeg dijela rečenice članka 263. četvrtog stavka UFEU-a (vidjeti presudu od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

27 U ovom slučaju pobijane su odredbe regulatorne prirode u smislu članka 263. četvrtog stavka posljednjeg dijela rečenice UFEU-a jer imaju opću primjenu i jer su donesene na temelju članka 215. UFEU-a, u skladu s nezakonodavnim postupkom predviđenim tom odredbom (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj treće države), C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 92.).

28 Usto, pobijane odredbe odnose se na fizičke ili pravne osobe, subjekte ili tijela uvrštene na popis iz Priloga I. Uredbi br. 269/2014, kako je izmijenjena.

29 Međutim, prilikom podnošenja njihove tužbe, imena tužiteljâ nalazila su se u tom Prilogu I. i to od donošenja Provedbene uredbe 2022/336 kad je riječ o G. N. Timčenku te od donošenja Provedbene uredbe 2022/581 kad je riječ o E. P. Timčenko (vidjeti točku 7. ove presude).

30 Stoga od 21. srpnja 2022., dana stupanja na snagu pobijane uredbe, tužitelji su podlijegali predmetnim obvezama, odnosno obvezi da svoja financijska sredstva ili gospodarske izvore prijave prije 1. rujna 2022. te obvezi suradnje s nadležnim nacionalnim tijelima na temelju članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen. Nadalje, u skladu s člankom 9. stavkom 3. te iste uredbe, nepoštovanje navedenih obveza kvalificirano je kao sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja zamrzavanja financijskih sredstava.

31 Stoga valja utvrditi da pobijane odredbe izravno utječu na tužitelje jer izravno proizvode učinke na njihov pravni položaj. Naime, obveze prijave i suradnje, kao i učinci nepoštovanja tih obveza, primjenjuju se na tužitelje kao na osobe uvrštene na popis iz Priloga I. Uredbi br. 269/2014 od trenutka stupanja na snagu navedenih odredaba. Usto, primjena tih odredbi na tužitelje ne zahtijeva donošenje nikakve provedbene mjere na razini Unije ili država članica, što je Vijeće priznalo na raspravi, i ne ostavlja nikakvu diskrecijsku ovlast adresatima koji su zaduženi za njezinu provedbu, tako da one potpuno automatski utječu na pravni položaj tužiteljâ.

32 Iz toga slijedi da pobijane odredbe predstavljaju regulatorne akte koji se izravno odnose na tužitelje i ne podrazumijevaju provedbene mjere u smislu primjenjive sudske prakse.

33 Upućivanje Vijeća na presudu od 28. siječnja 2016., Azarov/Vijeće (T-332/14, neobjavljena, EU:T:2016:48, t. 59. i 60.) i nedopuštenost tužbe o kojoj je bila riječ u toj presudi zbog nepostojanja izravnog utjecaja na tužitelja ne pobijaju to utvrđenje. Naime, u navedenoj presudi tužba je bila usmjerena, među ostalim, protiv akata kojima su izmijenjeni kriteriji za određivanje zamrzavanja financijskih sredstava osoba odgovornih za zloupotrebu ukrajinskih državnih sredstava. Presuđeno je da je tužba nedopuštena jer je bila usmjerena protiv navedenih akata, s obzirom na to da su ti akti u biti proizvodili pravne učinke samo u pogledu općenito i apstraktno određenih kategorija osoba i subjekata te se nisu odnosili ni osobno ni izravno na tužitelja u tom predmetu.

34 U ovom slučaju, suprotno tomu, pobijane odredbe izravno i trenutačno proizvode učinke na pravni položaj tužiteljâ, a da se pritom ne zahtijeva da tijela zadužena za provedbu navedenih obveza donesu provedbene mjere. Stoga, postoji opasnost da se tužitelje liši djelotvorne sudske zaštite ako ne bi raspolagali pravnim sredstvom pred sudom Unije kako bi doveli u pitanje zakonitost pobijanih odredaba.

35 Stoga tužitelji imaju aktivnu procesnu legitimaciju za poništenje pobijanih odredaba.

36 Kao drugo, kad je riječ o nepostojanju pravnog interesa, Vijeće ističe da tužitelji nisu dokazali takav interes jer su ispunili svoju obvezu prijave pred nadležnim nacionalnim tijelima. Kad je riječ o argumentu tužitelja da nisu zaštićeni od sankcija nacionalnih tijela, Vijeće navodi da se pozivaju na buduću i hipotetsku situaciju.

37 Tužitelji osporavaju tu argumentaciju.

38 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, tužba za poništenje koju podnosi fizička ili pravna osoba dopuštena samo pod pretpostavkom da tužitelj ima interes da pobijani akt bude poništen. Taj interes pretpostavlja da poništenje odnosnog akta može samo po sebi imati pravne posljedice i da tužba tako može svojim rezultatom donijeti korist osobi koja ju je podnijela (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2014., Stichting Woonlinie i dr./Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, t. 54. i navedenu sudsku praksu i rješenje od 18. siječnja 2023., Seifert/Vijeće, T-166/22, neobjavljeno, EU:T:2023:13, t. 22. i navedenu sudsku praksu). Tužiteljev pravni interes mora postojati i biti stvaran i ne smije se odnositi na buduću i hipotetsku situaciju (vidjeti presudu od 17. rujna 2015., Mory i dr./Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, t. 56. i navedena sudska praksa).

39 U ovom slučaju, neovisno o činjenici jesu li tužitelji ili druge osobe prijavili ili zamrznuli predmetna financijska sredstva ili gospodarske izvore i, ovisno o slučaju, surađivali s nadležnim tijelima, tužitelji zadržavaju interes za poništenje pobijanih odredbi kojima im se nalažu obveze prijave i suradnje, a čije ih nepoštovanje može dovesti do teških posljedica. Naime, pravni interes ne prestaje postojati zato što je tužitelj ispunio obveze koje osporava (vidjeti u tom smislu presude od 19. rujna 1985., Hoogovens Groep/Komisija, 172/83 i 226/83, EU:C:1985:355, t. 19. i od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, t. 55. do 65.), ni zato što ih je izvršila treća osoba (vidjeti u tom smislu presude od 6. ožujka 1979., Simmenthal/Komisija, 92/78, EU:C:1979:53, t. 32.). Slijedom toga, pravni interes tužitelja postoji te oni ne moraju dokazivati da su povrijedili svoje obveze.

40 Usto, nesporno je da poštovanje obveze prijavljivanja ne dovodi do prestanka svih obveza propisanih tim člankom. Naime, jednom kada se financijska sredstva ili gospodarski izvori prijave nadležnom nacionalnom tijelu, članak 9. stavak 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, obvezuje osobe koje su prijavile financijska sredstva ili gospodarske izvore koji im pripadaju, u njihovu su vlasništvu, posjedu ili pod njihovom kontrolom da surađuju s tim nacionalnim tijelom radi svake provjere. Iz toga proizlazi da tužitelji zadržavaju postojeći i stvarni pravni interes za postupanje protiv odredaba članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/20124, kako je izmijenjen.

41 Kad je riječ o odredbama članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, kvalifikacija sudjelovanja u zaobilaženju mjera ograničavanja koje one propisuju sastavni je dio obveza iz članka 9. stavka 2. te uredbe, tako da tužitelji imaju opravdan postojeći i stvarni interes za pokretanje postupka protiv tih odredaba.

42 S obzirom na elemente navedene u točkama 39. do 41. ove presude, valja zaključiti da tužitelji imaju postojeći i stvaran pravni interes za pokretanje postupka protiv pobijanih odredbi i da je stoga ova tužba dopuštena.

Meritum

43 Tužitelji ističu četiri tužbena razloga, prvi, koji se temelji na nepostojanju pravne osnove, drugi na zlouporabi ovlasti, treći na povredi načela proporcionalnosti i četvrti na povredi načela pravne sigurnosti.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji se na nepostojanju pravne osnove

44 Prvi tužbeni razlog sastoji se od dvaju dijelova, a prvi dio temelji se na povredi članaka 24., 29. i 40. UEU-a, a drugi na povredi članka 40. UEU-a i članka 83. stavka 1. UFEU-a.

– *Prvi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članaka 24., 29. i 40. UEU-a*

45 Prvim dijelom prvog tužbenog razloga tužitelji ističu da je Vijeće donošenjem članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, prekoračilo ovlasti koje su mu dodijeljene na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a te da je time povrijedilo članak 24. stavak 2. UEU-a i članke 29. i 40. UEU-a.

46 U tom smislu, kao prvo, tužitelji tvrde da, s obzirom na to da Odluka 2014/145 ne predviđa obveze prijave i suradnje predviđene člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, te obveze ne predstavljaju mjere potrebne za provedbu Odluke 2014/145. Takve se obveze stoga ne mogu smatrati mjerama „provedbe” te odluke.

47 Dodaju da se ni te obveze prijavljivanja i suradnje ne mogu smatrati pukim „modalitetima” mjera ograničavanja. Naime, navedene obveze dodaju se mjerama ograničavanja radi njihove provedbe ili izvršenja te se njihova povreda smatra sudjelovanjem u zaobilaženju mjera na temelju članka 9. stavka 3. te uredbe, što drugi sustavi mjera ograničavanja ne predviđaju.

48 Konkretno, tužitelji navode da na temelju članka 29. UEU-a ništa ne opravdava to što je Vijeće donijelo te obveze, s obzirom na to da je, prije pobijane uredbe, članak 8. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom Vijeća (EU) br. 476/2014 od 12. svibnja 2014. (SL 2014., L 137, str. 1.), već predviđao obveze prijave i suradnje, koje su bile manje stroge u pogledu rokova i sankcija.

49 Kao drugo, tužitelji navode da ne poriču da je točno da Vijeće na temelju članka 26. UEU-a ima nadležnost u području provedbe zajedničke vanjske i sigurnosne politike (u daljnjem tekstu: ZVSP). Tužitelji dodaju da, suprotno tvrdnji Vijeća, članak 2. stavak 2. UFEU-a ne dodjeljuje toj instituciji ovlast za donošenje provedbenih mjera za mjere ograničavanja, iako članak 24. stavak 2. UEU-a predviđa da je provedba ZVSP-a, osobito, dodijeljena državama članicama. Iz toga zaključuju da je Vijeće donošenjem spornih obveza povrijedilo ključ podjele nadležnosti utvrđen člankom 40. UEU-a, s obzirom na to da nije na toj instituciji da odlučuje o načinu na koji će se mjere ograničavanja izvršavati na državnom području država članica.

50 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

51 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a, ZVSP podliježe posebnim pravilima i postupcima te „utvrđuju ga i provode Europsko vijeće i Vijeće, odlučujući jednoglasno, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno”. Usto, tu politiku provode visoki predstavnik i države članice, u skladu s Ugovorima. U skladu s člankom 29. UEU-a, „Vijeće donosi odluke koje utvrđuju pristup Unije pojedinom pitanju zemljopisne ili tematske naravi”.

52 Mjere ograničavanja donose se, u okviru ZVSP-a, odlukom Vijeća donesenom jednoglasno na temelju članka 29. UEU-a, a njihova se provedba, u okviru UFEU-a, provodi uredbom koju na temelju članka 215. UFEU-a donosi Vijeće kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog visokog predstavnika i Komisije. S jedne strane, članak 215. stavak 1. UFEU-a odnosi se na to da Vijeće donosi mjere potrebne za prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, kako je predviđeno odlukom donesenom u skladu s poglavljem 2. glave V. UEU-a. S druge strane, članak 215. stavak 2. UFEU-a propisuje da Vijeće može usvojiti mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata kada je to predviđeno odlukom donesenom u skladu s poglavljem 2. glave V. UEU-a.

53 Prema sudskoj praksi, iz članaka 24. i 29. UEU-a proizlazi da Vijeće u pravilu, u pogledu odluka u području ZVSP-a, jednoglasno odlučuje o utvrđivanju predmeta mjera ograničavanja koje Unija donosi u području ZVSP-a. Vodeći računa o širokom opsegu ciljeva i svrha ZVSP-a, kako su navedeni u članku 3. stavku 5. i članku 21. UEU-a te u posebnim odredbama koje se odnose na ZVSP, osobito u člancima 23. i 24. UEU-a, Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast pri definiranju tog predmeta (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 88.).

54 Kad je riječ o članku 215. UFEU-a, koji povezuje ciljeve UEU-a u području ZVSP-a i djelovanje Unije koje uključuje gospodarske mjere koje ulaze u područje primjene UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 59.), on omogućuje da Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog Visokog predstavnika i Komisije, donosi propise radi provedbe mjera ograničavanja ako one ulaze u područje primjene UFEU-a, kao i osobito radi osiguranja njihove ujednačene primjene u svim državama članicama (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 89. i 90.).

55 Tako se odlukama donesenima na temelju članka 29. UEU-a utvrđuje stajalište Unije u pogledu mjera ograničavanja koje treba donijeti, dok su uredbe donesene na temelju članka 215. UFEU-a, s obzirom na svoje ciljeve i sadržaj, povezane s navedenim odlukama i predstavljaju instrument koji im daje učinak na razini Unije (vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2012., Parlement/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 72. i 76., i od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 90.).

56 U ovom slučaju pobijane odredbe donesene su na temelju članka 215. UFEU-a i, konkretnije, članka 215. stavka 2. UFEU-a, kao što to uostalom priznaju glavne stranke.

57 Valja podsjetiti na to da su, u skladu s petom uvodnom izjavom pobijane uredbe, pobijane odredbe donesene kako bi se spriječila „[…] sve veća složenost sustava [koji] omogućuju izbjegavanje sankcija i koji sprečavaju provedbu [mjera ograničavanja]”. Stoga, kako bi se osigurala učinkovita i ujednačena provedba te uredbe, Vijeće je naglasilo potrebu da se „obveže osobe i subjekte uvrštene na popis koji imaju imovinu koja je pod jurisdikcijom države članice da tu imovinu prijave i da surađuju s nadležnim tijelom prilikom provjere tog prijavljivanja”.

58 U tom pogledu Vijeće je istaknulo, s jedne strane, da u usporedbi sa sustavima mjera ograničavanja provedenima s obzirom na postojeću situaciju u drugim zemljama, broj osoba na koje se odnose mjere ograničavanja donesene u okviru sustava koji se odnosi na stanje u Ukrajini nikada nije bio tako velik i, s druge strane, da su te mjere ograničavanja bile predmet zaobilaženja, odnosno povreda, kako bi se izbjegla njihova učinkovita primjena. Štoviše, kao što to proizlazi iz diskusije na raspravi, donošenje predmetnih obveza bilo je tim više opravdano jer je prije toga mali broj država članica donio nacionalne odredbe koje predviđaju takve obveze, osobito obvezu prijave financijskih sredstava ili gospodarskih izvora koji pripadaju, u vlasništvu su, posjedu ili pod kontrolom određenih osoba.

59 Iz toga proizlazi da su u predmetnom slučaju obveze prijave i suradnje bile uvedene kako bi se osigurala ujednačena primjena Uredbe br. 269/2014 na području Unije i onemogućile strategije zaobilaženja mjera ograničavanja, koje su bile moguće, osobito, primjenom složenih pravnih i financijskih sustava.

60 Stoga, budući da su mjere predviđene člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, povezane s Odlukom 2014/145 jer na razini Unije mogu osigurati učinkovitu i ujednačenu provedbu mjera ograničavanja predviđenih tom odlukom, valja odbiti argument tužitelja da one povređuju članak 215. stavak 2. UFEU-a jer nisu nužne i ne bi se mogle donijeti da nisu bile uključene u odluku Vijeća koja se temelji na članku 29. UEU-a.

61 Zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 57. do 60. ove presude, s obzirom na to da su odredbe članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, bile takve prirode da su na razini Unije osigurale ujednačenu primjenu obveza koje te odredbe predviđaju i, stoga, učinkovitu i ujednačenu provedbu Odluke 2014/145, valja odbiti argument tužitelja prema kojem te obveze ulaze u provedbene ovlasti država članica i predstavljaju povredu članka 24. stavka 2. UEU-a. Usto, budući da se članak 40. UEU-a ne odnosi na podjelu nadležnosti između Unije i njezinih država članica, tužitelji ne mogu tvrditi da donošenje spornih obveza povređuje tu odredbu zato što ona ulazi u provedbenu nadležnost država članica.

62 Isto tako, suprotno onomu što tvrde tužitelji, samo upućivanje na mjere ograničavanja u članku 215. stavku 2. UFEU-a ne dovodi do ograničavanja mjera predviđenih navedenom odredbom na obveze nečinjenja. Naime, kao što je to navedeno u točki 54. ove presude, cilj je te odredbe omogućiti Vijeću da provede odluku donesenu u području ZVSP-a kako bi se zajamčila njezina ujednačena primjena u svim državama članicama.

63 Međutim, u ovom slučaju, s obzirom na to da obveze propisane člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, imaju za cilj osigurati učinkovitost mjera zamrzavanja financijskih sredstava određenih Odlukom 2014/145 i provesti ih, valja zaključiti da je Vijeće na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a i bez povrede članka 29. UEU-a, moglo donijeti takve obveze uredbom Unije, neovisno o činjenici da te obveze nisu bile izričito predviđene u odluci koja se na njih odnosi.

64 Naposljetku, valja istaknuti da je, doduše, prije donošenja članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, članak 8. Uredbe br. 269/2014, naveden u točki 9. ove presude, već predviđao obvezu prijave. Međutim, taj se članak odnosi na obveze povjerljivosti i čuvanja poslovne tajne koje se primjenjuju na fizičke ili pravne osobe kao i subjekte i tijela, dakle ponajprije na gospodarske subjekte koji su zaduženi za provedbu mjera zamrzavanja financijskih sredstava, a ne na osobe uvrštene na popis za mjere ograničavanja. To je uostalom potvrđeno činjenicom da navedeni članak 8. ne koristi formulaciju iz te uredbe za određivanje osoba koje podliježu mjerama ograničavanja, odnosno „osobe navedene u Prilogu I. [navedenoj] uredbi”. Stoga, s obzirom na to da se članak 8. Uredbe br. 269/2014 nije mogao primijeniti na osobe na koje se odnose mjere ograničavanja, a koje su u najboljem položaju obavijestiti nadležna nacionalna tijela o sadržaju svoje imovine, u kontekstu navedenom u točkama 57. do 60. ove presude, argument tužitelja prema kojem je u biti donošenje članka 9. stavka 2. Uredbe bilo neopravdano treba odbiti.

65 Tako iz točaka 56. do 64. ove presude proizlazi da je, s obzirom na to da odredbe članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, ulaze u ovlast za provedbu odluke donesene u području ZVSP-a, Vijeće ih je moglo donijeti na temelju uredbe Unije donesene na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a, neovisno o činjenici da su predmetne obveze obveze činjenja koje su stavljene na teret tužitelja i da nisu bile predviđene odlukom donesenom na temelju članka 29. UEU-a.

66 Stoga valja odbiti prvi dio prvog tužbenog razloga.

– Drugi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članka 40. UEU-a i članka 83. stavka 1. UFEU-a

67 Drugim dijelom prvog tužbenog razloga tužitelji u biti ističu da je Vijeće donošenjem članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, povrijedilo članak 40. UEU-a, kao i članak 83. stavak 1. UFEU-a.

68 U tu svrhu tvrde da je Vijeće, time što je u članku 9. stavku 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, propisalo da se nepoštovanje obveze prijavljivanja smatra sudjelovanjem u aktivnostima čiji je cilj ili učinak zaobilaženje mjera ograničavanja i izmjenom članka 15. stavka 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, zamijenilo države članice u odlučivanju o načinu na koji će se mjere ograničavanja provoditi i sankcionirati na državnom području država članica, osobito obvezujući ih da predvide mjere oduzimanja.

69 Ističu da na temelju članka 83. UFEU-a Vijeće nije nadležno za usklađivanje, na razini Unije, sankcija primjenjivih u slučaju povrede mjera ograničavanja donesenih u području ZVSP-a, s obzirom na to da samo direktive, donesene u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, mogu utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija u dotičnom području.

70 Takvu analizu uostalom potvrđuje činjenica da se na razini Unije Direktivom 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji (SL 2014., L 127, str. 39. i ispravak SL 2014., L 138, str. 114.) već usklađuje oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Uniji.

71 Usto, nakon donošenja pobijanih odredbi Vijeće je 28. studenoga 2022. donijelo Odluku (EU) 2022/2332 o utvrđivanju kršenja Unijinih mjera ograničavanja kao područja kriminaliteta koje ispunjava kriterije iz članka 83. stavka 1. [UFEU-a]. U toj je odluci Vijeće odlučilo da je povreda mjera ograničavanja područje kriminaliteta u smislu članka 83. stavka 1. drugog podstavka UFEU-a. Komisija je na temelju te odluke 2. prosinca 2022. donijela Prijedlog direktive o definiciji kaznenih djela i sankcija primjenjivih u slučaju povrede Unijinih mjera ograničavanja (COM(2022) 684 *final*), u skladu s kojim se usklađivanje definicija i kaznenopravnih sankcija ne može temeljiti na članku 215. UFEU-a kao pravnoj osnovi.

72 Kad je riječ o argumentaciji Vijeća prema kojoj nije moguće osporavati sustav primjenjivih sankcija zbog toga što članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, nije predmet ove tužbe i da su stoga tužitelji propustili rok za osporavanje tih odredbi, potonji ističu da su mogli osporavati taj članak tek nakon što su pobijane odredbe bile donesene. Navode da u svakom slučaju osporavaju navedeni članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, ističući prigovor nezakonitosti.

73 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

74 Kao prvo, kad je riječ o prigovoru nezakonitosti koji su tužitelji istaknuli protiv članka 15. stavka 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, da bi bio dopušten, takav prigovor mora se odnositi na odredbe koje čine pravnu osnovu pobijanog akta ili koje su u izravnoj pravnoj vezi s tim aktom (vidjeti u tom smislu presude od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 69. i navedenu sudsku praksu i od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 33. i navedenu sudsku praksu).

75 Međutim, u ovom slučaju, uz činjenicu da je prigovor nezakonitosti istaknut tek u replici, valja utvrditi da odredbe članka 15. stavka 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, ne predstavljaju pravnu osnovu članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014. One nemaju ni izravnu pravnu vezu s člankom 9. stavkom 3. Uredbe br. 269/2014, s obzirom na to da se općenito primjenjuju na sankcije primjenjive u slučaju povrede navedene uredbe, a ne posebno na taj članak. Slijedom navedenog, prigovor nezakonitosti valja odbaciti kao nedopušten.

76 Kao drugo, kad je riječ o pitanju jesu li odredbe članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, u vezi s člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, takve prirode da predstavljaju kazneno djelo i stoga povređuju članak 83. stavak 1. UFEU-a, valja odmah istaknuti da članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, samo kvalificira nepoštovanje obveza prijave i suradnje iz članka 9. stavka 2. te uredbe kao sudjelovanje u zaobilaženju u smislu članka 9. stavka 1. te uredbe.

77 Međutim, valja utvrditi da se kvalifikacija sudjelovanja u aktivnostima zaobilaženja mjera, kako je predviđeno člankom 9. stavkom 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, ne može samo po sebi smatrati kaznenim djelom.

78 Kad je riječ o argumentu tužitelja da odredbe članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, tumačene u vezi s odredbama članka 15. stavka 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, predstavljaju kazneno djelo zbog kaznenopravnih sankcija predviđenih u tim potonjim odredbama, valja istaknuti da članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, prepušta državama članicama da donesu pravila o sankcijama „uključujući, prema potrebi, kaznene sankcije”.

79 Doista, primjena takve formulacije podrazumijeva da određivanje prirode sankcija koje se primjenjuju na povrede Uredbe br. 269/2014 proizlazi iz nadležnosti nacionalnih tijela, a time i iz nacionalnog prava, uključujući i u slučaju primjene sankcija oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima (vidjeti u tom smislu presudu od 19. ožujka 2020., „Agro In 2001”, C-234/18, EU:C:2020:221, t. 60. i 61.).

80 U tom pogledu valja istaknuti da je, posebno kad je riječ o članku 9. stavku 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, nadležnost država članica za utvrđivanje građanske, upravne ili kaznene prirode sankcija potvrđena posljednjom rečenicom pete uvodne izjave pobijane uredbe, prema kojoj je, u biti, zaobilaženje mjera ograničavanja predviđeno člankom 9. stavkom 3. te uredbe kažnjivo „ako su prema primjenjivim nacionalnim pravilima i postupcima ispunjeni uvjeti za takve sankcije”.

81 Tako iz točaka 79. i 80. ove presude proizlazi da se ne može smatrati da su odredbe članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, kaznene prirode i da su stoga donesene protivno članku 83. UFEU-a.

82 Takav zaključak ne može biti doveden u pitanje argumentom tužitelja prema kojem Komisijino donošenje prijedloga direktive, navedenog u točki 71. ove presude, potvrđuje kaznenu prirodu odredaba članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen.

83 Naime, valja istaknuti da se odredbama tog prijedloga direktive, kojim je, u skladu s člankom 83. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a, prije njegova donošenja bila potrebna odluka Vijeća kojom se utvrđuje novo područje kriminaliteta, predviđalo obvezati nacionalna tijela da uvedu minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i kaznenopravnih sankcija u slučaju nepoštovanja

obveza prijavljivanja i suradnje predviđenih mjerama ograničavanja. Međutim, zbog razloga koji su već navedeni u točkama 76. do 80. ove presude, valja utvrditi da to nije slučaj s odredbama članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen.

84 Naposljetku, valja istaknuti da i članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, i članak 15. stavak 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, ostavljaju nacionalnim tijelima nadležnost za utvrđivanje hoće li sudjelovanje u aktivnostima zaobilaženja mjera biti kazneno djelo i hoće li se kažnjavati sankcijama kaznene, građanske ili upravne prirode. Iz toga proizlazi da je Vijeće, zbog istih razloga kao što su oni navedeni u točkama 51. do 55. ove presude, navedene odredbe moglo donijeti na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a i da se Vijeću ne može prigovoriti da je neopravdano zamijenilo države članice u izvršavanju njihovih zakonodavnih ovlasti.

85 Usto, budući da pravne odredbe primjenjive na sporne obveze i sankcije primjenjive u slučaju povrede nisu obuhvaćene kaznenim pravom, Vijeću se ne može prigovoriti da je povrijedilo članak 83. UFEU-a, tako da, suprotno onomu što tvrde tužitelji, Vijeće također nije povrijedilo članak 40. UEU-a. Stoga, valja odbiti drugi dio prvog tužbenog razloga, a time i prvi tužbeni razlog u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na zloupotrebi ovlasti

86 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelji u biti ističu da je Vijeće zlouporabilo ovlasti potičući države članice da nepoštovanje obveza iz članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, sankcioniraju kaznom oduzimanja imovine.

87 Naime, prema mišljenju tužiteljâ, sada se više ne radi samo o zamrzavanju financijskih sredstava, nego o njihovu oduzimanju, kao što to potvrđuju izjave predsjednika Europskog vijeća, visokog predstavnika, predsjednice Komisije, kao i zaključci Europskog vijeća od 20. i 21. listopada 2022. Postupajući na taj način, iako mjere ograničavanja u praksi proizvode učinke slične onima drugih sustava sankcija, Vijeće je pokušalo iskriviti mjere zamrzavanja financijskih sredstava organiziranjem oduzimanja tih sredstava, što bi se delegiralo državama članicama.

88 Tužitelji također tvrde da naknadno donošenje Odluke 2022/2332, kojom je na popis kaznenih djela predviđenih člankom 83. stavkom 1. UFEU-a dodana povreda mjera ograničavanja, kao i Komisijino donošenje Prijedloga direktive o definiciji kaznenih djela i sankcija primjenjivih u slučaju povrede Unijinih mjera ograničavanja, potvrđuju postojanje zlouporabe ovlasti.

89 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

90 Sukladno sudskoj praksi, u odnosu na akt može se govoriti o postojanju zlouporabe ovlasti ako se utvrdi, na temelju objektivnih, relevantnih i usklađenih pokazatelja, da je on donesen s isključivim ciljem, ili barem odlučujućim, postizanja drugih ciljeva od ciljeva na koje se poziva ili izbjegavanja postupka posebno predviđenog Ugovorom za rješavanje okolnosti predmetnog slučaja (vidjeti presudu od 23. listopada 2008., People's Mojahedin Organization of Iran/Vijeće, T-256/07, EU:T:2008:461, t. 151. i navedenu sudsku praksu).

91 U ovom slučaju, kao prvo, valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz točaka 76. do 83. ove presude, pobijane odredbe nisu kaznene prirode i njima se ujednačeno provode mjere zamrzavanja financijskih sredstava na području Unije. To podrazumijeva da se tužitelji ne mogu pozivati na zlouporabu ovlasti kad je riječ o donošenju tih odredbi uredbom Vijeća koja je donesena u redovnom postupku na temelju članka 215. stavka 2. UFEU-a.

92 Kao drugo, valja utvrditi da elementi navedeni u točkama 56. do 64. ove presude pokazuju da izjave na koje se pozivaju tužitelji nisu isključivi, nego odlučujući uzrok donošenja osporavanih mjera. Iz toga proizlazi da uvjeti navedeni u točki 90. ove presude nisu ispunjeni.

93 Stoga, budući da su pobijane odredbe donesene u skladu s postupkom predviđenim u tu svrhu, a ne, kao što to tvrde tužitelji, s jedinim ciljem oduzimanja zamrznute imovine primjenom mjera ograničavanja, Vijeću se ne može prigovoriti da je zloupotrijebilo ovlasti.

94 Iz toga proizlazi da drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

95 Trećim tužbenim razlogom tužitelji ističu da obveza prijave koju nalaže članak 9. stavak 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, nije prikladna za ostvarenje ciljeva koji se nastoje ostvariti tom uredbom i prelazi ono što je nužno za njihovo postizanje u okolnostima u kojima Vijeće nije dokazalo da sustav mjera ograničavanja uspostavljen Odlukom 2014/145 zahtijeva donošenje obveze prijave za osobe koje su predmet tih mjera.

96 U tom pogledu tužitelji ističu da Vijeće nije podnijelo dokaz o poteškoćama na koje se naišlo u provedbi Uredbe br. 269/2014, a na koje se upućuje u uvodnoj izjavi 5. pobijane uredbe.

97 Dodaju da je uvođenje tih odredaba još više neproporcionalno s obzirom na ciljeve koji se nastoje ostvariti uredbom jer se nepoštovanje obveza prijavljivanja i suradnje, sukladno članku 9. stavku 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, smatra zaobilaženjem mjera ograničavanja. Stoga, ta odredba dovodi do opasnosti od toga da se svaki slučaj u kojem se imovina zaboravi prijaviti smatra zaobilaženjem, neovisno o tome što takvo neprijavljivanje nije bilo namjerno, što je takve prirode da dovodi do neoborive pretpostavke zaobilaženja, protivno načelu prava na djelotvoran pravni lijek.

98 Prema mišljenju tužitelja, to je osobito problematično jer je vrlo vjerojatno da će nacionalni zakonodavac, a kojeg Vijeće na to potiče, za povredu zaobilaženja mjera ograničavanja propisati kaznene sankcije, a eventualno i sankciju oduzimanja imovine, koja će biti ne samo „očito neproporcionalna”, nego će imati i za učinak da se mjerama ograničavanja oduzima njihova zaštitna i preventivna priroda.

99 Tužitelji naposljetku tvrde da im se rokom koji je bio predviđen za prijavu njihove imovine, u ovom slučaju 1. rujna 2022., ostavio jedva 41 dan da izvrše tu prijavu. Međutim, s obzirom na složenost koja proizlazi iz nepreciznosti pojmova korištenih za utvrđivanje obveze prijave i načina prijave koji se razlikuju ovisno o svakom od tijela kojem se prijava mora izvršiti, takav rok nije bio dovoljan i prekoračivao je načelo proporcionalnosti.

100 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

101 Valja podsjetiti na to da načelo proporcionalnosti, jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije moraju biti prikladna za ostvarenje legitimnih ciljeva, kako su postavljeni konkretnim propisom, te ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo ostvarivanje (presuda od 13. ožujka 2012., Melli Bank/Vijeće, C-380/09 P, EU:C:2012:137, t. 52. i od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 56.).

102 Kad je riječ, kao prvo, o argumentu prema kojem Vijeće nije dokazalo postojanje sve veće složenosti sustava koji omogućuju zaobilaženje sankcija, valja podsjetiti na to da je Vijeće donijelo pobijane odredbe u okviru diskrecijske ovlasti koja mu je priznata te ih je obrazložilo, kao što to proizlazi iz pete uvodne izjave pobijane uredbe, s ciljem onemogućavanja primjene složenih pravnih i financijskih struktura koje su takve prirode da bi olakšale zaobilaženje mjera ili barem otežale nadležnim nacionalnim tijelima utvrđivanje sredstava ili gospodarskih izvora koji su predmet mjera ograničavanja na temelju Odluke 2014/145. Međutim, ostvarivanje takvog cilja, koji Vijeće ne može biti dužno opravdati podnošenjem dokaza, opravdava potrebu da se osobama na koje se primjenjuju mjere ograničavanja na temelju te odluke stave na teret obveze prijave i suradnje predviđene člankom 9. stavkom 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen. Iz toga proizlazi da prvi argument valja odbiti.

103 Nadalje, kad je riječ o argumentu tužitelja prema kojem je članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, uveo neoborivu pretpostavku o sudjelovanju u aktivnostima zaobilaženja mjera ograničavanja, valja istaknuti da odredbe tog članka upućuju na članak 9. stavak 1. te uredbe kako bi definirale prirodu sudjelovanja u aktivnosti zaobilaženja mjera. Međutim, budući da potonje odredbe propisuju da, kako bi se postupanje smatralo sudjelovanjem u aktivnostima zaobilaženja mjera ono mora biti „svjesno i namjerno”, članak 9. stavak 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, mora se tumačiti na način da se primjenjuje samo ako je do nepoštovanja obveza iz članka 9. stavka 2. te uredbe došlo „svjesno i namjerno”. Stoga mogući nenamjerni propust prijave određenih financijskih sredstava ili gospodarskih izvora ne predstavlja kazneno djelo koje je kažnjivo sankcijama. Time se stoga može isključiti da je na bilo koji način tim odredbama uvedena neoboriva pretpostavka zaobilaženja mjera. Iz toga proizlazi da taj argument valja odbiti.

104 Kada je riječ o navodu prema kojem pobijane odredbe u biti navode nacionalna tijela da sustavno kažnjavaju oduzimanjem imovine svaku povredu obveze prijave i suradnje, kako je predviđeno u članku 9. stavku 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, te na taj način mijenjaju prirodu mjera ograničavanja, valja utvrditi da je, upućujući u članku 15. stavku 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, na „odgovarajuće mjere” za oduzimanje imovinske koristi ostvarene povredom Uredbe br. 269/2014, Vijeće ostavilo marginu prosudbe nacionalnim tijelima u pogledu definicije, prirode i opsega tog oduzimanja. Nadalje, sankcija oduzimanja imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima, s obzirom na to da se može primijeniti samo u slučaju nepoštovanja obveza iz članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, ne može se miješati s mjerama ograničavanja kao takvima, koje zadržavaju svoju zaštitnu i privremenu prirodu. U svakom slučaju, valja utvrditi da se predmet oduzimanja imovine, kako je predviđeno člankom 15. stavkom 1. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen Uredbom 2022/880, u dijelu u kojem se primjenjuje samo na „imovinsku korist od kaznenih djela”, razlikuje od predmeta mjera ograničavanja koje se odnose na financijska sredstva i gospodarske izvore kako su određeni člankom 2. stavkom 1. Uredbe br. 269/2014. Iz toga proizlazi da valja odbiti argumente tužitelja usmjerene na utvrđenje da sankcije za zaobilaženje mjera iz članka 9. stavka 3. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen pobijanom uredbom, mijenjaju prirodu mjera ograničavanja i da su očito neproporcionalne.

105 Kad je riječ o roku od 41 dan koji je tužiteljima dan da bi prijavili svoja financijska sredstva ili gospodarske izvore, a za koji oni smatraju da je bio prekratak, ne čini se da je taj rok bio toliko kratak da bi se osobama na koje se odnose mjere zamrzavanja financijskih sredstava onemogućilo da nadležnim nacionalnim tijelima učinkovito prijave svoja financijska sredstva ili gospodarske izvore. Naime, nesporno je da su osobe na koje se odnose mjere ograničavanja u najboljem položaju da znaju sadržaj svoje imovine. Usto, to što su tužitelji u ovom slučaju imali rok od 41 dan da prijave financijska sredstva i gospodarske izvore koji su u njihovu vlasništvu, posjedu ili pod njihovim nadzorom četirima različitim nadležnim nacionalnim tijelima ne čini se da predstavlja pretjerano kratak rok. Osim toga, tužitelji sami priznaju da su pravodobno ispunili tu obvezu i ne navode ni da su nadležna nacionalna tijela u pogledu njihove prijave utvrdila nedostatke počinjene prilikom izvršenja te obveze.

106 Naposljetku, u dijelu u kojem tužitelji u replici navode neproporcionalnu povredu njihova prava na vlasništvo i njihova prava na privatnost, valja istaknuti da ti argumenti nisu potkrijepljeni. Stoga takve argumente treba odbiti, a da nije potrebno odlučiti o njihovoj dopuštenosti.

107 S obzirom na prethodno navedeno, treći tužbeni razlog valja odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti

108 Četvrtim tužbenim razlogom tužitelji ističu da se obveza prijave iz članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, temelji na pojmovima vlasništva i kontrole te da povrjeđuje načelo pravne sigurnosti.

109 Kao prvo, tužitelji tvrde da su ta dva pojma vrlo složena. To ih izlaže opasnosti od sankcioniranja zbog neprijavljivanja, a u slučaju da oni različito tumače te pojmove od onih koje je dalo svako od nadležnih nacionalnih tijela. Nejasnoće u vezi s tim dvama pojmovima objašnjava, osim toga, razlog zbog kojeg je Vijeće, kako bi pojasnilo njihov smisao, smatralo potrebnim koristiti se praktičnim vodičem i organizirati predavanje. Takva je praksa potpuno nova kad je riječ o odredbama koje propisuju kaznene sankcije.

110 U tom pogledu i u odgovoru na Komisijine argumente prema kojima tužitelji mogu obavijestiti nadležna tijela o eventualnim poteškoćama na koje nailaze prilikom primjene odredbi koje se na njih primjenjuju, potonji ističu da njihova uloga nije spriječiti pogreške koje je počinila uprava niti pokrenuti sudske postupke radi ispravljanja povrede prava vlasništva koja je protiv njih počinjena.

111 Kao drugo, tužitelji ističu da članak 9. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, povređuje načelo pravne sigurnosti zato što njegove odredbe ne predviđaju načine na koje se prijava o kojoj je riječ mora izvršiti pred nadležnim tijelima svake od država članica. Prema mišljenju tužiteljâ, nepostojanje takvog mehanizma dovodi do vrlo velike raznolikosti upravnih praksi unutar Unije i, posljedično, podvrgavanja osoba na koje se odnose mjere zamrzavanja financijskih sredstava proizvoljnosti svakog od upravnih tijela o kojima je riječ.

112 Kao treće, tužitelji ističu da im ništa nije dopuštalo da pretpostave da im Vijeće kratkoročno ili srednjoročno može naložiti takvu obvezu prijave i da je rok koji im je određen za ispunjenje te obveze, u ovom slučaju 41 dan, očito nedovoljan.

113 Vijeće, koje podupire Komisija, osporava tu argumentaciju.

114 Valja podsjetiti na to da načelo pravne sigurnosti podrazumijeva da zakonodavstvo Unije mora biti jasno i precizno i da je njegova primjena predvidljiva za pojedince (presuda od 5. ožujka 2015., Europäisch-Iranische Handelsbank/Vijeće, C-585/13 P, EU:C:2015:145, t. 93.; vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2023., OT/Vijeće, T-193/22, EU:T:2023:716, t. 42.).

115 Kad je riječ, kao prvo, o tvrdnji prema kojoj pojmovi vlasništva i kontrole nisu dovoljno jasni, do te mjere da je Vijeće bilo obvezno definirati granice tih pojmova pomoću praktičnog vodiča i predavanja, najprije valja istaknuti da izrazi koji se koriste u članku 9. stavku 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, upućuju na pojmove pripadnosti, posjedovanja, držanja ili kontrole.

116 U tom pogledu, budući da Uredba br. 269/2014 upućuje na te pojmove bez upućivanja na nacionalna prava kako bi ih se definiralo, navedene pojmove treba smatrati autonomnim pojmovima prava Unije koje treba tumačiti ujednačeno na njezinu području (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj treće države), C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 42. i navedenu sudsku praksu). Usto, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, valja uzeti u obzir tekst i kontekst te odredbe, kao i ciljeve propisa kojeg je ona dio (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2012., Melli Bank/Vijeće, C-380/09 P, EU:C:2012:137, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

117 Međutim, ne čini se da je upućivanje na pojmove pripadnosti, držanja, posjedovanja ili kontrole u odredbama članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, toliko dvosmisleno da osobama koje su predmet mjera zamrzavanja financijskih sredstava ne omogućava da s dovoljnom sigurnošću uklone eventualne sumnje u doseg ili smisao tih pojmova.

118 Naime, valja smatrati da je uporabom tih pojmova Vijeće upućivalo, osobito, na pravo raspolaganja ili uporabe financijskih sredstva ili gospodarskih izvora, kako su definirani u članku 1. točkama (d) i (g) Uredbe br. 269/2014.

119 Konkretno, kad je riječ o pojmovima kontrole i držanja, valja istaknuti da je, kad je riječ o društvima i u posebnom kontekstu mjera ograničavanja, već presuđeno da se društvo može smatrati „društvom koje je u vlasništvu ili pod kontrolom drugog subjekta” ako se potonji nalazi u situaciji u kojoj može utjecati na poslovne izbore predmetnog društva, čak i u slučaju da između dvaju gospodarskih subjekata ne postoji nikakva pravna veza, vlasnički udio ili udio u kapitalu (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće, C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 75.).

120 Tumačenja iz točaka 118. i 119. ove presude odražavaju kontekst u kojem su donesene odredbe članka 9. stavka 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen. Naime, cilj je Vijeća izvršiti pritisak na osobe i subjekte koji su predmet mjera ograničavanja i koji će se odraziti na ruske vlasti te kojim se nastoji, osobito, povećati troškove djelovanja Ruske Federacije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine.

121 Naposljetku, valja istaknuti da činjenica da je Vijeće organiziralo predavanje ili se koristilo vodičem za dobru praksu namijenjenom nacionalnim tijelima, u svrhu preciziranja pojmova koji se koriste u području mjera ograničavanja, nije sama po sebi takve prirode da bi mogla dokazati postojanje pravne nesigurnosti u vezi s uporabom takvih pojmova.

122 Stoga iz točaka 115. do 121. ove presude proizlazi da upućivanje u članku 9. stavku 2. Uredbe br. 269/2014, kako je izmijenjen, na pojmove pripadnosti, posjedovanja, držanja ili kontrole financijskih sredstava ili gospodarskih izvora omogućuje dovoljno jasno i razumljivo shvaćanje onoga što obuhvaćaju ti pojmovi.

123 Kao drugo, kad je riječ o nesigurnosti u vezi s različitim praksama nacionalnih tijela u pogledu načina prijave, valja istaknuti da su podaci koji omogućuju identifikaciju svakog od nadležnih nacionalnih tijela navedeni u Prilogu II. Uredbi br. 269/2014. Štoviše, činjenica da su se tužitelji morali povezati s tim nacionalnim tijelima kako bi se upoznali s načinom koji se zahtijeva za izvršavanje prijave pred svakim od tih tijela ne predstavlja povredu načela pravne sigurnosti, tim više što tužitelji ne navode nijedan dokaz kojim bi se utvrdilo postojanje takvih poteškoća.

124 Kao treće, kad je riječ o navodnom postojanju razlika u tumačenju pojmova navedenih u točki 115. ove presude od strane različitih nadležnih nacionalnih tijela, kao i navodnom nepostojanju zaštite pojedinaca od arbitrarnog postupanja nadležnih nacionalnih tijela, u kontekstu vrlo kratkih rokova danih tužiteljima da prijave svoja financijska sredstva i gospodarske izvore, valja odbiti, s jedne strane, argument koji se odnosi na prekratke rokove zbog razloga koji su već navedeni u točki 105. ove presude i, s druge strane, navode koji, osim toga, nisu uopće bili potkrijepljeni, a koji se odnose na razlike u tumačenju različitih nacionalnih tijela, zbog razloga navedenih u točkama 116. do 122. ove presude.

125 Stoga, budući da se nijednim od argumenata na koje se pozivaju tužitelji ne može utvrditi postojanje povrede načela pravne sigurnosti, valja odbiti četvrti tužbeni razlog i, slijedom toga, tužbu u cijelosti.

Troškovi

126 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova, kao i onih Vijeća, sukladno njegovu zahtjevu.

127 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika, institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Komisija snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (veliko vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Gennady Nikolajevič Timčenko i Elena Petrovna Timčenko snosit će vlastite troškove, kao i troškove Vijeća Europske unije.**

3. **Europska komisija snosit će vlastite troškove.**

van der Woude Papasavvas Spielmann

Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 11. rujna 2024.

Potpisi