Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (голям състав)

11 септември 2024 година*

„Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна — Замразяване на финансови средства — Списък на лицата, образуванията и органите, спрямо които се прилага замразяването на финансови средства и икономически ресурси — Включване на имената на жалбоподателите в списъка — Задължение за докладване относно финансови средства или икономически ресурси, принадлежащи на жалбоподателите или притежавани, държани или контролирани от тях — Задължение за сътрудничество с компетентния национален орган — Участие в дейности, чиято цел или резултат е заобикалянето на ограничителните мерки — Член 9, параграфи 2 и 3 от Регламент (ЕС) № 269/2014 — Жалба за отмяна — Процесуална легитимация — Пряко засягане — Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение — Правен интерес — Допустимост — Злоупотреба с власт — Компетентност на Съвета — Пропорционалност — Правна сигурност“

По дело T-644/22,

Геннадий Николаевич Тимченко, с местожителство в Женева (Швейцария),

Елена Петровна Тимченко, с местожителство в Женева,

представлявани от S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin и J. Bastien, адвокати,

жалбоподатели,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от M. Bishop, подпомаган от B. Maingain и A. Vandevelde, адвокати,

ответник,

подпомаган от

Европейска комисия, представлявана от H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea и L. Puccio,

встъпила страна,

* Език на производството: френски.

ОБЩИЯТ СЪД (голям състав),

състоящ се от: M. van der Woude, председател, 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 (докладчик) и S. L. Kalėda, съдии,

секретар: H. Eriksson, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 11 януари 2024 г.

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателите, г-н Геннадий Николаевич Тимченко и г-жа Елена Петровна Тимченко, по същество искат отмяна на член 1, точка 4 от Регламент (ЕС) 2022/1273 на Съвета от 21 юли 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 269/2014 относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 194, 2022 г., стр. 1, наричан по-нататък „обжалваният регламент“), доколкото с него се изменя член 9 от Регламент (ЕС) № 269/2014 на Съвета от 17 март 2014 година относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 78, 2014 г., стр. 6), като се въвеждат задължения за докладване относно финансови средства и за сътрудничество с компетентните органи в това отношение (член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, изменен) и като се приравнява неспазването на тези задължения на заобикаляне на мерките за замразяване на финансови средства (член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, изменен) (наричани по-нататък „обжалваните разпоредби“).

Обстоятелствата по спора

2 Г-н Тимченко е бизнесмен, женен за г-жа Тимченко. И двамата жалбоподатели са с руско и финландско гражданство.

3 През март 2014 г. Руската федерация анексира Автономна република Крим и град Севастопол и оттогава провежда продължаващи дестабилизиращи действия в Източна Украйна. Едновременно с това сепаратистки проруски движения влизат във въоръжен конфликт с украинското правителство в Донецка и Луганска област.

4 На 17 март 2014 г. на основание по-специално член 29 ДЕС Съветът на Европейския съюз приема Решение (ОВППС) 2014/145 на Съвета относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи, териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 78, 2014 г., стр. 16). На същата дата Съветът приема на основание член 215 ДФЕС Регламент № 269/2014. През следващите дни руските въоръжени сили предприемат военни операции в цяла Украйна, които продължават и до днес.

5 На 21 февруари 2022 г. президентът на Руската федерация подписва указ, с който признава независимостта и суверенитета на самопровъзгласилите се „Донецка народна република“ и „Луганска народна република“ и разпорежда разполагането на руски въоръжени сили в тези зони.

6 На 22 февруари 2022 г. върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (наричан по-нататък „върховният представител“) публикува декларация от името на Съюза, в която осъжда тези действия, тъй като те представляват тежко нарушение на международното право. Той обявява, че Съюзът ще отговори на тези най-нови нарушения от страна на Руската федерация, като приеме спешно допълнителни ограничителни мерки.

7 В този контекст Съветът приема редица пакети ограничителни мерки. Имената на жалбоподателите са включени съответно, що се отнася до г-н Тимченко, на 28 февруари 2022 г. с приемането на Решение (ОВППС) 2022/337 на Съвета за изменение на Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 59, 2022 г., стр. 1), и на Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/336 на Съвета за прилагане на Регламент № 269/2014 (ОВ L 58, 2022 г., стр. 1), и що се отнася до г-жа Тимченко, на 8 април 2022 г. с приемането на Решение (ОВППС) 2022/582 на Съвета за изменение на Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 110, 2022 г., стр. 55), и на Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/581 на Съвета за прилагане на Регламент № 269/2014 (ОВ L 110, 2022 г., стр. 3), а след това са последователно оставяни в списъците на лицата, образуванията и органите, спрямо които се прилагат ограничителни мерки, съдържащи се в приложението към Решение 2014/145 и в приложение I към Регламент № 269/2014. Срещу тези ограничителни мерки има подадени жалби за отмяна пред Общия съд (дела T-252/22, Тимченко/Съвет и T-361/22, Тимченко/Съвет).

8 Към датата на приемане на актовете, посочени в точка 7 по-горе, член 2 от Регламент № 269/2014 е гласял следното:

„1. Замразяват се всички финансови средства и икономически ресурси, които са собственост или се владеят, държат или контролират от някое от физическите или юридически лица, образувания или органи, или от свързаните с тях физически или юридически лица, образувания или органи, изброени в приложение I.

2. Не се предоставят, пряко или косвено, никакви финансови средства или икономически ресурси на физическите или юридически лица, образувания или органи, или на свързаните с тях физически или юридически лица, образувания или органи, изброени в приложение I, или в тяхна полза“.

9 Член 8, параграф 1 от този регламент е посочвал следното:

„1. Без да се засягат приложимите правила относно докладването, поверителността и професионалната тайна, физическите и юридическите лица, образуванията и органите:

а) съобщават незабавно всяка информация, която би улеснила спазването на разпоредбите на настоящия регламент, като информация относно сметки и суми, замразени в съответствие с член 2, на компетентния орган на държавата членка, в която пребиват или са разположени, и предават тази информация на Комисията пряко или чрез държавата членка; и

б) сътрудничат на компетентния орган при проверката на тази информация“.

10 Член 9 от посочения регламент е предвиждал, че „[се забранява] съзнателното или преднамереното участие в дейности, чийто предмет или ефект се състои в заобикалянето на мерките, посочени в член 2“.

11 Член 15 от същия регламент е гласял следното:

„1. Държавите членки определят правилата относно санкциите, приложими при нарушение на разпоредбите на настоящия регламент, и вземат всички необходими мерки, за да гарантират тяхното прилагане. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи.

2. Държавите членки уведомяват Комисията за правилата, посочени в параграф 1, незабавно след влизането в сила на настоящия регламент, както и за всяко последващо изменение“.

12 На 3 юни 2022 г. Съветът приема Регламент (ЕС) 2022/880 за изменение на Регламент № 269/2014 (ОВ L 153, 2022 г., стр. 75), като по-конкретно счита, че е целесъобразно да се пояснят и засилят разпоредбите относно националните санкции за нарушения на мерките по посочения регламент (съображение 2 от Регламент 2022/880).

13 Така член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014 е изменен, както следва:

„Държавите членки установяват система от санкции, включително, когато е уместно, от наказателноправен характер, приложими при нарушение на разпоредби на настоящия регламент, и вземат всички мерки, необходими за осигуряване на прилагането им. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, пропорционални и възпиращи. Държавите членки предвиждат и подходящи мерки за конфискация на облагите от такива нарушения“.

14 На 21 юли 2022 г. на основание по-специално член 29 ДЕС Съветът приема Решение (ОВППС) 2022/1272 за изменение на Решение 2014/145 (ОВ L 193, 2022 г., стр. 219). С това решение Съветът въвежда допълнителни дерогации от замразяването на активи и от забраната за предоставяне на финансови средства и икономически ресурси на определени лица и образувания.

15 На същия ден на основание по-специално член 215 ДФЕС е приет обжалваният регламент. В пето съображение от този регламент се уточнява, че:

„За да се осигури ефективно и еднакво прилагане на Регламент (ЕС) № 269/2014 и с оглед на нарастващата сложност на схемите за избягване на санкциите, които възпрепятстват това прилагане, е необходимо да бъдат задължени определени лица и образувания с активи под юрисдикцията на държава членка да докладват тези активи и да сътрудничат на компетентния орган при проверката на това докладване. Целесъобразно е също така да се подсилят разпоредбите относно задълженията за докладване за операторите от Съюза, за да се предотврати нарушаването и заобикалянето на замразяването на активи. Неспазването на това задължение би представлявало заобикаляне на замразяването на активи и би подлежало на санкции, ако са изпълнени условията за такива санкции съгласно приложимите национални разпоредби и процедури“.

16 С обжалвания регламент се изменя Регламент № 269/2014, като в член 1, точки 1—3 се предвиждат дерогациите, установени с Решение 2022/1272. В член 1, точка 4 от този регламент се предвижда, че член 9 от Регламент № 269/2014 се заменя със следното:

„Член 9

1. Забранява се съзнателното [и] преднамерено[…] участие в дейности, чиято цел или резултат е заобикалянето на мерките, посочени в член 2.

2. Физически или юридически лица, образувания или органи, включени в списъка в приложение I:

а) докладват преди 1 септември 2022 г. или в срок от 6 седмици от датата на включването им в списъка в приложение I, в зависимост от това кое от двете събития настъпва по-късно, относно финансови средства или икономически ресурси в рамките на юрисдикцията на държавата членка, принадлежащи им или притежавани, държани или контролирани от тях, на компетентния орган на държавата членка, в която се намират тези финансови средства или икономически ресурси; и

б) сътрудничат на компетентния орган при всякакви проверки на тази информация.

3. Неспазването на разпоредбите по параграф 2 се счита за участие, както е посочено в параграф 1, в дейности, чиято цел или резултат е заобикалянето на мерките, посочени в член 2.

[…]“.

Искания на страните

17 Жалбоподателите молят Общия съд:

– да отмени член 9, параграфи 2 и 3 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент,

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

18 Съветът моли Общия съд:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

19 Европейската комисия моли жалбата да бъде отхвърлена като недопустима или, при условията на евентуалност, като неоснователна.

От правна страна

По допустимостта на жалбата

20 Съветът, подкрепян от Комисията, изтъква, че жалбата е недопустима, тъй като жалбоподателите нямат правен интерес, нито процесуална легитимация да искат отмяна на обжалваните разпоредби, което жалбоподателите оспорват.

21 Що се отнася до липсата на процесуална легитимация, която следва да се разгледа на първо място, Съветът, подкрепян от Комисията, твърди, че обжалваните разпоредби не отговарят на условията, предвидени в член 263, четвърта алинея ДФЕС.

22 За тази цел Съветът посочва по-конкретно и по същество, че жалбоподателите не доказват, че не са налице мерки за изпълнение на обжалваните разпоредби.

23 Жалбоподателите оспорват тези доводи.

24 Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС всяко физическо или юридическо лице може да подаде жалба съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него (първа част от изречението) или които го засягат пряко и лично (втора част от изречението), както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение (трета част от изречението).

25 Условието за пряко засягане е общо за втората и третата част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС и съгласно съдебната практика това условие има едно и също значение във всяка от тези части на изречението (вж. в този смисъл решение от 12 юли 2022 г., Nord Stream 2/Парламент и Съвет, C-348/20 P, EU:C:2022:548, т. 73). Съгласно постоянната съдебна практика условието дадено физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от мярката — предмет на обжалване, изисква наличие на два кумулативни критерия, а именно оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на това лице и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено да я изпълнят, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (вж. решения от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 61 и цитираната съдебна практика, и от 13 септември 2018 г., Rosneft и др./Съвет, T-715/14, непубликувано, EU:T:2018:544, т. 65).

26 Освен това съгласно установената практика на Съда изразът „които не включват мерки за изпълнение“ по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС трябва да се тълкува с оглед на целта на тази разпоредба, която, видно от историята на приемането ѝ, е да се избегне положение, при което частноправен субект е принуден да наруши правото, за да получи достъп до съд. Когато обаче подзаконов акт има преки последици за правното положение на физическо или юридическо лице, без да са необходими мерки за изпълнение, има опасност това лице да бъде лишено от ефективна съдебна защита, ако не разполага с възможност за обжалване пред съда на Съюза, за да оспори законосъобразността на този подзаконов акт. Всъщност, когато липсват мерки за изпълнение, физическо или юридическо лице, дори да е засегнато пряко от въпросния акт, ще бъде в състояние да поиска този акт да бъде подложен на съдебен контрол едва след като е нарушило разпоредбите на този акт, като в хода на образуваното по отношение на него производство пред националните юрисдикции се позове на незаконосъобразността на тези разпоредби (решения от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия, C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 27, и от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 58). Съдът освен това многократно е приемал, че за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС (вж. решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, т. 61 и цитираната съдебна практика).

27 В случая обжалваните разпоредби са с подзаконов характер по смисъла на член 263, четвърта алинея, последна част от изречението ДФЕС, тъй като имат общо приложение и са били приети на основание член 215 ДФЕС в съответствие с предвидената в последната разпоредба незаконодателна процедура (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 92).

28 Освен това обжалваните разпоредби се отнасят до физическите или юридическите лица, образуванията или органите, включени в списъка, съдържащ се в приложение I към изменения Регламент № 269/2014.

29 При подаването на жалбата им обаче имената на жалбоподателите са били включени в приложение I след приемането на Регламент за изпълнение 2022/336, що се отнася до г-н Тимченко, и на Регламент за изпълнение 2022/581, що се отнася до г-жа Тимченко (вж. точка 7 по-горе).

30 Следователно, считано от 21 юли 2022 г., датата на влизане в сила на обжалвания регламент, за жалбоподателите се прилагат разглежданите задължения, а именно задължението да докладват преди 1 септември 2022 г. относно финансовите си средства или икономическите си ресурси и задължението да сътрудничат на компетентните национални органи съгласно изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014. Освен това съгласно член 9, параграф 3 от същия регламент неспазването на посочените задължения се квалифицира като участие в дейности, чиято цел или резултат е заобикалянето на ограничителните мерки за замразяване на финансови средства.

31 Ето защо се налага изводът, че обжалваните разпоредби засягат пряко жалбоподателите, тъй като пораждат преки последици за правното им положение. Всъщност задълженията за докладване и сътрудничество, както и последиците от неспазването им се прилагат

спрямо жалбоподателите като лица, включени в списъка в приложение I към Регламент № 269/2014 към момента на влизането в сила на посочените разпоредби. Освен това прилагането на тези разпоредби по отношение на жалбоподателите не изисква приемането на никаква мярка за изпълнение на равнището на Съюза или на държавите членки, което Съветът признава в съдебното заседание, и не оставя никакво право на преценка на адресатите, на които е възложено изпълнението ѝ, поради което тези разпоредби засягат напълно автоматично правното положение на жалбоподателите.

32 От това следва, че обжалваните разпоредби са подзаконови актове, които засягат пряко жалбоподателите и не включват мерки за изпълнение съгласно приложимата съдебна практика.

33 Позоваването от Съвета на решение от 28 януари 2016 г., Azarov/Съвет (T-332/14, непубликувано, EU:T:2016:48, т. 59 и 60), и установената от Общия съд в това решение недопустимост поради липса на пряко засягане на жалбоподателя не опровергават този извод. Всъщност в посоченото съдебно решение жалбата е насочена по-специално срещу актове, с които се изменят критериите за замразяване на средства по отношение на лица, отговорни за присвояването на финансови средства на украинската държава. Жалбата е обявена за недопустима, доколкото е била насочена срещу посочените актове, тъй като по същество тези актове са произвеждали правно действие само по отношение на категории лица и образувания, разглеждани общо и абстрактно, и не са засягали нито лично, нито пряко жалбоподателя по това дело.

34 В настоящия случай обаче обжалваните разпоредби имат преки и непосредствени последици за правното положение на жалбоподателите, без да се изисква органите, на които е възложено изпълнението на посочените задължения, да приемат мерки за изпълнение. Така има опасност жалбоподателите да бъдат лишени от ефективна съдебна защита, ако не разполагат със способ за защита пред съда на Съюза, за да оспорят законосъобразността на посочените разпоредби.

35 Следователно жалбоподателите имат процесуална легитимация да искат отмяна на обжалваните разпоредби.

36 На второ място, що се отнася до липсата на правен интерес, Съветът твърди, че жалбоподателите не обосновават наличието на такъв правен интерес, щом като са изпълнили задължението си за докладване пред компетентните национални органи. Що се отнася до довода на жалбоподателите, че не са защитени срещу налагането на санкции спрямо тях от страна на националните органи, Съветът посочва, че те се позовават на бъдещо несигурно събитие.

37 Жалбоподателите оспорват този довод.

38 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика допустимостта на жалба за отмяна, подадена от физическо или юридическо лице, е обвързана от условието това лице да има интерес от отмяната на обжалвания акт. Такъв интерес предполага, че отмяната на този акт може сама по себе си да породи правни последици и че жалбата може по този начин чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия, C-133/12 P, EU:C:2014:105, т. 54 и цитираната съдебна практика, и определение от 18 януари 2023 г., Seifert/Съвет, T-166/22, непубликувано, EU:T:2023:13,

т. 22 и цитираната съдебна практика). Интересът на жалбоподателя трябва да е възникнал и все още съществуващ и не може да е свързан с бъдещо несигурно събитие (вж. решение от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия, C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 56 и цитираната съдебна практика).

39 В случая, независимо дали жалбоподателите или други лица са докладвали съответните финансови средства или икономически ресурси или са ги замразили, и евентуално са сътрудничили на компетентните органи, жалбоподателите запазват правния си интерес от отмяната на обжалваните разпоредби, с които им се налагат задължения за докладване и сътрудничество, чието неспазване може да доведе до тежки за тях последици. Всъщност правният интерес на жалбоподателя не отпада поради обстоятелството, че той е изпълнил задълженията, които оспорва (вж. в този смисъл решения от 19 септември 1985 г., Hoogovens Groep/Комисия, 172/83 и 226/83, EU:C:1985:355, т. 19, и от 15 декември 1999 г., Kesko/Комисия, T-22/97, EU:T:1999:327, т. 55—65), нито дори поради обстоятелството, че тези задължения са били изпълнени от трето лице (вж. в този смисъл решение от 6 март 1979 г., Simmenthal/Комисия, 92/78, EU:C:1979:53, т. 32). Следователно правният интерес на жалбоподателите продължава да е налице, без да е необходимо да доказват, че са нарушили задълженията си.

40 Безспорно е също, че спазването на задължението за докладване не води до отпадане на всички задължения, предвидени в този член. Всъщност, след като финансовите средства или икономическите ресурси бъдат докладвани на компетентния национален орган, измененият член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 задължава лицата, които са докладвали притежавани, държани или контролирани от тях финансови средства или икономически ресурси, да сътрудничат на този национален орган при всякакви проверки. Следователно жалбоподателите имат възникнал и съществуващ правен интерес да обжалват разпоредбите на изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014.

41 Що се отнася до разпоредбите на изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, квалифицирането като участие в заобикаляне на предвидените в тях ограничителни мерки е неразривно свързано със задълженията по член 9, параграф 2 от този регламент, поради което жалбоподателите имат възникнал и съществуващ интерес да обжалват тези разпоредби.

42 С оглед на обстоятелствата, посочени в точки 39—41 по-горе, се налага изводът, че жалбоподателите имат възникнал и съществуващ правен интерес да искат отмяна на обжалваните разпоредби, и че следователно настоящата жалба е допустима.

По същество

43 Жалбоподателите изтъкват четири основания: първото е липса на правно основание, второто е злоупотреба с власт, третото е нарушение на принципа на пропорционалност и четвъртото — нарушение на принципа на правна сигурност.

По първото основание: липса на правно основание

44 Първото основание се състои от две части, първата от които е нарушение на членове 24, 29 и 40 ДЕС, а втората — нарушение на член 40 ДЕС и на член 83, параграф 1 ДФЕС.

– *По първата част от първото основание: нарушение на членове 24, 29 и 40 ДЕС*

45 С първата част от първото основание жалбоподателите твърдят, че като е приел изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 с обжалвания регламент, Съветът е превишил правомощията си, които са му предоставени по силата на член 215, параграф 2 ДФЕС, и по този начин е нарушил член 24, параграф 2 ДЕС и членове 29 и 40 ДЕС.

46 За тази цел, на първо място, жалбоподателите посочват, че щом Решение 2014/145 не предвижда задълженията за докладване и сътрудничество, предвидени в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, тези задължения не са необходими мерки, за да се приведе в действие Решение 2014/145. Поради това не можело да се счита, че такива задължения са мерки за „прилагане“ на това решение.

47 Жалбоподателите добавят, че тези задължения за докладване и сътрудничество не могат също да се приемат просто за „условия“ за ограничителните мерки. Всъщност посочените задължения се добавяли към ограничителните мерки, за да осигурят прилагането или изпълнението им, и тяхното нарушаване се считало за участие в заобикаляне съгласно член 9, параграф 3 от този регламент, каквото не се предвиждало в другите режими на ограничителни мерки.

48 По-конкретно, жалбоподателите твърдят, че на базата на член 29 ДЕС няма основание Съветът да приема тези задължения, при положение че преди обжалвания регламент член 8 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент (ЕС) № 476/2014 на Съвета от 12 май 2014 г. (ОВ L 137, 2014 г., стр. 1), вече е предвиждал задължения за докладване и сътрудничество, които са по-малко строги с оглед на срокове и санкции.

49 На второ място, жалбоподателите посочват, че несъмнено не оспорват, че съгласно член 26 ДЕС Съветът има компетентност в областта на прилагането на общата външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“). Жалбоподателите добавят, че противно на твърдението на Съвета, член 2, параграф 2 ДФЕС все пак не предоставя на тази институция компетентност да приема мерки за прилагане на ограничителни мерки, когато член 24, параграф 2 ДЕС предвижда, че изпълнението на ОВППС е възложено по-специално на държавите членки. От това те правят извода, че като е приел спорните задължения, Съветът е нарушил критерия за разпределението на правомощията, определен с член 40 ДЕС, тъй като тази институция не следвало да решава как ще се прилагат ограничителните мерки на територията на държавите членки.

50 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

51 Следва да се припомни, че съгласно член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС ОВППС е предмет на специфични правила и процедури и „се определя и прилага от Европейския съвет и от Съвета, които решават с единодушие, освен в случаите, когато в Договорите е предвидено друго“. Освен това тази политика се изпълнява от върховния представител и от държавите членки, в съответствие с Договорите. В приложение на член 29 ДЕС Съветът „приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество“.

52 В рамките на ОВППС ограничителните мерки се приемат с решение на Съвета, взето с единодушие на основание член 29 ДЕС и се прилагат в рамките на Договора за функционирането на ЕС с регламент, приет на основание член 215 ДФЕС от Съвета с

квалифицирано мнозинство, по съвместно предложение на върховния представител и на Комисията. От една страна, член 215, параграф 1 ДФЕС се отнася до приемането от Съвета на необходимите мерки за прекъсването или ограничаването, изцяло или частично, на икономическите и финансови отношения с една или няколко трети страни, предвидено с решение, прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за ЕС. От друга страна, съгласно член 215, параграф 2 ДФЕС, когато решение, прието съгласно глава 2 на дял V от Договора за ЕС, предвижда това, Съветът може да приеме ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания.

53 Съгласно съдебната практика от членове 24 и 29 ДЕС следва, че по общо правило в решенията в областта на ОВППС Съветът трябва с единодушие да определя предмета на ограничителните мерки, които Съюзът приема в областта на ОВППС. С оглед на широкия обхват на целите и задачите на ОВППС, прогласени в член 3, параграф 5 ДЕС, в член 21 ДЕС и в специалните разпоредби в областта на ОВППС, по-конкретно в членове 23 и 24 ДЕС, при определянето на този предмет Съветът разполага с широка свобода на преценка (решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 88).

54 Що се отнася до член 215 ДФЕС, който създава свързващо звено между целите на Договора за ЕС в областта на ОВППС и действията на Съюза за приемане на икономически мерки, попадащи в обхвата на Договора за функционирането на ЕС (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет, C-130/10, EU:C:2012:472, т. 59), той позволява приемането от Съвета — с квалифицирано мнозинство, по съвместно предложение на върховния представител и на Комисията — на регламенти, за да се приложат или приведат в действие ограничителни мерки, когато последните попадат в приложното поле на Договора за функционирането на ЕС, както и по-специално за да се осигури еднаквото им прилагане във всички държави членки (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 89 и 90).

55 Така с решенията по член 29 ДЕС се приема позицията на Съюза относно подлежащите на приемане ограничителни мерки, докато регламентите, приети на основание член 215 ДФЕС, с оглед на целите и съдържанието си, са свързани с посочените решения и представляват инструментът за привеждането им в действие на равнище Съюз (вж. в този смисъл решения от 19 юли 2012 г., Парламент/Съвет, C-130/10, EU:C:2012:472, т. 72 и 76, и от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 90).

56 В случая обжалваните разпоредби са приети на основание член 215 ДФЕС, и по-конкретно на основание член 215, параграф 2 ДФЕС, както впрочем признават главните страни.

57 Следва да се припомни, че съгласно пето съображение от обжалвания регламент обжалваните разпоредби са приети в отговор на „[…] нарастващата сложност на схемите[, които позволяват] избягване на санкциите [и] които възпрепятстват […] прилагане[то] [на ограничителните мерки]“. Ето защо, за да се осигури ефективно и еднакво прилагане на този регламент, Съветът подчертава необходимостта „да бъдат задължени определени лица и образувания с активи под юрисдикцията на държава членка да докладват тези активи и да сътрудничат на компетентния орган при проверката на това докладване“.

58 В това отношение Съветът подчертава, от една страна, че в сравнение с режимите на ограничителните мерки, прилагани с оглед на положението в други страни, броят на лицата, спрямо които се прилагат ограничителните мерки, приети в рамките на режима относно положението в Украйна, никога не е бил толкова голям, и от друга страна, че тези

ограничителни мерки са били заобикаляни или дори нарушавани, за да се избегне ефективното им прилагане. Освен това, както става ясно от устните състезания в съдебното заседание, приемането на разглежданите задължения изглежда още по-обосновано от обстоятелството, че преди това малко държави членки са приели национални разпоредби, предвиждащи такива задължения, по-специално задължението за докладване на притежавани, държани или контролирани финансови средства или икономически ресурси.

59 От това следва, че в случая задълженията за докладване и сътрудничество са въведени, за да се гарантира еднаквото прилагане на Регламент № 269/2014 на територията на Съюза и да се осуетят стратегиите за заобикаляне на ограничителните мерки, станали възможни по-специално чрез използването на сложни правни и финансови схеми.

60 Поради това, след като мерките по изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 са свързани с Решение 2014/145, доколкото могат да осигурят на равнището на Съюза ефективното и еднакво прилагане на ограничителните мерки, предвидени с посоченото решение, следва да се отхвърли доводът на жалбоподателите, че те нарушават член 215, параграф 2 ДФЕС, тъй като не са необходими и не могат да бъдат приети, без да се съдържат в решение на Съвета, основано на член 29 ДЕС.

61 По същите причини като посочените в точки 57—60 по-горе, тъй като разпоредбите на изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 могат да осигурят на равнището на Съюза еднакво прилагане на предвидените в тези разпоредби задължения и следователно ефективното и еднакво прилагане на Решение 2014/145, следва да се отхвърли доводът на жалбоподателите, че тези задължения попадат в обхвата на изпълнителните правомощия на държавите членки и съставляват нарушение на член 24, параграф 2 ДЕС. Освен това, тъй като член 40 ДЕС не се отнася до разпределението на правомощията между Съюза и неговите държави членки, жалбоподателите не могат да твърдят, че приемането на спорните задължения нарушава тази разпоредба, тъй като попада в обхвата на изпълнителните правомощия на държавите членки.

62 Освен това, противно на твърденията на жалбоподателите, само по себе си препращането в член 215, параграф 2 ДФЕС към ограничителните мерки няма за последица ограничаване на предвидените в посочената разпоредба мерки до задължения за бездействие. Всъщност, както бе припомнено в точка 54 по-горе, тази разпоредба цели да позволи на Съвета да приложи решение, прието в областта на ОВППС, за да се осигури еднаквото му прилагане във всички държави членки.

63 В случая обаче, тъй като задълженията, предвидени в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, имат за цел да се осигури ефикасността на предвидените в Решение 2014/145 мерки за замразяване на финансови средства и тяхното прилагане, следва да се приеме, че Съветът е можел, на основание член 215, параграф 2 ДФЕС и без да нарушава член 29 ДЕС, да приеме такива задължения с регламент на Съюза, независимо от това, че тези задължения не са били изрично предвидени в свързаното с него решение.

64 Накрая, следва да се отбележи, че несъмнено преди приемането на изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 в член 8 от Регламент № 269/2014, посочен в точка 9 по-горе, вече се е предвиждало задължение за докладване. Този член обаче се отнася до задълженията за поверителност и професионална тайна на физическите или юридическите лица и на образуванията и органите и следователно е насочен основно към икономическите оператори, на които е възложено да осигурят прилагането на мерките за замразяване на

финансови средства, а не към лицата, включени в списъка на ограничителните мерки. Това впрочем се потвърждава от факта, че в посочения член 8 не се възпроизвежда използваната в този регламент формулировка за определяне на лицата, спрямо които се прилагат ограничителни мерки, тоест лицата, „изброени в приложение I към [посочения] регламент“. Също така, при положение че член 8 от Регламент № 269/2014 не се прилага за лицата, спрямо които се прилагат ограничителни мерки, които обаче най-добре могат да информират компетентните национални органи за имущественото си състояние в контекста, припомнен в точки 57—60 по-горе, доводът на жалбоподателите, че по същество приемането на член 9, параграф 2 от Регламента е необосновано, трябва да се отхвърли.

65 Така от точки 56—64 по-горе следва, че след като разпоредбите на изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 спадат към правомощието за прилагане на решение в областта на ОВППС, Съветът е можел да ги приеме въз основа на регламент на Съюза, приет на основание член 215, параграф 2 ДФЕС, независимо от факта, че разглежданите задължения са задължения за извършване на действия, наложени на жалбоподателите, и че не са предвидени в решение, прието на основание член 29 ДЕС.

66 Ето защо първата част от първото основание следва да се отхвърли.

– По втората част от първото основание: нарушение на член 40 ДЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС

67 С втората част от първото основание жалбоподателите изтъкват по същество, че като е приел изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, Съветът е нарушил член 40 ДЕС и член 83, параграф 1 ДФЕС.

68 В това отношение те твърдят, че като е предвидил в член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент, че неспазването на задължението за докладване се счита за участие в дейности, чиято цел или резултат е заобикалянето на ограничителните мерки, и като е изменил член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014 с Регламент 2022/880, Съветът е заместил държавите членки при вземането на решение как да се прилагат ограничителните мерки и да се налагат санкции на територията на държавите членки, по-специално като ги е задължил да предвидят мерки за конфискация.

69 Жалбоподателите подчертават, че съгласно член 83 ДФЕС Съветът няма компетентност да хармонизира на равнището на Съюза санкциите, приложими при нарушаване на ограничителните мерки, приети в областта на ОВППС, тъй като само директиви, приети в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да установяват минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в съответната област.

70 Впрочем подобен анализ се потвърждавал от факта, че на равнището на Съюза още Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз (ОВ L 127, 2014 г., стр. 39) хармонизира конфискацията на средства и облаги от престъпна дейност в Съюза.

71 Нещо повече, след приемането на обжалваните разпоредби, на 28 ноември 2022 г. Съветът приел Решение (ЕС) 2022/2332 за определяне на нарушаването на ограничителните мерки на Съюза като област на престъпност, която отговаря на критериите, посочени в член 83,

параграф 1 [ДФЕС] (ОВ L 308, 2022 г., стр. 18). В това решение Съветът приел, че нарушаването на ограничителните мерки представлява област на престъпност по смисъла на член 83, параграф 1, втора алинея ДФЕС. Именно въз основа на това решение на 2 декември 2022 г. Комисията приела предложение за директива относно определянето на престъпленията и санкциите, свързани с нарушаване на ограничителните мерки на Съюза (COM(2022) 684 final), съгласно което сближаването на наказателните определения и санкции не може да се осъществи въз основа на правно основание, предвидено в член 215 ДФЕС.

72 Що се отнася до доводите на Съвета, че не е възможно да се оспори режимът на приложими санкции, тъй като член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, не е предмет на настоящата жалба и следователно жалбоподателите са пропуснали срока за оспорване на тези разпоредби, последните твърдят, че едва след приемането на обжалваните разпоредби са можели да оспорят този член. Посочват, че при всички положения оспорват с възражение за незаконосъобразност посочения член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880.

73 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

74 Що се отнася, на първо място, до повдигнатото от жалбоподателите възражение за незаконосъобразност срещу член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, за да бъде допустимо, възражението трябва да се отнася до разпоредби, които представляват правно основание на обжалвания акт или имат пряка правна връзка с този акт (вж. в този смисъл решения от 8 септември 2020 г., Комисия и Съвет/Carreras Sequeros и др., C-119/19 P и C-126/19 P, EU:C:2020:676, т. 69 и цитираната съдебна практика, и от 15 ноември 2023 г., ОТ/Съвет, T-193/22, EU:T:2023:716, т. 33 и цитираната съдебна практика).

75 В случая обаче, освен че възражението за незаконосъобразност е повдигнато едва на етапа на репликата, следва да се констатира, че разпоредбите на член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, не представляват правно основание на член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014. Освен това първите разпоредби нямат пряка правна връзка с вторите разпоредби, тъй като първите се прилагат по принцип към санкциите, приложими при нарушаване на посочения регламент, а не конкретно към вторите. Следователно възражението за незаконосъобразност трябва да се отхвърли като недопустимо.

76 На второ място, що се отнася до въпроса дали разпоредбите на член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент, във връзка с член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, могат да доведат до криминализиране и следователно до нарушаване на член 83, параграф 1 ДФЕС, в самото начало следва да се отбележи, че измененият член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 само квалифицира неспазването на задълженията за докладване и сътрудничество, предвидени в член 9, параграф 2 от същия регламент, като участие в заобикаляне по смисъла на член 9, параграф 1 от този регламент.

77 Налага се обаче изводът, че предвиденото в изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 квалифициране като участие в дейности за заобикаляне не може само по себе си да се разглежда като съставляващо криминализиране.

78 Що се отнася до довода на жалбоподателите, че разпоредбите на член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент, тълкувани с оглед на разпоредбите на член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, представляват криминализиране поради наказателните санкции, предвидени от вторите разпоредби, следва да се отбележи, че член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, оставя на държавите членки грижата да установят системата от санкции, „включително, когато е уместно, от наказателноправен характер“.

79 Използването на такава формулировка предполага, че определянето на естеството на санкциите, приложими за нарушенията на Регламент № 269/2014, е от компетентността на националните органи и следователно в обхвата на националното право, включително при прилагане на санкцията конфискация на облагите от престъпленията (вж. в този смисъл решение от 19 март 2020 г., „Агро Ин 2001“, C-234/18, EU:C:2020:221, т. 60 и 61).

80 В това отношение следва да се отбележи, че що се отнася по-специално до изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, предоставената на държавите членки компетентност да определят дали санкциите са от гражданско, административно, или наказателно естество, се потвърждава от последното изречение на пето съображение от обжалвания регламент, съгласно което по същество заобикалянето на ограничителните мерки, предвидено в член 9, параграф 3 от този регламент, би подлежало на санкции, „ако са изпълнени условията за такива санкции съгласно приложимите национални разпоредби и процедури“.

81 Така от точки 79 и 80 по-горе следва, че разпоредбите на изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 не може да се разглеждат като криминализиране и следователно като приети в нарушение на член 83 ДФЕС.

82 Този извод не може да бъде поставен под въпрос от довода на жалбоподателите, че приемането от Комисията на предложението за директива, посочено в точка 71 по-горе, потвърждава наказателноправния характер на разпоредбите на изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014.

83 Всъщност следва да се отбележи, че разпоредбите на това предложение за директива, преди приемането на което в съответствие с член 83, параграф 1, трета алинея ДФЕС е било необходимо решение на Съвета за определяне на нова област на престъпност, предвиждат задължение за националните органи да установят минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите при неспазване на задълженията за докладване и сътрудничество, предвидени с ограничителни мерки. По вече изложените в точки 76—80 по-горе съображения обаче следва да се констатира, че случаят с разпоредбите на изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 не е такъв.

84 Накрая, следва да се отбележи, че както измененият член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, така и член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, предоставят на националните органи компетентност да определят дали нарушението, изразяващо се в участие в дейности за заобикаляне на мерки, и свързаните с него санкции са от наказателно, гражданско, или административно естество. От това следва, че поради същите съображения като изложените в точки 51—55 по-горе Съветът

може да приеме посочените разпоредби на основание член 215, параграф 2 ДФЕС и не може да бъде упрекнат, че е заместил неправилно държавите членки при упражняването на нормотворческите им правомощия.

85 Освен това, тъй като правният режим, прилаган по отношение на спорните задължения и санкциите за нарушения, не попада в областта на наказателното право, Съветът не може да бъде упрекнат, че е нарушил член 83 ДФЕС, така че, противно на твърдяното от жалбоподателите, Съветът не е нарушил и член 40 ДЕС. Ето защо трябва да се отхвърли втората част от първото основание, а оттам и първото основание в своята цялост.

По второто основание: злоупотреба с власт

86 С второто си основание жалбоподателите твърдят по същество, че като е насърчил държавите членки да санкционират с конфискация неспазването на задълженията, предвидени в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, Съветът е злоупотребил с власт.

87 Всъщност според жалбоподателите вече не ставало въпрос само за замразяване на финансови средства, но и за конфискацията им, както потвърждавали изявленията на председателя на Европейския съвет, на върховния представител, на председателя на Комисията и заключенията на Европейския съвет от 20 и 21 октомври 2022 г. По този начин, макар на практика ограничителните мерки да имали сходно действие като тези на други санкционни режими, Съветът се опитал да изопачи мерките за замразяване на финансови средства, организирайки конфискацията им, която била делегирана на държавите членки.

88 Жалбоподателите твърдят също, че последващото приемане на Решение 2022/2332, с което към списъка на нарушенията, предвидени в член 83, параграф 1 ДФЕС, се добавя нарушаването на ограничителните мерки, както и приемането от Комисията на предложението за директива относно определянето на престъпленията и санкциите, приложими при нарушаване на ограничителните мерки на Съюза, потвърждават наличието на злоупотреба с власт.

89 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

90 Съгласно постоянната съдебна практика даден акт е опорочен поради злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и съгласувани доказателства изглежда, че е бил приет с единствената или поне определяща цел да постигне различни от изложените в него цели или да се избегне процедура, специално предвидена от Договора, за да се противодейства на конкретните обстоятелства (вж. решение от 23 октомври 2008 г., People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, EU:T:2008:461, т. 151 и цитираната съдебна практика).

91 В настоящия случай, на първо място, следва да се отбележи, че както личи от точки 76—83 по-горе, обжалваните разпоредби нямат наказателноправен характер и осигуряват еднакво прилагане на мерките за замразяване на финансови средства на територията на Съюза. Това означава, че жалбоподателите не могат надлежно да се позовават на злоупотреба с власт, що се отнася до приемането на тези разпоредби с регламент на Съвета, законосъобразно приет на основание член 215, параграф 2 ДФЕС.

92 На второ място, трябва да се констатира, че изложените в точки 56—64 по-горе обстоятелства показват, че изявленията, на които се позовават жалбоподателите, не са единственото или главно основание за приемането на оспорваните мерки. От това следва, че припомнените в точка 90 по-горе условия не са изпълнени.

93 Следователно, след като обжалваните разпоредби са приети в съответствие с предвидената за тази цел процедура, а не единствено с цел да бъдат конфискувани замразените активи при прилагането на ограничителните мерки, както твърдят жалбоподателите, Съветът не може да бъде упрекнат, че е злоупотребил с власт.

94 Ето защо второто основание трябва да се отхвърли.

По третото основание: нарушение на принципа на пропорционалност

95 В рамките на третото си основание жалбоподателите твърдят, че задължението за докладване, наложено с изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, не е годно да постигне целите на съответната правна уредба и надхвърля необходимото за постигането им, при обстоятелства, при които Съветът не доказва, че въведеният с Решение 2014/145 режим на ограничителни мерки изисква приемането на задължение за докладване от лицата, спрямо които се прилага този режим.

96 В това отношение жалбоподателите подчертават, че Съветът не привежда доказателства за срещнатите трудности при прилагането на Регламент № 269/2014, които са посочени в пето съображение от обжалвания регламент.

97 Те добавят, че въвеждането на тези разпоредби е непропорционално в още по-голяма степен от гледна точка на целите, преследвани с правната уредба, поради това, че неспазването на задълженията за докладване и сътрудничество се разглежда съгласно изменения член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 като съставляващо заобикаляне на ограничителните мерки. Така с тази разпоредба съществува риск всеки пропуск във връзка с докладването на активи, независимо дали недокладването е непреднамерено, да се разглежда като заобикаляне, което може да установи необорима презумпция за заобикаляне в противоречие с принципа за правото на ефективни правни средства за защита.

98 Според жалбоподателите това води до допълнителни проблеми поради това, че е много вероятно националният законодател, окуражен от Съвета, да обвърже с налагане на наказателноправни санкции нарушението заобикаляне на ограничителните мерки, но също евентуално и със санкция конфискация, която не само би била „явно непропорционална“, но и би лишила ограничителните мерки от техния обезпечителен и превантивен характер.

99 Накрая жалбоподателите изтъкват, че срокът, предвиден за докладване на активите, който в случая е 1 септември 2022 г., им оставя едва 41 дни, за да направят това. С оглед обаче на сложността, свързана с неточността на използваните понятия за определяне на задължението за докладване, както и на реда и условията за докладване, които са различни според всеки от органите, свързани с докладването, такъв срок бил недостатъчен и надхвърлял принципа на пропорционалност.

100 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

101 Следва да се припомни, че принципът на пропорционалност е част от общите принципи на правото на Съюза и 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 (решения от 13 март 2012 г., Melli Bank/Съвет, C-380/09 P, EU:C:2012:137, т. 52, и от 15 ноември 2023 г., OT/Съвет, T-193/22, EU:T:2023:716, т. 56).

102 Що се отнася, най-напред, до довода, че Съветът не е доказал, че е налице нарастваща сложност на схемите за избягване на санкциите, следва да се припомни, че Съветът е приел обжалваните разпоредби при упражняване на предоставеното му право на преценка и както е посочено в пето съображение от обжалвания регламент, е мотивирал приемането им с предотвратяване на използването на сложни правни и финансови механизми, които може да направят ако не по-лесно заобикалянето на мерките, най-малкото по-трудно идентифицирането от компетентните национални органи на финансовите средства или икономическите ресурси, които са предмет на ограничителни мерки съгласно Решение 2014/145. Преследването на такава цел обаче, която Съветът не е длъжен да обоснове с представянето на доказателства, обосновава необходимостта от налагане на задълженията за докладване и съдействие, предвидени в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, на лицата, спрямо които се прилагат ограничителни мерки на основание на това решение. Следователно първият довод трябва да се отхвърли.

103 По-нататък, що се отнася до довода на жалбоподателите, че измененият член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 установява необорима презумпция за участие в дейности по заобикаляне на ограничителните мерки, следва да се отбележи, че разпоредбите на този член препращат към член 9, параграф 1 от посочения регламент, за да се определи естеството на участието в дейности по заобикаляне. Тъй като обаче последните разпоредби предвиждат, че за да е налице участие в дейности за заобикаляне на мерки, това участие трябва да е „съзнателно [и] преднамерено“, измененият член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага само доколкото неспазването на задълженията по член 9, параграф 2 от посочения регламент е извършено „съзнателно [и] преднамерено“. При това положение евентуален непреднамерен пропуск за докладване на някои финансови средства или икономически ресурси не представлява нарушение, за което се налагат санкции. Следователно това позволява да се изключи каквато и да било възможност за установяване с тези разпоредби на необорима презумпция за заобикаляне на мерките. Ето защо този довод трябва да се отхвърли.

104 Що се отнася до твърдението, че по същество обжалваните разпоредби биха накарали националните органи систематично да санкционират с конфискация всяко нарушение на задълженията за докладване и сътрудничество, предвидени в член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент, и по този начин да изменят естеството на ограничителните мерки, следва да се констатира, че с направеното препращане в член 15, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, към „подходящи мерки“ за конфискация на облагите от нарушения в Регламент № 269/2014, Съветът предоставя свобода на преценка на националните органи, що се отнася до дефиницията, същността и обхвата на тази конфискация. Нещо повече, санкцията за конфискация на облагите от нарушения, доколкото може да се приложи само при неспазване на задълженията, предвидени в член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент, не бива да се смесва със самите ограничителни мерки, които запазват обезпечителния си и временен характер. Във всеки случай се налага изводът, че целта на конфискацията, предвидена в член 15, параграф 1 от Регламент

№ 269/2014, изменен с Регламент 2022/880, доколкото се прилага само за „облагите [от] нарушения“, се различава от целта на ограничителните мерки, която се отнася до финансовите средства и икономическите ресурси, определени в член 2, параграф 1 от Регламент № 269/2014. Следователно трябва да се отхвърлят доводите на жалбоподателите, с които се цели да се установи, че санкциите при заобикалянето, посочено в член 9, параграф 3 от Регламент № 269/2014, изменен с обжалвания регламент, изменят естеството на ограничителните мерки и са явно непропорционални.

105 Що се отнася до срока от 41 дни, предоставен на жалбоподателите, за да докладват своите финансови средства или икономически ресурси, който последните считат за твърде кратък, не изглежда този срок да е толкова кратък, че да постави засегнатите от мерките за замразяване на средства лица в невъзможност надлежно да докладват своите финансови средства или икономически ресурси пред компетентните национални органи. Безспорно е всъщност, че лицата, засегнати от ограничителните мерки, са най-добре запознати с имущественото си състояние. Освен това фактът, че в случая жалбоподателите е трябвало да докладват на четири различни компетентни национални органа и в срок от 41 дни финансовите средства и икономическите ресурси, които притежават, държат или контролират, изглежда, не представлява прекалено кратък срок. Впрочем самите жалбоподатели признават, че са изпълнили своевременно това задължение, и освен това не твърдят и че компетентните национални органи са установили по отношение на тях нарушения, допуснати във връзка с изпълнението на посоченото задължение.

106 Накрая, доколкото жалбоподателите изтъкват в репликата наличието на непропорционална намеса в правото им на собственост и в правото им на личен живот, следва да се отбележи, че тези доводи не са подкрепени с доказателства. Ето защо тези доводи трябва да се отхвърлят, без да е необходимо произнасяне по тяхната допустимост.

107 С оглед на гореизложеното третото основание следва да се отхвърли.

По четвъртото основание: нарушение на принципа на правна сигурност

108 С четвъртото си основание жалбоподателите твърдят, че задължението за докладване, предвидено в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, се основава на понятията за собственост и за контрол и нарушава принципа на правна сигурност.

109 На първо място, тези две понятия се отличавали с много голяма сложност. Това излагало жалбоподателите на риск да бъдат санкционирани поради недокладване, ако тълкуването на тези понятия се различава от тълкуването, дадено от всеки от компетентните национални органи. Липсата на яснота във връзка с тези две понятия впрочем обяснявала причината, поради която Съветът е имал нужда да изготви практическо ръководство, както и да проведе конференция за изясняване на техния смисъл. Според жалбоподателите такава практика била безпрецедентна по отношение на разпоредби, които могат да подлежат на наказателна санкция.

110 В това отношение и в отговор на доводите на Комисията, че жалбоподателите били свободни да уведомят компетентните органи за евентуалните трудности, които изпитват при прилагане на приложимите спрямо тях разпоредби, последните изтъкват, че тяхната роля не е да предотвратят допуснатите от администрацията грешки, нито да предприемат действия по съдебен ред, за да отстранят накърняването на правото им на собственост, на което са станали обект.

111 На второ място, жалбоподателите твърдят, че измененият член 9 от Регламент № 269/2014 нарушава принципа на правна сигурност, тъй като разпоредбите му не уреждат реда и условията, по които трябва да се извърши съответното докладване пред компетентните органи на всяка от държавите членки. Според жалбоподателите липсата на такава уредба води до много голямо разнообразие от административни практики в рамките на Съюза и следователно до прилагане спрямо лицата, обект на мерките за замразяване на средства, на произвол от страна на всяка от съответните администрации.

112 На трето място, жалбоподателите посочват, че нищо не им е позволявало да предположат, че Съветът може в краткосрочен или средносрочен план да им наложи такова задължение за докладване, и че предоставеният им срок за изпълнение на това задължение, в случая — 41 дни, е бил явно недостатъчен.

113 Съветът, подкрепян от Комисията, оспорва тези доводи.

114 Следва да се припомни, че принципът на правна сигурност предполага законодателството на Съюза да бъде ясно и точно и прилагането му да бъде предвидимо за всички засегнати лица (решение от 5 март 2015 г., Europäisch-Iranische Handelsbank/Съвет, C-585/13 P, EU:C:2015:145, т. 93; вж. в този смисъл решение от 15 ноември 2023 г., OT/Съвет, T-193/22, EU:T:2023:716, т. 42).

115 Що се отнася, на първо място, до твърдението, че понятията за собственост и за контрол не са достатъчно ясни до степен, че Съветът е следвало да определи очертанията им чрез изготвяне на практическо ръководство и провеждане на конференция, в самото начало следва да се отбележи, че термините, използвани в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014, препращат към понятията за принадлежност, притежание, държане или контрол.

116 В това отношение, тъй като Регламент № 269/2014 посочва тези понятия, без да препраща към националните правни системи за дефинирането им, посочените понятия трябва да се разглеждат като самостоятелни понятия на правото на Съюза, които трябва да се тълкуват еднакво на територията на същия (вж. в този смисъл решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 42 и цитираната съдебна практика). Освен това съгласно постоянната съдебна практика следва да се вземат предвид както текстът и контекстът на посочената разпоредба, така и целите, преследвани с правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 13 март 2012 г., Melli Bank/Съвет, C-380/09 P, EU:C:2012:137, т. 38 и цитираната съдебна практика).

117 Не изглежда обаче използването на понятията за принадлежност, държане, притежание или контрол в разпоредбите на изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 да страда от такава двусмисленост, че да не позволява на лицата, спрямо които се прилагат мерки за замразяване на финансови средства, с достатъчна сигурност да могат да разсеят евентуалните съмнения относно обхвата или смисъла на тези понятия.

118 Всъщност следва да се приеме, че с използването на тези понятия Съветът обозначава по-специално правото на разпореждане със или на използване на финансови средства или икономически ресурси по смисъла на член 1, букви г) и ж) от Регламент № 269/2014.

119 По-специално, що се отнася до понятието за контрол и за държане, следва да се отбележи, че що се отнася до дружествата и в специфичния контекст на ограничителните мерки, вече е постановено, че дадено дружество може да се квалифицира като „дружество, притежавано или контролирано от друго образувание“, когато се намира в положение, в което това друго образувание може да влияе върху неговите решения, дори между тези две икономически образувания да не е налице каквото и да било правоотношение, отношение на притежаване на капитала или дял от него (вж. в този смисъл решение от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет, C-123/18 P, EU:C:2019:694, т. 75).

120 Тълкуванията, посочени в точки 118 и 119 по-горе, съответстват на контекста, в който са приети разпоредбите на изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014. Всъщност целта на Съвета е да оказва върху лицата и образуванията, спрямо които се прилагат ограничителни мерки, натиск, който се отразява върху руските власти и който има за цел по-специално да увеличи разходите за действията на Руската федерация за подкопаване на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна.

121 Накрая, следва да се отбележи, че фактът, че Съветът е организирал конференция или е изготвил ръководство за добри практики, предназначено за националните органи, за да се уточнят понятията, използвани в областта на ограничителните мерки, сам по себе си не е достатъчен, за да се установи, че е налице правна несигурност относно използването на такива понятия.

122 Така от точки 115—121 по-горе следва, че препращането в изменения член 9, параграф 2 от Регламент № 269/2014 към понятията за принадлежност, притежание, държане или контрол на финансови средства или икономически ресурси позволява да се разбере по достатъчно ясен и разбираем начин какво обхващат тези понятия.

123 На второ място, що се отнася до несигурността, свързана с различаващите се практики на националните органи по отношение на реда и условията на докладване, следва да се отбележи, че информацията, която позволява идентифицирането на всеки от компетентните национални органи, е посочена в приложение II към Регламент № 269/2014. Освен това фактът, че жалбоподателите са били длъжни да се обърнат към тези национални органи, за да разберат необходимата форма за докладване пред всеки от тези органи, не представлява нарушение на принципа на правна сигурност, още повече че жалбоподателите не са представили никакви доказателства, позволяващи да се установи наличието на такива трудности.

124 На трето място, що се отнася до твърдяното наличие на различия в тълкуването на посочените в точка 115 по-горе понятия от страна на различните компетентни национални органи, както и до твърдяната липса на защита на правните субекти от произвол от страна на компетентните национални органи в контекста на твърде кратките срокове, предоставени на жалбоподателите за докладване на техните финансови средства и икономически ресурси, следва да се отхвърлят, от една страна, доводът относно твърде кратките срокове — поради изложените в точка 105 по-горе съображения, и от друга страна, твърденията, които впрочем са необосновани, относно различията в тълкуването от страна на различните национални органи — поради изложените в точки 116—122 по-горе съображения.

125 В този смисъл, тъй като нито един от доводите, изтъкнати от жалбоподателите, не може да обоснове наличието на нарушение на принципа на правна сигурност, четвъртото основание следва да се отхвърли по същество, а съответно и жалбата в своята цялост.

По съдебните разноски

126 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те следва да понесат, освен направените от тях съдебни разноски, и тези на Съвета, съгласно направените от последния искания.

127 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Комисията понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (голям състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Г-н Геннадий Николаевич Тимченко и г-жа Елена Петровна Тимченко понасят направените от тях съдебни разноски, както и тези на Съвета на Европейския съюз.

3) Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 11 септември 2024 година.

Подписи