Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2024*

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Luettelo henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joihin varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä sovelletaan – Kantajien nimien merkitseminen luetteloon – Kantajille kuuluvia taikka heidän omistuksessaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevia varoja ja taloudellisia resursseja koskeva raportointivelvollisuus – Velvollisuus tehdä yhteistyötä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa – Osallistuminen toimintaan, jonka tavoitteena tai seurauksena on kiertää rajoittavia toimenpiteitä – Asetuksen (EU) N:o 269/2014 9 artiklan 2 ja 3 kohta – Kumoamiskanne – Asiavaltuus – Henkilöä suoraan koskeva toimi – Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä – Oikeussuojan tarve – Tutkittavaksi ottaminen – Harkintavallan väärinkäyttö – Neuvoston toimivalta – Oikeasuhteisuus – Oikeusvarmuus

Asiassa T-644/22,

Gennadi Nikolajevitš Timtšenko, kotipaikka Geneve (Sveitsi), ja

Elena Petrovna Timtšenko, kotipaikka Geneve,

edustajinaan asianajajat S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin ja J. Bastien,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehenään M. Bishop, jota avustavat asianajajat B. Maingain ja A. Vandevelde,

vastaajana,

jota tukee

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea ja L. Puccio,

väliintulijana,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

toimien kokoonpanossa: unionin yleisen tuomioistuimen presidentti M. van der Woude sekä tuomarit 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 (esittelevä tuomari) ja S. L. Kalėda,

kirjaaja: hallintovirkamies H. Eriksson,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 11.1.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajat Gennadi Nikolajevitš Timtšenko ja Elena Petrovna Timtšenko vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvassa kanteessaan lähinnä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 muuttamisesta 21.7.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/1273 (EUVL 2022, L 194, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus) 1 artiklan 4 alakohdan kumoamista siltä osin kuin sillä muutetaan Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä 17.3.2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 (EUVL 2014, L 78, s. 6) 9 artiklaa lisäämällä siihen velvoitteita, jotka koskevat varojen raportointia ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa tältä osin tehtävää yhteistyötä (asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohta), ja rinnastamalla näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden kiertämiseen (asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohta) (jäljempänä riidanalaiset säännökset).

Asian tausta

2 Gennadi Timtšenko on liikemies ja naimisissa Elena Timtšenkon kanssa. Molemmat kantajat ovat Venäjän ja Suomen kansalaisia.

3 Venäjän federaatio liitti maalikuussa 2014 hallintaansa Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin ja on siitä asti jatkanut Itä-Ukrainan vakautta horjuttavia toimia. Venäjä-mielisten separatistiliikkeiden ja Ukrainan valtion välillä puhkesi samanaikaisesti aseellinen selkkaus Donetskin ja Luhanskin alueilla.

4 Euroopan unionin neuvosto antoi rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta 17.3.2014 päätöksen (YUTP) 2014/145 (EUVL 2014, L 78, s. 16) erityisesti SEU 29 artiklan nojalla. Se antoi samana päivänä SEUT 215 artiklan nojalla asetuksen N:o 269/2014. Seuraavina päivinä Venäjän asevoimat käynnistivät sotatoimia koko Ukrainassa, ja nämä toimet jatkuvat edelleen.

5 Venäjän federaation presidentti allekirjoitti 21.2.2022 asetuksen, jossa tunnustettiin itsenäisiksi julistautuneiden ”Donetskin kansantasavallan” ja ”Luhanskin kansantasavallan” riippumattomuus ja suvereniteetti, ja määräsi Venäjän asevoimien lähettämisestä kyseisille alueille.

6 Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (jäljempänä korkea edustaja) julkaisi 22.2.2022 unionin puolesta julkilausuman, jossa tuomittiin edellä mainitut toimet, koska ne rikkoivat vakavasti kansainvälistä oikeutta. Hän ilmoitti, että unioni vastaisi näihin Venäjän federaation viimeisimpiin rikkomisiin kiireellisesti uusilla rajoittavilla toimenpiteillä.

7 Tässä yhteydessä neuvosto hyväksyi useita rajoittavien toimenpiteiden kokonaisuuksia. Kantajien nimet lisättiin päätöksen 2014/145 liitteessä ja asetuksen N:o 269/2014 liitteessä I oleviin luetteloihin henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä, ja ne on sittemmin pysytetty näissä luetteloissa; Gennadi Timtšenkon nimi lisättiin niihin 28.2.2022 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta annetulla neuvoston päätöksellä 2022/337 (YUTP) (EUVL 2022, L 59, s. 1) ja asetuksen N:o 269/2014 täytäntöönpanosta annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/336 (EUVL 2022, L 58, s. 1) ja Elena Timtšenkon nimi 8.4.2022 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta annetulla neuvoston päätöksellä 2022/582 (YUTP) (EUVL 2022, L 110, s. 55) ja asetuksen N:o 269/2014 täytäntöönpanosta annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/581 (EUVL 2022, L 110, s. 3). Näistä rajoittavista toimenpiteistä on nostettu kumoamiskanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa (T-252/22, Timtšenko v. neuvosto ja T-361/22, Timtšenko v. neuvosto).

8 Edellä 7 kohdassa mainittujen toimien antamisajankohtana asetuksen N:o 269/2014 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäädytetään kaikki liitteessä I luetelluille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille taikka niitä lähellä oleville luonnolliselle henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat taikka näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit.

2. Mitään varoja tai taloudellisia resursseja ei saa suoraan eikä välillisesti asettaa liitteessä I lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten taikka niitä lähellä olevien luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten saataville tai hyödynnettäviksi.”

9 Kyseisen asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Rajoittamatta asiaan liittyvien ilmoitusvelvollisuutta, salassapitoa ja ammattisalaisuutta koskevien sääntöjen soveltamista luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, yhteisöjen ja elinten on:

a) toimitettava välittömästi kaikki tämän asetuksen noudattamista edistävät tiedot, kuten tiedot 2 artiklan mukaisesti jäädytetyistä tileistä ja varoista, asuin- tai sijaintijäsenvaltionsa toimivaltaiselle viranomaiselle sekä komissiolle joko suoraan tai asianomaisen jäsenvaltion välityksellä; ja

b) toimittava yhteistyössä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisten tietojen todentamiseksi.”

10 Mainitun asetuksen 9 artiklassa säädettiin seuraavaa: ”kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitetun kiellon kiertäminen”.

11 Saman asetuksen 15 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on annettava tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Jäsenvaltioiden on annettava 1 kohdassa tarkoitetut säännöt komissiolle tiedoksi viipymättä tämän asetuksen tultua voimaan ja ilmoitettava sille kaikista myöhemmistä muutoksista.”

12 Neuvosto antoi asetuksen N:o 269/2014 muuttamisesta 3.6.2022 asetuksen (EU) 2022/880 (EUVL 2022, L 153, s. 75) ja totesi muun muassa, että oli aiheellista selventää ja vahvistaa säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden rikkomisesta määrättäviä kansallisia seuraamuksia (asetuksen 2022/880 johdanto-osan toinen perustelukappale).

13 Asetuksen N:o 269/2014 15 artiklan 1 kohtaa muutettiin seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on annettava tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia, mukaan lukien tarvittaessa rikosoikeudellisia seuraamuksia, koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on myös säädettävä asianmukaisista toimenpiteistä tällaisen rikkomisen tuottaman hyödyn takavarikoimiseksi.”

14 Neuvosto antoi päätöksen 2014/145 muuttamisesta 21.7.2022 päätöksen (YUTP) 2022/1272 (EUVL 2022, L 193, s. 219) erityisesti SEU 29 artiklan nojalla. Tällä päätöksellä se otti käyttöön uusia poikkeuksia, jotka koskivat varojen jäädyttämistä ja kieltoa asettaa nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen saataville varoja ja taloudellisia resursseja.

15 Riidanalainen asetus annettiin samana päivänä erityisesti SEUT 215 artiklan nojalla. Kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Asetuksen (EU) N:o 269/2014 tehokkaan ja yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja tällaista täytäntöönpanoa haittaavien, pakotteiden kiertämiseen pyrkivien järjestelyjen kasvavan monimutkaisuuden vuoksi on välttämätöntä velvoittaa sellaiset nimetyt henkilöt ja yhteisöt, joilla on varoja jäsenvaltion lainkäyttöalueella, raportoimaan näistä varoista ja tekemään yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisen raportoinnin todentamisessa. On myös aiheellista lujittaa unionin toimijoiden raportointivelvollisuuksia koskevia säännöksiä, jotta varojen jäädyttämisen rikkominen ja kiertäminen voitaisiin estää. Tämän velvollisuuden noudattamatta jättäminen merkitsisi varojen jäädyttämisen kiertämistä ja siihen sovellettaisiin seuraamuksia, jos tällaisten seuraamusten edellytykset täyttyvät sovellettavien kansallisten sääntöjen ja menettelyjen nojalla.”

16 Asetusta N:o 269/2014 muutettiin riidanalaisella asetuksella säätämällä sen 1 artiklan 1–3 alakohdassa päätöksessä 2022/1272 säädetyistä poikkeuksista. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 4 alakohdassa säädetään asetuksen N:o 269/2014 9 artiklan korvaamisesta seuraavaa:

”9 artikla

1. Kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitetun kiellon kiertäminen.

2. Liitteessä I lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten on

a) raportoitava ennen 1 päivää syyskuuta 2022 tai kuuden viikon kuluessa merkitsemispäivästä luetteloon I, sen mukaan, kumpi ajankohta on myöhäisempi, kaikki tiedot sellaisista jäsenvaltion lainkäyttöalueella sijaitsevista varoista tai taloudellisista resursseista, jotka kuuluvat niille taikka ovat niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa, sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa kyseiset varat tai taloudelliset resurssit sijaitsevat; ja

b) tehtävä yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisten tietojen todentamisessa.

3. Edellä olevan 2 kohdan noudattamatta jättäminen katsotaan 1 kohdassa tarkoitetuksi osallistumiseksi toimiin, jonka tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden kiertäminen.

_ _”

Asianosaisten vaatimukset

17 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 2 ja 3 kohdan

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Neuvosto vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– hylkää kanteen

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Euroopan komissio vaatii, että kanne jätetään tutkimatta tai toissijaisesti hylätään perusteettomana.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

20 Neuvosto, jota komissio tukee, väittää, että kanne on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että kantajilla ei ole oikeussuojan tarvetta eikä asiavaltuutta vaatia riidanalaisten säännösten kumoamista, minkä kantajat kiistävät.

21 Asiavaltuuden puuttumisesta, jota on tarkasteltava ensimmäiseksi, neuvosto väittää komission tukemana, että riidanalaiset säännökset eivät täytä SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa määrättyjä edellytyksiä.

22 Neuvosto toteaa tältä osin erityisesti ja lähinnä, että kantajat eivät ole osoittaneet, että riidanalaiset säännökset eivät edellyttäisi täytäntöönpanotoimenpiteitä.

23 Kantajat kiistävät nämä väitteet.

24 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta toimesta (virkkeen ensimmäinen osa) tai toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen (virkkeen toinen osa), sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä (virkkeen kolmas osa).

25 Edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä suoraan, on yhteinen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa olevan virkkeen toiselle ja kolmannelle osalle, ja oikeuskäytännön mukaan tällä edellytyksellä on sama merkitys näissä kummassakin osassa (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 73 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytyksen, jonka mukaan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, ehtona on kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttyminen eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia tämän henkilön oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin säännöstöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus), C-872/19 P, EU:C:2021:507, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 13.9.2018, Rosneft ym. v. neuvosto, T-715/14, ei julkaistu, EU:T:2018:544, 65 kohta).

26 Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan sisältyvän virkkeen kolmannessa osassa tarkoitettua ilmaisua ”joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” on tulkittava kyseisen määräyksen tarkoituksen valossa, jona on – kuten määräyksen syntyhistoriasta ilmenee – sen välttäminen, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun sääntelytoimella on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan eikä täytäntöönpanotoimenpiteitä tarvita, kyseinen henkilö voi jäädä ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos sillä ei ole oikeussuojakeinoa unionin tuomioistuimissa edellä mainitun sääntelytoimen laillisuuden kyseenalaistamiseksi. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi näet – vaikka kyseessä oleva toimi koskee sitä suoraan – saattaa kyseisen toimen tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen

menettelyissä, jotka on pantu sitä vastaan vireille kansallisissa tuomioistuimissa (tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio, C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 kohta ja tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 58 kohta). Unionin tuomioistuin on lisäksi toistuvasti katsonut, että kun arvioidaan sitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan perusteella (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset säännökset ovat luonteeltaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettuja sääntelytoimia, koska ne ovat yleisesti sovellettavia ja koska ne on annettu SEUT 215 artiklan nojalla ja viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitetussa muussa kuin lainsäätämisjärjestyksessä (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus), C-872/19 P, EU:C:2021:507, 92 kohta).

28 Lisäksi riidanalaiset säännökset koskevat asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteessä I olevaan luetteloon merkittyjä luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, yhteisöjä tai elimiä.

29 Kantajien nostaessa kanteet heidän nimensä oli merkitty kyseiseen liitteeseen I Gennadi Timtšenkon osalta täytäntöönpanoasetuksen 2022/336 antamisesta lähtien ja Elena Timtšenkon osalta täytäntöönpanoasetuksen 2022/581 antamisesta lähtien (ks. edellä tämän tuomion 7 kohta).

30 Kantajia ovat näin ollen riidanalaisen asetuksen voimaantulopäivästä eli 21.7.2022 lähtien koskeneet kyseessä olevat asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan mukaiset velvoitteet eli velvoite raportoida varoistaan tai taloudellisista resursseistaan ennen 1.9.2022 ja velvoite tehdä yhteistyötä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa. Saman asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan edellä mainittujen velvoitteiden noudattamatta jättäminen katsotaan osallistumiseksi toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on varojen jäädyttämistä koskevien toimenpiteiden kiertäminen.

31 On siis todettava, että riidanalaiset säännökset koskevat kantajia suoraan, koska niillä on välittömiä vaikutuksia heidän oikeusasemaansa. Raportointi- ja yhteistyövelvoitteet sekä niiden noudattamatta jättämisen seuraukset koskevat nimittäin kantajia henkilöinä, jotka oli merkitty asetuksen N:o 269/2014 liitteessä I olevaan luetteloon mainittujen säännösten voimaantuloajankohtana. Näiden säännösten soveltaminen kantajiin ei myöskään edellytä minkään unionin tai jäsenvaltioiden tason täytäntöönpanotoimenpiteen toteuttamista, minkä neuvosto myönsi istunnossa, eikä se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, lainkaan harkintavaltaa, joten kyseiset säännökset vaikuttavat kantajien oikeusasemaan täysin automaattisesti.

32 Tästä seuraa, että riidanalaiset säännökset ovat sääntelytoimia, jotka koskevat kantajia suoraan ja jotka eivät edellytä sovellettavassa oikeuskäytännössä tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä.

33 Neuvoston viittaus 28.1.2016 annettuun tuomioon Azarov v. neuvosto (T-332/14, ei julkaistu, EU:T:2016:48, 59 ja 60 kohta) ja tutkimatta jättämistä koskeva päätös, joka kyseisessä tuomiossa tehtiin sen vuoksi, että toimi ei koskenut kantajaa suoraan, eivät horjuta tätä toteamusta. Mainitussa tuomiossa kyseessä ollut kanne nimittäin nostettiin muun muassa toimista, joilla

muutettiin Ukrainan valtiolle kuuluvien varojen väärinkäytöstä vastuussa olevien henkilöiden luetteloon merkitsemisen kriteereitä varojen jäädyttämisen osalta. Kanne jätettiin tutkimatta siltä osin kuin se kohdistui mainittuihin toimiin, koska niillä oli oikeusvaikutuksia lähinnä vain yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyjen henkilöiden ja yhteisöjen ryhmiin nähden eivätkä ne koskeneet kyseisen asian kantajaa erikseen eivätkä suoraan.

34 Sitä vastoin nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisilla säännöksillä on suoria ja välittömiä vaikutuksia kantajien oikeusasemaan eivätkä ne edellytä mainittujen velvoitteiden täytäntöönpanosta vastaavilta viranomaisilta täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista. Näin ollen on vaarana, että kantajat jäisivät ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos niillä ei olisi unionin tuomioistuimissa oikeussuojakeinoa riidanalaisten säännösten laillisuuden kyseenalaistamiseksi.

35 Kantajilla on näin ollen asiavaltuus vaatia riidanalaisten säännösten kumoamista.

36 Toiseksi neuvosto väittää oikeussuojan tarpeen puuttumisesta, että kantajilla ei ole perusteita oikeussuojan tarpeelle, koska he ovat täyttäneet raportointivelvollisuutensa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. Kantajien väitteestä, jonka mukaan he eivät ole suojassa kansallisten viranomaisten määräämiltä seuraamuksilta, neuvosto toteaa heidän vetoavan tulevaan ja hypoteettiseen tilanteeseen.

37 Kantajat kiistävät tämän väitteen.

38 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia ja että kanne voi mahdollisesti tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2014, Stichting Woonlinie ym. v. komissio, C-133/12 P, EU:C:2014:105, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja määräys 18.1.2023, Seifert v. neuvosto, T-166/22, ei julkaistu, EU:T:2023:13, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kantajan oikeussuojan tarpeen on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva eikä se voi koskea tulevaa ja oletettua tapahtumaa (ks. tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio, C-33/14 P, EU:C:2015:609, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Siitä riippumatta, ovatko kantajat tai muut henkilöt raportoineet kyseessä olevista varoista tai taloudellisista resursseista tai jäädyttäneet ne ja tarvittaessa tehneet yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, kantajilla on nyt käsiteltävässä asiassa edelleen intressi vaatia niiden riidanalaisten säännösten kumoamista, joissa heille asetetaan raportointi- ja yhteistyövelvoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä voi aiheutua heille vakavia seurauksia. Oikeussuojan tarve ei nimittäin häviä sillä perusteella, että kantaja on täyttänyt riitauttamansa velvoitteet (ks. vastaavasti tuomio 19.9.1985, Hoogovens Groep v. komissio, 172/83 ja 226/83, EU:C:1985:355, 19 kohta ja tuomio 15.12.1999, Kesko v. komissio, T-22/97, EU:T:1999:327, 55–65 kohta), eikä myöskään sillä perusteella, että kyseiset velvoitteet on täyttänyt kolmas osapuoli (ks. vastaavasti tuomio 6.3.1979, Simmenthal v. komissio, 92/78, EU:C:1979:53, 32 kohta). Näin ollen kantajien oikeussuojan tarve säilyy toteen näytettynä ilman, että heidän tarvitsisi osoittaa, että he ovat jättäneet täyttämättä velvollisuutensa.

40 On myös selvää, että raportointivelvollisuuden noudattaminen ei johda kaikkien 9 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien lakkaamiseen. On nimittäin niin, että sen jälkeen, kun varat tai taloudelliset resurssit on ilmoitettu toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan omistuksessaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevista varoista tai taloudellisista resursseista raportoineet henkilöt tekemään yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tietojen todentamisessa. Tästä seuraa, että kantajilla säilyy jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva oikeussuojan tarve asetuksen N:o 269/20124, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännösten osalta.

41 Asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan säännöksistä on todettava sen, että henkilön katsotaan osallistuneen niissä säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen, liittyvän olennaisesti kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädettyihin velvoitteisiin, joten kantajilla on jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva oikeussuojan tarve näihin säännöksiin nähden.

42 Kun otetaan huomioon edellä 39–41 kohdassa mainitut seikat, on todettava, että kantajilla on jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva oikeussuojan tarve riidanalaisiin säännöksiin nähden ja että nyt käsiteltävä kanne on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

43 Kantajat esittävät neljä kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee oikeusperustan puuttumista, toinen harkintavallan väärinkäyttöä, kolmas suhteellisuusperiaatteen loukkaamista ja neljäs oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeusperustan puuttumista

44 Ensimmäinen kanneperuste on jaettu kahteen osaan, joista ensimmäinen koskee SEU 24, SEU 29 ja SEU 40 artiklan rikkomista ja toinen SEU 40 artiklan ja SEUT 83 artiklan 1 kohdan rikkomista.

– Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee SEU 24, SEU 29 ja SEU 40 artiklan rikkomista

45 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäisessä osassa kantajat väittävät, että antaessaan asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 2 kohdan neuvosto ylitti sille SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla annetun toimivallan ja rikkoi siten SEU 24 artiklan 2 kohtaa sekä SEU 29 ja SEU 40 artiklaa.

46 Tältä osin kantajat väittävät ensinnäkin, että koska päätöksessä 2014/145 ei säädetä asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädetyistä raportointi- ja yhteistyövelvoitteista, nämä velvoitteet eivät ole päätöksen 2014/145 täytäntöönpanemiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Tällaisia velvoitteita ei näin ollen voida pitää kyseisen päätöksen täytäntöönpanotoimenpiteinä.

47 Kantajat lisäävät, ettei näitä raportointi- ja yhteistyövelvoitteita myöskään voida pitää pelkkinä rajoittavia toimenpiteitä koskevina yksityiskohtaisina sääntöinä. Kantajien mukaan kyseiset velvoitteet nimittäin täytetään rajoittavien toimenpiteiden lisänä niiden täytäntöön panemiseksi tai toteuttamiseksi, ja niiden täyttämättä jättäminen katsotaan kyseisen asetuksen 9 artiklan 3 kohdan nojalla osallistumiseksi rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen, mistä ei määrätä muissa rajoittavien toimenpiteiden järjestelmissä.

48 Kantajat väittävät erityisesti, että SEU 29 artiklan perusteella mikään ei oikeuta neuvostoa asettamaan kyseisiä velvoitteita; asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna 12.5.2014 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 476/2014 (EUVL 2014, L 137, s. 1), 8 artiklassa säädettiin jo ennen riidanalaisen asetuksen antamista raportointi- ja yhteistyövelvoitteista, joita koskevat määräajat olivat väljempiä ja seuraamukset lievempiä.

49 Toiseksi kantajat toteavat, etteivät he kiistä sitä, että neuvostolla on SEU 26 artiklan nojalla toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (jäljempänä YUTP) toteuttamisen alalla. Kantajat lisäävät, että toisin kuin neuvosto väittää, SEUT 2 artiklan 2 kohdassa ei kuitenkaan anneta neuvostolle toimivaltaa toteuttaa rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanotoimenpiteitä; SEU 24 artiklan 2 kohdassa määrätään, että YUTP:n täytäntöönpano kuuluu muun muassa jäsenvaltioille. He päättelevät tästä, että neuvosto on riidanalaiset velvollisuudet asettaessaan rikkonut SEU 40 artiklassa määriteltyä toimivallan jakoperustetta, koska sen tehtävänä ei ole päättää tavasta, jolla rajoittavat toimenpiteet pannaan täytäntöön jäsenvaltioiden alueella.

50 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää nämä väitteet.

51 On muistutettava, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan YUTP:hen sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä, ja ”Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä”. Lisäksi korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöön perussopimusten mukaisesti. SEU 29 artiklan mukaan neuvosto ”tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen”.

52 Rajoittavat toimenpiteet hyväksytään YUTP:n yhteydessä neuvoston yksimielisellä päätöksellä SEU 29 artiklan nojalla, ja ne pannaan täytäntöön EUT-sopimuksen osalta asetuksella, jonka neuvosto hyväksyy SEUT 215 artiklan nojalla määräenemmistöllä korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Yhtäältä SEUT 215 artiklan 1 kohdassa määrätään, että neuvosto hyväksyy EU-sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä tarvittavat toimenpiteet, joilla keskeytetään kokonaan tai osittain talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähennetään niitä. Toisaalta SEUT 215 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

53 Oikeuskäytännön mukaan SEU 24 ja SEU 29 artiklasta ilmenee, että neuvoston tehtävänä on pääsääntöisesti määritellä yksimielisesti YUTP:n alalla annetuissa päätöksissä niiden rajoittavien toimenpiteiden kohde, jotka unioni toteuttaa YUTP:n alalla. Kun otetaan huomioon YUTP:n erittäin laajat päämäärät ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmaistaan SEU 3 artiklan 5 kohdassa ja

SEU 21 artiklassa sekä YUTP:aa koskevissa erityismääräyksissä, varsinkin SEU 23 ja SEU 24 artiklassa, neuvostolla on kyseistä kohdetta määritellessään laaja toimintavapaus (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 88 kohta).

54 SEUT 215 artiklasta voidaan todeta, että sillä luodaan yhteys YUTP:aa koskevien EU-sopimuksen tavoitteiden ja EUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien taloudellisia toimenpiteitä koskevien unionin toimien välille (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:472, 59 kohta) ja että sen mukaan neuvosto voi antaa asetuksia määräenemmistöllä korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi tai täytäntöön panemiseksi silloin, kun ne kuuluvat EUT-sopimuksen soveltamisalaan, ja erityisesti niiden yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 89 ja 90 kohta).

55 Näin ollen SEU 29 artiklan nojalla annetuissa päätöksissä esitetään unionin kanta toteutettaviin rajoittaviin toimenpiteisiin, kun taas SEUT 215 artiklan nojalla annetut asetukset liittyvät tavoitteidensa ja sisältönsä perusteella kyseisiin päätöksiin ja ovat väline, jolla ne pannaan täytäntöön unionin tasolla (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:472, 72 ja 76 kohta ja tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 90 kohta).

56 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset säännökset annettiin SEUT 215 artiklan ja tarkemmin sanottuna SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla, kuten pääasian asianosaisetkin myöntävät.

57 On huomautettava, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan riidanalaiset säännökset on annettu, jotta voidaan torjua ”– – [rajoittavien toimenpiteiden] täytäntöönpanoa haittaavien [ja] pakotteiden kiertämiseen pyrkivien järjestelyjen kasvava[a] monimutkaisuu[tta]”. Näin ollen neuvosto on kyseisen asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamiseksi korostanut tarvetta ”velvoittaa sellaiset nimetyt henkilöt ja yhteisöt, joilla on varoja jäsenvaltion lainkäyttöalueella, raportoimaan näistä varoista ja tekemään yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisen raportoinnin todentamisessa”.

58 Neuvosto korosti tältä osin yhtäältä, että muissa maissa vallitsevan tilanteen perusteella toteutettuihin rajoittavien toimenpiteiden järjestelmiin verrattuna niiden henkilöiden lukumäärä, joita Ukrainan tilanteeseen liittyvän järjestelmän yhteydessä toteutetut rajoittavat toimenpiteet koskevat, ei ollut koskaan ollut näin suuri, ja toisaalta, että näitä rajoittavia toimenpiteitä oli kierretty tai jopa rikottu, jotta niitä ei voitaisi soveltaa tehokkaasti. Kuten istunnossa käydyistä keskusteluista ilmenee, kyseessä olevien velvoitteiden asettaminen vaikutti lisäksi sitäkin perustellummalta, koska aikaisemmin vain harvat jäsenvaltiot olivat antaneet kansallisia säännöksiä, jotka koskivat tällaisia velvoitteita, muun muassa velvoitetta raportoida tietyn tahon omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevista varoista tai taloudellisista resursseista.

59 Tästä seuraa, että raportointi- ja yhteistyövelvoitteet on nyt käsiteltävässä asiassa asetettu, jotta voidaan varmistaa asetuksen N:o 269/2014 yhtenäinen soveltaminen unionin alueella ja estää rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen tarkoitetut strategiat, joita voidaan toteuttaa muun muassa monimutkaisten oikeudellisten ja rahoitusjärjestelyjen avulla.

60 Koska asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädetyt toimenpiteet liittyvät päätökseen 2014/145 siltä osin kuin niillä voidaan varmistaa kyseisessä päätöksessä säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden tehokas ja yhtenäinen täytäntöönpano

unionin tasolla, on hylättävä kantajien väite, jonka mukaan kyseiset toimenpiteet ovat SEUT 215 artiklan 2 kohdan vastaisia sillä perusteella, etteivät ne ole tarpeellisia eikä niitä voida hyväksyä, elleivät ne sisälly SEU 29 artiklaan perustuvaan neuvoston päätökseen.

61 Koska asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännöksillä voitiin varmistaa kyseisissä säännöksissä säädettyjen velvoitteiden yhtenäinen soveltaminen unionin tasolla ja näin ollen päätöksen 2014/145 tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano, on – samoista syistä kuin edellä 57–60 kohdassa mainitut syyt – hylättävä kantajien väite, jonka mukaan nämä velvollisuudet kuuluvat jäsenvaltioiden täytäntöönpanovaltaan ja merkitsevät SEU 24 artiklan 2 kohdan rikkomista. Lisäksi on todettava, että koska SEU 40 artikla ei koske unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa, kantajat eivät voi väittää, että asettamalla riidanalaiset velvoitteet rikottiin kyseistä määräystä sillä perusteella, että niiden asettaminen kuuluisi jäsenvaltioiden täytäntöönpanovaltaan.

62 Päinvastoin kuin kantajat väittävät, pelkästä SEUT 215 artiklan 2 kohdassa tehdystä viittauksesta rajoittaviin toimenpiteisiin ei myöskään seuraa, että kyseisessä määräyksessä määrätyt toimenpiteet rajattaisiin tekemättä jättämistä koskeviin velvoitteisiin. Kuten edellä 54 kohdassa huomautetaan, kyseisen määräyksen tarkoituksena on nimittäin antaa neuvostolle mahdollisuus panna täytäntöön YUTP:n alalla annettu päätös YUTP:n yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa.

63 Koska asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjen velvoitteiden tarkoituksena on varmistaa päätöksessä 2014/145 säädettyjen varojen jäädyttämistoimenpiteiden tehokkuus ja panna ne täytäntöön, nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että neuvosto saattoi SEUT 215 artiklan 2 kohdan perusteella ja SEU 29 artiklaa rikkomatta hyväksyä tällaisia velvoitteita unionin asetuksella riippumatta siitä, ettei näistä velvoitteista ollut nimenomaisesti säädetty niitä koskevassa päätöksessä.

64 Lopuksi on todettava, että ennen asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan antamista asetuksen N:o 269/2014 8 artiklassa, johon viitataan tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohdassa, säädettiin jo raportointivelvoitteesta. Kyseisessä artiklassa viitataan kuitenkin salassapitoa ja ammattisalaisuutta koskeviin velvoitteisiin, joita on luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, yhteisöillä ja elimillä, siis etupäässä taloudellisilla toimijoilla, joiden tehtävänä on varmistaa varojen jäädyttämistoimenpiteiden täytäntöönpano, eikä rajoittavien toimenpiteiden luetteloon merkityillä henkilöillä. Tämän vahvistaa lisäksi se, että mainitussa 8 artiklassa ei yksilöidä rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevia henkilöitä käyttämällä kyseisen asetuksen sanamuotoa eli ”[mainitun] asetuksen liitteessä I luetellut henkilöt”. Koska asetuksen N:o 269/2014 8 artiklaa ei ollut tarkoitus soveltaa rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleviin henkilöihin, jotka kuitenkin pystyvät parhaiten antamaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tietoa tosiasiallisesta varallisuudestaan edellä 57–60 kohdassa mainitussa asiayhteydessä, kantajien väite, jonka mukaan lähinnä asetuksen 9 artiklan 2 kohdan antaminen oli perusteetonta, on hylättävä.

65 Edellä 56–64 kohdasta seuraa näin ollen, että koska asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännökset kuuluvat YUTP:n alalla annetussa päätöksessä tarkoitetun täytäntöönpanovallan piiriin, neuvosto on voinut antaa ne SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla annetun unionin asetuksen perusteella riippumatta siitä, että kyseessä olevat velvoitteet ovat kantajille asetettuja toimintavelvoitteita ja ettei niistä ollut säädetty SEU 29 artiklan nojalla annetussa päätöksessä.

66 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on näin ollen hylättävä.

– Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee SEU 40 artiklan ja SEUT 83 artiklan 1 kohdan rikkomista

67 Ensimmäisen kanneperusteen toisessa osassa kantajat väittävät lähinnä neuvoston rikkoneen SEU 40 artiklaa ja SEUT 83 artiklan 1 kohtaa, kun se antoi asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan.

68 Kantajat väittävät tässä yhteydessä, että säätäessään asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 3 kohdassa, että raportointivelvollisuuden täyttämättä jättäminen katsotaan osallistumiseksi toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on rajoittavien toimenpiteiden kiertäminen, ja muuttaessaan asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohtaa, neuvosto päätti jäsenvaltioiden sijaan tavasta, jolla rajoittavat toimenpiteet pannaan täytäntöön ja niistä määrätään seuraamuksia jäsenvaltioiden alueella, kun se muun muassa velvoitti ne säätämään menettämisseuraamuksesta.

69 Kantajat korostavat, että SEUT 83 artiklan mukaisesti neuvostolla ei ole toimivaltaa yhdenmukaistaa unionin tasolla seuraamuksia, joita sovelletaan YUTP:n alalla hyväksyttyjen rajoittavien toimenpiteiden noudattamatta jättämiseen, koska vain tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä voidaan säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä kyseessä olevalla alalla.

70 Tällaisen analyysin vahvistaa kantajien mukaan lisäksi se, että rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn menetetyksi tuomitseminen unionissa on jo yhdenmukaistettu unionin tasolla rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa 3.4.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/42/EU (EUVL 2014, L 127, s. 39).

71 Riidanalaisten säännösten antamisen jälkeen neuvosto on kantajien mukaan lisäksi antanut unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen määrittelemisestä rikollisuuden alaksi, joka täyttää [SEUT] 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, 28.11.2022 päätöksen (EU) 2022/2332 (EUVL 2022, L 308, s. 18). Kyseisessä päätöksessä neuvosto on kantajien mukaan katsonut rajoittavien toimenpiteiden noudattamatta jättämisen olevan SEUT 83 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettu rikollisuuden ala. Heidän mukaansa komissio antoi kyseisen päätöksen perusteella unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä 2.12.2022 direktiiviehdotuksen (COM(2022) 684 final), jonka mukaan rikosoikeudellisten määritelmien ja seuraamusten lähentäminen ei voi perustua SEUT 215 artiklan oikeusperustaan.

72 Neuvoston väitteestä, jonka mukaan sovellettavaa seuraamusjärjestelmää ei ole mahdollista riitauttaa sillä perusteella, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohta ei ole nyt käsiteltävän kanteen kohteena ja että määräaika näiden säännösten riitauttamiseksi on siis kantajien osalta jo umpeutunut, kantajat väittävät, että kyseisen artiklan riitauttaminen oli mahdollista vasta riidanalaisten säännösten antamisen jälkeen. He toteavat joka tapauksessa riitauttavansa asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdan lainvastaisuusväitteellä.

73 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää nämä väitteet.

74 Kantajien asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdasta esittämästä lainvastaisuusväitteestä voidaan ensinnäkin todeta, että sen tutkittavaksi ottaminen edellyttää sen koskevan säännöksiä, jotka ovat riidanalaisen toimen oikeusperustana tai joilla on välitön oikeudellinen yhteys kyseiseen toimeen (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2020, komissio ja neuvosto v. Carreras Sequeros ym., C-119/19 P ja C-126/19 P, EU:C:2020:676, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 15.11.2023, OT v. neuvosto, T-193/22, EU:T:2023:716, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

75 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että sen lisäksi, että lainvastaisuusväite on esitetty vasta vastauskirjelmävaiheessa, asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdan säännökset eivät ole asetuksen N:o 269/2014 9 artiklan 3 kohdan oikeusperustana. Ensin mainituilla säännöksillä ei myöskään ole välitöntä oikeudellista yhteyttä jälkimmäisiin säännöksiin, koska ensin mainittuja on tarkoitus soveltaa yleisesti kyseisen asetuksen rikkomisesta määrättäviin seuraamuksiin eikä erityisesti jälkimmäisiin säännöksiin. Tästä seuraa, että lainvastaisuusväite on jätettävä tutkimatta.

76 Toiseksi siitä, voivatko asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 3 kohdan säännökset, luettuina yhdessä asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdan kanssa, merkitä kriminalisointia ja siten rikkoa SEUT 83 artiklan 1 kohtaa, on aluksi todettava, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdassa ainoastaan katsotaan saman asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjen raportointi- ja yhteistyövelvoitteiden täyttämättä jättäminen osallistumiseksi kyseisen asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun toimenpiteiden kiertämiseen.

77 On kuitenkin todettava, että sen, että toiminta määritellään osallistumiseksi kiertämistoimiin, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdassa, ei voida sellaisenaan katsoa merkitsevän kriminalisointia.

78 Kantajien väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 3 kohdan säännökset, tulkittuina asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdan säännösten valossa, merkitsevät kriminalisointia viimeksi mainituissa säännöksissä säädettyjen rikosoikeudellisten seuraamusten perusteella, on todettava, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi säätää rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia, ”mukaan lukien tarvittaessa rikosoikeudellisia seuraamuksia”, koskevat säännöt.

79 Tällaisen sanamuodon käyttäminen merkitsee kuitenkin sitä, että asetuksen N:o 269/2014 rikkomiseen sovellettavien seuraamusten luonteen määrittäminen kuuluu kansallisten viranomaisten toimivaltaan ja siis kansallisen oikeuden alaan myös silloin, kun määrätään rikkomisen tuottaman hyödyn menettämisseuraamus (ks. vastaavasti tuomio 19.3.2020, ”Agro In 2001”, C-234/18, EU:C:2020:221, 60 ja 61 kohta).

80 Tältä osin on todettava, että erityisesti asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan osalta jäsenvaltioille annettu toimivalta määrittää seuraamusten siviilioikeudellinen, hallinnollinen tai rikosoikeudellinen luonne vahvistetaan riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä, jonka mukaan

kyseisen asetuksen 9 artiklan 3 kohdassa säädetystä rajoittavien toimenpiteiden kiertämisestä voidaan määrätä seuraamuksia, ”jos tällaisten seuraamusten edellytykset täyttyvät sovellettavien kansallisten sääntöjen ja menettelyjen nojalla”.

81 Edellä 79 ja 80 kohdasta seuraa näin ollen, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan säännösten ei voida katsoa merkitsevän kriminalisointia eikä niitä näin ollen voida pitää SEUT 83 artiklan vastaisesti annettuina.

82 Tällaista päätelmää ei voida kyseenalaistaa kantajien väitteellä, jonka mukaan se, että komissio hyväksyi edellä 71 kohdassa mainitun direktiiviehdotuksen, vahvistaa asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan säännösten rikosoikeudellisen luonteen.

83 On nimittäin korostettava, että ennen kyseisen direktiiviehdotuksen hyväksymistä neuvoston oli SEUT 83 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti tehtävä päätös uuden rikollisuuden alan määrittelemisestä ja että kyseisen direktiiviehdotuksen mukaan kansalliset viranomaiset velvoitettiin ottamaan käyttöön rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevat vähimmäissäännöt rajoittavien toimenpiteiden mukaisten raportointi- ja yhteistyövelvollisuuksien noudattamatta jättämisen osalta. Edellä 76–80 kohdassa jo mainituista syistä on kuitenkin todettava, että tämä ei päde asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan säännöksiin.

84 Lopuksi on todettava, että sekä asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdassa että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdassa annetaan kansallisille viranomaisille toimivalta määrittää, ovatko rikkominen, jossa on kyse osallistumisesta kiertämistoimiin, ja siitä määrättävät seuraamukset luonteeltaan rikosoikeudellisia, siviilioikeudellisia vai hallinnollisia. Tästä seuraa, että edellä 51–55 kohdassa mainituista syistä neuvosto saattoi antaa mainitut säännökset SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla eikä sen voida väittää tulleen perusteettomasti jäsenvaltioiden sijaan niiden käyttäessä sääntelytoimivaltaansa.

85 Koska riidanalaisiin velvoitteisiin ja niiden rikkomisesta määrättäviin seuraamuksiin sovellettavat oikeussäännöt eivät myöskään kuulu rikosoikeuden alaan, neuvoston ei voida väittää rikkoneen SEUT 83 artiklaa, joten – päinvastoin kuin kantajat väittävät – neuvosto ei myöskään rikkonut SEU 40 artiklaa. Näin ollen ensimmäisen kanneperusteen toinen osa ja ensimmäinen kanneperuste kokonaisuudessaan on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä

86 Kantajat väittävät toisessa kanneperusteessaan lähinnä, että neuvosto käytti harkintavaltaansa väärin kehottaessaan jäsenvaltioita määräämään asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjen velvoitteiden täyttämättä jättämisestä menettämisseuraamuksen.

87 Kantajien mukaan kyse ei nimittäin nyt ole pelkästään varojen jäädyttämisestä vaan niiden konfiskoinnista, kuten Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan, korkean edustajan ja komission puheenjohtajan julkilausumissa sekä 20. ja 21.10.2022 annetuissa Eurooppa-neuvoston päätelmissä vahvistetaan. Vaikka rajoittavilla toimenpiteillä on käytännössä samankaltaisia vaikutuksia kuin muilla seuraamusjärjestelmillä, neuvosto pyrkii kantajien mukaan näin menetellessään soveltamaan varojen jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä vääristyneellä tavalla järjestämällä varojen konfiskoinnin, joka annetaan jäsenvaltioiden tehtäväksi.

88 Kantajat väittävät myös, että myöhemmin annettu päätös 2022/2332, jolla SEUT 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen rikkomisten luetteloon lisättiin rajoittavien toimenpiteiden noudattamatta jättäminen, ja komission ehdotus direktiiviksi unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä ovat omiaan vahvistamaan harkintavallan väärinkäytön.

89 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää nämä väitteet.

90 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimea tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan silloin, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimi on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perussopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (ks. tuomio 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran v. neuvosto, T-256/07, EU:T:2008:461, 151 kohta).

91 Nyt käsiteltävässä asiassa on ensinnäkin todettava, että – kuten edellä 76–83 kohdasta ilmenee – riidanalaiset säännökset eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia, ja niillä pannaan täytäntöön varojen jäädyttämistoimenpiteet yhtenäisesti unionin alueella. Tämä merkitsee sitä, että kantajat eivät voi tehokkaasti vedota harkintavallan väärinkäyttöön siltä osin kuin kyse on näiden säännösten antamisesta neuvoston asetuksella, joka on annettu sääntöjenmukaisesti SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla.

92 Toiseksi on todettava edellä 56–64 kohdassa mainittujen seikkojen osoittavan, että julkilausumat, joihin kantajat vetoavat, eivät ole riidanalaisten toimenpiteiden toteuttamisen yksinomainen tai edes ratkaiseva syy. Tästä seuraa, että edellä 90 kohdassa mainitut edellytykset eivät täyty.

93 Näin ollen on niin, että koska riidanalaiset säännökset on annettu tätä varten säädetyn menettelyn mukaisesti eikä, kuten kantajat väittävät, ainoastaan jäädytettyjen varojen konfiskoimiseksi rajoittavien toimenpiteiden mukaisesti, neuvoston ei voida väittää käyttäneen väärin harkintavaltaansa.

94 Tästä seuraa, että toinen kanneperuste on hylättävä.

Kolmas kanneperuste, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

95 Kantajat väittävät kolmannessa kanneperusteessaan, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädetty raportointivelvoite ei sovellu kyseessä olevalla säännöstöllä tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen ja että se ylittää sen, mikä on tarpeen näiden päämäärien saavuttamiseksi tilanteessa, jossa neuvosto ei ole osoittanut päätöksellä 2014/145 käyttöön otetun rajoittavien toimenpiteiden järjestelmän edellyttävän raportointivelvollisuuden asettamista kyseisten toimenpiteiden kohteena oleville henkilöille.

96 Tältä osin kantajat korostavat, ettei neuvosto esitä näyttöä asetuksen N:o 269/2014 täytäntöönpanoon liittyvistä vaikeuksista, joihin viitataan riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa.

97 Kantajat lisäävät, että kyseisten säännösten antaminen on sitäkin suuremmalla syyllä suhteetonta säännöstöllä tavoiteltuihin päämääriin nähden, kun raportointi- ja yhteistyövelvoitteiden noudattamatta jättäminen katsotaan asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan nojalla rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseksi. Kyseisen säännöksen

vuoksi on siis olemassa vaara, että kaikki omaisuuden raportointia koskevat laiminlyönnit katsotaan toimenpiteiden kiertämiseksi riippumatta siitä, onko raportointi laiminlyöty tahattomasti, mikä on omiaan luomaan kiertämistä koskevan kumoamattoman olettaman, joka on ristiriidassa tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevan periaatteen kanssa.

98 Kantajien mukaan tämä on varsin ongelmallista, koska on erittäin todennäköistä, että kansallinen lainsäätäjä määrää neuvoston kehotuksesta rajoittavien toimenpiteiden kiertämistä koskevasta rikkomisesta paitsi rikosoikeudellisia seuraamuksia mahdollisesti myös menettämisseuraamuksen, joka on luonteeltaan paitsi ”ilmeisen suhteeton” myös sellainen, että sen vaikutuksesta rajoittavilta toimenpiteiltä poistetaan niiden ennalta ehkäisevän turvaamistoimen luonne.

99 Kantajat väittävät lopuksi, että määräaika, johon mennessä heidän oli raportoitava omaisuudestaan, tässä tapauksessa 1.9.2022, jätti heille hädin tuskin 41 päivää aikaa sen toteuttamiseen. Kun otetaan huomioon hankaluudet, joita liittyy raportointivelvoitteen määrittämiseen käytettyjen käsitteiden epätarkkuuteen ja raportointia koskeviin yksityiskohtaisiin sääntöihin, jotka ovat erilaisia kunkin sellaisen viranomaisen osalta, jota raportointi koskee, tällainen määräaika oli riittämätön ja loukkasi suhteellisuusperiaatetta.

100 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää nämä väitteet.

101 On muistutettava, että suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, ja se edellyttää, että kyseessä olevan säännöstön legitiimit tavoitteet ovat toteutettavissa unionin oikeuden säännöksessä säädettyjen keinojen avulla ja että näillä keinoilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi (tuomio 13.3.2012, Melli Bank v. neuvosto, C-380/09 P, EU:C:2012:137, 52 kohta ja tuomio 15.11.2023, OT v. neuvosto, T-193/22, EU:T:2023:716, 56 kohta).

102 Väitteestä, jonka mukaan neuvosto ei näyttänyt toteen pakotteiden kiertämisen mahdollistavien järjestelyjen kasvavaa monimutkaisuutta, on ensinnäkin muistutettava, että neuvosto antoi riidanalaiset säännökset sille annetun harkintavallan puitteissa ja perusteli niitä – kuten riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennestä perustelukappaleesta ilmenee – sellaisten monimutkaisten oikeudellisten ja rahoitusjärjestelyjen käytön estämisellä, jotka voivat helpottaa toimenpiteiden kiertämistä tai ainakin vaikeuttaa sitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tunnistavat päätöksen 2014/145 nojalla rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevat varat tai taloudelliset resurssit. Tällaiseen tavoitteeseen pyrkiminen, jota neuvosto ei ole velvollinen perustelemaan esittämällä todisteita, oikeuttaa sen, että rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleville henkilöille asetetaan kyseisen päätöksen nojalla asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädetyt raportointi- ja yhteistyövelvoitteet. Tästä seuraa, että tämä ensimmäinen väite on hylättävä.

103 Kantajien väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdassa luotiin kumoamaton olettama osallistumisesta rajoittavien toimenpiteiden kiertämistoimintaan, on seuraavaksi todettava, että kyseisen artiklan säännöksissä viitataan kyseisen asetuksen 9 artiklan 1 kohtaan, jotta voidaan määrittää kiertämistoimintaan osallistumisen luonne. Koska viimeksi mainituissa säännöksissä säädetään, että kiertämistoimintaan osallistumiseksi katsotaan ”tietoinen ja tarkoituksellinen” osallistuminen siihen, asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että sitä on tarkoitus soveltaa vain siltä osin kuin kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjen velvollisuuksien täyttämättä jättäminen on tapahtunut tietoisesti ja tarkoituksellisesti.

Näin ollen tiettyjen varojen tai taloudellisten resurssien raportoinnissa tapahtunut tahaton laiminlyönti ei ole rangaistava rikkominen. Tällä perusteella voidaan siten sulkea pois se, että kyseisissä säännöksissä luotaisiin kumoamaton olettama toimenpiteiden kiertämisestä. Tästä seuraa, että kyseinen väite on hylättävä.

104 Väitteestä, jonka mukaan riidanalaiset säännökset johtavat lähinnä siihen, että kansalliset viranomaiset määräävät asetuksen N:o269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 2 kohdassa säädettyjen raportointi- ja yhteistyövelvoitteiden täyttämättä jättämisestä järjestelmällisesti menettämisseuraamuksen ja muuttavat siten rajoittavien toimenpiteiden luonnetta, on todettava, että viitatessaan asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdassa ”asianmukaisiin toimenpiteisiin” asetuksen N:o 269/2014 rikkomisen tuottaman hyödyn konfiskoimiseksi neuvosto on jättänyt kansallisille viranomaisille harkintavaltaa menettämisseuraamuksen määrittelyn, luonteen ja laajuuden osalta. Lisäksi on todettava, että koska rikkomisen tuottaman hyödyn menettämisseuraamusta voidaan soveltaa ainoastaan silloin, kun asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 2 kohdassa säädetyt velvoitteet jätetään täyttämättä, sitä ei pidä sekoittaa varsinaisiin rajoittaviin toimenpiteisiin, jotka säilyttävät väliaikaisen turvaamistoimen luonteensa. On joka tapauksessa todettava, että konfiskoinnin kohde, sellaisena kuin siitä säädetään asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/880, 15 artiklan 1 kohdassa, siltä osin kuin sitä sovelletaan ainoastaan ”rikkomisen tuottamaan hyötyyn”, eroaa rajoittavien toimenpiteiden kohteesta, joka koskee asetuksen N:o 269/2014 2 artiklan 1 kohdassa määritellyn kaltaisia varoja ja taloudellisia resursseja. Tästä seuraa, että on hylättävä kantajien väitteet, joissa vaaditaan toteamaan, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna riidanalaisella asetuksella, 9 artiklan 3 kohdassa mainittuun kiertämiseen liittyvät seuraamukset muuttavat rajoittavien toimenpiteiden luonnetta ja ovat ilmeisen suhteettomia.

105 Kantajille asetetusta 41 päivän määräajasta, jonka kuluessa heidän oli raportoitava varoistaan tai taloudellisista resursseistaan ja jota he pitävät liian lyhyenä, on todettava, ettei se vaikuta niin lyhyeltä, että henkilöiden, joita varojen jäädyttämistoimenpiteet koskevat, olisi ollut mahdotonta ilmoittaa asianmukaisesti varoistaan tai taloudellisista resursseistaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille. On nimittäin selvää, että henkilöt, joita rajoittavat toimenpiteet koskevat, tietävät parhaiten, mistä heidän omaisuutensa koostuu. Liian lyhyeltä määräajalta ei vaikuta myöskään se, että kantajien oli nyt käsiteltävässä asiassa ilmoitettava neljälle eri toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle 41 päivän kuluessa hallussaan, omistuksessaan tai määräysvallassaan olevat varat ja taloudelliset resurssit. Lisäksi kantajat myöntävät itse täyttäneensä tämän velvollisuuden määräaikaan mennessä, eivätkä he myöskään väitä, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset olisivat todenneet heidän syyllistyneen laiminlyönteihin tämän velvollisuuden täyttämisessä.

106 Siitä kantajien vastauksessaan mainitsemasta seikasta, että heidän omaisuudensuojaansa ja oikeuttaan yksityisyyteen loukattiin suhteettomasti, on lopuksi todettava, ettei näiden väitteiden tueksi ole esitetty näyttöä. Tällaiset väitteet on näin ollen hylättävä, eikä niiden tutkittavaksi ottamisesta ole tarpeen lausua.

107 Edellä esitetyn perusteella kolmas kanneperuste on hylättävä.

Neljäs kanneperuste, joka koskee oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista

108 Kantajat väittävät neljännessä kanneperusteessaan, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa säädetty raportointivelvoite perustuu omaisuuden ja määräysvallan käsitteisiin ja loukkaa oikeusvarmuuden periaatetta.

109 Kantajien mukaan näille kahdelle käsitteelle on ensinnäkin ominaista se, että ne ovat erittäin monitahoisia. Tähän liittyy kantajien mukaan vaara siitä, että heille määrätään seuraamuksia raportoinnin laiminlyömisestä, jos kyseisiä käsitteitä tulkitaan eri tavoin kuin kukin toimivaltainen kansallinen viranomainen tulkitsee niitä. Näiden kahden käsitteen epäselvyys selittää lisäksi sen, miksi neuvosto piti tarpeellisena käytännön oppaan laatimista ja konferenssin järjestämistä niiden merkityksen täsmentämiseksi. Tällainen käytäntö on kantajien mukaan uusi sellaisten säännösten osalta, joista voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia.

110 Vastauksena komission väitteisiin, joiden mukaan kantajat voivat vapaasti ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille mahdollisista ongelmista heihin sovellettavien säännösten soveltamisessa, kantajat väittävät, ettei heidän tehtävänään ole estää hallinnon tekemiä virheitä eikä myöskään käyttää oikeussuojakeinoja omaisuudensuojaansa kohdistuvan loukkauksen korjaamiseksi.

111 Kantajat väittävät toiseksi, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklalla loukataan oikeusvarmuuden periaatetta sillä perusteella, että sen säännöksissä ei säädetä yksityiskohtaisista säännöistä, joita on noudatettava kunkin jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille annettavissa raporteissa. Kantajien mukaan tällaisen säännöstön puuttuminen johtaa hyvin erilaisiin hallintokäytäntöihin unionissa ja tämän seurauksena siihen, että varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevat henkilöt altistuvat kunkin asianomaisen hallinnon mielivaltaiselle kohtelulle.

112 Kolmanneksi kantajat väittävät, ettei heillä ollut mitään perusteita olettaa, että neuvosto saattaisi lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä asettaa heille tällaisen raportointivelvoitteen, ja että tämän velvoitteen täyttämiseksi asetettu määräaika eli tässä tapauksessa 41 päivää, oli ilmeisen riittämätön.

113 Neuvosto, jota komissio tukee, kiistää nämä väitteet.

114 On muistutettava, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltaminen on kaikkien niiden ennakoitavissa, joita se koskee (tuomio 5.3.2015, Europäisch-Iranische Handelsbank v. neuvosto, C-585/13 P, EU:C:2015:145, 93 kohta; ks. vastaavasti tuomio 15.11.2023, OT v. neuvosto, T-193/22, EU:T:2023:716, 42 kohta).

115 Ensinnäkin väitteestä, jonka mukaan omaisuuden ja määräysvallan käsitteet eivät ole riittävän yksiselitteisiä, koska neuvosto on jopa joutunut määrittelemään näiden käsitteiden rajat käytännön oppaan ja konferenssin avulla, on aluksi todettava, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa käytetyissä ilmaisuissa viitataan kuulumisen, omistamisen, hallussapidon tai määräysvallan käsitteisiin.

116 Tältä osin on todettava, että koska asetuksessa N:o 269/2014 viitataan näihin käsitteisiin viittaamatta niistä kansallisessa oikeudessa esitettyihin määritelmiin, mainittujen käsitteiden on katsottava olevan unionin oikeuden itsenäisiä käsitteitä, joita on tulkittava yhtenäisesti unionin alueella (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon

kohdistuva vaikutus), C-872/19 P, EU:C:2021:507, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on lisäksi otettava huomioon kyseisen säännöksen sanamuoto ja asiayhteys sekä sen säännöstön tarkoitus, jonka osa säännös on (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2012, Melli Bank v. neuvosto, C-380/09 P, EU:C:2012:137, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

117 Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännöksissä käytetyt kuulumisen, omistamisen, hallussapidon tai määräysvallan käsitteet olisivat niin moniselitteisiä, etteivät varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevat henkilöt voisi riittävällä varmuudella poistaa näiden käsitteiden ulottuvuuteen tai merkitykseen liittyviä mahdollisia epäilyjä.

118 On nimittäin katsottava, että käyttäessään tällaisia käsitteitä neuvosto on tarkoittanut muun muassa oikeutta disponoida varoista tai taloudellisista resursseista tai käyttää niitä, sellaisina kuin ne on määritelty asetuksen N:o 269/2014 1 artiklan d ja g alakohdassa.

119 Erityisesti määräysvallan ja hallussapidon käsitteistä on todettava, että yhtiöiden tapauksessa ja nimenomaisesti rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä on jo todettu, että yhtiö voitiin luokitella ”toisen yhteisön omistuksessa tai määräysvallassa olevaksi yhtiöksi”, kun viimeksi mainittu yhtiö on tilanteessa, jossa toinen yhteisö kykenee vaikuttamaan sen tekemiin valintoihin jopa ilman kyseisten kahden taloudellisen yksikön välistä omistukseen tai omistusosuuksiin liittyvää oikeudellista yhteyttä (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 75 kohta).

120 Edellä 118 ja 119 kohdassa mainitut tulkinnat vastaavat asiayhteyttä, jossa asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännökset annettiin. Neuvoston tavoitteena on nimittäin harjoittaa rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevia henkilöitä ja yhteisöjä kohtaan painostusta, joka heijastuu Venäjän viranomaisiin ja jolla pyritään muun muassa lisäämään kustannuksia, joita Venäjän federaatiolle aiheutuu Ukrainan alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden heikentämiseen tähtäävästä toiminnasta.

121 Lopuksi on todettava, että se, että neuvosto on järjestänyt konferenssin tai laatinut kansallisille viranomaisille tarkoitetun hyvän käytännön oppaan täsmentääkseen rajoittavien toimenpiteiden alalla käytettyjä käsitteitä, ei itsessään voi merkitä sitä, että tällaisten käsitteiden käyttöön liittyy oikeudellista epävarmuutta.

122 Edellä 115–121 kohdasta ilmenee, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa varojen tai taloudellisten resurssien kuulumisen, omistamisen ja hallussapidon tai niitä koskevan määräysvallan käsitteisiin tehdystä viittauksesta voidaan saada riittävän selkeä ja ymmärrettävä käsitys siitä, mitä tällaisiin käsitteisiin kuuluu.

123 Siitä epävarmuudesta, joka liittyy kansallisten viranomaisten erilaisiin käytäntöihin yksityiskohtaisten raportointisääntöjen osalta, on todettava, että tiedot kunkin jäsenvaltion toimivaltaisesta kansallisesta viranomaisesta esitetään asetuksen N:o 269/2014 liitteessä II. Myöskään se, että kantajien oli pakko ottaa yhteyttä näihin kansallisiin viranomaisiin selvittääkseen kullekin viranomaiselle annettavan raportin muotovaatimukset, ei merkitse oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, varsinkaan kun kantajat eivät ole esittäneet näyttöä osoittaakseen tällaisten vaikeuksien olemassaolon.

124 Kolmanneksi sen näkemyksen osalta, että eri toimivaltaiset kansalliset viranomaiset tulkitsivat edellä 115 kohdassa mainittuja käsitteitä eri tavoin eikä yksityisiä suojattu toimivaltaisten kansallisten viranomaisten mielivaltaiselta kohtelulta niiden hyvin lyhyiden määräaikojen yhteydessä, joita kantajille asetettiin heidän varojensa ja taloudellisten resurssiensa raportointia varten, on yhtäältä hylättävä väite liian lyhyistä määräajoista edellä 105 kohdassa jo mainituista syistä ja toisaalta eri kansallisten viranomaisten tulkintaeroja koskevat väitteet, joiden tueksi ei ole myöskään esitetty mitään näyttöä, edellä 116–122 kohdassa mainituista syistä.

125 Koska mikään kantajien esittämistä väitteistä ei voi merkitä oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista, neljäs kanneperuste ja näin ollen kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

126 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, heidät on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

127 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Komissio vastaa näin ollen omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Gennadi Nikolajevitš Timtšenko ja Elena Petrovna Timtšenko vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja heidät velvoitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

3) Euroopan komissio vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

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

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä syyskuuta 2024.

Allekirjoitukset