Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 11. septembra 2024*

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine – Zamrznitev sredstev – Seznam oseb, subjektov in organov, za katere velja zamrznitev sredstev in gospodarskih virov – Vpis imen tožečih strank na seznam – Obveznost prijave sredstev ali gospodarskih virov, ki pripadajo tožečim strankam, so v njihovi lasti, so v njihovi posesti ali jih te nadzorujejo – Obveznost sodelovanja s pristojnim nacionalnim organom – Sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje omejevalnim ukrepom – Člen 9(2) in (3) Uredbe (EU) št. 269/2014 – Ničnostna tožba – Procesno upravičenje – Neposredno nanašanje – Predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov – Pravni interes – Dopustnost – Zloraba pooblastil – Pristojnost Sveta – Sorazmernost – Pravna varnost“

V zadevi T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, stanujoč v Ženevi (Švica),

Elena Petrovna Timchenko, stanujoča v Ženevi,

ki ju zastopajo S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin in J. Bastien, odvetniki,

tožeči stranki,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopa M. Bishop, agent, skupaj z B. Maingainom in A. Vandevelde, odvetnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopajo H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea in L. Puccio, agenti,

intervenientka,

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat),

* Jezik postopka: francoščina.

v sestavi M. van der Woude, predsednik, S. Papasavvas, D. Spielmann, sodnika, M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, sodnici, S. Gervasoni, L. Madise, sodnika, N. Półtorak, M. Brkan, sodnici, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, sodniki, S. Kingston, sodnica, T. Tóth (poročevalec) in S. L. Kalėda, sodnika,

sodna tajnica: H. Eriksson, administratorka,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 11. januarja 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Tožeči stranki, Gennady Nikolayevich Timchenko in Elena Petrovna Timchenko, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU v bistvu predlagata razglasitev ničnosti člena 1, točka 4, Uredbe Sveta (EU) 2022/1273 z dne 21. julija 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2022, L 194, str. 1, v nadaljevanju: izpodbijana uredba) v delu, v katerem spreminja člen 9 Uredbe Sveta (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 6), in sicer tako, da je v ta člen dodala obveznosti poročanja o sredstvih in sodelovanja s pristojnimi organi v zvezi s tem (člen 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen) ter z izenačevanjem neizpolnjevanja teh obveznosti z izogibanjem ukrepom zamrznitve sredstev (člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen) (v nadaljevanju: izpodbijane določbe).

Dejansko stanje

2 G. N. Timchenko je poslovnež, poročen z E. P. Timchenko. Tožeči stranki imata rusko in finsko državljanstvo.

3 Ruska federacija je marca 2014 priključila Avtonomno republiko Krim in mesto Sevastopol ter od takrat izvaja nadaljnje destabilizacijske ukrepe na vzhodu Ukrajine. Vzporedno s tem so proruska separatistična gibanja začela oborožene spopade z ukrajinsko vlado v regijah Doneck in Lugansk.

4 Svet Evropske unije je 17. marca 2014 na podlagi zlasti člena 29 PEU sprejel Sklep (SZVP) 2014/145 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 16). Istega dne je na podlagi člena 215 PDEU sprejel Uredbo št. 269/2014. V naslednjih dneh so ruske oborožene sile po vsej Ukrajini začele vojne operacije, ki se nadaljujejo še danes.

5 Predsednik Ruske federacije je 21. februarja 2022 podpisal odlok o priznanju neodvisnosti in suverenosti samooklicanih „Ljudske republike Doneck“ in „Ljudske republike Lugansk“ ter ukazal, naj se ruske oborožene sile napotijo na ti območji.

6 Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju: visoki predstavnik) je 22. februarja 2022 v imenu Unije objavil izjavo, v kateri je obsodil ta dejanja, saj pomenijo hudo kršitev mednarodnega prava. Napovedal je, da se bo Unija na te zadnje kršitve Ruske federacije odzvala s takojšnjim sprejetjem dodatnih omejevalnih ukrepov.

7 V tem okviru je Svet sprejel več sklopov omejevalnih ukrepov. Imeni tožečih strank sta bili dodani, in sicer ime G. N. Timchenka 28. februarja 2022 s sprejetjem Sklepa Sveta (SZVP) 2022/337 z dne 28. februarja 2022 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2022, L 59, str. 1) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2022/336 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2022, L 58, str. 1), ime E. P. Timchenko pa 8. aprila 2022 s sprejetjem Sklepa Sveta (SZVP) 2022/582 z dne 8. aprila 2022 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2022, L 110, str. 55) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2022/581 o izvajanju Uredbe št. 269/2014 (UL 2022, L 110, str. 3), nato pa sta bili zaporedoma ohranjeni na seznamih oseb, subjektov in organov, za katere veljajo omejevalni ukrepi, iz Priloge k Sklepu 2014/145 in Priloge I k Uredbi št. 269/2014. Ti omejevalni ukrepi so bili predmet ničnostne tožbe pred Splošnim sodiščem (zadevi T-252/22, Timchenko/Svet, in T-361/22, Timchenko/Svet).

8 Na dan sprejetja aktov, omenjenih v točki 7 zgoraj, je člen 2 Uredbe št. 269/2014 določal naslednje:

„1. Zamrznejo se vsa finančna sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo ali jih nadzirajo fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi ali z njimi povezane fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I.

2. Fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom ali z njimi povezanim fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom s seznama iz Priloge I ne smejo biti neposredno ali posredno dana na razpolago ali v njihovo korist nikakršna finančna sredstva ali gospodarski viri.“

9 Člen 8(1) te uredbe je določal naslednje:

„1. Fizične in pravne osebe ter subjekti in organi ne glede na veljavna pravila glede poročanja, zaupnosti in poslovne skrivnosti:

(a) pristojnemu organu države članice, kjer prebivajo ali imajo sedež, nemudoma predložijo vse informacije, ki bi olajšale zagotavljanje spoštovanja te uredbe, kot so informacije o računih in zneskih, zamrznjenih v skladu s členom 2, ter posredujejo te informacije Komisiji neposredno ali prek države članice; ter

(b) sodelujejo s pristojnim organom pri vsakem preverjanju takih informacij.“

10 Člen 9 navedene uredbe je določal, da je „[p]repovedano […] zavestno in namerno sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izognitev ukrepom iz člena 2“.

11 Člen 15 iste uredbe je določal:

„1. Države članice sprejmejo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse potrebne ukrepe, da se zagotovi njihovo izvajanje. Predpisane kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

2. Države članice po začetku veljavnosti te uredbe nemudoma uradno obvestijo Komisijo o pravilih iz odstavka 1 in jo uradno obveščajo o vseh naknadnih spremembah.“

12 Svet je 3. junija 2022 sprejel Uredbo (EU) 2022/880 o spremembi Uredbe št. 269/2014 (UL 2022, L 153, str. 75), pri čemer je predvsem menil, da je treba pojasniti in okrepiti določbe o nacionalnih kaznih za kršitev ukrepov iz navedene uredbe (uvodna izjava 2 Uredbe 2022/880).

13 Člen 15(1) Uredbe št. 269/2014 je bil tako spremenjen, kot sledi:

„Države članice sprejmejo pravila o kaznih, po potrebi vključno s kazenskimi sankcijami, ki se uporabljajo za kršitve določb te uredbe, in sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev njihovega izvajanja. Predpisane kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne. Države članice določijo tudi ustrezne ukrepe za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s takimi kršitvami.“

14 Svet je 21. julija 2022 na podlagi zlasti člena 29 PEU sprejel Sklep (SZVP) 2022/1272 o spremembi Sklepa 2014/145 (UL 2022, L 193, str. 219). S tem sklepom je uvedel nova odstopanja od zamrznitve sredstev ter prepovedi dajanja sredstev in gospodarskih virov na razpolago določenim osebam in subjektom.

15 Istega dne je bila zlasti na podlagi člena 215 PDEU sprejeta izpodbijana uredba. V uvodni izjavi 5 te uredbe je navedeno:

„Za zagotovitev učinkovitega in enotnega izvajanja Uredbe (EU) št. 269/2014 ter glede na vse večjo zapletenost sistemov izogibanja sankcij[am], ki ovirajo takšno izvajanje, je nujno od določenih oseb in subjektov, ki imajo sredstva pod pristojnostjo države članice, zahtevati, da prijavijo ta sredstva in sodelujejo s pristojnim organom pri preverjanju te prijave. Prav tako je primerno okrepiti določbe o obveznostih poročanja za gospodarske subjekte v Uniji, da se preprečijo kršitve in izogibanje zamrznitvi sredstev. Neupoštevanje te obveznosti bi pomenilo izogibanje zamrznitvi sredstev in bi privedlo do naložitve kazni, če so v skladu z veljavnimi nacionalnimi predpisi in postopki izpolnjeni pogoji za takšne kazni.“

16 Z izpodbijano uredbo je bila spremenjena Uredba št. 269/2014 tako, da so bila v členu 1, točke od 1 do 3, predvidena odstopanja, določena v Sklepu 2022/1272. Člen 1, točka 4, te uredbe določa, da se člen 9 Uredbe št. 269/2014 nadomesti z naslednjim:

„Člen 9

1. Prepovedano je zavestno in namerno sodelovati pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje ukrepom iz člena 2.

2. Fizične ali pravne osebe, subjekti ali organi s seznama iz Priloge I:

(a) pred 1. septembrom 2022 ali v šestih tednih po njihovi uvrstitvi na seznam v Prilogi I, odvisno od tega, kaj nastopi pozneje, poročajo o sredstvih ali gospodarskih virih pod pristojnostjo države članice, ki jim pripadajo, so v njihovi lasti, so v njihovi posesti ali jih nadzorujejo, pristojnemu organu države članice, v kateri se ta sredstva ali gospodarski viri nahajajo, in te informacije neposredno ali prek države članice posredujejo Komisiji, ter

(b) sodelujejo s pristojnim organom pri vsakem preverjanju takih informacij.

3. Nespoštovanje odstavka 2 se šteje za sodelovanje iz odstavka 1 pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje ukrepom iz člena 2.

[…]“

Predlogi strank

17 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:

– člen 9(2) in (3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, razglasi za ničen;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

18 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

19 Evropska komisija predlaga, naj se tožba zavrže kot nedopustna ali podredno zavrne kot neutemeljena.

Pravo

Dopustnost tožbe

20 Svet, ki ga podpira Komisija, trdi, da tožba ni dopustna, ker tožeči stranki nimata niti pravnega interesa niti pravice vložiti tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanih določb, kar tožeči stranki prerekata.

21 V zvezi z neobstojem procesnega upravičenja, ki ga je treba analizirati na prvem mestu, Svet ob podpori Komisije trdi, da izpodbijane določbe ne izpolnjujejo pogojev iz člena 263, četrti odstavek, PDEU.

22 V zvezi s tem je Svet med drugim v bistvu navedel, da tožeči stranki nista dokazali, da izpodbijane določbe niso predmet izvedbenih ukrepov.

23 Tožeči stranki te trditve prerekata.

24 Člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko fizične ali pravne osebe pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte (prvi del stavka) ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo (drugi del stavka), in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, vendar ne potrebujejo izvedbenih ukrepov (tretji del stavka).

25 Pogoj neposrednega nanašanja je skupen drugemu in tretjemu delu stavka člena 263, četrti odstavek, PDEU, v skladu s sodno prakso pa ima ta pogoj enak pomen v vsakem od teh delov stavka (glej v tem smislu sodbo z dne 12. julija 2022, Nord Stream 2/Parlament in Svet,

C-348/20 P, EU:C:2022:548, točka 73). V skladu z ustaljeno sodno prakso se s pogojem, da se mora ukrep, ki je predmet tožbe, na fizično ali pravno osebo neposredno nanašati, zahteva, da sta izpolnjeni dve kumulativni merili, in sicer, prvič, da ima izpodbijani ukrep neposredne učinke na pravni položaj te osebe in, drugič, da naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba povsem samodejna in temelji izključno na ureditvi Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil (glej sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 61 in navedena sodna praksa; sodba z dne 13. septembra 2018, Rosneft in drugi/Svet, T-715/14, neobjavljena, EU:T:2018:544, točka 65).

26 Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pojem „[ki] ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“ v smislu člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU razlagati glede na cilj te določbe, ki je, kot je razvidno iz zgodovine njenega nastanka, preprečiti, da bi moral posameznik kršiti pravo, da bi imel dostop do sodišča. Če ima predpis neposredne učinke na pravni položaj fizične ali pravne osebe, ne da bi potreboval izvedbene ukrepe, bi bila lahko ta oseba prikrajšana za učinkovito sodno varstvo, če pred sodiščem Unije ne bi imela na voljo pravnega sredstva za izpodbijanje zakonitosti tega predpisa. Ob neobstoju izvedbenih ukrepov bi namreč fizična ali pravna oseba, čeprav bi se zadevni akt neposredno nanašal nanjo, sodni nadzor nad tem aktom lahko dosegla šele po tem, ko bi kršila določbe navedenega akta, in sicer s sklicevanjem na njihovo nezakonitost v okviru postopkov, sproženih zoper njo pred nacionalnimi sodišči (sodbi z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija, C-274/12 P, EU:C:2013:852, točka 27, in z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 58). Sodišče je poleg tega večkrat odločilo, da se je treba za presojo, ali predpis potrebuje izvedbene ukrepe, navezati na položaj osebe, ki se sklicuje na pravico do tožbe na podlagi člena 263, četrti odstavek, tretji del stavka, PDEU (glej sodbo z dne 6. novembra 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori in Komisija/Ferracci, od C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873, točka 61 in navedena sodna praksa).

27 V obravnavani zadevi imajo izpodbijane določbe naravo predpisa v smislu člena 263, četrti odstavek, zadnji del stavka, PDEU, ker so splošne in ker so bile sprejete na podlagi člena 215 PDEU v skladu z nezakonodajnim postopkom iz te določbe (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 92).

28 Poleg tega se izpodbijane določbe nanašajo na fizične ali pravne osebe, subjekte ali organe s seznama iz Priloge I k Uredbi št. 269/2014, kakor je bila spremenjena.

29 Ob vložitvi tožbe sta bili imeni tožečih strank navedeni v tej prilogi I od sprejetja Izvedbene uredbe 2022/336, kar zadeva G. N. Timchenka, in Izvedbene uredbe 2022/581 glede E. P. Timchenko (glej točko 7 zgoraj).

30 Zato za tožeči stranki od 21. julija 2022, ko je začela veljati izpodbijana uredba, veljajo sporne obveznosti, in sicer obveznost poročanja o sredstvih ali gospodarskih virih pred 1. septembrom 2022 in obveznost sodelovanja s pristojnimi nacionalnimi organi v skladu s členom 9(2) Uredbe št. 269/2014, kot je bila spremenjena. Poleg tega je v skladu s členom 9(3) te uredbe nespoštovanje navedenih obveznosti opredeljeno kot sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje omejevalnim ukrepom zamrznitve sredstev.

31 Zato je treba ugotoviti, da se izpodbijane določbe neposredno nanašajo na tožeči stranki, saj imajo neposredne učinke na njun pravni položaj. Obveznosti poročanja in sodelovanja ter učinki nespoštovanja teh obveznosti se namreč uporabljajo za tožeči stranki kot osebi, ki sta bili na seznam iz Priloge I k Uredbi št. 269/2014 uvrščeni ob začetku veljavnosti navedenih določb. Poleg tega za uporabo teh določb v zvezi s tožečima strankama ni treba sprejeti nobenega izvedbenega ukrepa na ravni Unije ali držav članic, kar je Svet priznal na obravnavi, in naslovnikom tega ukrepa, ki jim je naložena njegova izvedba, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, tako da te določbe povsem samodejno vplivajo na pravni položaj tožečih strank.

32 Iz tega sledi, da so izpodbijane določbe predpisi, ki se neposredno nanašajo na tožeči stranki in ki ne potrebujejo izvedbenih ukrepov v smislu upoštevne sodne prakse.

33 Sklicevanje Sveta na sodbo z dne 28. januarja 2016, Azarov/Svet (T-332/14, neobjavljena, EU:T:2016:48, točki 59 in 60), in rešitev nedopustnosti zaradi neobstoja neposrednega nanašanja na tožečo stranko, sprejeta v navedeni sodbi, ne ovržeta te ugotovitve. V navedeni sodbi je bila namreč tožba vložena zlasti zoper akte, s katerimi so bila spremenjena merila za uvrstitev na seznam za zamrznitev sredstev, ki se nanašajo na osebe, odgovorne za odtujitev ukrajinskih državnih sredstev. Presojeno je bilo, da ni dopustna, ker je bila usmerjena zoper navedene akte, ti akti pa so v bistvu imeli pravne učinke le za kategorije oseb in subjektov, ki so določene splošno in abstraktno, in se na tožečo stranko v navedeni zadevi niso nanašali niti posamično niti neposredno.

34 V obravnavani zadevi pa imajo izpodbijane določbe neposredne in takojšnje učinke na pravni položaj tožečih strank, ne da bi morali organi, ki jim je naloženo izvajanje navedenih obveznosti, sprejeti izvedbene ukrepe. Tožeči stranki bi tako lahko ostali brez učinkovitega sodnega varstva, če ne bi imeli na voljo pravnega sredstva pred sodiščem Unije za izpodbijanje zakonitosti navedenih določb.

35 Zato sta tožeči stranki upravičeni vložiti tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijanih določb.

36 Na drugem mestu, v zvezi z neobstojem pravnega interesa Svet trdi, da tožeči stranki tega interesa ne izkazujeta, saj sta izpolnili svojo obveznost poročanja pristojnim nacionalnim organom. V zvezi s trditvijo tožečih strank, da nista varni pred sankcijami nacionalnih organov, Svet poudarja, da se sklicujeta na prihodnji in hipotetični položaj.

37 Tožeči stranki to utemeljitev prerekata.

38 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso dopustnost ničnostne tožbe fizične ali pravne osebe odvisna od pogoja, da ima ta oseba interes za razglasitev ničnosti izpodbijanega akta. Pogoj za tak interes je, da ima lahko razglasitev ničnosti tega akta pravne posledice in da lahko rezultat pravnega sredstva stranki, ki ga je vložila, prinese korist (glej v tem smislu sodbo z dne 27. februarja 2014, Stichting Woonlinie in drugi/Komisija, C-133/12 P, EU:C:2014:105, točka 54 in navedena sodna praksa, ter sklep z dne 18. januarja 2023, Seifert/Svet, T-166/22, neobjavljen, EU:T:2023:13, točka 22 in navedena sodna praksa). Pravni interes tožeče stranke mora biti obstoječ in dejanski in se ne sme nanašati na prihodnji in hipotetični položaj (glej sodbo z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 56 in navedena sodna praksa).

39 V obravnavani zadevi naj bi tožeči stranki ne glede na to, ali sta sami poročali o zadevnih sredstvih ali gospodarskih virih oziroma jih zamrznili in po potrebi sodelovali s pristojnimi organi oziroma so to storile druge osebe, ohranili interes za razglasitev ničnosti izpodbijanih določb, ki jima nalagajo obveznosti poročanja in sodelovanja, katerih nespoštovanje ima lahko zanju hude posledice. Pravni interes namreč ne preneha, ker je tožeča stranka izpolnila obveznosti, ki jih izpodbija (glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 1985, Hoogovens Groep/Komisija, 172/83 in 226/83, EU:C:1985:355, točka 19, in z dne 15. decembra 1999, Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, točke od 55 do 65), niti zaradi tega, ker jih je izvajala tretja oseba (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 1979, Simmenthal/Komisija, 92/78, EU:C:1979:53, točka 32). Zato pravni interes tožečih strank ostaja izkazan, ne da bi jima bilo treba dokazati, da sta kršili svoje obveznosti.

40 Poleg tega ni sporno, da spoštovanje obveznosti poročanja ne povzroči prenehanja vseh obveznosti, določenih s tem členom. Ko je bilo enkrat o sredstvih ali gospodarskih virih poročano pristojnemu nacionalnemu organu, člen 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, namreč osebam, ki so poročale o sredstvih ali gospodarskih virih, ki jih imajo v lasti, posesti ali pod nadzorom, nalaga, da pri vsakem preverjanju sodelujejo s tem nacionalnim organom. Iz tega izhaja, da tožeči stranki ohranjata obstoječ in dejanski pravni interes za izpodbijanje določb člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen.

41 Kar zadeva določbe člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, je opredelitev sodelovanja pri izogibanju omejevalnim ukrepom, ki jih določajo, neločljivo povezana z obveznostmi iz člena 9(2) te uredbe, tako da imata tožeči stranki obstoječ in dejanski pravni interes za izpodbijanje teh določb.

42 Glede na elemente, navedene v točkah od 39 do 41 zgoraj, je treba skleniti, da imata tožeči stranki obstoječ in dejanski interes za vložitev tožbe zoper izpodbijane določbe in da je zato ta tožba dopustna.

Vsebinska presoja

43 Tožeči stranki navajata štiri tožbene razloge, in sicer se prvi nanaša na neobstoj pravne podlage, drugi na zlorabo pooblastil, tretji na kršitev načela sorazmernosti in četrti na kršitev načela pravne varnosti.

Prvi tožbeni razlog: neobstoj pravne podlage

44 Prvi tožbeni razlog je razdeljen na dva dela: prvi se nanaša na kršitev členov 24, 29 in 40 PEU, drugi pa na kršitev člena 40 PEU in člena 83(1) PDEU.

– Prvi del prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev členov 24, 29 in 40 PEU

45 S prvim delom prvega tožbenega razloga tožeči stranki trdita, da je Svet s sprejetjem člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, prekoračil pooblastila, ki so mu bila podeljena na podlagi člena 215(2) PDEU, in s tem kršil člen 24(2) PEU ter člena 29 in 40 PEU.

46 V zvezi s tem tožeči stranki najprej trdita, da ker Sklep 2014/145 ne določa obveznosti poročanja in sodelovanja iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, te obveznosti niso ukrepi, potrebni za izvajanje Sklepa 2014/145. Teh obveznosti naj torej ne bi bilo mogoče šteti za ukrepe, s katerimi se „izvaja“ ta sklep.

47 Dodajata, da tudi teh obveznosti poročanja in sodelovanja ni mogoče obravnavati zgolj kot „modalitete“ omejevalnih ukrepov. Ti obveznosti naj bi namreč dopolnjevali omejevalne ukrepe za njihovo izvajanje ali uveljavitev, njuna kršitev pa naj bi se v skladu s členom 9(3) te uredbe štela za sodelovanje pri izogibanju, ki ga druge ureditve omejevalnih ukrepov ne predvidevajo.

48 Tožeči stranki zlasti navajata, da na podlagi člena 29 PEU ni mogoče utemeljiti sprejetja teh obveznosti s strani Sveta, čeprav je že pred izpodbijano uredbo člen 8 Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo Sveta (EU) št. 476/2014 z dne 12. maja 2014 (UL 2014, L 137, str. 1), določal obveznosti poročanja in sodelovanja, ki sta bili manj strogi z vidika rokov in sankcij.

49 Na drugem mestu, tožeči stranki navajata, da ne zanikata, da je Svet na podlagi člena 26 PEU seveda pristojen za izvajanje skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljevanju: SZVP). Tožeči stranki dodajata, da v nasprotju s trditvijo Sveta člen 2(2) PDEU tej instituciji ne podeljuje pristojnosti za sprejetje ukrepov za izvajanje omejevalnih ukrepov, čeprav člen 24(2) PEU določa, da je izvajanje SZVP predvsem stvar držav članic. Iz tega sklepata, da je Svet s sprejetjem izpodbijanih obveznosti kršil delitev pristojnosti iz člena 40 PEU, ker ta institucija ne more odločati o načinu izvajanja omejevalnih ukrepov na ozemlju držav članic.

50 Svet ob podpori Komisije oporeka tej utemeljitvi.

51 Spomniti je treba, da za SZVP v skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, PEU veljajo posebna pravila in postopki in jo, „[č]e v Pogodbah ni določeno drugače, […] opredeljujeta in izvajata Evropski svet in Svet, ki odločata soglasno“. Poleg tega to politiko izvajajo visoki predstavnik ter države članice v skladu s Pogodbama. V skladu s členom 29 PEU Svet „sprejema sklepe, ki opredeljujejo pristop Unije do posamezne geografske ali vsebinske zadeve“.

52 Omejevalni ukrepi se v okviru SZVP sprejmejo s soglasnim sklepom Sveta na podlagi člena 29 PEU in se v okviru Pogodbe DEU izvajajo z uredbo, ki jo na podlagi člena 215 PDEU sprejme Svet s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika in Komisije. Na eni strani se člen 215, prvi odstavek, PDEU nanaša na to, da Svet sprejme ukrepe, ki so potrebni za popolno ali delno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, ki je določena s sklepom, sprejetim v skladu s poglavjem 2, naslov V, Pogodbe EU. Na drugi strani lahko Svet v skladu s členom 215(2) PDEU, kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe EU, tako predvideva, po postopku iz odstavka 1 sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom.

53 V skladu s sodno prakso iz členov 24 in 29 PEU izhaja, da je praviloma naloga Sveta, ki odloča soglasno, da v sklepih, sprejetih na področju SZVP, opredeli vsebino omejevalnih ukrepov, ki jih Unija sprejme na področju SZVP. Ob upoštevanju širokega obsega ciljev SZVP, kot so navedeni v členu 3(5) PEU in členu 21 PEU ter posebnih določbah glede SZVP, zlasti členih 23 in 24 PEU, ima Svet veliko svobode pri določitvi tega predmeta (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 88).

54 Člen 215 PDEU, ki vzpostavlja most med cilji Pogodbe EU na področju SZVP in dejavnostmi Unije, ki zajemajo gospodarske sankcije s področja uporabe Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbo z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 59), pa Svetu omogoča, da s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika in Komisije sprejme uredbe za izvajanje ali uveljavitev omejevalnih ukrepov, kadar ti spadajo na področje uporabe Pogodbe DEU in zlasti zaradi zagotovitve njihove enotne uporabe v vseh državah članicah (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točki 89 in 90).

55 Tako sklepi, sprejeti na podlagi člena 29 PEU, določajo stališče Unije glede omejevalnih ukrepov, ki naj se sprejmejo, medtem ko se uredbe, sprejete na podlagi člena 215 PDEU, glede na svoje cilje in vsebino povezane z navedenimi sklepi in so instrument za uveljavitev navedenih ukrepov na ravni Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točki 72 in 76, in z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 90).

56 V obravnavani zadevi so bile izpodbijane določbe sprejete na podlagi člena 215 PDEU, natančneje člena 215(2) PDEU, kot sicer priznavajo glavne stranke.

57 Spomniti je treba, da so bile izpodbijane določbe v skladu z uvodno izjavo 5 izpodbijane uredbe sprejete, da bi se odpravila „vse večj[a] zapletenost sistemov izogibanja sankcij[am], ki ovirajo […] izvajanje [omejevalnih ukrepov]“. Zato je Svet za zagotovitev učinkovitega in enotnega izvajanja te uredbe poudaril, da je nujno „od določenih oseb in subjektov, ki imajo sredstva pod pristojnostjo države članice, zahtevati, da poročajo o teh sredstvih in sodelujejo s pristojnim organom pri preverjanju te prijave“.

58 Svet je v zvezi s tem poudaril, prvič, da v primerjavi s sistemi omejevalnih ukrepov, ki se izvajajo zaradi razmer v drugih državah, število oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, sprejeti v okviru sistema zaradi razmer v Ukrajini, nikoli ni bilo tako veliko, in drugič, da so bili ti omejevalni ukrepi predmet izogibanja ali celo kršitev, da bi se preprečilo njihovo učinkovito izvajanje. Poleg tega, kot je razvidno iz razprav na obravnavi, se je zdelo sprejetje spornih obveznosti še toliko bolj upravičeno, ker je pred tem le malo držav članic sprejelo nacionalne določbe, ki so določale take obveznosti, zlasti obveznost poročanja o sredstvih ali gospodarskih virih, ki so jih imele v lasti, posesti ali pod nadzorom.

59 Iz tega izhaja, da so bile obveznosti poročanja in sodelovanja v obravnavani zadevi uvedene za zagotovitev enotne uporabe Uredbe št. 269/2014 na ozemlju Unije in za preprečitev strategij izogibanja omejevalnim ukrepom, ki so bile med drugim možne z uporabo zapletenih pravnih in finančnih sistemov.

60 Ker so torej ukrepi iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, povezani s Sklepom 2014/145, saj na ravni Unije zagotavljajo učinkovito in enotno izvajanje omejevalnih ukrepov iz navedenega sklepa, je treba trditev tožečih strank, da kršijo člen 215(2) PDEU, zavrniti, ker ne bi bili potrebni in jih ne bi bilo mogoče sprejeti, ne da bi bili omenjeni v sklepu Sveta, ki temelji na členu 29 PEU.

61 Iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah od 57 do 60 zgoraj, ker so bile določbe člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, take, da so na ravni Unije zagotavljale enotno uporabo obveznosti, predpisane s temi določbami, in posledično učinkovito in enotno izvajanje Sklepa 2014/145, je treba zavrniti trditev tožečih strank, da te obveznosti spadajo v izvedbeno pooblastilo držav članic in pomenijo obstoj kršitve člena 24(2) PEU. Poleg tega, ker se člen 40

PEU ne nanaša na delitev pristojnosti med Unijo in njenimi državami članicami, tožeči stranki ne moreta trditi, da bi sprejetje spornih obveznosti kršilo to določbo, ker spada pod izvedbeno pooblastilo držav članic.

62 Podobno, v nasprotju s trditvami tožečih strank, samo sklicevanje na omejevalne ukrepe v členu 215(2) PDEU ne pomeni, da so ukrepi, predvideni s to določbo, omejeni na obveznost opustitve. Kot je bilo opozorjeno v točki 54 zgoraj, je namreč namen te določbe omogočiti Svetu, da izvede sklep, sprejet na področju SZVP, da se zagotovi njegova enotna uporaba v vseh državah članicah.

63 Vendar je v tem primeru, ker je namen obveznosti iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, zagotavljanje učinkovitosti ukrepov zamrznitve sredstev, predvidenih s Sklepom 2014/145, in njihovemu izvajanju, treba šteti, da je Svet na podlagi člena 215(2) PDEU in brez kršitve člena 29 PEU ti obveznosti lahko sprejel z uredbo Unije, in sicer ne glede na to, da ti obveznosti nista bili izrecno določeni v zadevnem sklepu.

64 Nazadnje, poudariti je treba, da je pred sprejetjem člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, člen 8 Uredbe št. 269/2014, naveden v točki 9 zgoraj, resda že določal obveznost poročanja. Vendar se ta člen nanaša na obveznosti varovanja zaupnosti in poslovne skrivnosti, ki veljajo za fizične ali pravne osebe ter subjekte in organe, torej predvsem za gospodarske subjekte, odgovorne za zagotavljanje izvajanja ukrepov zamrznitve sredstev, in ne na osebe, navedene na seznamu omejevalnih ukrepov. To poleg tega potrjuje tudi dejstvo, da navedeni člen 8 ne uporablja besedne zveze, uporabljene v navedeni uredbi za določitev oseb, za katere veljajo omejevalni ukrepi, in sicer „osebe s seznama iz Priloge I [k tej] uredbi“. Ker se torej člen 8 Uredbe št. 269/2014 ni mogel uporabiti za osebe, za katere veljajo omejevalni ukrepi, čeprav so v najboljšem položaju, da pristojne nacionalne organe obvestijo o sestavi svojega premoženja, je treba v okviru, na katerega je bilo opozorjeno v točkah od 57 do 60 zgoraj, zavrniti trditev tožečih strank, da je bilo sprejetje člena 9(2) te uredbe v bistvu neupravičeno.

65 Iz točk od 56 do 64 zgoraj tako izhaja, da ker določbe člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, spadajo v pristojnost za izvajanje sklepa, sprejetega na področju SZVP, jih je Svet lahko sprejel na podlagi uredbe Unije, sprejete na podlagi člena 215(2) PDEU, ne glede na to, da so bile zadevne obveznosti ukrepanja naložene tožečima strankama in niso bile predvidene v sklepu, sprejetem na podlagi člena 29 PEU.

66 Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti.

– *Drugi del prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev člena 40 PEU in člena 83(1) PDEU*

67 Z drugim delom prvega tožbenega razloga tožeči stranki v bistvu trdita, da je Svet s sprejetjem člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, kršil člen 40 PEU in člen 83(1) PDEU.

68 V zvezi s tem zatrjujeta, da je Svet s tem, da je v členu 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, predvidel, da se nespoštovanje obveznosti poročanja šteje za sodelovanje pri dejavnostih, katerih predmet ali učinek je izogibanje omejevalnim ukrepom, in s spremembo člena 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, nadomestil države članice pri odločanju o tem, kako se bodo na ozemlju držav članic omejevalni ukrepi izvajali in sankcionirali, zlasti tako, da jim je naložil, naj predvidijo ukrepe za odvzem.

69 Poudarjata, da Svet v skladu s členom 83 PDEU ni pristojen, da bi na ravni Unije uskladil kazni, ki veljajo za kršitve omejevalnih ukrepov, sprejetih na področju SZVP, saj lahko le direktive, sprejete po rednem zakonodajnem postopku, določijo minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na zadevnem področju.

70 Tako analizo naj bi poleg tega potrjevalo dejstvo, da je na ravni Unije z Direktivo 2014/42/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o začasnem zavarovanju in odvzemu predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji (UL 2014, L 127, str. 39) že usklajen odvzem predmetov, ki so bili uporabljeni za kazniva dejanja, in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Uniji.

71 Poleg tega naj bi Svet po sprejetju izpodbijanih določb 28. novembra 2022 sprejel Sklep (EU) 2022/2332 o opredelitvi kršitve omejevalnih ukrepov Unije kot področja kriminala, ki ustreza merilom iz člena 83(1) [PDEU] (UL 2022, L 308, str. 18). Svet naj bi v tem sklepu odločil, da je kršitev omejevalnih ukrepov področje kriminala v smislu člena 83(1), drugi pododstavek, PDEU. Na podlagi tega sklepa naj bi Komisija 2. decembra 2022 sprejela predlog direktive o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij, ki se uporabljajo za kršitve omejevalnih ukrepov Unije (COM(2022) 684 final), v skladu s katerim naj približevanja opredelitev in kazenskih sankcij ne bi bilo mogoče izvesti na pravni podlagi člena 215 PDEU.

72 V zvezi z utemeljitvijo Sveta, da ni mogoče izpodbijati veljavne ureditve sankcij, ker člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, ni predmet te tožbe in ker bi tožeči stranki zato zamudili rok za izpodbijanje teh določb, tožeči stranki navajata, da sta ta člen lahko izpodbijali šele po sprejetju izpodbijanih določb. Navajata, da vsekakor izpodbijata navedeni člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo 2022/880, z ugovorom nezakonitosti.

73 Svet ob podpori Komisije oporeka tej utemeljitvi.

74 Kar zadeva, na prvem mestu, ugovor nezakonitosti, ki sta ga tožeči stranki uveljavljali zoper člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, se mora tak ugovor, da bi bil dopusten, nanašati na določbe, ki so pravna podlaga izpodbijanega akta ali ki so z njim neposredno pravno povezane (glej v tem smislu sodbi z dne 8. septembra 2020, Komisija in Svet/Carreras Sequeros in drugi, C-119/19 P in C-126/19 P, EU:C:2020:676, točka 69 in navedena sodna praksa, ter z dne 15. novembra 2023, OT/Svet, T-193/22, EU:T:2023:716, točka 33 in navedena sodna praksa).

75 Vendar je treba v obravnavani zadevi poleg tega, da je bil ugovor nezakonitosti naveden šele v fazi replike, ugotoviti, da določbe člena 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, niso pravna podlaga za člen 9(3) Uredbe št. 269/2014. Prve določbe tudi niso neposredno pravno povezane s temi drugimi določbami, saj naj bi se prve na splošno uporabljale za sankcije, ki se uporabijo v primeru kršitve te uredbe, in ne posebej za druge določbe. Iz tega izhaja, da je treba ugovor nezakonitosti zavreči kot nedopusten.

76 Na drugem mestu, glede vprašanja, ali lahko določbe člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, v povezavi s členom 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, pomenijo inkriminacijo kazenske narave in s tem kršijo

člen 83(1) PDEU, je treba najprej poudariti, da člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, nespoštovanje obveznosti poročanja in sodelovanja iz člena 9(2) te uredbe opredeljuje zgolj kot sodelovanje pri izogibanju v smislu člena 9(1) te uredbe.

77 Vendar je treba ugotoviti, da opredelitve sodelovanja pri dejavnostih izogibanja, kot je določena v členu 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, kot take ni mogoče šteti za inkriminacijo kazenske narave.

78 Glede trditve tožečih strank, da določbe člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, ki se razlagajo glede na določbe člena 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo 2022/880, pomenijo inkriminacijo kazenske narave zaradi kazenskih sankcij, predvidenih v teh drugih določbah, je treba poudariti, da člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo 2022/880, državam članicam prepušča, da določijo pravila o sankcijah, „po potrebi vključno s kazenskimi sankcijami“.

79 Vendar uporaba take formulacije pomeni, da je določitev narave sankcij, ki veljajo za kršitve Uredbe št. 269/2014, v pristojnosti nacionalnih organov in torej nacionalnega prava, tudi kadar se uporabi sankcija odvzema premoženjske koristi, pridobljene s kršitvami (glej v tem smislu sodbo z dne 19. marca 2020, „Agro In 2001“, C-234/18, EU:C:2020:221, točki 60 in 61).

80 Glede tega je treba poudariti, da je v zvezi s členom 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, pristojnost, ki je državam članicam podeljena za določitev civilne, upravne ali kazenske narave sankcij, potrjena z zadnjim stavkom uvodne izjave 5 izpodbijane uredbe, v skladu s katerim bi izogibanje omejevalnim ukrepom iz člena 9(3) te uredbe v bistvu pripeljalo do naložitve kazni, „če so v skladu z veljavnimi nacionalnimi predpisi in postopki izpolnjeni pogoji za takšne kazni“.

81 Iz točk 79 in 80 zgoraj torej izhaja, da za določbe člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, ni mogoče šteti, da pomenijo inkriminacijo kazenske narave in torej da so bile sprejete v nasprotju s členom 83 PDEU.

82 Take ugotovitve ni mogoče izpodbijati s trditvijo tožečih strank, da bi sprejetje predloga direktive, navedenega v točki 71 zgoraj, s strani Komisije potrdilo kazensko naravo določb člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen.

83 Poudariti je namreč treba, da so določbe tega predloga direktive, za katero je bil v skladu s členom 83(1), tretji pododstavek, PDEU pred njenim sprejetjem potreben sklep Sveta, v katerem se opredeli novo področje kriminala, predvidevale obveznost nacionalnih organov, da uvedejo minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in kazenskih sankcij v primeru nespoštovanja obveznosti poročanja in sodelovanja, določenih z omejevalnimi ukrepi. Vendar je treba iz razlogov, navedenih že v točkah od 76 do 80 zgoraj, ugotoviti, da to ne velja za določbe člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen.

84 Nazadnje, poudariti je treba, da tako člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, kot tudi člen 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, nacionalnim organom dajeta pristojnost, da določijo kazensko, civilno ali upravno naravo kršitve sodelovanja pri dejavnostih izogibanja in sankcij za to kršitev. Iz tega izhaja, da je Svet iz istih razlogov, kot so navedeni v točkah od 51 do 55 zgoraj, te določbe lahko sprejel na podlagi člena 215(2) PDEU in da Svetu ni mogoče očitati, da je neupravičeno nadomestil države članice pri izvajanju njihove zakonodajne pristojnosti.

85 Ker pravna ureditev, ki se uporablja za sporne obveznosti in za sankcije, ki veljajo v primeru kršitve, ne spada na kazensko področje, Svetu tudi ni mogoče očitati, da je kršil člen 83 PDEU, tako da Svet v nasprotju s trditvami tožečih strank tudi ni kršil člena 40 PEU. Zato je treba zavrniti drugi del prvega tožbenega razloga in prvi tožbeni razlog v celoti.

Drugi tožbeni razlog: zloraba pooblastil

86 Z drugim tožbenim razlogom tožeči stranki v bistvu trdita, da je Svet s tem, da je države članice spodbudil, naj nespoštovanje obveznosti iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, kaznujejo s kaznijo odvzema, zlorabil svoja pooblastila.

87 Po mnenju tožečih strank namreč ne gre več zgolj za zamrznitev sredstev, temveč za njihov odvzem, kar potrjujejo izjave predsednika Evropskega sveta, visokega predstavnika, predsednice Komisije in sklepi Evropskega sveta z dne 20. in 21. oktobra 2022. Svet naj bi s takim ravnanjem, čeprav imajo omejevalni ukrepi v praksi podobne učinke kot drugi sistemi sankcij, poskušal izkrivljati ukrepe zamrznitve sredstev z organiziranjem njihovega odvzema, ki naj bi bilo preneseno na države članice.

88 Tožeči stranki prav tako trdita, da poznejše sprejetje Sklepa 2022/2332, s katerim je bila kršitev omejevalnih ukrepov dodana na seznam kršitev iz člena 83(1) PDEU, in to, da je Komisija sprejela predlog direktive o opredelitvi kaznivih dejanj in sankcij za kršitev omejevalnih ukrepov Unije, potrjujeta obstoj zlorabe pooblastil.

89 Svet ob podpori Komisije oporeka tej utemeljitvi.

90 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je o aktu, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, mogoče govoriti le, če je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev razvidno, da je bil akt sprejet z izključnim oziroma vsaj odločilnim namenom, da se dosežejo drugi cilji, kot so navedeni v njem, ali za izognitev postopku, ki je posebej določen s Pogodbo za obravnavanje okoliščin obravnavanega primera (glej sodbo z dne 23. oktobra 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Svet, T-256/07, EU:T:2008:461, točka 151 in navedena sodna praksa).

91 V obravnavani zadevi je treba, na prvem mestu, poudariti, da, kot je razvidno iz točk od 76 do 83 zgoraj, izpodbijane določbe niso kazenske in izvajajo ukrepe zamrznitve sredstev enotno na ozemlju Unije. To pomeni, da se tožeči stranki ne moreta uspešno sklicevati na zlorabo pooblastil v zvezi s sprejetjem teh določb z uredbo Sveta, ki je bila pravilno sprejeta na podlagi člena 215(2) PDEU.

92 Na drugem mestu, ugotoviti je treba, da elementi, omenjeni v točkah od 56 do 64 zgoraj, kažejo na to, da poročanja, na katera se sklicujeta tožeči stranki, niso izključni ali celo odločilni vzrok za sprejetje izpodbijanih ukrepov. Iz tega izhaja, da pogoji iz točke 90 zgoraj niso izpolnjeni.

93 Ker so bile izpodbijane določbe sprejete v skladu s postopkom, določenim v ta namen, in ne, kot trdita tožeči stranki, zgolj z namenom odvzema sredstev, zamrznjenih na podlagi omejevalnih ukrepov, Svetu ni mogoče očitati zlorabe pooblastil.

94 Iz tega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

95 S tretjim tožbenim razlogom tožeči stranki trdita, da obveznost poročanja, določena v členu 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, ni primerna za doseganje ciljev, ki jim sledi zadevni predpis, in presega to, kar je potrebno za njihovo doseganje, pri čemer Svet ne dokaže, da ureditev omejevalnih ukrepov, določena s Sklepom 2014/145, zahteva, da osebe, na katere se ta ureditev nanaša, sprejmejo obveznost poročanja.

96 V zvezi s tem tožeči stranki poudarjata, da Svet ni predložil dokaza o težavah pri izvajanju Uredbe št. 269/2014, ki so omenjene v uvodni izjavi 5 izpodbijane uredbe.

97 Dodajata, da je uvedba teh določb še toliko bolj nesorazmerna glede na cilje, ki jim sledi ureditev, saj se nespoštovanje obveznosti poročanja in sodelovanja v skladu s členom 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, šteje za izogibanje omejevalnim ukrepom. Tako na podlagi te določbe obstaja nevarnost, da bi se lahko vsaka opustitev poročanja o premoženju, ne glede na to, ali je ta opustitev poročanja nenamerna, štela za izogibanje, kar bi verjetno ustvarilo neizpodbojno domnevo izogibanja, kar bi bilo v nasprotju s pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

98 Po mnenju tožečih strank je to še toliko bolj problematično, ker je zelo verjetno, da bo nacionalni zakonodajalec, ki ga spodbuja Svet, za dejanje izogibanja omejevalnim ukrepom določil ne le kazenske sankcije, temveč morda tudi kazen odvzema, kar bi bilo ne le „očitno nesorazmerno“, temveč bi omejevalnim ukrepom tudi odvzelo njihov varstveni in preventivni značaj.

99 Tožeči stranki nazadnje trdita, da jima je v roku, določenem za poročanje o njunem premoženju, v tem primeru 1. september 2022, ostalo komaj 41 dni za poročanje. Vendar naj bi bil tak rok zaradi zapletenosti, povezane z nejasnostjo pojmov, uporabljenih za določitev obveznosti poročanja in načina poročanja, ki se razlikujejo pri vsakem organu, ki ga poročanje zadeva, nezadosten in se naj z njim ne bi spoštovalo načelo sorazmernosti.

100 Svet ob podpori Komisije oporeka tej utemeljitvi.

101 Spomniti je treba, da načelo sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, zahteva, da morajo biti ukrepi, določeni s pravom Unije, primerni za uresničenje legitimnih ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev, in ne smejo presegati tega, kar je nujno za njihovo dosego (sodbi z dne 13. marca 2012, Melli Bank/Svet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, točka 52, in z dne 15. novembra 2023, OT/Svet, T-193/22, EU:T:2023:716, točka 56).

102 Kar zadeva, prvič, trditev, da Svet ni dokazal obstoja vse bolj zapletenih sistemov za izogibanje sankcijam, je treba spomniti, da je Svet izpodbijane določbe sprejel v okviru diskrecijske pravice, ki mu je priznana, in jih je utemeljil, kot izhaja iz uvodne izjave 5 izpodbijane uredbe, s ciljem preprečevanja uporabe zapletenih pravnih in finančnih strategij, ki so take, da bi lahko olajšale izogibanje ukrepom ali pa vsaj otežile pristojnim nacionalnim organom določanje sredstev ali gospodarskih virov, ki so predmet omejevalnih ukrepov na podlagi Sklepa 2014/145. Vendar pa uresničevanje takega cilja, glede katerega Svetu ni mogoče naložiti, da ga utemelji s predložitvijo dokazov, upravičuje potrebo, da se osebam, za katere veljajo omejevalni ukrepi na podlagi tega sklepa, naložita obveznosti poročanja in sodelovanja iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen. Iz tega sledi, da je treba to prvo trditev zavrniti.

103 Kar nato zadeva trditev tožečih strank, da člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, določa neizpodbojno domnevo sodelovanja pri dejavnostih izogibanja omejevalnim ukrepom, je treba poudariti, da se določbe tega člena sklicujejo na člen 9(1) navedene uredbe, da bi opredelile naravo sodelovanja pri dejavnosti izogibanja. Ker pa te zadnje določbe predpisujejo, da mora biti za sodelovanje pri dejavnostih izogibanja to sodelovanje „zavestno in namerno“, je treba člen 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, razlagati tako, da se uporablja le, če je nespoštovanje obveznosti iz člena 9(2) te uredbe „zavestno in namerno“. Zato morebitna nenamerna opustitev poročanja o določenih sredstvih ali gospodarskih virih ne pomeni kršitve, ki pripelje do naložitve kazni. To torej izključuje možnost, da bi se s temi določbami uvedla neizpodbojna domneva izogibanja ukrepom. Iz tega izhaja, da je treba to trditev zavrniti.

104 Kar zadeva trditev, da naj bi izpodbijane določbe v bistvu pripeljale do tega, da bi nacionalni organi vsako kršitev obveznosti poročanja in sodelovanja iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, sistematično kaznovali s kaznijo odvzema in s tem spremenili naravo omejevalnih ukrepov, je treba ugotoviti, da je Svet s tem, da se je v členu 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, skliceval na „ustrezne ukrepe“ za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kršitvami Uredbe št. 269/2014, nacionalnim organom prepustil polje proste presoje glede opredelitve, narave in obsega tega odvzema. Poleg tega sankcije odvzema premoženjske koristi, pridobljene s kršitvami, ker jo je mogoče uporabiti le v primeru nespoštovanja obveznosti iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, ni mogoče zamenjati s samimi omejevalnimi ukrepi, ki ohranijo svoj varstveni in začasni značaj. Vsekakor je treba ugotoviti, da se predmet odvzema iz člena 15(1) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z Uredbo št. 2022/880, v delu, v katerem se nanaša le na „premoženjsko korist, pridobljeno s [kršitvami]“, razlikuje od predmeta omejevalnih ukrepov, ki se nanaša na sredstva in gospodarske vire, kot so določeni v členu 2(1) Uredbe št. 269/2014. Iz tega izhaja, da je treba zavrniti trditve tožečih strank, ki so usmerjene na to, da se ugotovi, da bi sankcije za izogibanje iz člena 9(3) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen z izpodbijano uredbo, spremenile naravo omejevalnih ukrepov in bi bile očitno nesorazmerne.

105 Kar zadeva rok 41 dni, ki sta ga imeli tožeči stranki na voljo za poročanje o svojih sredstvih ali gospodarskih virih in ki se jima zdi prekratek, se ne zdi, da bi bil tako kratek, da bi osebam, na katere se nanašajo ukrepi zamrznitve sredstev, onemogočil učinkovito poročanje o njihovih sredstvih ali gospodarskih virih pristojnim nacionalnim organom. Ni namreč sporno, da osebe, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, lahko najbolje poznajo sestavo svojega premoženja. Poleg tega se zdi, da pri tem, da sta morali tožeči stranki v tej zadevi v 41 dneh štirim različnim pristojnim nacionalnim organom prijaviti sredstva in gospodarske vire, katerih lastnici sta, ki jih imata v posesti oziroma jih nadzorujeta, ne gre za pretirano kratek rok. Poleg tega tožeči stranki sami priznavata, da sta to obveznost pravočasno izpolnili, in ne zatrjujeta, da so pristojni nacionalni organi ugotovili kakršne koli pomanjkljivosti pri izpolnjevanju te obveznosti.

106 Nazadnje, kolikor se tožeči stranki v repliki sklicujeta na nesorazmerno kršitev njune lastninske pravice in pravice do zasebnosti, je treba poudariti, da te trditve niso podprte z dokazi. Zato je treba take trditve zavrniti, ne da bi bilo treba odločati o njihovi dopustnosti.

107 Glede na navedeno je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti

108 S četrtim tožbenim razlogom tožeči stranki navajata, da obveznost poročanja iz člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, temelji na pojmih lastništva in nadzora ter krši načelo pravne varnosti.

109 Na prvem mestu, za ta dva pojma naj bi bila značilna precejšnja kompleksnost. To naj bi tožeči stranki izpostavilo tveganju, da bosta kaznovani zaradi opustitve poročanja, če bi se razlaga teh pojmov razlikovala od razlage, ki bi jo podal vsak od pristojnih nacionalnih organov. Nedoločnost teh dveh pojmov naj bi poleg tega pojasnjevala, zakaj se je Svetu zdelo pomembno, da se zateče k praktičnemu vodniku in konferenci, da bi pojasnil njun pomen. Taka praksa naj bi bila v primeru določb, pri katerih bi lahko bile predpisane kazenske sankcije, nova.

110 V zvezi s tem in v odgovor na trditve Komisije, da lahko tožeči stranki pristojne organe obvestita o morebitnih težavah pri uporabi določb, ki se zanju uporabljajo, tožeči stranki trdita, da njuna vloga ni preprečiti napak, ki jih je storila uprava, niti začeti sodnih postopkov za odpravo kršitve lastninske pravice, ki je bila storjena v razmerju do njiju.

111 Na drugem mestu, tožeči stranki trdita, da člen 9 Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, krši načelo pravne varnosti, ker njegove določbe ne določajo načina, kako je treba poročati pristojnim organom vsake od držav članic. Po mnenju tožečih strank neobstoj takega mehanizma povzroči zelo raznoliko upravno prakso v Uniji in posledično to, da so osebe, za katere veljajo ukrepi zamrznitve sredstev, podvržene samovolji vsake od zadevnih uprav.

112 Na tretjem mestu, tožeči stranki navajata, da nista imeli razloga za domnevo, da bi jima Svet lahko kratkoročno ali srednjeročno naložil tako obveznost poročanja, in da je bil rok, ki jima je bil določen za izpolnitev te obveznosti, v obravnavanem primeru 41 dni, očitno nezadosten.

113 Svet ob podpori Komisije oporeka tej utemeljitvi.

114 Spomniti je treba, da načelo pravne varnosti zahteva, da mora biti zakonodaja Unije jasna in natančna ter da mora biti njena uporaba predvidljiva za vse, na katere se nanaša (sodba z dne 5. marca 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Svet, C-585/13 P, EU:C:2015:145, točka 93; glej v tem smislu sodbo z dne 15. novembra 2023, OT/Svet, T-193/22, EU:T:2023:716, točka 42).

115 Na prvem mestu, v zvezi z očitkom, da pojma lastništva in nadzora nista dovolj jasna do te mere, da naj bi bil Svet primoran opredeliti okvire teh pojmov v praktičnem vodniku in na konferenci, je treba najprej poudariti, da se pojmi, uporabljeni v členu 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, nanašajo na pojme pripadnosti, lastništva, posesti ali nadzora.

116 V zvezi s tem je treba, ker se Uredba št. 269/2014 sklicuje na te pojme, ne da bi se pri njihovi opredelitvi sklicevala na nacionalno pravo, navedene pojme obravnavati kot avtonomne pojme prava Unije, ki jih je treba na celotnem ozemlju Unije razlagati enotno (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 42 in navedena sodna praksa). Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso upoštevati besedilo in kontekst te določbe ter cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2012, Melli Bank/Svet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, točka 38 in navedena sodna praksa).

117 Ne zdi se, da bi uporaba pojmov pripadnosti, lastništva, posesti ali nadzora v določbah člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, trpela zaradi take dvoumnosti, da osebam, za katere veljajo ukrepi zamrznitve sredstev, ne bi omogočala dovolj zanesljive odprave morebitnih dvomov o obsegu ali pomenu teh pojmov.

118 Treba je namreč upoštevati, da je Svet z uporabo teh pojmov med drugim določil pravico do razpolaganja s sredstvi ali gospodarskimi viri, kot so opredeljeni v členu 1(d) in (g) Uredbe št. 269/2014, ali pravico do njihove uporabe.

119 Natančneje, v zvezi s pojmoma nadzora in posesti je treba poudariti, da je bilo v zvezi z družbami in v posebnem kontekstu omejevalnih ukrepov že razsojeno, da je neko družbo mogoče opredeliti kot „družbo, ki je v lasti ali pod nadzorom drugega subjekta“, kadar je ta družba v položaju, v katerem lahko ta drugi subjekt vpliva na njene odločitve, tudi če med tema gospodarskima subjektoma ni nikakršne pravne vezi, lastništva ali udeležbe v kapitalu (glej v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 75).

120 Razlage iz točk 118 in 119 zgoraj ustrezajo kontekstu, v katerem so bile sprejete določbe člena 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen. Cilj Sveta je namreč izvajanje pritiska na osebe in subjekte, za katere veljajo omejevalni ukrepi, ki ima posledice za ruske oblasti in katerega namen je zlasti povečati stroške dejanj Ruske federacije, ki spodkopavajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine.

121 Nazadnje, poudariti je treba, da dejstvo, da je Svet, da bi natančneje opredelil pojme, ki se uporabljajo na področju omejevalnih ukrepov, organiziral konferenco ali da je uporabil vodnik o dobrih praksah, namenjen nacionalnim organom, samo po sebi ne more izkazati obstoja take pravne negotovosti v zvezi z uporabo teh pojmov.

122 Iz točk od 115 do 121 zgoraj torej izhaja, da je iz sklicevanja v členu 9(2) Uredbe št. 269/2014, kakor je bil spremenjen, na pojme pripadnosti, lastništva, posesti ali nadzora sredstev ali gospodarskih virov dovolj jasno in razumljivo razvidno, kaj zajemajo taki pojmi.

123 Na drugem mestu, v zvezi z negotovostmi glede različnih praks nacionalnih organov v zvezi z načini poročanja je treba poudariti, da so podatki, na podlagi katerih je mogoče identificirati vsakega od pristojnih nacionalnih organov, v Prilogi II k Uredbi št. 269/2014. Poleg tega dejstvo, da sta se morali tožeči stranki obrniti na te nacionalne organe, da bi izvedeli, kakšen obrazec je potreben za vložitev prijave pri vsakem od teh organov, ne pomeni kršitve načela pravne varnosti, zlasti ker tožeči stranki nista predložili nobenega dokaza za obstoj takih težav.

124 Tretjič, v zvezi z domnevnim obstojem razlik v razlagi pojmov iz točke 115 zgoraj s strani različnih pristojnih nacionalnih organov in v zvezi z domnevnim neobstojem varstva posameznikov pred samovoljo pristojnih nacionalnih organov v smislu zelo kratkih rokov, ki so bili tožečima strankama dani za prijavo njihovih sredstev in gospodarskih virov, je treba na eni strani trditev v zvezi s prekratkimi roki zavrniti iz razlogov, navedenih že v točki 105 zgoraj, na drugi strani pa je treba trditve, ki sicer nikakor niso bile utemeljene, v zvezi z razlikami v razlagi različnih nacionalnih organov zavrniti iz razlogov, navedenih v točkah od 116 do 122 zgoraj.

125 Ker torej na podlagi nobene od trditev, ki jih navajata tožeči stranki, ni mogoče ugotoviti kršitve načela pravne varnosti, je treba četrti tožbeni razlog in posledično tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

126 V skladu s členom 134(1) Poslovnika Splošnega sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker tožeči stranki nista uspeli, se jima v skladu s predlogom Sveta naloži, da nosita svoje stroške in stroške Sveta.

127 V skladu s členom 138(1) Poslovnika institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške. Zato Komisija nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Gennady Nikolayevich Timchenko in Elena Petrovna Timchenko nosita svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**

3. **Evropska komisija nosi svoje stroške.**

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

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 11. septembra 2024.

Podpisi