Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTS (Große Kammer)

11. September 2024 * [i]

„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen – Einfrieren von Geldern – Liste der Personen, Organisationen und Einrichtungen, deren Gelder und wirtschaftliche Ressourcen eingefroren werden – Aufnahme der Namen der Kläger in die Liste – Meldepflicht für Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen, die im Eigentum oder Besitz der Kläger sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden – Pflicht zur Zusammenarbeit mit der zuständigen nationalen Behörde – Teilnahme an Tätigkeiten, mit denen die Umgehung restriktiver Maßnahmen bezweckt oder bewirkt wird – Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 – Nichtigkeitsklage – Klagebefugnis – Unmittelbare Betroffenheit – Rechtsakt mit Verordnungscharakter, der keine Durchführungsmaßnahme nach sich zieht – Rechtsschutzinteresse – Zulässigkeit – Ermessensmissbrauch – Zuständigkeit des Rates – Verhältnismäßigkeit – Rechtssicherheit“

In der Rechtssache T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, wohnhaft in Genf (Schweiz),

Elena Petrovna Timchenko, wohnhaft in Genf,

vertreten durch S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin und J. Bastien, Avocats,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch M. Bishop als Bevollmächtigten im Beistand von B. Maingain und A. Vandevelde, Avocats,

Beklagter,

unterstützt durch

Europäische Kommission, vertreten durch H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea und L. Puccio als Bevollmächtigte,

Streithelferin,

* Verfahrenssprache: Französisch.

erlässt

DAS GERICHT (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten M. van der Woude, der Richter S. Papasavvas und D. Spielmann, der Richterinnen M. J. Costeira, und K. Kowalik-Bańczyk, der Richter S. Gervasoni und L. Madise, der Richterinnen N. Półtorak und M. Brkan, der Richter I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos und D. Kukovec, der Richterin S. Kingston sowie der Richter T. Tóth (Berichterstatter) und S. L. Kalėda,

Kanzler: H. Eriksson, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

auf die mündliche Verhandlung vom 11. Januar 2024

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer auf Art. 263 AEUV gestützten Klage beantragen die Kläger, Herr Gennady Nikolayevich Timchenko und Frau Elena Petrovna Timchenko, im Wesentlichen die Nichtigerklärung von Art. 1 Nr. 4 der Verordnung (EU) 2022/1273 des Rates vom 21. Juli 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022, L 194, S. 1, im Folgenden: angefochtene Verordnung), soweit er Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 6, berichtigt in ABl. 2014, L 179, S. 81), ändert, indem er darin Pflichten zur Meldung von Geldern und zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden einführt (Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung) und die Nichteinhaltung dieser Pflichten einer Umgehung der Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern gleichstellt (Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung) (im Folgenden: angefochtene Bestimmungen).

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Herr Timchenko ist ein Geschäftsmann und mit Frau Timchenko verheiratet. Die Kläger haben beide die russische und die finnische Staatsangehörigkeit.

3 Im März 2014 annektierte die Russische Föderation die Autonome Republik Krim sowie die Stadt Sewastopol und nimmt seitdem kontinuierlich Handlungen vor, die die Lage im Osten der Ukraine destabilisieren. Parallel dazu traten prorussische Separatistenbewegungen in den Regionen Donezk und Lugansk in einen bewaffneten Konflikt mit der ukrainischen Regierung ein.

4 Am 17. März 2014 erließ der Rat der Europäischen Union u. a. auf der Grundlage von Art. 29 EUV den Beschluss 2014/145/GASP des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine

untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 16). Am selben Tag erließ er auf der Grundlage von Art. 215 AEUV die Verordnung Nr. 269/2014. In den folgenden Tagen begannen die russischen Streitkräfte Kriegsoperationen in der gesamten Ukraine, die bis zum heutigen Tag andauern.

5 Am 21. Februar 2022 unterzeichnete der Präsident der Russischen Föderation ein Dekret, in dem die selbstproklamierte Unabhängigkeit und Souveränität der „Volksrepublik Donezk“ und der „Volksrepublik Lugansk“ anerkannt wurde, und ordnete die Entsendung russischer Streitkräfte in diese Gebiete an.

6 Am 22. Februar 2022 veröffentlichte der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: Hoher Vertreter) im Namen der Union eine Erklärung, mit der diese Handlungen verurteilt wurden, da sie einen schwerwiegenden Verstoß gegen das Völkerrecht darstellten. Er kündigte an, dass die Union auf diese jüngsten Verstöße der Russischen Föderation so schnell wie möglich mit zusätzlichen restriktiven Maßnahmen reagieren werde.

7 In diesem Zusammenhang erließ der Rat mehrere Pakete restriktiver Maßnahmen. Die Namen der Kläger wurden im Fall von Herrn Timchenko am 28. Februar 2022 durch den Erlass des Beschlusses (GASP) 2022/337 des Rates zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022, L 59, S. 1), und der Durchführungsverordnung (EU) 2022/336 des Rates zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 (ABl. 2022, L 58, S. 1) und im Fall von Frau Timchenko am 8. April 2022 durch den Erlass des Beschlusses (GASP) 2022/582 des Rates zur Änderung des Beschlusses 2014/145/GASP über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2022, L 110, S. 55), und der Durchführungsverordnung (EU) 2022/581 des Rates zur Durchführung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2022, L 110, S. 3) aufgenommen und wurden anschließend durchgehend in den Listen der Personen, Organisationen und Einrichtungen, gegen die restriktive Maßnahmen erlassen wurden, im Anhang des Beschlusses 2014/145 und in Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014 geführt. Diese restriktiven Maßnahmen waren Gegenstand von Nichtigkeitsklagen vor dem Gericht (Rechtssachen T-252/22, Timchenko/Rat, und T-361/22, Timchenko/Rat).

8 Zum Zeitpunkt des Erlasses der oben in Rn. 7 genannten Rechtsakte lautete Art. 2 der Verordnung Nr. 269/2014:

„(1) Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder der dort aufgeführten mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.

(2) Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder den dort aufgeführten mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugutekommen.“

9 Art. 8 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 lautete:

„(1) Unbeschadet der geltenden Vorschriften über die Anzeigepflicht, die Vertraulichkeit und das Berufsgeheimnis sind natürliche und juristische Personen, Einrichtungen und Organisationen verpflichtet,

a) Informationen, die die Anwendung dieser Verordnung erleichtern, wie etwa Informationen über die nach Artikel 2 eingefrorenen Konten und Beträge, unverzüglich der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats, in dem sie ihren Sitz bzw. Wohnsitz haben, und – direkt oder über den Mitgliedstaat – der Kommission zu übermitteln und

b) mit der zuständigen Behörde bei der Überprüfung solcher Informationen zusammenzuarbeiten.“

10 Art. 9 der Verordnung Nr. 269/2014 sah vor, dass „[e]s … verboten [ist], wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird“.

11 Art. 15 der Verordnung Nr. 269/2014 bestimmte:

„(1) Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen fest und treffen die zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die Bestimmungen nach Absatz 1 unverzüglich nach Inkrafttreten dieser Verordnung mit und melden ihr alle Änderungen dieser Bestimmungen.“

12 Am 3. Juni 2022 erließ der Rat die Verordnung (EU) 2022/880 zur Änderung der Verordnung Nr. 269/2014 (ABl. 2022, L 153, S. 75), da er u. a. der Auffassung war, dass die Bestimmungen über nationale Sanktionen für Verstöße gegen die Maßnahmen der genannten Verordnung präzisiert und verschärft werden sollten (zweiter Erwägungsgrund der Verordnung 2022/880).

13 Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 wurde daher wie folgt geändert:

„Die Mitgliedstaaten legen für Verstöße gegen diese Verordnung Sanktionen, gegebenenfalls auch strafrechtliche Sanktionen, fest und treffen alle zur Sicherstellung ihrer Anwendung erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten ergreifen ferner geeignete Maßnahmen zur Einziehung der Erträge aus solchen Verstößen.“

14 Am 21. Juli 2022 erließ der Rat u. a. auf der Grundlage von Art. 29 EUV den Beschluss (GASP) 2022/1272 zur Änderung des Beschlusses 2014/145 (ABl. 2022, L 193, S. 219). Mit diesem Beschluss führte er neue Ausnahmen vom Einfrieren von Vermögenswerten und von dem Verbot, benannten Personen und Organisationen Gelder und wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ein.

15 Am selben Tag wurde die angefochtene Verordnung u. a. auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassen. Diese Verordnung präzisiert in ihrem fünften Erwägungsgrund:

„Um eine wirksame und einheitliche Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 zu gewährleisten sowie angesichts der erhöhten Komplexität der Systeme zur Umgehung der Sanktionen, die diese Durchführung behindern, ist es erforderlich, benannte Personen und Einrichtungen, die über Vermögenswerte innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats verfügen, zu verpflichten, diese Vermögenswerte zu melden und bei der Überprüfung dieser Meldungen mit der zuständigen Behörde zusammenzuarbeiten. Außerdem ist es angebracht, die Bestimmungen über die Meldepflichten für Wirtschaftsbeteiligte der [Europäischen] Union zu verschärfen, um Verstöße gegen das Einfrieren von Vermögenswerten und dessen Umgehung zu begrenzen. Ein Verstoß gegen diese Verpflichtung würde eine Umgehung des Einfrierens von Vermögenswerten darstellen und Strafen nach sich ziehen, wenn die Voraussetzung für die Verhängung solcher Strafen nach den anwendbaren nationalen Vorschriften und Verfahren erfüllt sind.“

16 Durch die angefochtene Verordnung wurde die Verordnung Nr. 269/2014 geändert, indem in ihrem Art. 1 Nrn. 1 bis 3 die im Beschluss 2022/1272 vorgesehenen Ausnahmen geregelt wurden. In Art. 1 Nr. 4 der angefochtenen Verordnung ist vorgesehen, dass Art. 9 der Verordnung Nr. 269/2014 durch folgenden Text ersetzt wird:

„Artikel 9

(1) Es ist verboten, wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird.

(2) Die in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen und Organisationen sind verpflichtet,

a) vor dem 1. September 2022 oder innerhalb von sechs Wochen nach dem Datum der Aufnahme in die Liste in Anhang I, je nachdem, welcher Zeitpunkt der spätere ist, Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats, die in ihrem Eigentum oder Besitz sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats, in dem sich diese Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen befinden, zu melden und

b) mit der zuständigen Behörde bei der Überprüfung solcher Informationen zusammenzuarbeiten.

(3) Die Nichteinhaltung von Absatz 2 wird als Teilnahme an Tätigkeiten nach Absatz 1, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird, angesehen.

…“

Anträge der Parteien

17 Die Kläger beantragen,

– Art. 9 Abs. 2 und 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung für nichtig zu erklären;

– dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

18 Der Rat beantragt,

– die Klage abzuweisen;

– den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

19 Die Europäische Kommission beantragt, die Klage als unzulässig oder, hilfsweise, als unbegründet abzuweisen.

Rechtliche Würdigung

Zur Zulässigkeit der Klage

20 Der Rat macht, unterstützt durch die Kommission, die Unzulässigkeit der Klage geltend, da die Kläger weder ein Rechtsschutzinteresse noch eine Klagebefugnis für die Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen hätten, was die Kläger bestreiten.

21 Hinsichtlich der fehlenden Klagebefugnis, die als Erstes zu prüfen ist, macht der Rat, unterstützt durch die Kommission, geltend, dass die angefochtenen Bestimmungen nicht die Voraussetzungen von Art. 263 Abs. 4 AEUV erfüllten.

22 Insoweit führt der Rat u. a. und im Wesentlichen aus, dass die Kläger nicht belegten, dass die angefochtenen Bestimmungen keine Durchführungsmaßnahmen erforderten.

23 Die Kläger treten diesem Vorbringen entgegen.

24 Gemäß Art. 263 Abs. 4 AEUV kann jede natürliche oder juristische Person unter den Bedingungen nach den Abs. 1 und 2 gegen die an sie gerichteten (erste Variante) oder sie unmittelbar und individuell betreffenden (zweite Variante) Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen (dritte Variante), Klage erheben.

25 Die Voraussetzung der unmittelbaren Betroffenheit ist der zweiten und der dritten Variante von Art. 263 Abs. 4 AEUV gemeinsam, und nach der Rechtsprechung hat diese Voraussetzung bei jeder dieser Varianten die gleiche Bedeutung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juli 2022, Nord Stream 2/Parlament und Rat, C-348/20 P, EU:C:2022:548, Rn. 73). Die Voraussetzung, dass eine natürliche oder juristische Person von der klagegegenständlichen Maßnahme unmittelbar betroffen sein muss, verlangt nach ständiger Rechtsprechung, dass zwei kumulative Kriterien erfüllt sind, nämlich zum einen, dass sich die beanstandete Maßnahme unmittelbar auf die Rechtsstellung dieser Person auswirkt, und zum anderen, dass sie den Adressaten, die mit ihrer Durchführung betraut sind, keinerlei Ermessensspielraum lässt, ihre Umsetzung vielmehr rein automatisch erfolgt und sich allein aus der Unionsregelung ohne Anwendung weiterer Durchführungsvorschriften ergibt (vgl. Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat [Beeinträchtigung eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung; Urteil vom 13. September 2018, Rosneft u. a./Rat, T-715/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2018:544, Rn. 65).

26 Ferner ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Ausdruck „die … keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen“ im Sinne von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV vor dem Hintergrund des Ziels dieser Vorschrift zu sehen, das, wie sich aus ihrer Entstehungsgeschichte ergibt, darin besteht, zu verhindern, dass ein Einzelner gezwungen ist, gegen das Recht zu verstoßen, um Zugang zu den Gerichten zu erlangen. Wenn sich daher ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter auf die Rechtsstellung einer natürlichen oder einer juristischen Person unmittelbar auswirkt, ohne dass Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind, besteht die Gefahr, dass diese Person, wenn sie vor den Unionsgerichten keinen Rechtsbehelf einlegen kann, um die Rechtmäßigkeit dieses Rechtsakts mit Verordnungscharakter anfechten zu können, keinen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz hätte. In Ermangelung von Durchführungsmaßnahmen könnte nämlich eine natürliche oder juristische Person – obwohl sie von dem fraglichen Rechtsakt unmittelbar betroffen ist – eine gerichtliche Überprüfung desselben erst, nachdem sie gegen die Bestimmungen dieses Rechtsakts verstoßen hat, erwirken, indem sie im Rahmen der gegen sie vor den nationalen Gerichten eingeleiteten Verfahren die Rechtswidrigkeit dieser Bestimmungen geltend macht (Urteile vom 19. Dezember 2013, Telefónica/Kommission, C-274/12 P, EU:C:2013:852, Rn. 27, und vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, Kommission/Scuola Elementare Maria Montessori und Kommission/Ferracci, C-622/16 P bis C-624/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 58). Der Gerichtshof hat im Übrigen wiederholt entschieden, dass es für die Beurteilung, ob ein Rechtsakt mit Verordnungscharakter Durchführungsmaßnahmen nach sich zieht, auf die Stellung der Person ankommt, die sich auf die Klageberechtigung nach Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV beruft (vgl. Urteil vom 6. November 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Kommission, Kommission/Scuola Elementare Maria Montessori und Kommission/Ferracci, C-622/16 P bis C-624/16 P, EU:C:2018:873, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Im vorliegenden Fall haben die angefochtenen Bestimmungen Verordnungscharakter im Sinne von Art. 263 Abs. 4 dritte Variante AEUV, da sie allgemeine Geltung haben und da sie auf der Grundlage von Art. 215 AEUV gemäß dem in dieser Bestimmung vorgesehenen nicht legislativen Verfahren erlassen wurden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat [Beeinträchtigung eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 92).

28 Ferner betreffen die angefochtenen Bestimmungen die natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen, die in der Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung aufgeführt sind.

29 Zum Zeitpunkt der Erhebung ihrer Klage waren die Namen der Kläger aber in diesem Anhang I aufgeführt, und zwar seit dem Erlass der Durchführungsverordnung 2022/336 im Fall von Herrn Timchenko und seit dem Erlass der Durchführungsverordnung 2022/581 im Fall von Frau Timchenko (vgl. oben, Rn. 7).

30 Seit dem 21. Juli 2022, dem Tag des Inkrafttretens der angefochtenen Verordnung, unterliegen die Kläger somit gemäß Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung den in Rede stehenden Verpflichtungen, d. h. der Pflicht, ihre Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen vor dem 1. September 2022 zu melden, und der Pflicht, mit den zuständigen nationalen Behörden zusammenzuarbeiten. Des Weiteren wird gemäß Art. 9 Abs. 3 der genannten Verordnung die Nichteinhaltung dieser Pflichten als eine Teilnahme an Tätigkeiten eingestuft, mit denen die Umgehung der restriktiven Maßnahmen des Einfrierens von Geldern bezweckt oder bewirkt wird.

31 Es ist somit festzustellen, dass die angefochtenen Bestimmungen die Kläger unmittelbar betreffen, da sie sich direkt auf ihre Rechtsstellung auswirken. Denn die Melde- und Kooperationspflichten sowie die Folgen ihrer Nichteinhaltung gelten für die Kläger in ihrer Eigenschaft als Personen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmungen in der Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014 aufgeführt sind. Darüber hinaus erfordert die Anwendung dieser Bestimmungen auf die Kläger keinen Erlass von Durchführungsmaßnahmen auf Ebene der Union oder der Mitgliedstaaten, was vom Rat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt worden ist, und lässt den mit der Durchführung betrauten Adressaten keinerlei Ermessensspielraum, so dass sich diese Bestimmungen ganz automatisch auf die Rechtsstellung der Kläger auswirken.

32 Daraus folgt, dass die angefochtenen Bestimmungen Rechtsakte mit Verordnungscharakter darstellen, die die Kläger unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen im Sinne der anwendbaren Rechtsprechung nach sich ziehen.

33 Die Bezugnahme des Rates auf das Urteil vom 28. Januar 2016, Azarov/Rat (T-332/14, nicht veröffentlicht, EU:T:2016:48, Rn. 59 und 60), und der Umstand, dass in diesem Urteil die Unzulässigkeit wegen fehlender unmittelbarer Betroffenheit des Klägers bejaht wurde, entkräften diese Feststellung nicht. In dem genannten Urteil richtete sich die Klage nämlich insbesondere gegen Rechtsakte, mit denen die Bestimmungskriterien für das Einfrieren von Geldern geändert wurden, die sich gegen Personen richten, die für die Veruntreuung von Geldern, die dem ukrainischen Staat gehören, verantwortlich sind. Die Klage wurde für unzulässig erklärt, soweit sie gegen diese Rechtsakte gerichtet war, da diese Rechtsakte im Wesentlichen Rechtsfolgen nur für allgemein und abstrakt umschriebene Gruppen von Personen und Einrichtungen hatten und den Kläger in dieser Rechtssache weder individuell noch unmittelbar betrafen.

34 Im vorliegenden Fall hingegen wirken sich die angefochtenen Bestimmungen unmittelbar und unverzüglich auf die Rechtsstellung der Kläger aus, ohne dass die für die Umsetzung der genannten Verpflichtungen zuständigen Behörden Durchführungsmaßnahmen ergreifen müssten. Die Kläger würden daher Gefahr laufen, keinen wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz zu erhalten, wenn sie nicht über einen Rechtsbehelf vor den Unionsgerichten verfügten, um die Rechtmäßigkeit der genannten Bestimmungen in Frage zu stellen.

35 Die Kläger sind somit befugt, eine Nichtigkeitsklage gegen die angefochtenen Bestimmungen zu erheben.

36 Was als Zweites das fehlende Rechtsschutzinteresse angeht, so macht der Rat geltend, dass die Kläger kein solches Interesse nachweisen könnten, da sie ihrer Pflicht zur Meldung bei den zuständigen nationalen Behörden nachgekommen seien. Zu dem Argument der Kläger, dass sie nicht vor Sanktionen seitens der nationalen Behörden geschützt seien, führt der Rat aus, dass sie sich auf eine zukünftige und hypothetische Situation beriefen.

37 Die Kläger treten diesem Vorbringen entgegen.

38 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach ständiger Rechtsprechung die Zulässigkeit einer Nichtigkeitsklage einer natürlichen oder juristischen Person von der Voraussetzung abhängig ist, dass sie ein Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Handlung hat. Ein solches Interesse setzt voraus, dass die Nichtigerklärung dieser Handlung als solche Rechtswirkungen haben kann und der Rechtsbehelf der Partei, die ihn eingelegt hat, damit im Ergebnis einen Vorteil verschaffen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2014, Stichting Woonlinie u. a./Kommission, C-133/12 P, EU:C:2014:105, Rn. 54 und die dort angeführte Rechtsprechung,

und Beschluss vom 18. Januar 2023, Seifert/Rat, T-166/22, nicht veröffentlicht, EU:T:2023:13, Rn. 22 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das Rechtsschutzinteresse eines Klägers muss bestehend und gegenwärtig sein und darf sich nicht auf eine zukünftige und hypothetische Situation beziehen (vgl. Urteil vom 17. September 2015, Mory u. a./Kommission, C-33/14 P, EU:C:2015:609, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

39 Im vorliegenden Fall behalten die Kläger unabhängig davon, ob sie oder andere Personen die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen gemeldet oder eingefroren und gegebenenfalls mit den zuständigen Behörden zusammengearbeitet haben, ein Interesse daran, die Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen zu erreichen, die ihnen Melde- und Kooperationspflichten auferlegen, deren Nichteinhaltung für sie schwerwiegende Folgen haben kann. Das Rechtsschutzinteresse wird nämlich weder dadurch beseitigt, dass eine klagende Partei die von ihr beanstandeten Verpflichtungen erfüllt hat (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 1985, Hoogovens Groep/Kommission, 172/83 und 226/83, EU:C:1985:355, Rn. 19, und vom 15. Dezember 1999, Kesko/Kommission, T-22/97, EU:T:1999:327, Rn. 55 bis 65), noch dadurch, dass sie von einem Dritten erfüllt worden sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. März 1979, Simmenthal/Kommission, 92/78, EU:C:1979:53, Rn. 32). Folglich ist das Rechtsschutzinteresse der Kläger weiterhin gegeben, ohne dass sie dartun müssten, dass sie gegen ihre Pflichten verstoßen haben.

40 Außerdem steht fest, dass die Erfüllung der Meldepflicht nicht das Erlöschen aller in diesem Artikel vorgeschriebenen Pflichten nach sich zieht. Denn sobald die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen bei der zuständigen nationalen Behörde gemeldet sind, verpflichtet Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung die Personen, die die Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen gemeldet haben, die in ihrem Eigentum oder Besitz sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, mit dieser nationalen Behörde bei jeder Überprüfung zusammenzuarbeiten. Daraus folgt, dass die Kläger weiterhin ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse daran haben, gegen Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorzugehen.

41 Was Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung betrifft, so ist die Einstufung der Teilnahme als eine Umgehung der darin vorgesehenen restriktiven Maßnahmen wesensgleich mit den in Art. 9 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Pflichten, so dass die Kläger ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse an einer Klage gegen diese Bestimmungen haben.

42 In Anbetracht der oben in den Rn. 39 bis 41 genannten Aspekte ist festzustellen, dass die Kläger ein bestehendes und gegenwärtiges Interesse haben, gegen die angefochtenen Bestimmungen vorzugehen, und dass die vorliegende Klage folglich zulässig ist.

Zur Begründetheit

43 Die Kläger machen vier Klagegründe geltend, mit denen erstens das Fehlen einer Rechtsgrundlage, zweitens ein Ermessensmissbrauch, drittens ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und viertens ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit gerügt werden.

Zum ersten Klagegrund: Fehlen einer Rechtsgrundlage

44 Der erste Klagegrund gliedert sich in zwei Teile, mit denen erstens ein Verstoß gegen die Art. 24, 29 und 40 EUV und zweitens ein Verstoß gegen Art. 40 EUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV gerügt werden.

– *Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen die Art. 24, 29 und 40 EUV*

45 Mit dem ersten Teil des ersten Klagegrundes machen die Kläger geltend, dass der Rat mit dem Erlass von Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung die ihm nach Art. 215 Abs. 2 AEUV übertragenen Befugnisse überschritten und somit gegen Art. 24 Abs. 2 EUV sowie die Art. 29 und 40 EUV verstoßen habe.

46 Insoweit tragen die Kläger erstens vor, da der Beschluss 2014/145 nicht die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehenen Melde- und Kooperationspflichten vorsehe, stellten diese Pflichten keine Maßnahmen dar, die erforderlich seien, um dem Beschluss 2014/145 Wirkung zu verleihen. Solche Pflichten könnten folglich nicht als Maßnahmen zur „Durchführung“ dieses Beschlusses betrachtet werden.

47 Sie fügen hinzu, dass diese Melde- und Kooperationspflichten auch nicht als bloße „Modalitäten“ der restriktiven Maßnahmen angesehen werden könnten. Denn diese Pflichten bestünden zusätzlich zu den restriktiven Maßnahmen, um diese umzusetzen oder zu vollziehen, und der Verstoß gegen sie gelte gemäß Art. 9 Abs. 3 dieser Verordnung als Teilnahme an einer Umgehung, was in den anderen Regelungen über restriktive Maßnahmen nicht vorgesehen sei.

48 Die Kläger führen insbesondere aus, dass es auf der Grundlage von Art. 29 EUV keine Rechtfertigung für den Erlass dieser Pflichten durch den Rat gebe, wo doch vor der angefochtenen Verordnung bereits Art. 8 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung (EU) Nr. 476/2014 des Rates vom 12. Mai 2014 (ABl. 2014, L 137, S. 1) geänderten Fassung Melde- und Kooperationspflichten vorgesehen habe, die in Bezug auf Fristen und Sanktionen weniger streng gewesen seien.

49 Zweitens weisen die Kläger darauf hin, dass sie nicht bestritten, dass der Rat zwar nach Art. 26 EUV über eine Zuständigkeit im Bereich der Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (im Folgenden: GASP) verfüge. Entgegen der Behauptung des Rates verleihe Art. 2 Abs. 2 AEUV diesem Organ aber keine Zuständigkeit für den Erlass von Durchführungsmaßnahmen restriktiver Maßnahmen, da Art. 24 Abs. 2 EUV vorsehe, dass die Durchführung der GASP insbesondere den Mitgliedstaaten zukomme. Sie folgern daraus, dass der Rat mit dem Erlass der beanstandeten Pflichten gegen den in Art. 40 EUV festgelegten Verteilungsschlüssel für die Zuständigkeiten verstoßen habe, da es nicht Sache dieses Organs sei, darüber zu entscheiden, wie die restriktiven Maßnahmen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten durchgeführt würden.

50 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

51 Es ist daran zu erinnern, dass für die GASP gemäß Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV besondere Bestimmungen und Verfahren gelten und dass sie „vom Europäischen Rat und vom Rat einstimmig festgelegt und durchgeführt [wird], soweit in den Verträgen nichts anderes vorgesehen ist“. Im Übrigen wird diese Politik gemäß den Verträgen vom Hohen Vertreter und

von den Mitgliedstaaten durchgeführt. Gemäß Art. 29 EUV „erlässt [der Rat] Beschlüsse, in denen der Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt wird“.

52 Die restriktiven Maßnahmen werden im Rahmen der GASP durch einen einstimmigen Beschluss des Rates auf der Grundlage von Art. 29 EUV angenommen, und ihre Durchführung erfolgt im Rahmen des AEU-Vertrags durch eine Verordnung, die gemäß Art. 215 AEUV vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission erlassen wird. Zum einen zielt Art. 215 Abs. 1 AEUV darauf ab, dass der Rat die Maßnahmen erlässt, die für die in einem Beschluss nach Titel V Kapitel 2 EUV vorgesehene vollständige oder teilweise Aussetzung oder Einschränkung der Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern erforderlich sind. Zum anderen kann der Rat gemäß Art. 215 Abs. 2 AEUV, wenn dies in einem gemäß Titel V Kapitel 2 EUV angenommenen Beschluss vorgesehen ist, restriktive Maßnahmen gegen natürliche oder juristische Personen sowie Gruppierungen oder nicht staatliche Einheiten erlassen.

53 Nach der Rechtsprechung ist es, wie sich aus den Art. 24 und 29 EUV ergibt, bei Beschlüssen im Bereich der GASP grundsätzlich Sache des Rates, einstimmig den Gegenstand der restriktiven Maßnahmen festzulegen, die die Union im Bereich der GASP erlässt. Wegen des breiten Spektrums der in Art. 3 Abs. 5 EUV und Art. 21 EUV sowie den speziellen Vorschriften über die GASP, insbesondere den Art. 23 und 24 EUV, genannten Ziele und Felder der GASP verfügt der Rat bei der Festlegung des Gegenstands der restriktiven Maßnahmen über einen großen Spielraum (Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 88).

54 Was Art. 215 AEUV betrifft, der ein Bindeglied zwischen den Zielen des EU-Vertrags im Bereich der GASP und dem mit wirtschaftlichen Sanktionen verbundenen Handeln der Union gemäß dem AEU-Vertrag schafft (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 59), so können auf seiner Grundlage vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission Verordnungen erlassen werden, um restriktive Maßnahmen, die in den Anwendungsbereich des AEU-Vertrags fallen, durchzuführen oder umzusetzen und insbesondere deren einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 89 und 90).

55 Die auf der Grundlage von Art. 29 EUV erlassenen Beschlüsse legen also den Standpunkt der Union in Bezug auf die zu erlassenden restriktiven Maßnahmen fest, während die auf der Grundlage von Art. 215 AEUV erlassenen Verordnungen nach ihren Zielen und ihrem Inhalt an diese Beschlüsse anknüpfen und das Instrument darstellen, um diesen auf Unionsebene Wirkung zu verleihen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. Juli 2012, Parlament/Rat, C-130/10, EU:C:2012:472, Rn. 72 und 76, und vom 28. März 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, Rn. 90).

56 Im vorliegenden Fall wurden die angefochtenen Bestimmungen auf der Grundlage von Art. 215 AEUV, genauer gesagt von Art. 215 Abs. 2 AEUV, erlassen, was auch von den Hauptparteien anerkannt wird.

57 Es ist darauf hinzuweisen, dass nach dem fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung die angefochtenen Bestimmungen erlassen wurden, um „der erhöhten Komplexität der Systeme zur Umgehung der Sanktionen, die [die] Durchführung [der restriktiven Maßnahmen] behindern“, zu begegnen. Um eine wirksame und einheitliche Anwendung der Verordnung zu gewährleisten, hat der Rat daher betont, dass es erforderlich sei, „benannte

Personen und Einrichtungen, die über Vermögenswerte innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats verfügen, zu verpflichten, diese Vermögenswerte zu melden und bei der Überprüfung dieser Meldungen mit der zuständigen Behörde zusammenzuarbeiten“.

58 In diesem Zusammenhang hat der Rat zum einen hervorgehoben, dass im Vergleich zu den Regelungen über restriktive Maßnahmen, die mit Blick auf die Situation in anderen Ländern umgesetzt worden seien, die Zahl der Personen, die von den restriktiven Maßnahmen betroffen seien, die im Rahmen der Regelung zur Situation in der Ukraine erlassen worden seien, noch nie so groß gewesen sei, und zum anderen, dass diese restriktiven Maßnahmen umgangen oder sogar verletzt worden seien, um ihre tatsächliche Anwendung zu verhindern. Wie aus den Erörterungen in der mündlichen Verhandlung hervorgeht, erschien die Einführung der in Rede stehenden Verpflichtungen umso mehr gerechtfertigt, als zuvor nur wenige Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften erlassen hatten, die solche Verpflichtungen vorsahen, insbesondere die Pflicht zur Meldung von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen, die in Eigentum oder Besitz sind oder gehalten oder kontrolliert werden.

59 Daraus folgt, dass die Melde- und Kooperationspflichten im vorliegenden Fall eingeführt wurden, um die einheitliche Anwendung der Verordnung Nr. 269/2014 im Gebiet der Union zu gewährleisten und Strategien zur Umgehung der restriktiven Maßnahmen zu vereiteln, die insbesondere durch den Rückgriff auf komplexe Rechts- und Finanzsysteme ermöglicht werden.

60 In Anbetracht dessen, dass die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehenen Maßnahmen an den Beschluss 2014/145 anknüpfen, weil sie geeignet sind, auf Unionsebene eine wirksame und einheitliche Umsetzung der in diesem Beschluss vorgesehenen restriktiven Maßnahmen zu gewährleisten, ist somit das Argument der Kläger, sie verstießen gegen Art. 215 Abs. 2 AEUV, da sie nicht erforderlich seien und nicht erlassen werden könnten, ohne in einem auf Art. 29 EUV gestützten Beschluss des Rates enthalten zu sein, zurückzuweisen.

61 Aus den gleichen Gründen wie den oben in den Rn. 57 bis 60 genannten ist – da die Bestimmungen von Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung geeignet waren, auf Unionsebene eine einheitliche Anwendung der in diesen Bestimmungen vorgesehenen Pflichten und folglich die wirksame und einheitliche Umsetzung des Beschlusses 2014/145 zu gewährleisten – das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, wonach diese Pflichten in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung fielen und das Vorliegen eines Verstoßes gegen Art. 24 Abs. 2 EUV kennzeichneten. Da Art. 40 EUV nicht die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten betrifft, können die Kläger außerdem nicht geltend machen, dass der Erlass der streitigen Pflichten gegen diese Bestimmung verstoße, weil er in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Durchführung falle.

62 Entgegen dem Vorbringen der Kläger hat auch die bloße Bezugnahme auf restriktive Maßnahmen in Art. 215 Abs. 2 AEUV nicht zur Folge, dass die in dieser Bestimmung vorgesehenen Maßnahmen auf Unterlassungspflichten beschränkt sind. Denn wie oben in Rn. 54 dargelegt wurde, soll diese Bestimmung dem Rat die Möglichkeit geben, einen im Bereich der GASP gefassten Beschluss umzusetzen, um dessen einheitliche Anwendung in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

63 Da die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehenen Pflichten die Wirksamkeit der im Beschluss 2014/145 vorgesehenen Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern gewährleisten und diese umsetzen sollen, ist im vorliegenden Fall davon auszugehen,

dass der Rat auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV und ohne Verstoß gegen Art. 29 EUV derartige Verpflichtungen durch eine Unionsverordnung erlassen konnte, unabhängig davon, dass diese Verpflichtungen in dem sich darauf beziehenden Beschluss nicht ausdrücklich vorgesehen waren.

64 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zwar vor dem Erlass von Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung der oben in Rn. 9 erwähnte Art. 8 der Verordnung Nr. 269/2014 bereits eine Meldepflicht vorsah. Dieser Artikel bezieht sich jedoch auf die Verpflichtungen der Vertraulichkeit und des Berufsgeheimnisses, denen natürliche oder juristische Personen sowie Einrichtungen und Organisationen unterliegen, also in erster Linie die Wirtschaftsteilnehmer, die mit der Durchführung von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern betraut sind, und nicht die Personen, die in der Liste der restriktiven Maßnahmen aufgeführt sind. Dies wird im Übrigen durch die Tatsache bestätigt, dass der genannte Art. 8 nicht die in dieser Verordnung gewählte Formulierung verwendet, um die Personen zu bezeichnen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, nämlich die „in Anhang I [dieser] Verordnung aufgeführten Personen“. Da somit Art. 8 der Verordnung Nr. 269/2014 nicht für Personen gelten sollte, die von restriktiven Maßnahmen betroffen sind, die in dem oben in den Rn. 57 bis 60 beschriebenen Zusammenhang jedoch am ehesten in der Lage sind, die zuständigen nationalen Behörden über die Beschaffenheit ihres Vermögens zu informieren, ist das Argument der Kläger, dass der Erlass von Art. 9 Abs. 2 der Verordnung im Wesentlichen ungerechtfertigt gewesen sei, zurückzuweisen.

65 Aus den Rn. 56 bis 64 oben ergibt sich somit, dass der Rat, da Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung unter die Befugnis zur Durchführung eines im Bereich der GASP erlassenen Beschlusses fällt, diesen auf der Grundlage einer auf Art. 215 Abs. 2 AEUV gestützten Verordnung erlassen konnte, unabhängig davon, dass es sich bei den in Rede stehenden Pflichten um Handlungspflichten handelt, die den Klägern auferlegt wurden, und dass sie nicht in einem auf der Grundlage von Art. 29 EUV erlassenen Beschluss vorgesehen waren.

66 Somit ist der erste Teil des ersten Klagegrundes zurückzuweisen.

– *Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes: Verstoß gegen Art. 40 EUV und Art. 83 Abs. 1 AEUV*

67 Mit dem zweiten Teil des ersten Klagegrundes machen die Kläger im Wesentlichen geltend, dass der Rat mit dem Erlass von Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung gegen Art. 40 EUV sowie gegen Art. 83 Abs. 1 AEUV verstoßen habe.

68 Hierzu tragen sie vor, dass der Rat, indem er in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung vorgesehen habe, dass die Nichterfüllung der Meldepflicht als Teilnahme an Tätigkeiten, mit denen die Umgehung der restriktiven Maßnahmen bezweckt oder bewirkt werde, gelte, und indem er Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung geändert habe, sich bei der Entscheidung darüber, wie die restriktiven Maßnahmen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten umgesetzt und geahndet würden, an die Stelle der Mitgliedstaaten gesetzt habe, und zwar insbesondere dadurch, dass er die Mitgliedstaaten verpflichte, Einziehungsmaßnahmen vorzusehen.

69 Sie betonen, dass der Rat nach Art. 83 AEUV nicht dafür zuständig sei, die Sanktionen für Verstöße gegen restriktive Maßnahmen, die im Bereich der GASP beschlossen würden, auf Unionsebene zu harmonisieren, da nur Richtlinien, die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen würden, Mindestvorschriften zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen in dem betreffenden Bereich festlegen könnten.

70 Diese Einschätzung werde im Übrigen durch die Tatsache bestätigt, dass auf Unionsebene die Richtlinie 2014/42/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Europäischen Union (ABl. 2014, L 127, S. 39) bereits die Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten in der Union harmonisiere.

71 Darüber hinaus habe der Rat nach dem Erlass der angefochtenen Bestimmungen am 28. November 2022 den Beschluss (EU) 2022/2332 über die Feststellung des Verstoßes gegen restriktive Maßnahmen der Union als einen die Kriterien nach Artikel 83 Absatz 1 [AEUV] erfüllenden Kriminalitätsbereich (ABl. 2022, L 308, S. 18) erlassen. In diesem Beschluss habe der Rat entschieden, dass die Verletzung der restriktiven Maßnahmen einen Kriminalitätsbereich im Sinne von Art. 83 Abs. 1 Unterabs. 2 AEUV darstelle. Auf der Grundlage dieses Beschlusses habe die Kommission am 2. Dezember 2022 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union (COM[2022] 684 final) angenommen, dem zufolge die Angleichung der Definitionen und strafrechtlichen Sanktionen nicht auf der Rechtsgrundlage von Art. 215 AEUV erfolgen könne.

72 Zu dem Vorbringen des Rates, dass es nicht möglich sei, die Regelung der anwendbaren Sanktionen anzufechten, da Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung nicht Gegenstand der vorliegenden Klage sei und die Kläger die Frist zur Anfechtung dieser Bestimmungen somit versäumt hätten, machen die Kläger geltend, dass sie erst nach Erlass der angefochtenen Bestimmungen in der Lage gewesen seien, diesen Artikel anzufechten. Sie führen aus, dass sie den genannten Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung jedenfalls im Wege einer Rechtswidrigkeitseinrede anföchten.

73 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

74 Was erstens die von den Klägern gegen Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung erhobene Rechtswidrigkeitseinrede betrifft, so muss eine solche Einrede, um zulässig zu sein, Bestimmungen betreffen, die die Rechtsgrundlage der angefochtenen Handlung bilden oder in einem unmittelbaren rechtlichen Zusammenhang mit dieser Handlung stehen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. September 2020, Kommission und Rat/Carreras Sequeros u. a., C-119/19 P und C-126/19 P, EU:C:2020:676, Rn. 69 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 15. November 2023, OT/Rat, T-193/22, EU:T:2023:716, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75 Im vorliegenden Fall ist jedoch abgesehen davon, dass die Einrede der Rechtswidrigkeit erst im Stadium der Erwiderung erhoben wurde, festzustellen, dass Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung nicht die Rechtsgrundlage für Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 darstellt. Der genannte Art. 15 Abs. 1 steht auch in keinem unmittelbaren rechtlichen Zusammenhang mit dem genannten

Art. 9 Abs. 3, da Ersterer allgemein für Sanktionen bei Verstößen gegen diese Verordnung gelten soll und nicht speziell für den Zweitgenannten. Daraus folgt, dass die Rechtswidrigkeitseinrede als unzulässig zurückzuweisen ist.

76 Was zweitens die Frage betrifft, ob Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung in Verbindung mit Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung geeignet ist, einen Straftatbestand zu schaffen und damit gegen Art. 83 Abs. 1 AEUV zu verstoßen, so ist zunächst festzustellen, dass sich Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung darauf beschränkt, die Nichteinhaltung der in Art. 9 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Melde- und Kooperationspflichten als Teilnahme an einer Umgehung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 dieser Verordnung einzustufen.

77 Es ist jedoch festzustellen, dass die in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehene Einstufung als Teilnahme an Umgehungstätigkeiten für sich genommen nicht als Begründung eines Straftatbestands angesehen werden kann.

78 Zu dem Vorbringen der Kläger, dass Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung im Licht von Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung in Anbetracht der in Letzterem vorgesehenen strafrechtlichen Sanktionen einen Straftatbestand begründe, ist festzustellen, dass Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung es den Mitgliedstaaten überlässt, die Regelung der Sanktionen, „gegebenenfalls auch strafrechtliche[r] Sanktionen“, festzulegen.

79 Die Verwendung einer solchen Formulierung impliziert aber, dass die Bestimmung der Art der Sanktionen, die bei Verstößen gegen die Verordnung Nr. 269/2014 anwendbar sind, in die Zuständigkeit der nationalen Behörden und damit in den Bereich des nationalen Rechts fällt, und zwar auch im Fall der Anwendung der Sanktion der Einziehung der Erträge aus den Verstößen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 19. März 2020, „Agro In 2001“, C-234/18, EU:C:2020:221, Rn. 60 und 61).

80 Insoweit ist festzustellen, dass speziell in Bezug auf Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung die den Mitgliedstaaten übertragene Zuständigkeit, die zivil-, verwaltungs- oder strafrechtliche Natur der Sanktionen festzulegen, durch den letzten Satz des fünften Erwägungsgrundes der angefochtenen Verordnung bestätigt wird, wonach im Wesentlichen die in Art. 9 Abs. 3 dieser Verordnung vorgesehene Umgehung der restriktiven Maßnahmen mit Sanktionen belegt wird, „wenn die Voraussetzung[en] für die Verhängung solcher Strafen nach den anwendbaren nationalen Vorschriften und Verfahren erfüllt sind“.

81 Aus den Rn. 79 und 80 oben ergibt sich somit, dass Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung nicht so verstanden werden kann, dass er einen Straftatbestand begründet und daher unter Verstoß gegen Art. 83 AEUV erlassen wurde.

82 Diese Schlussfolgerung kann durch das Vorbringen der Kläger, dass die Annahme des (oben in Rn. 71) erwähnten Richtlinienvorschlags durch die Kommission den strafrechtlichen Charakter von Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung bestätige, nicht in Frage gestellt werden.

83 Denn es ist festzustellen, dass die Bestimmungen dieses Richtlinienvorschlags, der gemäß Art. 83 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV vor seiner Annahme einen Beschluss des Rates zur Festlegung eines neuen Kriminalitätsbereichs erforderte, vorsahen, die nationalen Behörden zu verpflichten, Mindestvorschriften für die Festlegung von Straftatbeständen und strafrechtlichen Sanktionen für den Fall der Nichterfüllung der in restriktiven Maßnahmen vorgesehenen Melde- und Kooperationspflichten einzuführen. Aus den bereits oben in den Rn. 76 bis 80 genannten Gründen ist jedoch zu konstatieren, dass dies bei Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung nicht der Fall ist.

84 Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass sowohl Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung als auch Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung den nationalen Behörden die Zuständigkeit belassen, die strafrechtliche, zivilrechtliche oder verwaltungsrechtliche Natur des Straftatbestands der Teilnahme an Umgehungstätigkeiten und die mit dieser Straftat verbundenen Sanktionen festzulegen. Daraus folgt, dass die genannten Bestimmungen aus den gleichen Gründen, die oben in den Rn. 51 bis 55 genannt wurden, vom Rat auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV erlassen werden konnten und dass dem Rat nicht vorgeworfen werden kann, sich in unzulässiger Weise an die Stelle der Mitgliedstaaten bei der Ausübung ihrer Gesetzgebungszuständigkeit gesetzt zu haben.

85 Da die rechtliche Regelung, die auf die streitigen Pflichten und die für Verstöße geltenden Sanktionen anwendbar ist, nicht in den Bereich des Strafrechts fällt, kann dem Rat außerdem nicht vorgeworfen werden, gegen Art. 83 AEUV verstoßen zu haben, so dass der Rat entgegen dem Vorbringen der Kläger auch nicht gegen Art. 40 EUV verstoßen hat. Folglich sind der zweite Teil des ersten Klagegrundes und der erste Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Ermessensmissbrauch

86 Mit ihrem zweiten Klagegrund machen die Kläger im Wesentlichen geltend, dass der Rat einen Ermessensmissbrauch begangen habe, indem er die Mitgliedstaaten dazu veranlasst habe, die Nichteinhaltung der in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehenen Pflichten mit einer Einziehungsstrafe zu ahnden.

87 Den Klägern zufolge geht es nämlich nun nicht mehr nur darum, die Gelder einzufrieren, sondern sie einzuziehen, wie es die Erklärungen des Präsidenten des Europäischen Rates, des Hohen Vertreters, der Kommissionspräsidentin sowie die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20. und 21. Oktober 2022 bestätigten. Damit versuche der Rat – obwohl die restriktiven Maßnahmen in der Praxis ähnliche Auswirkungen hätten wie andere Sanktionsregelungen –, die Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern zu verändern, indem er deren Einziehung organisiere, die an die Mitgliedstaaten delegiert werde.

88 Die Kläger machen ferner geltend, dass der spätere Erlass des Beschlusses 2022/2332, mit dem der Verstoß gegen restriktive Maßnahmen in die Liste der in Art. 83 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Straftaten aufgenommen worden sei, sowie die Annahme des Vorschlags für eine Richtlinie zur Definition von Straftatbeständen und Sanktionen bei Verstoß gegen restriktive Maßnahmen der Union durch die Kommission das Vorliegen eines Ermessensmissbrauchs bestätigen könnten.

89 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

90 Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Rechtsakt nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass er ausschließlich oder zumindest vorwiegend zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der EG-Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (vgl. Urteil vom 23. Oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Rat, T-256/07, EU:T:2008:461, Rn. 151 und die dort angeführte Rechtsprechung).

91 Im vorliegenden Fall ist erstens festzustellen, dass die angefochtenen Bestimmungen, wie sich aus den Rn. 76 bis 83 oben ergibt, nicht strafrechtlicher Natur sind und die Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern im Gebiet der Union einheitlich umsetzen. Dies bedeutet, dass sich die Kläger nicht mit Erfolg auf einen Ermessensmissbrauch in Bezug auf den Erlass dieser Bestimmungen im Wege einer Verordnung des Rates berufen können, die ordnungsgemäß auf der Grundlage von Art. 215 Abs. 2 AEUV erlassen wurde.

92 Zweitens ist festzustellen, dass die oben in den Rn. 56 bis 64 genannten Aspekte deutlich machen, dass die Erklärungen, auf die sich die Kläger berufen, nicht der ausschließliche oder gar entscheidende Grund für den Erlass der beanstandeten Maßnahmen sind. Daraus folgt, dass die oben in Rn. 90 genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

93 Da die angefochtenen Bestimmungen gemäß dem dafür vorgesehenen Verfahren erlassen wurden und nicht, wie die Kläger behaupten, mit dem alleinigen Ziel, die in Anwendung der restriktiven Maßnahmen eingefrorenen Vermögenswerte einzuziehen, kann dem Rat somit nicht vorgeworfen werden, einen Ermessensmissbrauch begangen zu haben.

94 Folglich ist der zweite Klagegrund zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

95 Mit ihrem dritten Klagegrund machen die Kläger geltend, dass die Meldepflicht, die durch Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung auferlegt werde, nicht geeignet sei, die mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziele zu erreichen, und über das hinausgehe, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich sei, wobei der Rat nicht nachweise, dass die mit dem Beschluss 2014/145 eingeführte Regelung über restriktive Maßnahmen den Erlass einer Pflicht zur Meldung durch die Personen, die dieser Regelung unterlägen, erfordere.

96 Insoweit betonen die Kläger, dass der Rat keinen Beweis für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 erbringe, auf die im fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung Bezug genommen werde.

97 Zudem sei die Einführung dieser Bestimmungen im Hinblick auf die mit der Regelung verfolgten Ziele umso unverhältnismäßiger, als die Nichterfüllung der Melde- und Kooperationspflichten nach Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung als Umgehung der restriktiven Maßnahmen angesehen werde. Mithin bestehe aufgrund dieser Bestimmung die Gefahr, dass jedes Versäumnis, einen Vermögensgegenstand zu melden, als eine Umgehung angesehen werde, unabhängig davon, ob die unterbliebene Meldung unabsichtlich erfolgt sei. Dies sei geeignet, eine unwiderlegliche Vermutung der Umgehung zu begründen, was dem Grundsatz eines wirksamen Rechtsbehelfs zuwiderlaufe.

98 Den Klägern zufolge ist dies umso problematischer, als es sehr wahrscheinlich sei, dass der nationale Gesetzgeber, ermutigt durch den Rat, den Straftatbestand der Umgehung restriktiver Maßnahmen mit strafrechtlichen Sanktionen und möglicherweise außerdem mit der Sanktion der Einziehung versehe, die nicht nur „offensichtlich unverhältnismäßig“ wäre, sondern auch zur Folge hätte, dass restriktive Maßnahmen ihren sichernden und präventiven Charakter verlören.

99 Die Kläger machen schließlich geltend, dass die Frist für die Meldung ihrer Vermögenswerte, in diesem Fall der 1. September 2022, ihnen gerade einmal 41 Tage Zeit gelassen habe, um einen solchen Schritt zu vollziehen. Angesichts der Komplexität im Zusammenhang mit der Ungenauigkeit der Begriffe, die zur Bestimmung der Meldepflicht verwendet würden, und der Modalitäten der Meldung, die bei jeder der an der Meldung beteiligten Behörden unterschiedlich seien, sei eine solche Frist nicht ausreichend gewesen und habe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt.

100 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

101 Es ist darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, verlangt, dass die von einer Bestimmung des Unionsrechts eingesetzten Mittel zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung verfolgten Ziele geeignet sind und nicht über das hinausgehen, was zu deren Erreichung erforderlich ist (Urteile vom 13. März 2012, Melli Bank/Rat, C-380/09 P, EU:C:2012:137, Rn. 52, und vom 15. November 2023, OT/Rat, T-193/22, EU:T:2023:716, Rn. 56).

102 Was zunächst das Vorbringen betrifft, der Rat habe nicht nachgewiesen, dass zunehmend komplexe Systeme zur Umgehung von Sanktionen existierten, ist daran zu erinnern, dass der Rat die angefochtenen Bestimmungen im Rahmen des ihm eingeräumten Ermessens erlassen und sie, wie aus dem fünften Erwägungsgrund der angefochtenen Verordnung hervorgeht, mit dem Ziel begründet hat, die Verwendung komplexer rechtlicher und finanzieller Konstruktionen zu verhindern, die geeignet sind, die Umgehung von Maßnahmen zu erleichtern oder zumindest die Identifizierung der Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen, die nach dem Beschluss 2014/145 Gegenstand der restriktiven Maßnahmen sind, durch die zuständigen nationalen Behörden zu erschweren. Die Verfolgung eines solchen Ziels, zu dessen Rechtfertigung der Rat nicht durch die Vorlage von Beweisen verpflichtet werden kann, rechtfertigt jedoch die Notwendigkeit, den Personen, die Gegenstand restriktiver Maßnahmen nach diesem Beschluss sind, die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehenen Melde- und Kooperationspflichten aufzuerlegen. Daraus folgt, dass dieses erste Vorbringen zurückzuweisen ist.

103 Was sodann das Vorbringen der Kläger anbelangt, Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung habe eine unwiderlegliche Vermutung der Teilnahme an Tätigkeiten zur Umgehung der restriktiven Maßnahmen eingeführt, ist festzustellen, dass dessen Bestimmungen auf Art. 9 Abs. 1 dieser Verordnung verweisen, um die Art der Teilnahme an einer Umgehungstätigkeit zu definieren. Da die letztgenannte Bestimmung jedoch vorsieht, dass die Teilnahme an Umgehungstätigkeiten nur dann vorliegt, wenn sie „wissentlich und vorsätzlich“ erfolgt, ist Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung dahin auszulegen, dass er nur insoweit Anwendung finden soll, als die Nichteinhaltung der in Art. 9 Abs. 2 dieser Verordnung vorgesehenen Verpflichtungen „wissentlich und vorsätzlich“ erfolgt ist. Eine unbeabsichtigte Unterlassung der Meldung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher

Ressourcen stellt daher keine Handlung dar, die einer Sanktion unterliegt. Damit lässt sich jegliche Einführung einer unwiderleglichen Vermutung der Umgehung der Maßnahmen durch diese Bestimmungen ausschließen. Folglich ist dieses Vorbringen zurückzuweisen.

104 Im Hinblick auf die Behauptung, dass die angefochtenen Bestimmungen im Wesentlichen dazu führten, dass die nationalen Behörden automatisch jeden Verstoß gegen die Melde- und Kooperationspflichten nach Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung mit der Einziehungsstrafe ahndeten und damit die Art der restriktiven Maßnahmen veränderten, ist festzustellen, dass der Rat, indem er in Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung auf „geeignete Maßnahmen“ zur Einziehung der Erträge aus Verstößen gegen die Verordnung Nr. 269/2014 verwiesen hat, den nationalen Behörden einen Ermessensspielraum bei der Definition von Art und Umfang dieser Einziehung eingeräumt hat. Darüber hinaus darf die Sanktion der Einziehung der Erträge aus Straftaten, da sie nur angewendet werden kann, wenn die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung vorgesehenen Pflichten nicht erfüllt werden, nicht mit den restriktiven Maßnahmen als solchen verwechselt werden, die ihren vorsorglichen und befristeten Charakter behalten. Jedenfalls ist festzustellen, dass sich der Gegenstand der Einziehung, wie er in Art. 15 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die Verordnung 2022/880 geänderten Fassung vorgesehen ist, da er nur für „Erträge aus … Verstößen“ gilt, von dem Gegenstand der restriktiven Maßnahmen unterscheidet, der sich auf Gelder und wirtschaftliche Ressourcen bezieht, wie sie in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 festgelegt sind. Folglich ist das Vorbringen der Kläger zurückzuweisen, das darauf gerichtet ist, feststellen zu lassen, dass die Sanktionen für die in Art. 9 Abs. 3 der Verordnung Nr. 269/2014 in der durch die angefochtene Verordnung geänderten Fassung genannte Umgehung die Natur der restriktiven Maßnahmen verändern und offensichtlich unverhältnismäßig sind.

105 Was die Frist von 41 Tagen anbetrifft, die den Klägern zur Meldung ihrer Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen gegeben wurde und die diese für zu kurz halten, so scheint sie nicht so kurz bemessen zu sein, dass sie es den von den Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern betroffenen Personen unmöglich gemacht hätte, ihre Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen den zuständigen nationalen Behörden rechtzeitig zu melden. Denn es steht fest, dass die von den restriktiven Maßnahmen betroffenen Personen am ehesten in der Lage sind, die Zusammensetzung ihres Vermögens zu kennen. Darüber hinaus erweckt die Tatsache, dass die Kläger im vorliegenden Fall die Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die in ihrem Eigentum oder Besitz sind oder von ihnen gehalten oder kontrolliert werden, bei vier verschiedenen zuständigen nationalen Behörden und innerhalb einer Frist von 41 Tagen melden mussten, nicht den Anschein einer übermäßig kurzen Frist. Im Übrigen räumen die Kläger selbst ein, dass sie dieser Pflicht rechtzeitig nachgekommen seien, und sie behaupten auch nicht, dass die zuständigen nationalen Behörden bei ihnen Versäumnisse bei der Erfüllung dieser Pflicht festgestellt hätten.

106 Soweit die Kläger in der Erwiderung schließlich eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung ihres Eigentumsrechts und ihres Rechts auf Privatsphäre anführen, ist festzustellen, dass dieses Vorbringen nicht belegt wird. Dieses Vorbringen ist daher zurückzuweisen, ohne dass über seine Zulässigkeit entschieden werden müsste.

107 Nach alledem ist der dritte Klagegrund zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

108 Mit ihrem vierten Klagegrund machen die Kläger geltend, dass die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung vorgesehene Meldepflicht auf den Begriffen Eigentum und Kontrolle beruhe und gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße.

109 Erstens seien diese beiden Begriffe dadurch gekennzeichnet, dass sie äußerst komplex seien. Dies setze die Kläger dem Risiko aus, dass sie wegen Nichtabgabe einer Erklärung bestraft würden, wenn sie diese Begriffe anders auslegten als die einzelnen zuständigen nationalen Behörden. Die Unklarheit dieser beiden Begriffe erkläre außerdem, weshalb der Rat die Notwendigkeit gesehen habe, auf einen Praxisleitfaden und eine Konferenz zurückzugreifen, um ihre Bedeutung klarzustellen. Eine solche Praxis sei bei Bestimmungen, die strafrechtlich geahndet werden könnten, ein Novum.

110 In diesem Zusammenhang und als Antwort auf das Vorbringen der Kommission, dass es den Klägern freistehe, die zuständigen Behörden auf etwaige Schwierigkeiten hinzuweisen, die sie bei der Anwendung der für sie geltenden Bestimmungen hätten, tragen die Kläger vor, dass es nicht ihre Aufgabe sei, Fehler der Verwaltung zu verhindern, und auch nicht, gerichtliche Rechtsbehelfe einzulegen, um der Verletzung des Eigentumsrechts, von der sie betroffen seien, abzuhelfen.

111 Zweitens machen die Kläger geltend, dass Art. 9 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoße, da seine Bestimmungen nicht die Modalitäten vorsähen, nach denen die betreffende Meldung vor den zuständigen Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen müsse. Nach Ansicht der Kläger bedingt das Fehlen einer solchen Regelung eine sehr große Vielfalt an Verwaltungspraktiken innerhalb der Union und führt folglich dazu, dass die Personen, die von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern betroffen seien, der Willkür jeder der beteiligten Verwaltungen ausgesetzt seien.

112 Drittens machen die Kläger geltend, dass es keinen Grund zu der Annahme gegeben habe, dass der Rat ihnen kurz- oder mittelfristig eine solche Meldepflicht auferlegen könnte, und dass die Frist, die ihnen zur Erfüllung dieser Pflicht gesetzt worden sei, in diesem Fall 41 Tage, offensichtlich nicht ausreichend gewesen sei.

113 Der Rat, unterstützt durch die Kommission, tritt diesem Vorbringen entgegen.

114 Es ist daran zu erinnern, dass der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt, dass das Unionsrecht klar und präzise und seine Anwendung für alle Betroffenen vorhersehbar ist (Urteil vom 5. März 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Rat, C-585/13 P, EU:C:2015:145, Rn. 93; vgl. in diesem Sinne Urteil vom 15. November 2023, OT/Rat, T-193/22, EU:T:2023:716, Rn. 42).

115 Was erstens die Behauptung betrifft, die Begriffe Eigentum und Kontrolle seien nicht hinreichend bestimmt, so dass der Rat gezwungen gewesen sei, die Konturen dieser Begriffe durch den Rückgriff auf einen Praxisleitfaden und eine Konferenz zu definieren, ist zunächst festzustellen, dass die in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung verwendeten Ausdrücke auf die Begriffe Eigentum, Besitz, Halten oder Kontrolle verweisen.

116 Da die Verordnung Nr. 269/2014 auf diese Begriffe Bezug nimmt, ohne zu ihrer Definition auf die nationalen Rechtsordnungen zu verweisen, ist insoweit davon auszugehen, dass es sich bei diesen Begriffen um autonome Begriffe des Unionsrechts handelt, die im gesamten Unionsgebiet einheitlich auszulegen sind (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, Venezuela/Rat

[Beeinträchtigung eines Drittstaats], C-872/19 P, EU:C:2021:507, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung). Im Übrigen sind nach ständiger Rechtsprechung der Wortlaut und der Zusammenhang dieser Bestimmung sowie die Ziele zu berücksichtigen, die mit der Regelung, zu der sie gehört, verfolgt werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. März 2012, Melli Bank/Rat, C-380/09 P, EU:C:2012:137, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

117 Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Verwendung der Begriffe Eigentum, Besitz, Halten oder Kontrolle in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung an einer solchen Mehrdeutigkeit leidet, dass sie es den von Maßnahmen zum Einfrieren von Geldern betroffenen Personen nicht erlaubte, etwaige Zweifel bezüglich der Tragweite oder der Bedeutung dieser Begriffe mit hinreichender Sicherheit auszuräumen.

118 Es ist davon nämlich auszugehen, dass der Rat mit der Verwendung solcher Begriffe insbesondere das Recht bezeichnet hat, über Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen im Sinne von Art. 1 Buchst. d und g der Verordnung Nr. 269/2014 zu verfügen oder sie zu verwenden.

119 Was konkret den Begriff der Kontrolle und des Eigentums betrifft, so ist festzustellen, dass in Bezug auf Gesellschaften und im spezifischen Kontext der restriktiven Maßnahmen bereits entschieden wurde, dass eine Gesellschaft als „Gesellschaft, die im Eigentum oder unter der Kontrolle einer anderen Einrichtung“ steht, eingestuft werden kann, wenn diese andere Einrichtung in der Lage ist, auf ihre Entscheidungen Einfluss zu nehmen, auch wenn zwischen den beiden Wirtschaftsteilnehmern weder in rechtlicher Hinsicht noch in Bezug auf das Eigentum oder die Kapitalbeteiligung Beziehungen bestehen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. September 2019, HTTS/Rat, C-123/18 P, EU:C:2019:694, Rn. 75).

120 Die oben in den Rn. 118 und 119 angeführten Auslegungen entsprechen dem Zusammenhang, in dem Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung erlassen wurde. Denn das Ziel des Rates besteht darin, auf die Personen und Einrichtungen, die restriktiven Maßnahmen unterliegen, Druck auszuüben, der sich auf die russischen Behörden überträgt und u. a. darauf abzielt, die Kosten für Maßnahmen der Russischen Föderation zu erhöhen, die darauf gerichtet sind, die territoriale Integrität, die Souveränität und die Unabhängigkeit der Ukraine zu untergraben.

121 Schließlich ist festzustellen, dass die Tatsache, dass der Rat eine Konferenz abgehalten oder auf einen Praxisleitfaden für nationale Behörden zurückgegriffen hat, um die im Bereich der restriktiven Maßnahmen verwendeten Begriffe klarzustellen, für sich genommen nicht geeignet ist, das Vorliegen einer Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Verwendung dieser Begriffe hinzuweisen.

122 Aus den Rn. 115 bis 121 oben ergibt sich somit, dass die Bezugnahme in Art. 9 Abs. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 in der geänderten Fassung auf die Begriffe Eigentum, Besitz, Halten oder Kontrolle von Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen hinreichend klar und verständlich erkennen lässt, was unter diesen Begriffen zu verstehen ist.

123 Was zweitens die Unsicherheiten hinsichtlich der unterschiedlichen Praktiken der nationalen Behörden bei den Modalitäten der Meldung betrifft, ist festzustellen, dass die Angaben zur Identifizierung jeder der zuständigen nationalen Behörden in Anhang II der Verordnung Nr. 269/2014 enthalten sind. Darüber hinaus stellt der Umstand, dass die Kläger gezwungen waren, sich mit diesen nationalen Behörden in Verbindung zu setzen, um zu erfahren, in welcher

Form die Meldung vor jeder dieser Behörden abzugeben ist, keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit dar, zumal die Kläger keinerlei Beweise vorbringen, die das Bestehen solcher Schwierigkeiten belegen würden.

124 Was drittens die angeblich unterschiedliche Auslegung der oben in Rn. 115 genannten Begriffe durch die verschiedenen zuständigen nationalen Behörden sowie den angeblich fehlenden Schutz des Einzelnen vor Willkür der zuständigen nationalen Behörden im Zusammenhang mit den sehr kurzen Fristen, die den Klägern für die Meldung ihrer Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen eingeräumt worden seien, anbelangt, ist zum einen das Argument der zu kurzen Fristen aus den bereits oben in Rn. 105 genannten Gründen zurückzuweisen und sind zum anderen die ansonsten in keiner Weise untermauerten Behauptungen bezüglich der unterschiedlichen Auslegung durch die verschiedenen nationalen Behörden aus den oben in den Rn. 116 bis 122 genannten Gründen zurückzuweisen.

125 Da somit keines der Argumente, auf die sich die Kläger berufen, einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu begründen vermag, ist der vierte Klagegrund zurückzuweisen und folglich die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

126 Nach Art. 134 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichts ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kläger unterlegen sind, sind ihnen gemäß dem Antrag des Rates ihre eigenen Kosten sowie die Kosten des Rates aufzuerlegen.

127 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten. Die Kommission trägt somit ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat

DAS GERICHT (Große Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Herr Gennady Nikolayevich Timchenko und Frau Elena Petrovna Timchenko tragen ihre eigenen Kosten und die Kosten des Rates der Europäischen Union.

3. Die Europäische Kommission trägt ihre eigenen Kosten.

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

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 11. September 2024.

Unterschriften

[i] Die vorliegende Sprachfassung ist in den Rn. 1, 41, 52, 81 und 121 gegenüber der ursprünglich online gestellten Fassung geändert worden.