Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (stora avdelningen)

den 11 september 2024*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av tillgångar – Förteckning över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser – Upptagande av sökandenas namn på förteckningen – Skyldighet att inrapportera penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av sökandena – Skyldighet att samarbeta med den behöriga nationella myndigheten – Deltagande i verksamhet som har till syfte eller effekt att kringgå restriktiva åtgärder – Artikel 9.2 och 9.3 i förordning (EU) nr 269/2014 – Talan om ogiltigförklaring – Talerätt – Villkoret direkt berörd – Regleringsakt som inte medför genomförandeåtgärder – Berättigat intresse av att få saken prövad – Upptagande till sakprövning – Maktmissbruk – Rådets befogenheter – Proportionalitet – Rättssäkerhet”

I mål T-644/22,

Gennady Nikolayevich Timchenko, Genève (Schweiz),

Elena Petrovna Timchenko, Genève,

företrädda av advokaterna S. Bonifassi, E. Fedorova, T. Bontinck, A. Guillerme, L. Burguin och J. Bastien,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop, i egenskap av ombud, biträdd av advokaterna B. Maingain och A. Vandevelde,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea och L. Puccio, i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

Sammansatt av ordföranden M. van der Woude samt domarna S. Papasavvas, D. Spielmann, M.J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth (referent) och S.L. Kalėda,

justitiesekreterare: H. Eriksson, handläggare,

efter det skriftliga förfarandet

och förhandlingen den 11 januari 2024

följande

Dom

1 Sökandena Gennady Nikolayevich Timchenko och Elena Petrovna Timchenko har, i sin talan grundad på artikel 263 FEUF, i huvudsak yrkat ogiltigförklaring av artikel 1.4 i rådets förordning (EU) 2022/1273 av den 21 juli 2022, om ändring av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 194, 2022, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen), i den del den ändrar artikel 9 i rådets förordning nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6), genom att i denna artikel införa skyldigheter att inrapportera penningmedel och ekonomiska resurser samt att samarbeta med behöriga myndigheter (artikel 9.2 förordning nr 269/2014 i ändrad lydelse) och genom att likställa en underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter med ett kringgående av åtgärderna för frysning av tillgångar (artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse) (nedan kallade de angripna bestämmelserna).

Bakgrund till tvisten

2 Gennady Nikolayevich Timchenko är en affärsman och gift med Elena Petrovna Timchenko. Båda sökandena är ryska och finska medborgare.

3 I mars 2014 annekterade Ryska federationen den autonoma republiken Krim och staden Sevastopol och vidtar sedan dess fortgående destabiliseringsåtgärder i östra Ukraina. Pro-ryska separatiströrelser gick samtidigt in i väpnad konflikt med den ukrainska regeringen i regionerna Donetsk och Luhansk.

4 Den 17 mars 2014 antog Europeiska unionens råd, på grundval av bland annat artikel 29 FEU, rådets beslut (Gusp) 2014/145 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16). Samma dag antog rådet, på grundval av artikel 215 FEUF, förordning nr 269/2014. Dagarna därefter inledde ryska beväpnade styrkor krigsoperationer i hela Ukraina. Dessa operationer fortskrider än i dag.

5 Den 21 februari 2022 undertecknade Ryska federationens president ett dekret som erkände självständighet och suveränitet för den självutnämnda ”Folkrepubliken Donetsk” och den självutnämnda ”Folkrepubliken Lugansk” samt beordrade utplacering av ryska väpnade styrkor i dessa områden.

6 Den 22 februari 2022 offentliggjorde unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten) en förklaring i unionens namn i vilken dessa åtgärder fördömdes, eftersom de utgjorde ett allvarligt brott mot folkrätten. Den höga representanten meddelade att unionen skulle komma att reagera på dessa överträdelser från Ryska federationens sida genom att snarast vidta ytterligare restriktiva åtgärder.

7 Mot denna bakgrund vidtog rådet ett antal restriktiva åtgärder. Sökandenas namn lades till, beträffande Gennady Nikolayevich Timchenko, den 28 februari 2022 genom antagande av rådets beslut (Gusp) 2022/337 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 59, 2022, s. 1) och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/336 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 (EUT L 58, 2022, s. 1) respektive, beträffande Elena Petrovna Timchenko, den 8 april 2022 genom antagande av rådets beslut (Gusp) 2022/582 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 110, 2022, s. 55), och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/581 om genomförande av förordning nr 269/2014 (EUT L 110, 2022, s. 3), och bibehölls därefter efter hand på förteckningarna över de personer, enheter och organ som var föremål för restriktiva åtgärder och angavs i bilagan till beslut 2014/145 och bilaga I till förordning nr 269/2014. Dessa restriktiva åtgärder var föremål för en talan om ogiltigförklaring som väcktes vid tribunalen (målen T-252/22, Timchenko/rådet och T-361/22, Timchenko/rådet).

8 Vid det datum då de ovan i punkt 7 nämnda rättsakterna antogs föreskrevs i artikel 2 i förordning nr 269/2014 följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ eller av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem, och som förtecknas i bilaga I, ska frysas.

2. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem, och som förtecknas i bilaga I.”

9 I artikel 8.1 i denna förordning föreskrevs följande:

”1. Utan att det påverkar gällande regler om rapportering, sekretess och tystnadsplikt ska fysiska och juridiska personer, enheter och organ

a) omedelbart lämna alla uppgifter som underlättar efterlevnaden av denna förordning, såsom uppgifter om konton och belopp som frysts i enlighet med artikel 2, till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de är bosatta eller etablerade samt vidarebefordra dessa uppgifter till kommissionen, direkt eller genom medlemsstaterna, och

b) samarbeta med de behöriga myndigheterna vid alla kontroller av dessa uppgifter.”

10 I artikel 9 i denna förordning föreskrevs att ”[d]et [var] förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2”.

11 Artikel 15 i samma förordning hade följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska fastställa reglerna för påföljder vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att bestämmelserna följs. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

2. Medlemsstaterna ska utan dröjsmål underrätta kommissionen om de regler som avses i punkt 1 så snart som denna förordning har trätt i kraft och underrätta kommissionen om senare ändringar.”

12 Den 3 juni 2022 antog rådet förordning (EU) 2022/880 om ändring av förordning nr 269/2014 (EUT L 153, 2022, s. 75), bland annat på grund av att det ansåg det vara lämpligt att förtydliga och skärpa bestämmelserna om nationella påföljder för överträdelser av åtgärderna i den förordningen (skäl 2 i förordning 2022/880).

13 Artikel 15.1 i förordning nr 269/2014 ändrades således till följande:

”Medlemsstaterna ska fastställa reglerna för påföljder, däribland när så är lämpligt straffrättsliga påföljder, vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att bestämmelserna följs. Påföljderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska också föreskriva lämpliga åtgärder för förverkande av vinning från sådana överträdelser.”

14 Den 21 juli 2022 antog rådet, på grundval av bland annat artikel 29 FEU, beslut (Gusp) 2022/1272 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 193, 2022, s. 219). Genom detta beslut införde rådet nya undantag från frysningen av tillgångar och från förbudet mot att göra penningmedel och ekonomiska resurser tillgängliga för personer och enheter som är uppförda på förteckningen.

15 Samma dag antogs den angripna förordningen, bland annat på grundval av artikel 215 FEUF. I denna förordning anges, i skäl 5, följande:

”För att säkerställa ett effektivt och enhetligt genomförande av förordning (EU) nr 269/2014, och med tanke på att systemen för kringgående av sanktioner blir allt mer komplexa, vilket hindrar sådant genomförande, är det nödvändigt att ålägga personer och enheter som är uppförda på förteckningen och som har tillgångar inom en medlemsstats jurisdiktion att inrapportera dessa tillgångar och att samarbeta med den behöriga myndigheten i kontrollen av denna rapportering. Det är också lämpligt att skärpa bestämmelserna om rapporteringsskyldigheter för unionsoperatörer för att förhindra överträdelser och kringgående av frysning av tillgångar. Underlåtenhet att respektera denna skyldighet skulle utgöra ett kringgående av frysningen av tillgångar och omfattas av påföljder om villkoren för sådana påföljder är uppfyllda enligt tillämpliga nationella regler och förfaranden.”

16 Den angripna förordningen ändrade förordning nr 269/2014 genom att, i sin artikel 1.1–1.3 föreskriva de i beslut 2022/1272 fastställda undantagen. I artikel 1.4 i denna förordning föreskrivs att artikel 9 i förordning nr 269/2014 ska ersättas med följande:

”Artikel 9

1. Det ska vara förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2.

2. Fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga I ska

a) före den 1 september 2022 eller inom sex veckor från datumet för uppförandet på förteckningen i bilaga I, beroende på vilket som inträffar sist, inrapportera penningmedel eller ekonomiska resurser inom en medlemsstats jurisdiktion som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dem till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där dessa penningmedel eller ekonomiska resurser finns, och

b) samarbeta med den behöriga myndigheten vid kontroller av dessa uppgifter.

3. Underlåtenhet att följa punkt 2 ska betraktas som deltagande, enligt vad som avses i punkt 1, i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2.

…”

Parternas yrkanden

17 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara artikel 9.2 och 9.3 i förordning nr 269/2014, i enligt den angripna förordningen, i ändrad lydelse, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Europeiska kommissionen har yrkat att talan ska avvisas eller, i andra hand, ogillas.

Rättslig bedömning

Huruvida talan kan tas upp till prövning

20 Rådet har, med stöd av kommissionen, gjort gällande att talan ska avvisas på grund av att sökandena varken har ett berättigat intresse av att få saken prövad eller talerätt avseende ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna, vilket sökandena har bestritt.

21 Vad gäller bristande talerätt, vilken ska bedömas först, har rådet, med stöd av kommissionen, gjort gällande att de angripna bestämmelserna inte uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF.

22 Rådet har, i detta hänseende, bland annat och i huvudsak angett att sökandena inte har styrkt att de angripna bestämmelserna inte är föremål för någon genomförandeåtgärd.

23 Sökandena har bestritt dessa argument.

24 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer på de villkor som anges i första och andra styckena väcka talan mot en akt som är riktad till dem (första meningsledet) eller som direkt och personligen berör dem (andra meningsledet) samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder (tredje meningsledet).

25 Villkoret avseende direkt påverkan är gemensamt för det andra och det tredje meningsledet i artikel 263 fjärde stycket FEUF och detta villkor ska, enligt rättspraxis, ha samma betydelse i vart och ett av dessa meningsled (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juli 2022, Nord Stream 2/Europaparlamentet och rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punkt 73). Det följer av fast rättspraxis att villkoret att en fysisk eller juridisk person ska vara direkt berörd av det beslut som är föremål för talan förutsätter att två kumulativa kriterier är uppfyllda, nämligen att den omtvistade åtgärden dels direkt påverkar sökandens rättsliga ställning, dels inte ger mottagarna som ska genomföra åtgärden något utrymme för skönsmässig bedömning, då åtgärden är av rent automatisk karaktär och endast följer av unionslagstiftningen, utan tillämpning av några mellanliggande bestämmelser (se dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (tredjelands påverkan), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 61 och där angiven rättspraxis, dom av den 13 september 2018, Rosneft m.fl./rådet, T-715/14, ej publicerad, EU:T:2018:544, punkt 65).

26 Vidare ska frasen ”som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder” i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF tolkas mot bakgrund av syftet med denna bestämmelse, vilket – såsom framgår av förarbetena – är att undvika att en enskild först måste åsidosätta gällande rätt för att kunna få sin sak prövad i domstol. När en regleringsakt har en direkt inverkan på en fysisk eller juridisk persons rättsliga ställning utan att det krävs några föregående genomförandeåtgärder, skulle personen i fråga riskera att stå utan effektivt domstolsskydd om den inte hade möjlighet att väcka talan direkt vid unionsdomstolen i syfte att ifrågasätta regleringsaktens rättsenlighet. Utan genomförandeåtgärder saknar nämligen fysiska och juridiska personer, även sådana som är direkt berörda av den ifrågavarande akten, möjlighet att få akten prövad i domstol med mindre än att de först bryter mot bestämmelserna i denna och sedan – inom ramen för det förfarande som inleds mot dem vid nationell domstol – gör gällande att bestämmelserna är rättsstridiga (dom av den 19 december 2013, Telefónica/kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punkt 27, och dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 58). Domstolen har upprepade gånger slagit fast att vid bedömningen av huruvida en regleringsakt medför genomförandeåtgärder är den viktigaste frågan vilken ställning den person har som gör anspråk på talerätt enligt artikel 263 fjärde stycket tredje ledet FEUF (se dom av den 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/kommissionen, kommissionen/Scuola Elementare Maria Montessori och kommissionen/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

27 I förevarande mål är de angripna bestämmelserna regleringar i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket tredje ledet, eftersom de har en allmän giltighet och har antagits med stöd av artikel 215 FEUF, i enlighet med det icke-lagstiftningsförfarande som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 92).

28 Vidare rör de angripna bestämmelserna de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är upptagna på förteckningen i bilaga I till förordning nr 269/2014 i ändrad lydelse.

29 Sökandenas namn fanns emellertid, när deras talan väcktes, i denna bilaga I, sedan antagandet av genomförandeförordning 2022/336 beträffande Gennady Nikolayevich Timchenko och genomförandeförordning 2022/581 beträffande Elena Petrovna Timchenko (se punkt 7 ovan).

30 Således är sökandena, sedan den 21 juli 2022, dagen för den angripna förordningens ikraftträdande, underställda de aktuella skyldigheterna, det vill säga deras skyldighet att inrapportera deras penningmedel och ekonomiska resurser före den 1 september 2022 och skyldigheten att samarbeta med de behöriga nationella myndigheterna, enligt artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse. Dessutom ska, enligt artikel 9.3 i denna förordning, underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter betraktas som deltagande i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå de restriktiva åtgärderna avseende frysning av tillgångar.

31 Det kan således konstateras att de angripna bestämmelserna direkt påverkar sökandena, eftersom de direkt medför verkningar på deras rättsliga situation. Skyldigheterna avseende rapportering och samarbete, samt effekterna av att dessa inte uppfylls, är nämligen tillämpliga på sökandena i egenskap av personer som var upptagna på förteckningen i bilaga I till förordning 269/2014 vid den tidpunkt då dessa bestämmelser trädde i kraft. Vidare kräver inte en tillämpning av dessa bestämmelser på sökandena att någon genomförandeåtgärd antas på unions- eller medlemsstatsnivå, vilket rådet erkände vid förhandlingen. Tillämpningen av bestämmelserna lämnar inte heller något utrymme för skönsmässig bedömning för mottagarna som ansvarar för att utföra den, varför bestämmelserna helt automatiskt påverkar sökandenas rättsliga situation.

32 Av detta följer att de angripna bestämmelserna utgör regleringsakter som direkt berör sökandena och som inte medför några genomförandeåtgärder i den mening som avses i tillämplig rättspraxis.

33 Rådets hänvisning till domen av den 28 januari 2016, Azarov/rådet (T-332/14, ej publicerad, EU:T:2016:48, punkterna 59 och 60), och tribunalens lösning att avvisa talan i det målet på grund av att villkoret att sökanden ska vara direkt berörd inte var uppfyllt påverkar inte denna slutsats. I den domen var talan nämligen bland annat riktad mot akter som ändrade kriterierna för upptagning på förteckningen avseende frysning av tillgångar som avsåg personer med ansvar för förskingring av ukrainska offentliga medel. Tribunalen ansåg att talan inte kunde tas upp till sakprövning i den mån den var riktad mot dessa akter, i huvudsak på grund av att dessa akter endast medförde rättsliga verkningar för kategorier av personer och enheter som beskrevs på ett allmänt och abstrakt sätt och varken individuellt eller direkt berörde sökanden i målet.

34 I förevarande mål medför däremot de angripna bestämmelserna direkta och omedelbara effekter på sökandenas rättsliga situation, utan att de kräver att genomförandeåtgärder antas av de myndigheter som ansvarar för att dessa skyldigheter tillämpas. Sökandena skulle således riskera att helt sakna ett effektivt domstolsskydd om de inte förfogade över möjligheten att väcka tala vid unionsdomstolarna i syfte att bestrida dessa bestämmelsers laglighet.

35 Följaktligen har sökanden talerätt avseende ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna.

36 Vidare, vad gäller avsaknad av berättigat intresse av att få saken prövad, har rådet gjort gällande att sökandena inte har styrkt att de har ett sådant intresse, eftersom de har uppfyllt sin skyldighet avseende rapportering till den behöriga nationella myndigheten. Beträffande sökandenas argument att de inte garanterat undkommer påföljder från de nationella myndigheternas sida, har rådet angett att vad de hänför till är en framtida och hypotetisk situation.

37 Sökandena har bestritt detta argument.

38 I detta avseende erinrar tribunalen om att en talan om ogiltigförklaring som väckts av en fysisk eller juridisk person, enligt fast rättspraxis endast kan prövas i den mån som personen har ett berättigat intresse av att den angripna rättsakten ogiltigförklaras. Ett sådant intresse förutsätter att själva ogiltigförklaringen av rättsakten kan få rättsverkningar och att talan således kan medföra en fördel för den person som har väckt den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, Stichting Woonlinie m.fl./kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punkt 54 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 18 januari 2023, Seifert/rådet, T-166/22, ej publicerat, EU:T:2023:13, punkt 22 och där angiven rättspraxis). För att en sökande ska anses ha ett berättigat intresse av att få saken prövad ska det föreligga ett faktiskt intresse. Det får inte vara fråga om en hypotetisk framtida situation (se dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

39 Oberoende av huruvida sökandena eller andra personer har rapporterat eller fryst de aktuella penningmedlen eller ekonomiska resurserna och, i förekommande fall, samarbetat med de behöriga myndigheterna, bibehåller sökandena ett intresse av att uppnå en ogiltigförklaring av de angripna bestämmelserna, vilka medför skyldigheter för dem avseende rapportering och samarbete som, om de inte uppfyller dem, kan medföra betydande konsekvenser för sökandena. Ett berättigat intresse av att få saken prövad upphör inte på grund av att sökanden har uppfyllt de skyldigheter som den bestrider (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 september 1985, Hoogovens Groep/kommissionen, 172/83 och 226/83, EU:C:1985:355, punkt 19, samt av den 15 december 1999, Kesko/kommissionen, T-22/97, EU:T:1999:327, punkterna 55–65), eller ens på grund av att de har uppfyllts av tredje man (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 1979, Simmenthal/kommissionen, 92/78, EU:C:1979:53, punkt 32). Följaktligen är det fastställt att sökandena har ett berättigat intresse av att få saken prövad utan att de behöver styrka att de har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter.

40 Vidare är det ostridigt att iakttagandet av rapporteringsskyldigheten inte medför att samtliga skyldigheter som föreskrivs i denna artikel upphör. När penningmedlen eller ekonomiska resurserna har inrapporterats till den behöriga nationella myndigheten, medför nämligen artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, en skyldighet för de personer som har inrapporterat de penningmedel och ekonomiska resurser som de äger, innehar eller kontrollerar att samarbeta med denna nationella myndighet vid kontroller. Av detta följer att sökandena behåller ett berättigat och faktiskt intresse av att väcka talan mot bestämmelserna i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse.

41 Beträffande bestämmelserna i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, är fastställandet av deltagande i ett kringgående av de restriktiva åtgärder som de föreskriver oskiljaktigt från de skyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i denna förordning, varför sökandena ska anses ha ett berättigat och faktiskt intresse av att väcka talan mot dessa bestämmelser.

42 Mot bakgrund av de omständigheter som angetts i punkterna 39–41 ovan, konstaterar tribunalen att sökandena har ett berättigat och faktiskt intresse av att väcka talan mot de angripna bestämmelserna och att talan följaktligen kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

43 Sökandena har till stöd för sin talan anfört fyra grunder. Den första grunden avser avsaknad av rättslig grund. Den andra grunden gäller maktmissbruk. I den tredje grunden har sökandena gjort gällande att proportionalitetsprincipen har åsidosatts. Den fjärde grunden rör åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

Den första grunden: Avsaknad av rättslig grund

44 Den första grunden består av två delar. Den första delgrunden avser åsidosättande av artiklarna 24, 29 och 40 FEU. Den andra delgrunden rör åsidosättande av artikel 40 FEU och artikel 83.1 FEUF.

– *Den första grundens första del: Åsidosättande av artiklarna 24, 29 och 40 FEU*

45 Genom den första grundens första del har sökandena gjort gällande att rådet, genom att anta artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt den angripna förordningen, har överskridit de befogenheter som det tilldelats enligt artikel 215.2 FEUF och således har åsidosatt artikel 24.2 FEU samt artiklarna 29 och 40 FEU.

46 Sökandena har i detta hänseende, för det första, anfört att eftersom beslut 2014/145 inte föreskriver de rapporterings- och samarbetsskyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, utgör dessa skyldigheter inte åtgärder som är nödvändiga för att beslut 2014/145 ska få verkan. Dessa skyldigheter kan således inte anses vara åtgärder för ”genomförande” av detta beslut.

47 Sökandena har tillagt att dessa rapporterings- och samarbetsskyldigheter inte heller kan reduceras till ”föreskrifter” för hur de restriktiva åtgärderna ska tillämpas. Dessa skyldigheter ska nämligen läggas till de restriktiva åtgärderna för att genomföra eller verkställa dem och ett åsidosättande av den ska betraktas som deltagande i ett kringgående, enligt artikel 9.3 i denna förordning, vilket inte föreskrivs i de övriga bestämmelserna om restriktiva åtgärder.

48 I synnerhet har sökandena angett att det inte, på grundval av artikel 29 FEU, finns något som berättigar att rådet infört dessa skyldigheter, då det, innan den angripna förordningen antogs, redan i artikel 8 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 476/2014 av den 12 maj 2014 (EUT L 137, 2014, s. 1), föreskrevs rapporterings- och samarbetsskyldigheter, vilka var mindre stränga avseende frister och sanktioner.

49 För det andra har sökandena angett att de inte förnekar att rådet visserligen enligt artikel 26 FEUF har en befogenhet avseende genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nedan kallad Gusp). Sökandena har tillagt att artikel 2.2 FEUF, i motsats till vad rådet har påstått, inte för den sakens skulle ger denna institution en befogenhet att vidta åtgärder för genomförande av restriktiva åtgärder, medan artikel 24.2 FEU föreskriver att genomförandet av Gusp bland annat ankommer på medlemsstaterna. De drar av detta slutsatsen att rådet, genom att anta de ifrågasatta

skyldigheterna, har åsidosatt den befogenhetsfördelning som fastställs i artikel 40 FEU, eftersom det inte ankommer på denna institution att besluta på vilket sätt de restriktiva åtgärderna ska genomföras inom medlemsstaternas territorium.

50 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.

51 Det ska erinras om att Gusp, enligt artikel 24.1 andra stycket FEU, ska omfattas av särskilda regler och förfaranden och ska ”fastställas och genomföras av Europeiska rådet och rådet med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördragen”. Vidare ska denna politik genomföras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och medlemsstaterna, i enlighet med fördragen. Enligt artikel 29 FEU ska rådet ”anta beslut som anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär”.

52 Restriktiva åtgärder antas, inom ramen för Gusp, genom ett beslut av rådet som fattas enhälligt på grundval av artikel 29 FEU och genomförandet av dem sker, inom ramen för EUF-fördraget, genom en förordning som, med stöd av artikel 215 FEUF, antas av rådet med kvalificerad majoritet, på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen. För det första avser artikel 215.1 FEUF rådets vidtagande av åtgärder som krävs för att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas vilket föreskrivs i ett beslut som antagits i enlighet med kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget. För det andra får rådet, enligt artikel 215.2 FEUF, om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

53 Enligt rättspraxis följer det av artiklarna 24 och 29 FEU att som huvudregel ska rådet enhälligt anta beslut om föremålet för de restriktiva åtgärder som unionen vidtar på området för Gusp. Eftersom målen och syftena med Gusp – såsom de anges i artikel 3.5 FEU och artikel 21 FEU samt i de särskilda bestämmelser som rör Gusp, bland annat artiklarna 23 och 24 FEU – har så stor räckvidd, förfogar rådet över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det fastställer nämnda föremål (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 88).

54 Beträffande artikel 215 FEUF – varigenom det inrättats en länk mellan målen med EU-fördraget på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och unionens agerande rörande ekonomiska åtgärder som omfattas av EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2012, Europaparlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 59) – möjliggör denna för rådet att med kvalificerad majoritet och med beaktande av gemensamma förslag från den höga representanten och kommissionen införa förordningar i syfte att genomföra restriktiva åtgärder eller ge dem verkningar när dessa omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördraget och bland annat i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning därav i samtliga medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 89 och 90).

55 Beslut som antas på grundval av artikel 29 FEU slår således fast unionens ståndpunkt med avseende på de restriktiva åtgärder som ska vidtas, medan förordningar som antas på grundval av artikel 215 FEUF, med hänsyn till deras syfte och innehåll, har samband med dessa beslut och utgör ett verktyg för att genomföra nämnda åtgärder på unionsnivå (se, för ett liknande resonemang, domarna av den 19 juli 2012, Europaparlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkterna 72 och 76, samt av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 90).

56 I förevarande mål har de angripna bestämmelserna antagits på grundval av artikel 215 FEUF, närmare bestämt artikel 215.2 FUEF, såsom huvudparterna i målet för övrigt har erkänt.

57 Det ska erinras om att de angripna bestämmelserna, enligt femte skälet i den angripna förordningen, antogs för att avhjälpa ”… att systemen för kringgående av sanktioner blir allt mer komplexa, vilket hindrar … genomförande[t av restriktiva åtgärder]”. Rådet underströk således, för att säkerställa ett effektivt och enhetligt genomförande av förordningen, att det är nödvändigt ”att ålägga personer och enheter som är uppförda på förteckningen och som har tillgångar inom en medlemsstats jurisdiktion att inrapportera dessa tillgångar och att samarbeta med den behöriga myndigheten i kontrollen av denna rapportering”.

58 Rådet har i detta hänseende, för det första, understrukit att i jämförelse med de bestämmelser om restriktiva åtgärder som genomförts mot bakgrund av den situation som föreligger i andra länder, hade antalet personer som omfattas av de restriktiva åtgärder som antagits inom ramen för systemet avseende situationen i Ukraina riktar sig mot aldrig varit så stort och, för det andra, att dessa restriktiva åtgärder hade kringgåtts, eller åsidosatts, för att undvika en faktisk tillämpning av dem. Dessutom föreföll, såsom framgår av debatterna vid förhandlingen, antagandet av de aktuella skyldigheterna vara än mer berättigat då få medlemsstater tidigare hade antagit nationella bestämmelser som föreskrev sådana skyldigheter, bland annat skyldigheten att inrapportera penningmedel eller ekonomiska resurser som ägs, innehas eller kontrolleras.

59 Av detta följer att rapporterings- och samarbetsskyldigheterna, i det aktuella fallet, infördes för att garantera en enhetlig tillämpning av förordning nr 269/2014 inom unionens territorium och omintetgöra strategier för kringgående av de restriktiva åtgärderna, vilka bland annat möjliggjorts genom att utnyttja komplexa juridiska och finansiella system.

60 Således kan tribunalen, eftersom de åtgärder som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, hör samman med beslut 2014/145, då de på unionsnivå garanterar ett effektivt och enhetligt genomförande av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i detta beslut, inte godta sökandenas argument att de åsidosätter artikel 215.2 FEUF, på grund av att de inte är nödvändiga och att de inte får antas utan att de fastställs i ett beslut av rådet grundat på artikel 29 FEUF.

61 Eftersom bestämmelserna i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, på unionsnivå kunde garantera en enhetlig tillämpning av de skyldigheter som föreskrivs i dessa bestämmelser och, följaktligen ett effektivt och enhetligt genomförande av beslut 2014/145, underkänner tribunalen, av samma skäl som de som nämns i punkterna 57–60 ovan, sökandenas argument att dessa skyldigheter omfattas av medlemsstaternas genomförandebefogenheter och att de därför innebär ett åsidosättande av artikel 24.2 FEU. Vidare kan sökandena, eftersom artikel 40 FEU inte avser befogenhetsfördelningen mellan unionen och dess medlemsstater, inte med framgång göra gällande att antagandet av de omtvistade skyldigheterna medför ett åsidosättande av denna bestämmelse på grund av att antagandet omfattas av medlemsstaternas genomförandebefogenhet.

62 På samma sätt medför inte, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, enbart hänvisningen till restriktiva åtgärder i artikel 215.2 FEUF att de åtgärder som föreskrivs i denna bestämmelse är begränsade till negativa skyldigheter, det vill säga skyldigheter att avstå från ett handlingssätt. Som tribunalen erinrar om ovan i punkt 54, har denna bestämmelse nämligen till syfte att göra det möjligt för rådet att genomföra ett beslut som har antagits inom Gusp-området, i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning därav i samtliga medlemsstater.

63 Eftersom de skyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, har till syfte att säkerställa effektiviteten av de åtgärder avseende frysning av tillgångar som föreskrivs i beslut 2014/145 och genomföra dem, kan det emellertid i detta fall anses att rådet, med stöd av artikel 215.2 FEUF och utan att åsidosätta artikel 29 FEU, kunde införa sådana skyldigheter genom en EU-förordning, oberoende av att dessa skyldigheter inte var uttryckligen föreskrivna i det beslut som hörde samman med denna förordning.

64 Det ska slutligen påpekas att innan artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, antogs, föreskrevs redan en rapporteringsskyldighet i den ovan i punkt 9 nämnda artikel 8 i förordning nr 269/2014. Denna artikel avser emellertid skyldigheter som rör sekretess och tystnadsplikt vilka gäller fysiska eller juridiska personer samt enheter och organ. Den rör således främst ekonomiska aktörer med ansvar för att genomföra åtgärder avseende frysning av tillgångar och inte personer som är uppförda på förteckningen avseende restriktiva åtgärder. Detta bekräftas för övrigt av den omständigheten att nämnda artikel 8 inte innehåller den formulering som används i denna förordning för att benämna de personer som är föremål för restriktiva åtgärder, nämligen ”personer som förtecknas i bilaga I [i denna förordning]”. Eftersom artikel 8 i förordning nr 269/2014 inte var avsedd att tillämpas på personer som är föremål för restriktiva åtgärder, vilka dock är bäst placerade för att upplysa de behöriga nationella myndigheterna om omfattningen av deras tillgångar, i det sammanhang som tribunalen erinrar om i punkterna 57–60 ovan, underkänner tribunalen sökandenas argument som i huvudsak är att antagandet av artikel 9.2 i förordningen inte var berättigat.

65 Av punkterna 56–64 ovan följer således att eftersom bestämmelserna i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, omfattas av befogenheten att genomföra ett beslut som antagits på Gusp-området, kunde rådet anta dem på grundval av en EU-förordning som antagits med stöd av artikel 215.2 FEUF, oberoende av att de aktuella skyldigheterna var positiva skyldigheter för sökandena och att de inte föreskrevs i ett beslut som antagits på grundval av artikel 29 FEU.

66 Således kan talan inte bifallas på den första grundens första del.

– *Den första grundens andra del: Åsidosättande av artikel 40 FEU och artikel 83.1 FEUF*

67 Genom den första grundens andra del har sökandena, i huvudsak, gjort gällande att rådet, genom att anta artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, har åsidosatt artikel 40 FEU och artikel 83.1 FEUF.

68 De har i detta hänseende anfört att rådet, genom att i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt den angripna förordningen, föreskriva att underlåtenhet att iaktta rapporteringsskyldigheten ska betraktas som deltagande i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå de restriktiva åtgärderna och genom att ändra artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, har trätt i medlemsstaternas ställe för att besluta på vilket sätt de restriktiva åtgärderna skulle genomföras och överträdelser beivras inom medlemsstaternas territorier, bland annat genom att tvinga dem att föreskriva förverkandeåtgärder.

69 Sökandena har påpekat att rådet, enligt artikel 83 FEUF, inte har befogenhet att på unionsnivå harmonisera de påföljder som är tillämpliga i händelse av åsidosättande av de restriktiva åtgärder som antagits på Gusp-området, eftersom endast direktiv, som antagits enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, får fastställa minimiregler avseende fastställandet av brott och påföljder inom det berörda området.

70 Denna analys bekräftas för övrigt av den omständigheten att Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen (EUT L 127, 2014, s. 39), redan harmoniserar förverkande av hjälpmedel och vinning av brott i unionen.

71 Dessutom antog rådet, efter antagandet av de angripna bestämmelserna, den 28 november 2022, beslut 2022/2332 om angivande av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder som ett område av brottslighet som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 [FEUF] (EUT L 308, 2022, s. 18). I detta beslut angav rådet att åsidosättande av restriktiva åtgärder var ett område av brottslighet i den mening som avses i artikel 83.1 andra stycket FEUF. Det var på grundval av detta beslut som kommissionen, den 2 december 2022, antog ett förslag till direktiv om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder med avseende på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder (COM(2022) 684 final), enligt vilket tillnärmningen av straffrättsliga rekvisit och påföljder inte kan ske på grundval av artikel 215 FEUF.

72 Beträffande rådets argument att det inte är möjligt att bestrida bestämmelserna om vilka påföljder som ska tillämpas, eftersom artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, inte är föremål för denna talan och det således är för sent för sökandena att bestrida dessa bestämmelser, har sökandena gjort gällande att de inte kunde bestrida denna artikel förrän efter det att de angripna bestämmelserna hade antagits. De har angett att de, under alla omständigheter, bestrider denna artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, genom en invändning om rättsstridighet.

73 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.

74 Vad för det första gäller sökandenas invändning om rättsstridighet avseende artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, ska en sådan invändning, för att kunna tas upp till sakprövning, avse bestämmelser som utgör den rättsliga grunden för den angripna rättsakten eller som har ett direkt rättsligt samband med denna rättsakt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2020, kommissionen och rådet/Carreras Sequeros m.fl., C-119/19 P och C-126/19 P, EU:C:2020:676, punkt 69 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

75 I förevarande mål kan det emellertid, utöver att invändningen om rättsstridighet gjordes först i repliken, konstateras att bestämmelserna i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, inte utgör den rättsliga grunden för artikel 9.3 i förordning nr 269/2014. Dessa förstnämnda bestämmelser har inte heller något direkt rättslig samband med de sistnämnda bestämmelserna, eftersom de förstnämnda är avsedda att tillämpas allmänt på de påföljder som är tillämpliga vid överträdelse av denna förordning och inte specifikt på de sistnämnda. Av detta följer att invändningen om rättsstridighet inte kan tas upp till sakprövning.

76 Vad för det andra beträffar frågan om huruvida bestämmelserna i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt den angripna förordningen, jämförd med artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, kan skapa en kriminalisering och, således, åsidosätta artikel 83.1 FEUF, ska det inledningsvis påpekas att artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, endast fastställer att en underlåtenhet att uppfylla rapporterings- och samarbetsskyldigheten, vilka föreskrivs i artikel 9.2 i samma förordning, ska betraktas som deltagande i ett kringgående, i den mening som avses i artikel 9.1 i denna förordning.

77 Det kan emellertid konstateras att den omständigheten att en sådan underlåtenhet ska betraktas som deltagande i verksamhet som utgör kringgående, såsom föreskrivs i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, inte i sig kan betraktas som en kriminalisering.

78 Beträffande sökandenas argument att bestämmelserna i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt den angripna förordningen, tolkade mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, utgör en kriminalisering på grund av de straffrättsliga påföljder som föreskrivs i dessa sistnämnda bestämmelser, påpekar tribunalen att artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, överlåter till medlemsstaterna att fastställa reglerna för påföljder, ”däribland när så är lämpligt straffrättsliga påföljder”.

79 Denna formulering innebär emellertid att fastställandet av vilken sorts påföljder som ska tillämpas på överträdelser av förordning nr 269/2014 omfattas av de nationella myndigheternas befogenhet och således av nationell rätt, inbegripet vid tillämpning av påföljden förverkande av intäkterna från överträdelsen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 2020, ”Agro In 2001”, C-234/18, EU:C:2020:221, punkterna 60 och 61).

80 Det ska i detta hänseende påpekas att vad specifikt beträffar artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, bekräftas den befogenhet som medlemsstaterna tilldelats för att fastställa huruvida påföljderna ska vara civilrättsliga, förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga av den sista meningen i skäl 5 i den angripna förordningen, enligt vilken, i huvudsak, ett sådant kringgående av de restriktiva åtgärderna som avses i artikel 9.3 i denna förordning ska omfattas av påföljder ”om villkoren för sådana påföljder är uppfyllda enligt tillämpliga nationella regler och förfaranden”.

81 Det framgår således av punkterna 79 och 80 ovan att bestämmelserna i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, inte kan anses utgöra en kriminalisering och därmed ha antagits i strid med artikel 83 FEUF.

82 Denna slutsats påverkas inte av sökandenas argument att kommissionens antagande av det ovan i punkt 71 nämnda direktivförslaget skulle bekräfta att bestämmelserna i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, är av straffrättslig karaktär.

83 Det ska nämligen påpekas att bestämmelserna i detta direktivförslag, vilket i enlighet med artikel 83.1 tredje stycket FEUF krävde ett beslut av rådet om fastställande av ett nytt brottsområde innan det antogs, föreskrev att de nationella myndigheterna skulle ha en skyldighet att införa minimibestämmelser om fastställandet av brott och straffrättsliga påföljder vid underlåtelse att uppfylla den rapporteringsskyldighet och den samarbetsskyldighet som föreskrivs genom de restriktiva åtgärderna. Av de skäl som redan har nämnts i punkterna 76–80 ovan, kan det emellertid konstateras att detta inte är fallet med bestämmelserna i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse.

84 Slutligen ska det påpekas att såväl artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, som artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i enligt förordning 2022/880 ändrad lydelse, ger de nationella myndigheterna en befogenhet att fastställa huruvida den överträdelse som utgörs av deltagande i kringgående och de påföljder som är knutna till denna överträdelse ska vara civilrättsliga, förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga. Av detta följer att rådet, av samma skäl som dem som nämns i punkterna 51–55 ovan, fick anta dessa bestämmelser på grundval av artikel 215.2 FEUF och att rådet inte kan anses otillbörligen ha trätt i medlemsstaternas ställe i utövandet av deras lagstiftningsmakt.

85 Eftersom de bestämmelser som är tillämpliga på de omtvistade skyldigheterna och de påföljder som är tillämpliga vid en överträdelse inte omfattas av straffrättens område, kan rådet dessutom inte anses ha att ha åsidosatt artikel 83 FEUF, varför rådet, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, inte heller har åsidosatt artikel 40 FEU. Följaktligen underkänner tribunalen den första grundens andra del och den första grunden i dess helhet.

Den andra grunden: Maktmissbruk

86 I den andra grunden har sökandena, i huvudsak, gjort gällande att rådet, genom att uppmana medlemsstaterna att anta påföljder för en underlåtelse att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, i form av ett förverkande av tillgångar, har gjort sig skyldig till maktmissbruk.

87 Enligt sökandena rör det sig nämligen inte längre enbart om att frysa tillgångarna, utan om att förverka dem, såsom bekräftas av de förklaringar som Europeiska rådets ordförande, den höga representanten och kommissionens ordförande har lämnat samt av Europeiska rådets slutsatser av den 20 och den 21 oktober 2022. Rådet har därmed, då de restriktiva åtgärderna i praktiken medför liknande verkningar som övriga påföljdssystem, försökt snedvrida åtgärderna avseende frysning av tillgångar genom att organisera ett förverkande av dem som delegerats till medlemsstaterna.

88 Sökandena har även gjort gällande att det senare antagandet av beslut 2022/2332, som till listan över de överträdelser som föreskrivs i artikel 83.1 FEUF har lagt åsidosättande av de restriktiva åtgärderna, samt kommissionens antagande av förslaget till direktiv om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder med avseende på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder, innebär en bekräftelse på att maktmissbruk föreligger.

89 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.

90 Enligt fast rättspraxis innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än de som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet (se dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 151 och där angiven rättspraxis).

91 I förevarande mål ska det, för det första, påpekas att de angripna bestämmelserna, såsom följer av punkterna 76–83 ovan, inte är av straffrättslig karaktär och genomför åtgärderna avseende frysning av tillgångar på ett enhetligt sätt inom hela unionen. Detta innebär att sökandena inte med framgång kan åberopa maktmissbruk vad gäller antagandet av dessa bestämmelser genom en förordning av rådet, som antagits på ett lagligt sätt med stöd av artikel 215.2 FEUF.

92 För det andra kan det konstateras att de omständigheter som nämns i punkterna 56–64 ovan visar att de inrapporteringar som sökandena gjort gällande inte utgör det uteslutande eller det huvudsakliga skälet till att de omstridda åtgärderna har vidtagits. Av detta följer att de villkor som tribunalen har erinrat om i punkt 90 ovan inte är uppfyllda.

93 Följaktligen och eftersom de angripna bestämmelserna har antagits i enlighet med det förfarande som föreskrivs för detta ändamål och inte, såsom sökandena har gjort gällande, enbart i syfte att förverka de tillgångar som har frysts enligt de restriktiva åtgärderna, kan rådet inte anses ha gjort sig skyldigt till maktmissbruk.

94 Av detta följer att talan inte kan bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

95 Sökandena har, såvitt avser den tredje grunden, gjort gällande att den rapporteringsskyldighet som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, inte innebär att de mål som eftersträvas med den berörda förordningen uppnås och att den går längre än vad som är nödvändigt för att nå dessa mål, i ett sammanhang där rådet inte har styrkt att det system för restriktiva åtgärder som införts genom beslut 2014/145 kräver införandet av en rapporteringsskyldighet för de personer som är föremål för åtgärderna.

96 Sökandena har i detta hänseende understrukit att rådet inte har styrkt de svårigheter avseende genomförandet av förordning nr 269/2014 som anförs i femte skälet i den angripna förordningen.

97 Sökandena har tillagt att införandet av dessa bestämmelser är än mer oproportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas genom regleringen, då en underlåtelse att uppfylla rapporterings- och samarbetsskyldigheterna, enligt artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, ska betraktas som ett kringgående av de restriktiva åtgärderna. Genom denna bestämmelse finns det således en risk att varje förbiseende beträffande inrapportering av en tillgång, oberoende av huruvida underlåtelsen att inrapportera den har skett oavsiktligt, betraktas som ett kringgående, och skulle kunna utgöra en presumtion som inte kan motbevisas om att ett kringgående föreligger, vilket strider mot principen om rätten till ett effektivt rättsmedel.

98 Enligt sökandena medför detta desto större problem då det är högst sannolikt att den nationella lagstiftaren, på uppmuntran av rådet, låter brottet i form av kringgående av de restriktiva åtgärderna åtföljas av straffrättsliga påföljder, men även eventuellt av en påföljd som avser förverkande, vilken inte endast är ”uppenbart oproportionerlig”, utan även får till följd att de restriktiva åtgärderna fråntas sin bevarande och preventiva karaktär.

99 Sökandena har slutligen gjort gällande att den föreskrivna fristen för att inrapportera deras tillgångar, i förevarande fall den 1 september 2022, gav dem knappt 41 dagar för att göra detta. Med hänsyn till den komplexitet som är knuten till den oprecisa karaktären av de begrepp som använts för att fastställa rapporteringsskyldigheten och rapporteringsvillkoren som är olika för var och en av de myndigheter till vilka rapportering ska göras, var denna frist otillräcklig och gick längre än vad proportionalitetsprincipen krävde.

100 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.

101 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna unionsrättsliga principerna och kräver att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 52, och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 56).

102 Vad för det första gäller argumentet att rådet inte har styrkt att det föreligger en ökande komplexitet i systemen som gör det möjligt att undkomma påföljder, erinrar tribunalen om att rådet antog de angripna bestämmelserna inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning och, som framgår av femte skälet i den angripna förordningen, grundlade dem i syfte att förhindra användningen av komplexa rättsliga och ekonomiska arrangemang som annars kan underlätta kringgående av åtgärderna, eller åtminstone försvåra för de behöriga nationella myndigheterna att identifiera de penningmedel eller ekonomiska resurser som är föremål för restriktiva åtgärder enligt beslut 2014/145. Strävan efter att uppnå detta mål, vilket rådet inte behöver styrka genom att lägga fram bevis, berättigar emellertid behovet av att ålägga de personer som är föremål för de restriktiva åtgärderna enligt detta beslut de rapporterings- och den sammarbetesskyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse. Av detta följer att detta första argument inte kan godtas.

103 Vad för det andra gäller sökandens argument att artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, har infört en icke motvisbar presumtion om att de berörda personerna har deltagit i kringgående av de restriktiva åtgärderna, påpekar tribunalen att bestämmelserna i denna artikel hänvisar till artikel 9.1 i denna förordning för att fastställa karaktären av deltagandet i ett kringgående. Eftersom det i dessa sistnämnda bestämmelser föreskrivs att det för att ett deltagande i kringgående ska föreligga krävs att detta deltagande har skett ”medvetet och avsiktligt”, ska artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, tolkas så, att den endast är tillämplig för det fall underlåtenheten att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i denna förordning skett ”medvetet och avsiktligt”. Således utgör inte en eventuell oavsiktlig underlåtenhet att inrapportera vissa penningmedel eller ekonomiska resurser någon överträdelse som kan medföra påföljder. Detta utesluter således att en icke motbevisbar presumtion om kringgående av åtgärderna skulle ha införts genom dessa bestämmelser. Följaktligen kan detta argument inte godtas.

104 Beträffande påståendet att de angripna bestämmelserna, i huvudsak, skulle leda de nationella myndigheterna att systematiskt beivra varje överträdelse av rapporterings- och samarbetsskyldigheterna, såsom de föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i enligt den angripna förordningen i ändrad lydelse, genom förverkande och därmed ändra de restriktiva åtgärdernas karaktär, konstaterar tribunalen att rådet, genom att i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, hänföra till ”lämpliga åtgärder” för förverkande av vinning från överträdelser av förordning nr 269/2014, har gett de nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att definiera, ange karaktären på och omfattningen av förverkandet. Vidare får inte påföljden i form av förverkande av vinning från överträdelser, vilken endast är tillämplig vid underlåtelse att uppfylla de skyldigheter som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt den angripna förordningen, förväxlas med de restriktiva åtgärderna i sig, vilka behåller sin förebyggande och tillfälliga karaktär. Under alla omständigheter kan det konstateras att föremålet för förverkandet, såsom det föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt förordning 2022/880, eftersom det endast är tillämpligt på ”vinning från överträdelser”, skiljer sig från föremålet för de restriktiva åtgärderna, vilket avser de penningmedel och ekonomiska resurser som fastställs i artikel 2.1 i förordning nr 269/2014. Av detta följer att tribunalen inte godtar sökandenas argument i syfte att få fastställt att de påföljder som hör samman med det kringgående som nämns i artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse enligt den angripna förordningen, ändrar de restriktiva åtgärdernas karaktär och är uppenbart oproportionerliga.

105 Vad gäller den frist på 41 dagar som sökandena har för att inrapportera sina penningmedel eller ekonomiska resurser, vilken enligt dem är för kort, förefaller den inte vara så kort att den gjort det omöjligt för de personer som berörs av åtgärderna avseende frysning av tillgångarna att på ett ändamålsenligt sätt inrapportera deras penningmedel eller ekonomiska resurser till de behöriga nationella myndigheterna. Det är nämligen fastställt att det är de personer som berörs av de restriktiva åtgärderna som är bäst placerade för att känna till hur deras egendom är sammansatt. Vidare förefaller inte den omständigheten att sökandena, i förevarande mål, har behövt rapportera till fyra olika behöriga nationella myndigheter och inom en frist på 41 dagar vilka penningmedel och ekonomiska resurser de innehar, äger eller kontrollerar innebära att fristen kan anses alltför kort. För övrigt har sökandena själva erkänt att de uppfyllt denna skyldighet inom den utsatta tiden och har inte heller påstått att de behöriga nationella myndigheterna hävdat att de gjort sig skyldiga till några brister vid uppfyllandet av denna skyldighet.

106 Slutligen påpekar tribunalen, i den del sökandena i repliken har anfört att deras rätt till egendom och rätt till privatliv hade skadats på ett oproportionerligt sätt, att dessa argument inte har styrkts. Dessa argument ska således avfärdas, utan att det behöver prövas huruvida de kan tas upp till sakprövning.

107 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

108 Genom den fjärde grunden har sökandena gjort gällande att den rapporteringsskyldighet som föreskrivs i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, grundar sig på begreppen egendom och kontroll och innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

109 För det första präglas dessa båda begrepp av att de är mycket komplexa. Detta utsätter sökandena för risken att påföras en påföljd för att inte ha rapporterat, för det fall tolkningen av dessa begrepp skiljer sig från den som var och en av de behöriga nationella myndigheterna gjort. Otydligheten kring dessa båda begrepp förklarar för övrigt skälet till att rådet känt sig nödgat att använda sig av en handbok och hålla en konferens för att precisera betydelsen av dem. Någon sådan handbok har inte tidigare utgivits, vad gäller bestämmelser som kan komma att åtföljas av straffrättsliga påföljder.

110 I detta hänseende och till svar på kommissionens argument, enligt vilken det står sökandena fritt att till de behöriga myndigheterna signalera de eventuella svårigheter som de möter vid tillämpningen av de bestämmelser som är tillämpliga på dem, har de gjort gällande att deras roll inte är att förebygga misstag som myndigheten har begått, eller att väcka talan vid domstol för att avhjälpa den inskränkning i rätten till egendom som de utsatts för.

111 För det andra har sökandena gjort gällande att artikel 9 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen på grund av att dessa bestämmelser inte föreskriver villkoren för hur den berörda inrapporteringen ska göras till de berörda myndigheterna i var och en av medlemsstaterna. Enligt sökandena medför avsaknaden av en sådan bestämmelse en stor variation av administrativ praxis inom unionen och, följaktligen, att de personer som är föremål för åtgärderna för frysning av tillgångar utsätts för de olika berörda myndigheternas godtycke.

112 För det tredje har sökandena gjort gällande att det inte var möjligt för dem att anta att rådet, på kort eller medellång sikt, skulle komma att föreskriva en sådan rapporteringsskyldighet och att den frist som ålagts för att uppfylla denna skyldighet, i förevarande fall 41 dagar, skulle vara uppenbart otillräcklig.

113 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt detta argument.

114 Det ska erinras om att rättssäkerhetsprincipen innebär att lagstiftning ska vara klar och precis, och att dess tillämpning ska vara förutsebar för alla som berörs av den (dom av den 5 mars 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/rådet, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punkt 93. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 42).

115 För det första, vad gäller påståendet att begreppen egendom och kontroll inte är tillräckligt tydliga, till den grad att rådet nödgats fastställa gränserna för dessa begrepp genom att använda en handbok och hålla en konferens, påpekar tribunalen inledningsvis att den formulering som använts i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, hänvisar till begreppen tillhörighet, ägande, innehav och kontroll.

116 Eftersom förordning nr 269/2014 hänför sig till dessa begrepp utan att hänvisa till de nationella rättssystemen för att definiera dem, ska dessa begrepp anses vara självständiga unionsrättsliga begrepp som ska tolkas enhetligt inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 42 och där angiven rättspraxis). Vidare ska tribunalen enligt fast rättspraxis beakta denna bestämmelses ordalydelse och sammanhang samt syftet med den lagstiftning som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

117 Det framgår emellertid inte att användningen av begreppen tillhörighet, innehav, ägande eller kontroll i bestämmelserna i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, präglas av någon sådan oklarhet att de gör det omöjligt för personer som är föremål för åtgärder avseende frysning av tillgångar att med tillräcklig säkerhet kunna skingra eventuella tvivel beträffande dessa begrepps räckvidd eller betydelse.

118 Tribunalen anser nämligen att rådet, genom att använda dessa begrepp, bland annat avsåg rätten att förfoga över eller använda penningmedel eller ekonomiska resurser, såsom de definieras i artikel 1 d och g i förordning nr 269/2014.

119 I synnerhet påpekar tribunalen, beträffande begreppet kontroll och innehav att ett bolag kunde kvalificeras som ett ”bolag som ägs eller kontrolleras av en annan enhet”, när det befann sig i en situation där denna andra enhet kunde påverka sina val, även om det inte fanns något rättsligt band i form av äganderätt eller andel i kapitalet mellan dessa båda ekonomiska enheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 75).

120 De ovan i punkterna 118 och 119 nämnda tolkningarna motsvarar det sammanhang i vilket bestämmelserna i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, antogs. Rådets mål är nämligen att på de personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder utöva ett tryck

som ger återverkningar på de ryska myndigheterna och som, bland annat, har till syfte att öka kostnaden för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

121 Slutligen påpekar tribunalen att den omständigheten att rådet organiserade en konferens och använde en handbok avsedd för de nationella myndigheterna, i syfte att precisera de begrepp som används på området restriktiva åtgärder, inte i sig kan innebära att det föreligger en rättsosäkerhet avseende användningen av dessa begrepp.

122 Det följer således av punkterna 115–121 ovan att hänvisningen i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, till begreppen tillhörighet, ägande, innehav och kontroll av penningmedlen eller de ekonomiska resurserna gör det möjligt att på ett tillräckligt klart och tydligt sätt förstå vad dessa begrepp omfattar.

123 För det andra, vad gäller osäkerhet avseende nationella myndigheters olika praxis beträffande villkoren för rapportering, påpekar tribunalen att de uppgifter som gör det möjligt att identifiera var och en av de behöriga nationella myndigheterna finns i bilaga II till förordning nr 269/2014. Vidare utgör inte den omständigheten att sökandena var tvungna att ta kontakt med dessa nationella myndigheter för att få reda på vilken form som krävs för att rapportera till var och en av dessa myndigheter ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, särskilt eftersom sökandena inte har lagt fram någon bevisning som styrker sådana svårigheter.

124 För det tredje, beträffande den påstådda förekomsten av skillnader i den tolkning som de olika behöriga nationella myndigheterna gör av de begrepp som nämns i punkt 115 ovan, såsom den påstådda avsaknaden av skydd för rättssubjekt mot de behöriga nationella myndigheternas godtycke, i samband med de mycket korta frister som sökandena getts för att inrapportera deras penningmedel och ekonomiska resurser, underkänner tribunalen dels argumentet om alltför korta frister, av de ovan i punkt 105 nämnda skälen, dels påståendena, vilka i övrigt inte har styrkts, om tolkningsskillnaderna mellan de olika nationella myndigheterna, av de ovan i punkterna 116–122 nämnda skälen.

125 Eftersom inget av sökandenas argument kan anses styrka att det föreligger ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, underkänner tribunalen således den fjärde grunden och ogillar följaktligen talan i dess helhet.

Rättegångskostnader

126 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

127 Enligt artikel 138.1 rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen ska kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

följande:

1) **Talan ogillas.**

2) **Gennady Nikolayevich Timchenko och Elena Petrovna Timchenko ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.**

3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

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

Avkunnad vid offentlig förhandling i Luxemburg den 11 september 2024.

Underskrifter