ARREST VAN HET GERECHT (Grote kamer)

11 september 2024*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen – Bevriezing van tegoeden – Lijst van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst – Verplichting tot melding van de tegoeden of economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van verzoekers – Verplichting tot samenwerking met de bevoegde nationale autoriteit – Deelname aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de beperkende maatregelen worden omzeild – Artikel 9, leden 2 en 3, van verordening (EU) nr. 269/2014 – Beroep tot nietigverklaring – Procesbevoegdheid – Rechtstreeks geraakt – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregel met zich meebrengt – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Bevoegdheid van de Raad – Evenredigheid”

In zaak T-635/22,

Mikhail Fridman, wonende te Londen (Verenigd Koninkrijk),

Petr Aven, wonende te Virginia Water (Verenigd Koninkrijk),

German Khan, wonende te Londen,

vertegenwoordigd door T. Marembert en A. Bass, advocaten,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Van Overmeire en J. Rurarz als gemachtigden, bijgestaan door B. Maingain, advocaat,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door C. Pochet, M. Van Regemorter en L. Van den Broeck als gemachtigden,

door

* Procestaal: Frans.

Republiek Letland, vertegenwoordigd door K. Pommere en J. Davidoviča als gemachtigden,

en door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea en L. Puccio als gemachtigden,

interveniënten,

wijst

HET GERECHT (Grote kamer),

samengesteld als volgt: M. van der Woude, president, S. Papasavvas, D. Spielmann (rapporteur), M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk,. S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth en S. L. Kalėda, rechters,

griffier: H. Eriksson, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 11 januari 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met hun beroep krachtens artikel 263 VWEU verzoeken Mikhail Fridman, Petr Aven en German Khan, de verzoekers, om nietigverklaring van verordening (EU) 2022/1273 van de Raad van 21 juli 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 194, blz. 1; hierna: „bestreden verordening") voor zover deze verordening hen betreft, en richten hun verzoek dan ook meer bepaald op artikel 1, punt 4, van de bestreden verordening aangezien die bepaling wijzigingen aanbrengt in artikel 9 van verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6) door daarin verplichtingen op te nemen om tegoeden te melden en om dienaangaande samen te werken met de bevoegde autoriteiten (artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd) en de niet-naleving van deze verplichtingen aan te merken als een omzeiling van de maatregelen tot bevriezing van tegoeden (artikel 9, lid 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd) (hierna: „bestreden bepalingen").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekers zijn, wat Fridman en Khan betreft, zakenlieden met de Russische en de Israëlische nationaliteit, en wat Aven betreft, de Russische en de Letse nationaliteit.

3 De Russische Federatie heeft in maart 2014 de Autonome Republiek Krim en de stad Sebastopol geannexeerd en voert sindsdien onafgebroken destabiliserende acties uit in het oosten van Oekraïne. Tegelijkertijd zijn pro-Russische separatistische bewegingen in de regio's Donetsk en Loehansk in een gewapend conflict geraakt met de Oekraïense regering.

4 Op 17 maart 2014 heeft de Raad van de Europese Unie op de grondslag van artikel 29 VEU besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16, met rectificatie in PB L 121, blz. 60) vastgesteld. Op dezelfde datum heeft de Raad op de grondslag van artikel 215 VWEU verordening nr. 269/2014 vastgesteld. In de dagen daarna hebben de Russische strijdkrachten oorlogshandelingen verricht in geheel Oekraïne, welke handelingen tot op heden voortduren.

5 Op 21 februari 2022 heeft de president van de Russische Federatie een decreet ondertekend waarin hij de onafhankelijkheid en de soevereiniteit van de zelfverklaarde „volksrepublieken" Donetsk en Loehansk heeft erkend, en heeft hij de inzet van Russische troepen in deze gebieden bevolen.

6 Op 22 februari 2022 heeft de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna: „hoge vertegenwoordiger") namens de Europese Unie een verklaring afgelegd waarin hij deze acties veroordeelt, aangezien zij een ernstige schending van het internationale recht vormen. Hij heeft daarbij aangekondigd dat de Unie op deze meest recente schendingen door de Russische Federatie zou reageren door met spoed aanvullende beperkende maatregelen vast te stellen.

7 In deze context heeft de Raad meerdere reeksen beperkende maatregelen vastgesteld. De namen van verzoekers zijn, wat betreft Aven en Fridman, toegevoegd bij besluit (GBVB) 2022/337 van de Raad van 28 februari 2022 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 59, blz. 1) en bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/336 van de Raad van 28 februari 2022 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 58, blz. 1) en, wat betreft Khan, bij besluit (GBVB) 2022/429 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 87 I, blz. 44) en bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/427 van de Raad van 15 maart 2022 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 87 I, blz. 1), en zijn sindsdien achtereenvolgens gehandhaafd op de lijsten van personen, entiteiten en lichamen waartegen beperkende maatregelen zijn genomen, die waren opgenomen in de bijlage bij besluit 2014/145 en in bijlage I van verordening nr. 269/2014. Tegen deze beperkende maatregelen zijn bij het Gerecht beroepen tot nietigverklaring ingesteld (zaken T-301/22, Aven/Raad, T-304/22, Fridman/Raad, en T-333/22, Khan/Raad).

8 Op de datum van vaststelling van de hierboven in punt 7 vastgestelde handelingen luidde artikel 2 van verordening nr. 269/2014 als volgt:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden of economische middelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de in de lijst in bijlage I vermelde natuurlijke

personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen."

9 Artikel 9 van die verordening bepaalde dat „[h]et […] verboden [was] om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de in lid 2 bedoelde maatregelen worden omzeild".

10 Artikel 15 van de deze verordening luidde als volgt:

„1. De lidstaten stellen de regels vast betreffende de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de regels ten uitvoer worden gelegd. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld na de inwerkingtreding van de verordening in kennis van de in lid 1 bedoelde regels, en stellen haar in kennis van alle latere wijzigingen."

11 Op 3 juni 2022 heeft de Raad verordening (EU) 2022/880 tot wijziging van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 153, blz. 75) vastgesteld, onder meer met de overweging dat het passend was de bepalingen inzake nationale sancties voor inbreuken op de maatregelen van deze verordening te verduidelijken en aan te scherpen (overweging 2 van verordening 2022/880).

12 Artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, bepaalt:

„De lidstaten stellen de regels vast betreffende de sancties, met inbegrip van, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zij ten uitvoer worden gelegd. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. De lidstaten voorzien tevens in passende maatregelen voor de confiscatie van de opbrengsten van dergelijke inbreuken."

13 Op 21 juli 2022 heeft de Raad, op basis van met name artikel 29 VEU, besluit (GBVB) 2022/1272 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 193 blz. 219) vastgesteld. Bij dit besluit heeft hij extra afwijkingen ingevoerd van de bevriezing van tegoeden en het verbod op de beschikbaarstelling van tegoeden en economische middelen aan op de lijst geplaatste personen en entiteiten.

14 Op dezelfde datum is op basis van onder meer artikel 215 VWEU de bestreden verordening vastgesteld. In overweging 5 van deze verordening heet het meer bepaald:

„Met het oog op een doeltreffende en uniforme uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 en gezien de toenemende complexiteit van constructies om sancties te omzeilen, hetgeen een doeltreffende uitvoering in de weg staat, is het noodzakelijk op de lijst geplaatste personen en entiteiten met onder de jurisdictie van een lidstaat vallende activa ertoe te verplichten deze activa te rapporteren en met de bevoegde autoriteit samen te werken bij de verificatie van deze rapportage. Het is ook wenselijk de bepalingen inzake rapportageverplichtingen voor marktdeelnemers in de Unie aan te scherpen, teneinde overtreding en omzeiling van de bepalingen inzake bevriezing van tegoeden te voorkomen Het niet-naleven van deze verplichting wordt beschouwd als omzeiling van de bepalingen inzake bevriezing van tegoeden en wordt gesanctioneerd indien overeenkomstig de toepasselijke nationale voorschriften en procedures de sanctievoorwaarden zijn vervuld."

15 Bij de bestreden verordening heeft de Raad verordening nr. 269/2014 gewijzigd door in artikel 1, punten 1 tot en met 3 ervan, de in besluit 2022/1272 bedoelde afwijkingen op te nemen. Artikel 1, punt 4, van de bestreden verordening bepaalt dat artikel 9 van verordening nr. 269/2014 wordt vervangen door de volgende tekst:

„Artikel 9

1. Het is verboden om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de in artikel 2 bedoelde maatregelen worden omzeild.

2. In de lijst van bijlage I opgenomen natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen:

a) melden vóór 1 september 2022 of binnen zes weken na de datum van opname op de lijst in bijlage I als dit later is, tegoeden of economische middelen die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen en toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van hen, aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar deze tegoeden of economische middelen zich bevinden, en

b) werken met de bevoegde autoriteit samen bij de verificatie van deze informatie.

3. Niet-naleving van lid 2 wordt beschouwd als deelname, als bedoeld in lid 1, aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de in artikel 2 bedoelde maatregelen worden omzeild.

[…]”

Conclusies van partijen

16 Verzoekers verzoeken het Gerecht:

– de bestreden verordening nietig te verklaren voor zover zij op hen betrekking heeft, zoals hierboven in punt 1 is gepreciseerd;

– de Raad te verwijzen in de kosten.

17 De Raad verzoekt het Gerecht:

– het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren;

– verzoekers te verwijzen in de kosten.

18 Het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Europese Commissie verzoeken het beroep niet-ontvankelijk of, subsidiair, ongegrond te verklaren.

In rechte

Ontvankelijkheid van het beroep

19 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Commissie, stelt dat verzoekers niet rechtstreeks en individueel door de bestreden bepalingen worden geraakt. Hij betoogt namelijk dat hun namen op de litigieuze lijsten waarbij hun beperkende maatregelen zijn opgelegd zijn geplaatst bij besluit 2022/337 en uitvoeringsverordening (EU) 2022/336 wat betreft Aven en Fridman, en bij besluit 2022/429 en uitvoeringsverordening (EU) 2022/427 wat betreft Khan, wat de handelingen zijn die hen individueel en rechtstreeks raken en die het voorwerp zijn van beroepen tot nietigverklaring (zie punt 7 hierboven).

20 De Commissie voegt daaraan toe dat de bestreden verordening geen maatregel is die de verzoekers rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt. Meer bepaald vereist artikel 9, lid 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, dat elk geval afzonderlijk wordt beoordeeld en dat de sancties krachtens het nationale recht worden toegepast.

21 Het Koninkrijk België voegt hieraan toe dat de tegoeden van de verzoekers die onder de jurisdictie van de lidstaten vallen worden geacht al bevroren te zijn via de handelingen die worden bestreden in het kader van de beroepen in de zaken T-301/22, Aven/Raad, T-304/22, Fridman/Raad, en T-333/22, Khan/Raad. Verzoekers hebben dan ook geen belang bij de indiening van het onderhavige beroep, tenzij zij de tegen hen gerichte restrictieve maatregelen hebben omzeild, in de hoop dat te kunnen blijven doen middels het onderhavige beroep.

22 De Republiek Letland heeft ter terechtzitting gesteld dat de bestreden bepalingen betrekking hadden op een algemeen en abstract aangewezen categorie personen en dat verzoekers geen andere omstandigheid hadden aangevoerd die bevestigde dat zij meer werden geraakt of geïndividualiseerd door de betreden handeling dan de andere personen uit die categorie.

23 Verzoekers betwisten dat betoog.

24 Er zij aan herinnerd dat, volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU, iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en de tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn (eerste zinsdeel) of die hem rechtstreeks en individueel raken (tweede zinsdeel), alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen (derde zinsdeel).

25 De voorwaarde van directe geraaktheid staat in zowel het tweede als het derde zinsdeel van artikel 263, vierde alinea, VWEU en heeft, volgens de rechtspraak, in elk van deze zinsdelen dezelfde betekenis (zie in die zin arrest van 12 juli 2022, Nord Stream 2/Parlement en Raad, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punt 73). Volgens vaste rechtspraak is de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door de maatregel waartegen beroep wordt ingesteld slechts vervuld indien aan twee cumulatieve criteria is voldaan. Het eerste criterium behelst dat de bestreden maatregel rechtstreeks gevolgen heeft voor de rechtspositie van die persoon. Het tweede criterium houdt in dat aan degenen tot wie die maatregel is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten, omdat die uitvoering zuiver automatisch geschiedt en alleen voortvloeit uit de regelgeving van de Unie zonder dat daarvoor nadere regels hoeven te worden gesteld [zie arresten van 22 juni 2021,

Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en van 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad, T-715/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 65].

26 Bovendien moeten, volgens vaste rechtspraak van het Hof, de woorden „die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen" in de zin van artikel 263, vierde alinea, derde zinsdeel, VWEU, worden uitgelegd in het licht van het doel van deze bepaling, die, zoals uit de ontstaansgeschiedenis ervan blijkt, beoogt te vermijden dat een particulier gedwongen is om het recht te schenden om toegang tot de rechter te krijgen. Wanneer een regelgevingshandeling rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon, zonder dat daarvoor enige uitvoeringsmaatregel vereist is, loopt deze het risico verstoken te blijven van een effectieve rechterlijke bescherming indien hij niet rechtstreeks beroep zou kunnen instellen bij de rechter van de Unie om de onrechtmatigheid van deze regelgevingshandeling te betwisten. Bij ontbreken van uitvoeringsmaatregelen zou een natuurlijke persoon of een rechtspersoon immers, ook al zou hij door de betrokken handeling rechtstreeks worden geraakt, de bepalingen ervan eerst moeten schenden voordat hij deze handeling door de rechter zou kunnen laten toetsen, door de onrechtmatigheid ervan aan te voeren in het kader van de procedures die voor de nationale rechterlijke instanties tegen hem zouden worden ingesteld (arresten van 19 december 2013, Telefónica/Commissie, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 27, en 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 58). Het Hof heeft overigens bij herhaling geoordeeld dat voor de vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt, de positie van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van artikel 263, vierde alinea, derde zinsdeel, VWEU in de beschouwing moet worden betrokken (zie arrest van 6 november 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Commissie, Commissie/Scuola Elementare Maria Montessori en Commissie/Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 In casu hebben de bestreden handelingen een regelgevend karakter in de zin van artikel 263, vierde alinea, laatste zinsdeel, VWEU, aangezien zij een algemene strekking hebben en zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 215 VWEU, overeenkomstig de niet-wetgevingsprocedure waarin die bepaling voorziet [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 92].

28 Bovendien hebben de bestreden bepalingen betrekking op natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die zijn opgenomen in de lijst in bijlage I bij verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd.

29 Toen verzoekers hun beroepen instelden, stonden hun namen in deze bijlage I sinds 28 februari 2022 wat betreft Aven en Fridman en sinds 15 maart 2022 wat betreft Khan (zie punt 7 hierboven).

30 Verzoekers zijn dan ook sinds 21 juli 2022, de datum van inwerkingtreding van de bestreden verordening, gehouden aan de verplichtingen die ter discussie staan, namelijk – ingevolge artikel 9 van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd – de verplichting om vóór 1 september 2022 hun tegoeden of economische middelen te melden en de verplichting om met de bevoegde autoriteiten samen te werken. Daarenboven wordt de niet-naleving van deze

verplichtingen ingevolge artikel 9, lid 3, van deze verordening beschouwd als deelname aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de beperkende maatregelen ter bevriezing van tegoeden worden omzeild.

31 Zo moet worden vastgesteld dat de bestreden handelingen verzoekers rechtstreeks raken, omdat zij rechtstreeks gevolgen hebben voor hun rechtspositie. De meldings- en de samenwerkingsverplichtingen, alsmede de gevolgen van de niet-naleving ervan, gelden voor verzoekers als personen wier namen op het moment van de inwerkingtreding van deze bepalingen waren opgenomen in de lijst in bijlage I bij verordening nr. 269/2014. Ook hoeven voor de toepassing van deze bepalingen ten aanzien van verzoekers geen uitvoeringsmaatregelen te worden vastgesteld op het niveau van de Unie of dat van de lidstaten, hetgeen de Raad ter terechtzitting heeft toegegeven, en laat deze toepassing de adressaten die met de uitvoering ervan zijn belast geen enkele beoordelingsbevoegdheid, zodat zij de rechtspositie van verzoekers zuiver automatisch raken.

32 Hieruit volgt dat de bestreden handelingen regelgevingshandelingen vormen die verzoekers rechtstreeks raken en geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen in de zin van de toepasselijke rechtspraak.

33 De verwijzing van de Raad naar het arrest van 28 januari 2016, Azarov/Raad (T-332/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:48, punten 59 en 60), en de in dat arrest gekozen oplossing van niet-ontvankelijkheid wegen het ontbreken van rechtstreekse geraaktheid van de verzoeker, doen niet aan deze vaststelling af. In dat arrest was het beroep namelijk hoofdzakelijk gericht tegen handelingen die wijzigingen aanbrachten in de aanwijzingscriteria voor de bevriezing van tegoeden van de personen die verantwoordelijk waren voor het verduisteren van tegoeden van de Oekraïense Staat. Dit beroep is niet-ontvankelijk verklaard voor zover het tegen deze handelingen was gericht, aangezien deze handelingen in essentie slechts rechtsgevolgen hadden ten aanzien van algemeen en abstract bedoelde categorieën personen en de verzoeker in die zaak individueel noch rechtstreeks raakten.

34 In het onderhavige geval daarentegen, brengen de bestreden bepalingen rechtstreeks en onmiddellijk gevolgen teweeg in de rechtspositie van verzoekers, zonder dat uitvoeringsmaatregelen hoeven te worden vastgesteld door de autoriteiten die deze verplichtingen moeten toepassen. Verzoekers lopen dus het risico verstoken te blijven van effectieve rechterlijke bescherming indien zij geen beroep zouden kunnen instellen bij de rechter van de Unie om de rechtmatigheid van deze bepalingen te betwisten.

35 Bijgevolg hebben verzoekers procesbevoegdheid om beroep tot nietigverklaring van de bestreden bepalingen in te stellen.

36 Het Koninkrijk België betoogt dat verzoekers geen belang hebben bij de indiening van het onderhavige beroep, aangezien hun tegoeden worden geacht reeds te zijn bevroren, tenzij zij de tegen hen gerichte restrictieve maatregelen hebben omzeild, in de hoop dat te kunnen blijven doen middels het onderhavige beroep.

37 Er zij aan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring dat worden ingesteld door een natuurlijke of rechtspersoon is onderworpen aan de voorwaarde dat deze persoon belang heeft bij de nietigverklaring van de bestreden handeling. Een dergelijk belang veronderstelt dat de nietigverklaring van die handeling op zichzelf rechtsgevolgen kan hebben en dat de uitkomst van het beroep dus een voordeel kan opleveren

voor de verzoeker (zie in die zin arrest van 27 februari 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commissie, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en beschikking van 18 januari 2023, Seifert/Raad, T-166/22, niet gepubliceerd, EU:T:2023:13, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het procesbelang van een verzoekende partij moet een verkregen en daadwerkelijk belang zijn en mag geen toekomstige en hypothetische situatie betreffen (zie arrest van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 In het onderhavige geval behouden verzoekers, ongeacht of zij of anderen al dan niet de betrokken tegoeden of economische middelen hebben gemeld of bevroren en, in voorkomend geval, met de bevoegde autoriteiten hebben samengewerkt, of dat deze tegoeden of economische middelen al dan niet zijn bevroren, belang bij de nietigverklaring van de bestreden bepalingen, die aan hen melding- en samenwerkingsverplichtingen opleggen waarvan de niet-naleving voor hen ernstige consequenties kan hebben. Het procesbelang valt namelijk niet weg op de grond dat de verzoekende partij de door haar betwiste verplichtingen is nagekomen (zie in die zin arresten van 19 september 1985, Hoogovens Groep/Commissie, 172/83 en 226/83, EU:C:1985:355, punt 19, en 15 december 1999, Kesko/Commissie, T-22/97, EU:T:1999:327, punten 55-65), en zelfs niet op de grond dat deze verplichtingen zijn nagekomen door een derde (zie in die zin arrest van 6 maart 1979, Simmenthal/Commissie, 92/78, EU:C:1979:53, punt 32). Bijgevolg blijft het procesbelang van verzoekers vaststaan zonder dat zij hoeven aan te tonen dat zij, zoals het argument van het Koninkrijk België zou impliceren, hun verplichtingen hebben geschonden. Dientengevolge moet het argument van het Koninkrijk België worden afgewezen.

39 Daarenboven staat vast dat de nakoming van de meldingsverplichting niet meebrengt dat alle door de bestreden bepalingen vastgestelde verplichtingen wegvallen. Artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014 verplicht immers personen om, zodra zij de tegoeden of economische middelen die hun eigendom zijn, in hun bezit zijn of onder hun zeggenschap staan bij de bevoegde nationale autoriteit hebben gemeld, met deze nationale autoriteit samen te werken bij de verificatie van deze informatie. Hieruit volgt dat verzoekers een reëel en daadwerkelijk procesbelang behouden ten aanzien van het bepaalde in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd.

40 Ook is de in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, bedoelde kwalificatie van deelname aan het omzeilen van beperkende maatregelen onlosmakelijk verbonden met de verplichtingen als bedoeld in artikel 9, lid 2, van deze verordening, zodat verzoekers aantoonbaar een reëel en daadwerkelijk procesbelang hebben om tegen deze bepalingen op te komen.

41 Het argument van het Koninkrijk België dat verzoekers geen belang hebben bij het indienen van het onderhavige beroep, moet dan ook worden afgewezen.

42 Uit een en ander volgt dat het beroep ontvankelijk is.

Ten gronde

43 Verzoekers voeren twee middelen aan, het eerste ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van artikel 215 VWEU, alsook aan schending van de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid, en het tweede ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van de artikelen 4, 5, 25 en 40 VEU, alsook van de artikelen 3, 4, 82, 83 en 215 VWEU, op grond dat de Raad zich heeft opgeworpen als strafwetgever.

Eerste middel: ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van artikel 215 VWEU, alsook schending van de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid

44 Verzoekers stellen kort gezegd dat, zelfs al zijn de bewoordingen van artikel 215 VWEU niet beperkend, deze toch strikt moeten worden uitgelegd en dat de Raad op basis van deze bepaling geen positieve verplichtingen kan opleggen aan degenen aan wie een sanctie is opgelegd. De verplichting om de samenstelling van hun vermogen te onthullen is een vorm van sanctie en geen „beperkende maatregel" in de zin van artikel 215 VWEU. Zelfs al zou de Raad positieve verplichtingen mogen opleggen, de betrokken meldings- en samenwerkingsverplichtingen strekken bovendien verder dan zijn bevoegdheid ratione materiae.

45 Daarenboven stellen zij dat de betrokken verplichtingen een inbreuk vormen op het privéleven alsook buitensporig en onzeker zijn, aangezien zij berusten op vage en niet nader gedefinieerde termen. Ook hebben zij een extraterritoriale omvang.

46 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Commissie, betwist dit betoog.

47 Er zij aan herinnerd dat het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) volgens artikel 24, lid 1, VEU is onderworpen aan specifieke regels en procedures en „wordt bepaald en uitgevoerd door de Europese Raad en door de Raad, die besluiten met eenparigheid van stemmen, tenzij in de Verdragen anders wordt bepaald". Daarenboven wordt dit beleid uitgevoerd door de hoge vertegenwoordiger en door de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen. Ingevolge artikel 29 VEU stelt de Raad „besluiten vast waarin de aanpak van de Unie wordt bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard".

48 De beperkende maatregelen worden, in het kader van het GBVB, vastgesteld bij een besluit van de Raad dat met eenparigheid van stemmen wordt genomen op de grondslag van artikel 29 VEU, en worden, in het kader van het VWEU, uitgevoerd middels een verordening die ingevolge artikel 215 VWEU, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt vastgesteld door de Raad. Ten eerste is artikel 215 VWEU gericht op de vaststelling door de Raad van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor de verbreking of de gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, bij een besluit dat overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het VEU wordt vastgesteld. Ten tweede kan de Raad, volgens artikel 215, lid 2, VWEU, volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vaststellen wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het VEU vastgesteld besluit daarin voorziet.

49 Volgens de rechtspraak volgt uit de artikelen 24 en 29 VEU dat de Raad als algemene regel bevoegd is om met eenparigheid van stemmen het voorwerp te bepalen van de beperkende maatregelen die de Unie op het gebied van het GBVB vaststelt. Gezien de brede strekking van de doelstellingen van het GBVB zoals verwoord in artikel 3, lid 5, en artikel 21 VEU alsmede in de specifieke bepalingen inzake het GBVB, waaronder de artikelen 23 en 24 VEU, beschikt de Raad bij de bepaling van dit voorwerp over een ruime beoordelingsmarge (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 88).

50 Artikel 215 VWEU, dat een brug slaat tussen de doelstellingen van het VEU op het gebied van het GBVB en de handelingen van de Unie waarbij onder het VWEU vallende economische maatregelen worden opgelegd (zie in die zin arrest van 19 juli 2012, Parlement/Raad, C-130/10,

EU:C:2012:472, punt 59), verleent de Raad de bevoegdheid om, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen verordeningen vast te stellen om gevolg te geven aan beperkende maatregelen wanneer deze onder de werkingssfeer van het VWEU vallen en met name om de uniforme uitvoering daarvan in alle lidstaten te garanderen (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 89).

51 Zo bepalen de op grond van artikel 29 VEU vastgestelde besluiten het standpunt van de Unie dat met betrekking tot de vast te stellen beperkende maatregelen moet worden ingenomen, terwijl de verordeningen die worden vastgesteld op basis van artikel 215 VWEU, gelet op de doelstellingen en de inhoud ervan, verband houden met die besluiten en het instrument vormen om hieraan op de schaal van de Unie gevolg te geven (zie in die zin arresten van 19 juli 2012, Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punten 72 en 76, en 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 90).

52 In casu zijn de bestreden bepalingen vastgesteld op de grondslag van artikel 215 VWEU en meer bepaald van artikel 215, lid 2, VWEU, zoals overigens door de hoofdpartijen wordt erkend.

53 Er zij aan herinnerd dat de bestreden bepalingen, volgens overweging 5 van de bestreden verordening, zijn vastgesteld ter ondervanging van „de toenemende complexiteit van constructies om sancties te omzeilen, hetgeen een doeltreffende uitvoering [van de beperkende maatregelen] in de weg staat”. De Raad heeft, met het oog op een doeltreffende en uniforme uitvoering van deze verordening, dan ook benadrukt dat het noodzakelijk was om „op de lijst geplaatste personen en entiteiten met onder de jurisdictie van een lidstaat vallende activa ertoe te verplichten deze activa te rapporteren en met de bevoegde autoriteit samen te werken bij de verificatie van deze rapportage”.

54 In dat verband heeft de Raad benadrukt dat, in vergelijking met de regels betreffende restrictieve maatregelen die worden toegepast in het licht van de situatie die in andere landen bestaat, het aantal personen tegen wie de beperkende maatregelen zijn ingesteld in het kader van de regels inzake de situatie in Oekraïne nog nooit zo groot is geweest, en voorts dat deze restrictieve maatregelen zijn omzeild of zelfs geschonden om te voorkomen dat zij daadwerkelijk werden toegepast. Zoals uit de debatten ter terechtzitting naar voren komt, werd de vaststelling van de betrokken verplichtingen bovendien ook gemotiveerd door de omstandigheid dat eerder maar weinig lidstaten nationale bepalingen houdende dergelijke verplichtingen, met name de meldingsverplichting, hadden vastgesteld.

55 Hieruit volgt dat de bestreden bepalingen, in casu, zijn ingesteld om de uniforme toepassing van verordening nr. 269/2014 op het grondgebied van de Unie te waarborgen en de strategieën ter omzeiling van de beperkende maatregelen, die met name mogelijk zijn door het gebruik van ingewikkelde juridische en financiële constructies, te dwarsbomen.

56 Daarmee vormen zij dus geen restrictieve maatregelen als zodanig, maar maatregelen die samenhangen met besluit 2014/145, aangezien zij er, op de schaal van de Unie, voor kunnen zorgen dat de bij dit besluit voorziene restrictieve maatregelen doelmatig en uniform worden toegepast.

57 Hieruit volgt dat de Raad de bestreden bepalingen terecht op grond van artikel 215 VWEU heeft vastgesteld.

58 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door de argumenten van verzoekers.

59 In de eerste plaats stellen verzoekers dat de Raad geen positieve verplichtingen kan opleggen aan de personen aan wie sancties zijn opgelegd krachtens artikel 215 VWEU.

60 Ofschoon de Raad, zoals verzoekers benadrukken, op het gebied van het GBVB niet alle vrijheid heeft om de maatregelen uit te vaardigen die hij wenst, is artikel 215 VWEU echter niet limitatief, zoals verzoekers erkennen. Het feit dat in artikel 215, lid 2, VWEU alleen beperkende maatregelen worden genoemd, heeft evenwel niet tot gevolg dat de bij die bepaling bedoelde maatregelen worden beperkt tot verplichtingen om iets niet te doen. Zoals hierboven in punt 50 in herinnering is geroepen, heeft die bepaling tot doel de Raad in staat te stellen om een op het gebied van het GBVB vastgesteld besluit uit te voeren, teneinde te waarborgen dat dit besluit uniform in alle lidstaten wordt toegepast. Hoewel beperkende maatregelen in beginsel de vorm aannemen van maatregelen waarbij een verbod of een beperking wordt opgelegd, kan de uitvoering ervan niettemin verplichtingen inhouden om iets te doen, zoals de maatregelen in casu, die niet uit principe kunnen worden uitgesloten om de enkele reden dat het om positieve verplichtingen gaat.

61 In de tweede plaats kan de bewering van verzoekers dat de bestreden bepalingen, in het bijzonder de verplichting om te onthullen hoe hun vermogen is samengesteld, een vorm van sanctie en geen restrictieve maatregel zijn, niet slagen.

62 Uit de bovenstaande punten 52 tot en met 57 komt namelijk naar voren dat de bestreden bepalingen een verplichting tot melding van tegoeden of economische middelen en een verplichting tot samenwerking opleggen, die geen sancties vormen, maar maatregelen die tot doel hebben de restrictieve maatregelen tot bevriezing van tegoeden toe te passen. Voorts worden bij deze bepalingen op zich geen sancties ingesteld. Zoals verzoekers benadrukken, bepaalt lid 3 van artikel 9 van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, inderdaad dat de niet-naleving van deze meldings- en samenwerkingsverplichtingen wordt beschouwd als deelname aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de maatregelen tot bevriezing van tegoeden worden omzeild, welke deelname zelf is verboden krachtens lid 1 van dat artikel 9. Deze bepaling geeft echter een juridische kwalificatie van de niet-naleving van deze verplichtingen, zonder zozeer een sanctie in te stellen.

63 Hieruit volgt dat het argument van verzoekers dat de bestreden bepalingen een soort van sanctie vormen, moet worden afgewezen.

64 In de derde plaats zijn, zoals verzoekers opmerken, deze verplichtingen nieuw voor hen, zoals ter terechtzitting ter sprake is gekomen.

65 Artikel 215, lid 2, VWEU stelt de Raad evenwel toe om dergelijke positieve, voor hen zelfs nieuwe verplichtingen vast te stellen wanneer deze verplichtingen in verband staan met de restrictieve maatregelen die tot hen gericht zijn, aangezien zij aan dergelijke maatregelen uitwerking kunnen geven in alle lidstaten met het doel te garanderen dat zij doelmatig en uniform worden toegepast in een situatie die, zoals in casu, wordt gekenmerkt door een toenemende complexiteit van constructies die de personen en entiteiten tegen wie deze restrictieve maatregelen zijn gericht in staat stellen om aan de sancties te ontsnappen.

66 Uit een en ander volgt dat de bestreden bepalingen geen sancties vormen, maar maatregelen die zorgen voor de uitvoering van restrictieve maatregelen, die terecht zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 215, lid 2, VWEU. Verzoekers stellen dus onterecht dat de Raad ratione materiae niet bevoegd is om op de grondslag van deze bepaling de aan de orde zijnde verplichtingen vast te stellen.

67 In de vierde plaats betogen verzoekers dat de betrokken meldings- en samenwerkingsverplichtingen een inbreuk vormen op het privéleven, waarvan het vermogen een essentieel bestanddeel vormt, en buitensporig zijn omdat zij „het enkele vermogen van de gesanctioneerde personen overschrijden". Zij betogen ook dat de doelstelling om de doeltreffendheid van de restrictieve maatregelen te waarborgen geen rechtvaardiging kan vormen voor het opleggen van dergelijke verplichtingen aan de personen tegen wie deze maatregelen zijn gericht.

68 Er moet aan worden herinnerd dat de door verzoeker ingeroepen grondrechten geen absolute gelding hebben en de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan die doelstellingen van algemeen belang en gelet op het nagestreefde doel niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 148, en 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 220).

69 Om in overeenstemming met het Unierecht te zijn moet een aantasting van de betrokken grondrechten bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van de betrokken vrijheid eerbiedigen, een als zodanig door het Unierecht erkende doelstelling van algemeen belang nastreven en mag zij niet onevenredig zijn (zie in die zin arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punten 145 en 222 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

70 In casu zijn, in de eerste plaats, de betrokken verplichtingen „bij wet gesteld", aangezien zij zijn genoemd in de bestreden verordening, die een duidelijke rechtsgrondslag heeft in het Unierecht, te weten artikel 215 VWEU, en voldoende voorspelbaar is.

71 In de tweede plaats worden de betrokken verplichtingen, die beperkt zijn tot de tegoeden of economische middelen die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen, aan verzoekers opgelegd omdat hun namen zijn opgenomen in bijlage I bij verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, en zij daarmee zijn onderworpen aan maatregelen ter bevriezing van tegoeden. Daar de opneming van hun naam in deze bijlage een tijdelijke, omkeerbare en constant gecontroleerde maatregel is, zijn ook de betrokken verplichtingen, die verbonden zijn aan deze opneming, zelf tijdelijk en omkeerbaar van aard. Derhalve moet worden geoordeeld dat deze verplichtingen niet afdoen aan de wezenlijke inhoud van het aangevoerde recht op een privéleven.

72 In de derde plaats hebben de restrictieve maatregelen als doelstelling de kosten te laten stijgen van het optreden waarmee de Russische Federatie beoogt de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen, een vreedzame oplossing van de crisis te bevorderen en de vrede en internationale veiligheid in stand te houden, overeenkomstig de in artikel 21 VEU genoemde doelstellingen van het externe optreden van de Unie. In deze context hebben de betrokken verplichtingen tot doel de tegoeden en economische middelen te identificeren die eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen en entiteiten die onderworpen zijn aan restrictieve maatregelen, en daardoor deze maatregelen

doelmatig en uniform ten uitvoer te leggen, hetgeen een doelstelling vormt die aansluit op de meer algemene doelstelling van de restrictieve maatregelen. Het belang van de daarmee nagestreefde doelstellingen kan de negatieve gevolgen in verband met de inmenging in het door verzoekers aangevoerde recht op een privéleven rechtvaardigen.

73 In de vierde plaats moet met betrekking tot de vraag of de betrokken verplichtingen passend en noodzakelijk zijn, worden opgemerkt dat, zoals de Raad en het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Commissie doen, de nieuwe voorwaarden voor de uitvoering van de restrictieve maatregelen zijn gerechtvaardigd door de noodzaak ervoor te zorgen dat de restrictieve maatregelen met betrekking tot Oekraïne doelmatig zijn en uniform worden toegepast, met name gelet op het aantal gevallen waarin de restrictieve maatregelen door de instelling van steeds complexere systemen worden omzeild. De Raad noemt in dat verband de talloze manieren van omzeiling, door tegoeden te verbergen via familieleden, brievenbusmaatschappijen of stromannen. De Commissie wijst tevens op de ernst van de situatie in Oekraïne, de ongekende risico's voor de veiligheid van de Unie en haar lidstaten en het feit dat de regeling van restrictieve maatregelen tegen de Russische Federatie een omvang heeft aangenomen die nog geen enkele regeling heeft gehad, gelet op het aantal personen en entiteiten waarop de maatregelen tot bevriezing van tegoeden zijn gericht, en op de steeds complexer wordende juridische en financiële constructies waarmee deze tegoeden en economische middelen in bezit zijn of onder zeggenschap staan, waardoor het voor de bevoegde nationale autoriteiten bijzonder moeilijk wordt om deze te identificeren. Daarenboven hebben verzoekers niet aangetoond dat er andere en minder hinderlijke maatregelen mogelijk zijn waarmee de nagestreefde doelstellingen even doeltreffend hadden kunnen worden bereikt. De betrokken meldings- en samenwerkingsverplichtingen blijken dus, net als de uitvoering, zowel geschikt als noodzakelijk voor de bevriezing van tegoeden.

74 Meer in het bijzonder wat de evenredigheid van de betrokken verplichtingen betreft, blijkt uit een afweging van de belangen die in het spel zijn dat de ernstige nadelen die daaruit voor verzoekers voortvloeien evenwel niet onevenredig zijn aan de in punt 72 hierboven in herinnering gebrachte doelstellingen van algemeen belang. Gelet op het fundamentele belang van deze doelstellingen die met de beperkende maatregelen worden nagestreefd en op het feit dat de litigieuze verplichtingen ervoor kunnen zorgen dat die maatregelen doeltreffend en uniform worden uitgevoerd, kan de gestelde aantasting van het privéleven van verzoekers namelijk niet als onevenredig worden beschouwd.

75 Hieruit volgt dat verzoekers' argumenten betreffende de onevenredigheid van de betrokken verplichtingen, met name gelet op hun privéleven, niet kunnen slagen.

76 Wat ten slotte verzoekers' stelling betreft dat de betwiste verplichtingen buitensporig zijn omdat zij het enkele vermogen van de gesanctioneerde personen overschrijden, moet worden vastgesteld dat deze stelling niet verder is onderbouwd en dus moet worden afgewezen.

77 In de vijfde plaats betogen verzoekers dat de betwiste verplichtingen het rechtszekerheidsbeginsel schenden op grond dat zij berusten op vage en niet nader gedefinieerde termen, met name wat de strekking van het begrip „zeggenschap" betreft.

78 Er zij aan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat de Uniewetgeving duidelijk en nauwkeurig is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor allen die erdoor worden geraakt (arrest van 5 maart 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Raad, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punt 93; zie in die zin arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 42).

79 In casu moeten de aan bevriezing van tegoeden onderworpen personen volgens artikel 9, lid 2, onder a), van verordening nr. 269/2014 „tegoeden of economische middelen die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen en toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van hen, [melden] aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar deze tegoeden of economische middelen zich bevinden".

80 Het gebruik van de begrippen „toebehoren aan", „eigendom", „bezit" en „zeggenschap" in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, blijkt niet te lijden aan een zodanige ambiguïteit dat eventuele twijfels over de draagwijdte of de betekenis van deze begrippen daardoor niet met voldoende zekerheid kunnen worden weggenomen bij de personen tegen wie bevriezingsmaatregelen zijn gericht. In dit verband is met betrekking tot ondernemingen en in de specifieke context van de beperkende maatregelen reeds geoordeeld dat een onderneming kan worden aangemerkt als een „onderneming die eigendom is of onder zeggenschap staat van een andere entiteit" indien zij zich in een situatie bevindt waarin deze andere entiteit in staat is haar keuzen te beïnvloeden, zelfs wanneer er tussen beide economische entiteiten geen juridische band of band in de vorm van eigendom of deelneming in het kapitaal bestaat (zie in die zin arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 75).

81 Hieruit volgt dat de verwijzing in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, naar de begrippen „toebehoren aan", „eigendom" van, „bezit" van en „zeggenschap" over tegoeden of economische middelen op voldoende duidelijke en begrijpelijke wijze tot uitdrukking brengt wat onder dergelijke begrippen valt, zodat de bedoelde personen aan de meldingsverplichting kunnen voldoen.

82 In de zesde plaats stellen verzoekers dat de betrokken verplichtingen een extraterritoriale draagwijdte hebben, aangezien een persoon op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn en die zich buiten de Unie bevindt, kan worden vervolgd indien hij niet antwoordt op een vraag van een nationale autoriteit.

83 Er zij aan herinnerd dat verzoekers volgens artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, verplicht zijn om hun tegoeden of economische middelen die onder de jurisdictie van een lidstaat vallen, te melden bij de bevoegde autoriteit van de lidstaat waar die tegoeden of economische middelen zich bevinden, en om met die autoriteit samen te werken om de informatie te verifiëren. Hieruit volgt dat die verplichtingen niet gelden voor de activa die niet onder de jurisdictie van een lidstaat vallen. Daarenboven zijn de maatregelen, wat betreft personen die zich buiten de Unie bevinden, alleen gericht op hun tegoeden op het grondgebied van de Unie, hetgeen een voldoende band met de Unie vormt. Bijgevolg moet het argument inzake de extraterritoriale draagwijdte van de betrokken verplichtingen worden afgewezen.

84 Uit een en ander volgt dat de betrokken verplichtingen niet kunnen worden aangemerkt als beperkende maatregelen, maar als maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat de beperkende maatregelen op verzoekers worden toegepast. Gelet op de context en het doel om de doeltreffendheid van die maatregelen te waarborgen, heeft de Raad door het vaststellen van de bestreden bepalingen dus noch de omvang van zijn bevoegdheid ratione materiae, noch het evenredigheidsbeginsel noch het rechtszekerheidsbeginsel geschonden.

85 Hieruit volgt dat het eerste middel ongegrond moet worden verklaard.

Tweede middel: ontbreken van een rechtsgrondslag en schending van de artikelen 4, 5, 25 en 40 VEU en van de artikelen 3, 4, 82, 83 en 215 VWEU, op grond dat de Raad zich heeft opgeworpen als strafwetgever

86 Vooraf zij opgemerkt dat in de tekst van het tweede middel staat dat een rechtsgrondslag voor de bestreden bepalingen ontbreekt. Uit het onderzoek van het eerste middel volgt echter dat de relevante rechtsgrondslag voor de in casu bestreden bepalingen wordt gevormd door artikel 215 VWEU. Bijgevolg moet dit betoog inzake het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de bestreden bepalingen worden afgewezen.

87 Wat het overige deel van het tweede middel betreft, stellen verzoekers dat er verschillende bepalingen van het VEU en het VWEU zijn geschonden. De kern van hun betoog heeft echter tot doel aan te tonen dat de Raad zich, door het vaststellen van de bestreden bepalingen terwijl hij wist dat 25 van de 27 lidstaten het omzeilen van sancties strafbaar hadden gesteld, heeft opgeworpen als strafwetgever, hoewel deze bevoegdheid toekomt aan de lidstaten.

88 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Commissie, betwist dit betoog.

89 Er zij aan herinnerd dat het wat betreft handelingen die op grond van een bepaling inzake het GBVB zijn vastgesteld, aan de Unierechter is om er, met name krachtens artikel 40 VEU en artikel 275, tweede alinea, eerste zinsdeel, VWEU, op toe te zien dat de uitvoering van dit beleid geen gevolgen heeft voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden waarover de Unie krachtens het VWEU beschikt (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

90 In casu voert artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, de betrokken meldings- en samenwerkingsverplichtingen in. Artikel 9, lid 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, bepaalt dat niet-naleving van die verplichtingen wordt beschouwd als deelname aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de beperkende maatregelen worden omzeild. Die bepaling verwijst in dit verband naar artikel 9, lid 1, van deze verordening, dat voorziet in het verbod om bewust en opzettelijk deel te nemen aan dergelijke ontwijkingsactiviteiten.

91 Deze bepalingen kunnen niet worden geacht te voorzien in strafrechtelijke bepalingen, zelfs niet wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat, zoals verzoekers benadrukken, de meerderheid van de lidstaten ten tijde van de vaststelling van de bestreden verordening de omzeiling van de beperkende maatregelen strafbaar stelde.

92 In dit verband benadrukken verzoekers dat de Raad, zoals blijkt uit het voorstel van de Commissie van 25 mei 2022 voor een besluit van de Raad betreffende de toevoeging van schending van beperkende maatregelen van de Unie aan de in artikel 83, lid 1, VWEU genoemde vormen van criminaliteit [COM (2022) 247 final], zich ervan bewust was dat de omzeiling van sancties in alle lidstaten, met uitzondering van twee ervan, strafrechtelijk werd gesanctioneerd. Uit deze omstandigheid kan echter niet worden afgeleid dat de Raad met de vaststelling van de bestreden bepalingen de lidstaten heeft gedwongen de omzeiling van de bevriezing van tegoeden strafrechtelijk te bestraffen. Het feit dat – in de lidstaten die de omzeiling van beperkende maatregelen reeds strafbaar hadden gesteld – de sancties die worden opgelegd in geval van

niet-naleving van de twee betrokken verplichtingen logischerwijs ook strafrechtelijk zijn, vloeit immers niet voort uit de bestreden bepalingen, maar uit de keuze van de lidstaten op het gebied van sancties.

93 Het argument dat de Raad met de vaststelling van de bestreden bepalingen verplichtingen heeft vastgesteld die verband houden met het strafrecht op het niveau van de Unie en dat hij zich aldus heeft verheven tot strafwetgever, moet derhalve worden afgewezen.

94 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door een lezing van artikel 9 van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, juncto artikel 15 van deze verordening. Uit artikel 15, lid 1, van deze verordening volgt namelijk dat het de lidstaten zijn die de regels betreffende de sancties vaststellen die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat die regels ten uitvoer worden gelegd. Hieruit volgt dat in geval van niet-nakoming van de betrokken verplichtingen, die wordt gekwalificeerd als omzeiling van de beperkende maatregelen, de vaststelling van de regels betreffende de sancties, „met inbegrip van, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties" (artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd), tot de bevoegdheid van de lidstaten blijft behoren. Bovendien hangt de aan de lidstaten opgelegde verplichting tot vaststelling van de regeling voor sancties in geval van niet-nakoming van die verplichtingen, wegens de doelstellingen en de inhoud ervan, samen met besluit 2014/145, aangezien zij tot doel heeft ervoor te zorgen dat de bij dat besluit vastgestelde beperkende maatregelen uniform worden toegepast. Voorts laat artikel 15 van die verordening de nationale autoriteiten elke vrijheid om te bepalen of de aan inbreuken op die verordening verbonden sanctie al dan niet strafrechtelijk van aard is.

95 Tot slot wordt aan deze constatering niet meer afgedaan door de vaststelling, op 28 november 2022, van besluit (EU) 2022/2332 van de Raad betreffende het aanmerken van de schending van beperkende maatregelen van de Unie als een vorm van criminaliteit die voldoet aan de in artikel 83, lid 1, [VWEU] genoemde criteria (PB 2022, L 308, blz. 18), of door de vaststelling door de Commissie, op 2 december 2022, van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie [COM (2022) 684 final def.]. Afgezien van het feit dat dit besluit en dit voorstel op 21 juli 2022, de datum waarop de bestreden bepalingen zijn vastgesteld, nog niet waren vastgesteld, moet worden opgemerkt dat deze wetgevende benadering, die de harmonisatie van het strafrecht van de lidstaten beoogt, juist verschilt van die van de in casu bestreden verordening – gebaseerd op artikel 215, lid 2, VWEU – die slechts beoogt de doeltreffende en uniforme uitvoering van verordening nr. 269/2014 te verzekeren. Anders dan een op grond van artikel 83, lid 1, VWEU vastgestelde richtlijn tot vaststelling van strafbare feiten en strafrechtelijke sancties in geval van omzeiling van beperkende maatregelen, die voor de lidstaten waarvoor zij bestemd is verbindend is ten aanzien van het in strafzaken te bereiken resultaat, laat de sanctieregeling van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, de lidstaten immers een vrije keuze om te bepalen of de sancties die moeten worden vastgesteld bij schending van het verbod van omzeiling van de beperkende maatregelen, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk van aard zijn.

96 Aangezien de litigieuze verplichtingen niet onder het strafrecht vallen, kan de Raad dus niet worden verweten artikel 83 VWEU te hebben geschonden, zodat de Raad, anders dan verzoekers stellen, artikel 40 VEU evenmin heeft geschonden.

97 Gelet op een en ander moet het tweede middel worden afgewezen, zodat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

98 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Raad.

99 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten. Bijgevolg dragen het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Commissie hun eigen kosten.

HET GERECHT (Grote kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) **Het beroep wordt verworpen.**

2) **Mikhail Fridman, Petr Aven en German Khan dragen hun eigen kosten en die van de Raad van de Europese Unie.**

3) **Het Koninkrijk België, de Republiek Letland en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

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

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 september 2024.

ondertekeningen