HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Marea Cameră)

11 septembrie 2024*

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei – Înghețarea fondurilor – Lista persoanelor, a entităților și a organismelor cărora li se aplică înghețarea fondurilor și a resurselor economice – Înscrierea numelui reclamanților pe listă – Obligația de raportare a fondurilor sau a resurselor economice care aparțin reclamanților, se află în proprietatea lor, sunt deținute de aceștia sau se află sub controlul lor – Obligația de cooperare cu autoritatea națională competentă – Participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor restrictive – Articolul 9 alineatele (2) și (3) din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 – Acțiune în anulare – Calitate procesuală activă – Afectare directă – Act normativ care nu presupune măsuri de executare – Interesul de a acționa – Admisibilitate – Competența Consiliului – Proporționalitate”

În cauza T-635/22,

Mikhail Fridman, cu domiciliul în Londra (Regatul Unit),

Petr Aven, cu domiciliul în Virginia Water (Regatul Unit),

German Khan, cu domiciliul în Londra,

reprezentați de T. Marembert și A. Bass, avocați,

reclamanți,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de S. Van Overmeire și J. Rurarz, în calitate de agenți, asistați de B. Maingain, avocat,

pârât,

susținut de

Regatul Belgiei, reprezentat de C. Pochet, M. Van Regemorter și L. Van den Broeck, în calitate de agenți,

de

* Limba de procedură: italiana.

Republica Letonia, reprezentată de K. Pommere și J. Davidoviča, în calitate de agenți,

și de

Comisia Europeană, reprezentată de H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea și L. Puccio, în calitate de agenți,

interveniente,

TRIBUNALUL (Marea Cameră),

compus din domnii M. van der Woude, președinte, S. Papasavvas și D. Spielmann, doamnele M. J. Costeira și K. Kowalik-Bańczyk, domnii S. Gervasoni și L. Madise, doamnele N. Półtorak și M. Brkan, domnii I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos și D. Kukovec, doamna S. Kingston și domnii T. Tóth (raportor) și S. L. Kalėda, judecători,

grefier: doamna H. Eriksson, administratoare,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 11 ianuarie 2024,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin acțiunea lor întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanții, domnii Mikhail Fridman, Petr Aven și German Khan, solicită în esență anularea Regulamentului (UE) 2022/1273 al Consiliului din 21 iulie 2022 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 269/2014 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2022, L 194, p. 1, denumit în continuare „regulamentul atacat”), în măsura în care îi privește pe reclamanți, și vizează astfel mai precis articolul 1 punctul 4 din regulamentul atacat în măsura în care modifică articolul 9 din Regulamentul (UE) nr. 269/2014 al Consiliului din 17 martie 2014 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2014, L 78, p. 6), inserând în această dispoziție obligațiile de declarare a fondurilor și de cooperare cu autoritățile competente în această privință [articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat] și asimilând nerespectarea acestor obligații cu o eludare a măsurilor de înghețare a fondurilor [articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, astfel cum a fost modificat] (denumite în continuare „dispozițiile atacate”).

Istoricul cauzei

2 Reclamanții sunt oameni de afaceri de cetățenie rusă și israeliană în ceea ce îi privește pe domnii Fridman și Khan și de cetățenie rusă și letonă în ceea ce îl privește pe domnul Aven.

3 În luna martie 2014, Federația Rusă a anexat Republica Autonomă Crimeea, precum și orașul Sevastopol și desfășoară de atunci acțiuni de destabilizare continue în estul Ucrainei. În paralel, mișcări separatiste proruse au intrat în conflict cu guvernul ucrainean în regiunile Donețk și Lugansk.

4 La 17 martie 2014, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia (PESC) 2014/145 privind măsuri restrictive în raport cu acțiunile care subminează sau amenință integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei (JO 2014, L 78, p. 16). În aceeași zi, Consiliul a adoptat, în temeiul articolului 215 TFUE, Regulamentul nr. 269/2014. În zilele următoare, forțele armate ruse au întreprins operațiuni de război pe întreg teritoriul Ucrainei, operațiuni care se desfășoară și în prezent.

5 La 21 februarie 2022, președintele Federației Ruse a semnat un decret de recunoaștere a independenței și suveranității „Republicii Populare Donețk” și a „Republicii Populare Lugansk”, autoproclamate, și a ordonat desfășurarea de forțe armate ruse în aceste zone.

6 La 22 februarie 2022, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate (denumit în continuare „Înaltul Reprezentant”) a publicat o declarație în numele Uniunii Europene prin care a condamnat aceste acțiuni ca fiind o încălcare gravă a dreptului internațional. Acesta a anunțat că Uniunea va reacționa la aceste din urmă încălcări din partea Federației Ruse prin adoptarea de urgență a unor măsuri restrictive suplimentare.

7 În acest context, Consiliul a adoptat mai multe serii de măsuri restrictive. Numele reclamanților au fost adăugate prin Decizia (PESC) 2022/337 a Consiliului din 28 februarie 2022 de modificare a Deciziei 2014/145 (JO 2022, L 59, p. 1) și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2022/336 al Consiliului din 28 februarie 2022 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 269/2014 (JO 2022, L 58, p. 1), în ceea ce îi privește pe domnii Aven și Fridman, și prin Decizia (PESC) 2022/429 a Consiliului din 15 martie 2022 de modificare a Deciziei 2014/145 (JO 2022, L 87 I, p. 44) și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2022/427 al Consiliului din 15 martie 2022 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 269/2014 (JO 2022, L 87 I, p. 1), în ceea ce îl privește pe domnul Khan, și ulterior au fost menținute succesiv pe listele persoanelor, entităților și organismelor care fac obiectul unor măsuri restrictive care figurează în anexa la Decizia 2014/145 și în anexa I la Regulamentul nr. 269/2014. Aceste măsuri restrictive au făcut obiectul unor acțiuni în anulare în fața Tribunalului (cauzele T-301/22, Aven/Consiliul, T-304/22, Fridman/Consiliul, și T-333/22, Khan/Consiliul).

8 La data adoptării actelor menționate la punctul 7 de mai sus, articolul 2 din Regulamentul nr. 269/2014 prevedea următoarele:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism sau de persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum figurează în lista din anexa I.

(2) Se interzice punerea la dispoziție, direct sau indirect, a oricăror fonduri sau resurse economice către sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, al entităților sau organismelor sau al persoanelor fizice sau juridice, al entităților sau organismelor asociate acestora, care figurează în lista din anexa I.”

9 Articolul 9 din regulamentul menționat prevedea că „[era] interzisă participarea în cunoștință de cauză și deliberată la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor menționate la articolul 2”.

10 Articolul 15 din același regulament prevedea următoarele:

„(1) Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive.

(2) După intrarea în vigoare a prezentului regulament, statele membre notifică fără întârziere Comisiei normele menționate la alineatul (1), precum și toate modificările ulterioare aduse acestora.”

11 La 3 iunie 2022, Consiliul a adoptat Regulamentul (UE) 2022/880 de modificare a Regulamentului nr. 269/2014 (JO 2022, L 153, p. 75), apreciind printre altele că se impunea să se clarifice și să se consolideze dispozițiile privind sancțiunile naționale aplicabile în cazul încălcării măsurilor prevăzute în regulamentul respectiv [considerentul (2) al Regulamentului 2022/880].

12 Articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, prevede:

„Statele membre stabilesc normele privind sancțiunile, inclusiv, după caz, sancțiunile penale, aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor prezentului regulament și iau toate măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. Sancțiunile prevăzute trebuie să fie eficace, proporționale și disuasive. Statele membre prevăd, de asemenea, măsuri adecvate de confiscare a produselor unor astfel de încălcări.”

13 La 21 iulie 2022, Consiliul a adoptat, printre altele în temeiul articolului 29 TUE, Decizia (PESC) 2022/1272 de modificare a Deciziei 2014/145 (JO 2022, L 193, p. 219). Prin această decizie, Consiliul a introdus noi derogări în ceea ce privește înghețarea activelor și interdicția de a pune fonduri și resurse economice la dispoziția persoanelor și a entităților desemnate.

14 În aceeași zi, regulamentul atacat a fost adoptat printre altele în temeiul articolului 215 TFUE. În considerentul (5), acest regulament precizează următoarele:

„Pentru a asigura punerea în aplicare eficace și uniformă a Regulamentului (UE) nr. 269/2014 și având în vedere complexitatea tot mai mare a schemelor de sustragere de la sancțiuni, care obstrucționează respectiva punere în aplicare, este necesar să se impună persoanelor și entităților desemnate care dețin active pe teritoriile aflate sub jurisdicția unui stat membru obligația de a le raporta și de a coopera cu autoritatea competentă în ceea ce privește verificarea acestei raportări. De asemenea, este oportun să se consolideze dispozițiile privind obligațiile de raportare pentru operatorii din Uniune, pentru a se preveni încălcarea și eludarea măsurii de înghețare a activelor. Nerespectarea acestei obligații ar constitui o eludare a măsurii de înghețare a activelor și ar fi supusă sancțiunilor în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a unor astfel de sancțiuni în temeiul normelor și procedurilor naționale aplicabile.”

15 Prin regulamentul atacat, Consiliul a modificat Regulamentul nr. 269/2014, prevăzând, la articolul 1 punctele 1-3 din acesta, derogările prevăzute de Decizia 2022/1272. La articolul 1 punctul 4, regulamentul atacat prevede că articolul 9 din Regulamentul nr. 269/2014 se înlocuiește cu următorul text:

„Articolul 9

(1) Este interzisă participarea în cunoștință de cauză și deliberată la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor menționate la articolul 2.

(2) Persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele incluse pe lista din anexa I:

(a) raportează înainte de 1 septembrie 2022 sau în termen de 6 săptămâni de la data includerii pe listă, dacă această dată este ulterioară celei dintâi, fondurile sau resursele economice aflate sub jurisdicția unui stat membru care le aparțin, se află în proprietatea lor, sunt deținute de acestea sau se află sub controlul lor, către autoritatea competentă a statului membru în care sunt situate respectivele fonduri sau resurse economice și

(b) cooperează cu autoritatea competentă cu ocazia oricărei verificări a acestor informații.

(3) Nerespectarea alineatului (2) este considerată ca participare, astfel cum este menționată la alineatul (1), la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor menționate la articolul 2.

[…]”

Concluziile părților

16 Reclamanții solicită Tribunalului:

– anularea regulamentului atacat în ceea ce îi privește, în măsura precizată la punctul 1 de mai sus;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

17 Consiliul solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii în anulare ca inadmisibilă sau, în subsidiar, ca nefondată;

– obligarea reclamanților la plata cheltuielilor de judecată.

18 Regatul Belgiei, Republica Letonia și Comisia Europeană solicită respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, în subsidiar, ca nefondată.

În drept

Cu privire la admisibilitatea acțiunii

19 Consiliul, susținut de Regatul Belgiei, de Republica Letonia și de Comisie, susține că dispozițiile atacate nu îi privesc direct și individual pe reclamanți. Astfel, acesta arată că numele lor au fost adăugate pe listele în litigiu prin care li se impun măsuri restrictive prin Decizia 2022/337 și prin Regulamentul de punere în aplicare 2022/336, în ceea ce îi privește pe domnii Aven și Fridman, și prin Decizia 2022/429 și prin Regulamentul de punere în aplicare 2022/427, în ceea ce îl privește pe domnul Khan, care sunt actele care îi privesc direct și individual și care au făcut obiectul unor acțiuni în anulare (a se vedea punctul 7 de mai sus).

20 Comisia adaugă că regulamentul atacat nu constituie o măsură care îi privește direct pe reclamanți și care nu presupune măsuri de executare. În special, articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, ar necesita o apreciere de la caz la caz și o aplicare a sancțiunilor de dreptul național.

21 Regatul Belgiei adaugă că activele reclamanților care intră sub jurisdicția statelor membre sunt deja considerate înghețate prin intermediul actelor atacate în cadrul acțiunilor din cauzele T-301/22, Aven/Consiliul, T-304/22, Fridman/Consiliul, și T-333/22, Khan/Consiliul. Prin urmare, reclamanții nu ar avea interes să introducă prezenta acțiune, cu excepția cazului în care au eludat măsurile restrictive care i-au vizat, sperând să poată continua să facă acest lucru prin prezenta acțiune.

22 Republica Letonia a susținut în ședință că dispozițiile atacate priveau o categorie de persoane avută în vedere în mod general și abstract și că reclamanții nu au indicat nicio altă împrejurare care să confirme că erau vizați sau individualizați de actul atacat mai mult decât celelalte persoane din această categorie.

23 Reclamanții contestă această argumentație.

24 Trebuie amintit că, potrivit articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este (primul segment de teză) sau care o privesc direct și individual (al doilea segment de teză), precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare (al treilea segment de teză).

25 Condiția afectării directe este comună celui de al doilea și celui de al treilea segment de teză ale articolului 263 al patrulea paragraf TFUE și are, potrivit jurisprudenței, aceeași semnificație în fiecare dintre aceste segmente de teză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 73). În temeiul unei jurisprudențe constante, condiția potrivit căreia măsura care face obiectul acțiunii trebuie să privească direct o persoană fizică sau juridică impune întrunirea a două criterii cumulative, și anume ca măsura contestată, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestei persoane și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor care sunt însărcinați cu punerea sa în aplicare, această punere în aplicare având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare [a se vedea Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 61 și jurisprudența citată, Hotărârea din 13 septembrie 2018, Rosneft și alții/Consiliul, T-715/14, nepublicată, EU:T:2018:544, punctul 65].

26 În plus, potrivit jurisprudenței constante a Curții, expresia „care nu presupun măsuri de executare”, în sensul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE, trebuie să fie interpretată în lumina obiectivului acestei dispoziții, care constă, astfel cum reiese din geneza sa, în a se evita ca un particular să trebuiască să încalce dreptul pentru a putea avea acces la instanță. Or, atunci când un act normativ produce efecte în mod direct asupra situației juridice a unei persoane fizice sau juridice fără să fie necesare măsuri de executare, aceasta din urmă ar risca să fie lipsită de protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea acestui act normativ. Astfel, în lipsa unor măsuri de executare, o persoană fizică sau juridică, deși vizată direct de actul în cauză, nu ar fi în măsură să obțină un control jurisdicțional al acestui act decât după ce a încălcat dispozițiile actului menționat, prevalându-se de nelegalitatea acestora în cadrul procedurilor inițiate împotriva sa în fața instanțelor naționale (Hotărârea din 19 decembrie 2013, Telefónica/Comisia, C-274/12 P, EU:C:2013:852, punctul 27, și Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci, C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 58). Curtea a statuat, de altfel, în repetate rânduri că, pentru a aprecia dacă un act normativ presupune măsuri de executare, trebuie să se facă o raportare la poziția persoanei care invocă dreptul la acțiune în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE (a se vedea Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisia, Comisia/Scuola Elementare Maria Montessori și Comisia/Ferracci (C-622/16 P-C-624/16 P, EU:C:2018:873, punctul 61 și jurisprudența citată).

27 În speță, dispozițiile atacate prezintă un caracter normativ în sensul articolului 263 al patrulea paragraf ultimul segment de teză TFUE, întrucât au o aplicabilitate generală și au fost adoptate în temeiul articolului 215 TFUE, în conformitate cu procedura fără caracter legislativ prevăzută la această dispoziție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 iunie 2021, Venezuela/Consiliul (Afectarea unui stat terț), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punctul 92].

28 În plus, dispozițiile atacate privesc persoanele fizice sau juridice, entitățile sau organismele incluse pe lista din anexa I la Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare.

29 Or, la momentul introducerii acțiunii, numele reclamanților figurau în această anexă I de la 28 februarie 2022 în ceea ce îi privește pe domnii Aven și Fridman și de la 15 martie 2022 în ceea ce îl privește pe domnul Khan (a se vedea punctul 7 de mai sus).

30 Prin urmare, începând cu 21 iulie 2022, data intrării în vigoare a regulamentului atacat, reclamanții sunt supuși obligațiilor în cauză, și anume obligația de a-și raporta fondurile sau resursele economice înainte de 1 septembrie 2022 și obligația de a coopera cu autoritățile naționale competente, în temeiul articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare. În plus, în temeiul articolului 9 alineatul (3) din același regulament, nerespectarea obligațiilor menționate este calificată drept participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor restrictive de înghețare a fondurilor.

31 De aceea, trebuie să se constate că dispozițiile atacate îi afectează în mod direct pe reclamanți, din moment ce acestea produc în mod direct efecte asupra situației lor juridice. Astfel, obligațiile de raportare și de cooperare, precum și efectele nerespectării lor se aplică reclamanților în calitate de persoane incluse pe lista din anexa I la Regulamentul nr. 269/2014 la momentul intrării în vigoare a dispozițiilor menționate. În plus, aplicarea acestor dispoziții în privința reclamanților nu necesită adoptarea niciunei măsuri de executare la nivelul Uniunii sau al statelor membre,

ceea ce a fost admis de Consiliu în ședință, și nu lasă nicio putere de apreciere destinatarilor însărcinați cu punerea lor în aplicare, astfel încât ele afectează în mod pur automat situația juridică a reclamanților.

32 Rezultă că dispozițiile atacate constituie acte normative care îi privesc direct pe reclamanți și care nu presupun măsuri de executare în sensul jurisprudenței aplicabile.

33 Referirea Consiliului la Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Azarov/Consiliul (T-332/14, nepublicată, EU:T:2016:48, punctele 59 și 60), și soluția inadmisibilității pentru lipsa afectării directe a reclamantului reținută în această hotărâre nu infirmă această constatare. Astfel, în hotărârea menționată, acțiunea era îndreptată printre altele împotriva unor acte care modificau criteriile de desemnare pentru înghețarea fondurilor care viza persoanele responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean. Aceasta a fost considerată inadmisibilă în măsura în care era îndreptată împotriva actelor menționate, din moment ce, în esență, aceste acte nu produceau efecte juridice decât în privința unor categorii de persoane și de entități avute în vedere în mod general și abstract și nu îl priveau nici individual, nici direct pe reclamantul din această cauză.

34 În speță, în schimb, dispozițiile atacate produc în mod direct și imediat efecte asupra situației juridice a reclamanților, fără a impune adoptarea unor măsuri de executare de către autoritățile însărcinate cu punerea în aplicare a obligațiilor menționate. Reclamanții ar risca astfel să fie lipsiți de o protecție jurisdicțională efectivă dacă nu ar dispune de o cale de atac în fața instanței Uniunii pentru a contesta legalitatea dispozițiilor menționate.

35 Prin urmare, reclamanții au calitate procesuală activă pentru a introduce o acțiune în anulare împotriva dispozițiilor atacate.

36 Regatul Belgiei susține că reclamanții nu ar avea interes să introducă prezenta acțiune, din moment ce se presupune că toate activele lor sunt deja înghețate, cu excepția cazului în care aceștia au eludat măsurile restrictive care i-au vizat, sperând să poată continua să facă acest lucru prin intermediul prezentei acțiuni.

37 Trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, admisibilitatea unei acțiuni în anulare introduse de o persoană fizică sau juridică este subordonată condiției ca aceasta din urmă să aibă un interes să obțină anularea actului atacat. Un astfel de interes presupune ca anularea acestui act să poată avea, în sine, consecințe juridice și ca acțiunea să poată astfel aduce, prin rezultatul său, un beneficiu părții care a introdus-o (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 februarie 2014, Stichting Woonlinie și alții/Comisia, C-133/12 P, EU:C:2014:105, punctul 54 și jurisprudența citată, și Ordonanța din 18 ianuarie 2023, Seifert/Consiliul, T-166/22, nepublicată, EU:T:2023:13, punctul 22 și jurisprudența citată). Interesul unui reclamant de a exercita acțiunea trebuie să fie născut și actual și nu poate privi o situație viitoare și ipotetică (a se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punctul 56 și jurisprudența citată).

38 Or, în speță, independent de faptul că reclamanții sau alte persoane au raportat sau nu fondurile sau resursele economice în discuție ori le-au înghețat sau nu și, dacă este cazul, au cooperat cu autoritățile competente sau că fondurile ori resursele economice menționate au fost sau nu înghețate, reclamanții păstrează un interes de a obține anularea dispozițiilor atacate, care le impun obligații de raportare și de cooperare a căror nerespectare poate determina consecințe grave pentru aceștia. Astfel, interesul de a exercita acțiunea nu dispare pentru motivul că reclamantul a executat obligațiile pe care le contestă (a se vedea în acest sens Hotărârea din

19 septembrie 1985, Hoogovens Groep/Comisia, 172/83 și 226/83, EU:C:1985:355, punctul 19, și Hotărârea din 15 decembrie 1999, Kesko/Comisia, T-22/97, EU:T:1999:327, punctele 55-65), nici chiar pentru motivul că acestea au fost executate de un terț (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 1979, Simmenthal/Comisia, 92/78, EU:C:1979:53, punctul 32). În consecință, interesul reclamanților de a exercita acțiunea rămâne stabilit fără ca aceștia să trebuiască să demonstreze, astfel cum ar implica argumentul Regatului Belgiei, că și-au încălcat obligațiile. Prin urmare, argumentul Regatului Belgiei trebuie respins.

39 În plus, este cert că respectarea obligației de raportare nu determină stingerea tuturor obligațiilor prevăzute de dispozițiile atacate. Astfel, odată raportate fondurile sau resursele economice la autoritatea națională competentă, articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, obligă persoanele care au raportat fondurile sau resursele economice care se află în proprietatea lor, sunt deținute de acestea sau se află sub controlul lor să coopereze cu această autoritate națională cu ocazia oricărei verificări. Rezultă că reclamanții păstrează un interes născut și actual de a exercita acțiunea împotriva dispozițiilor articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare.

40 În ceea ce privește dispozițiile articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, calificarea drept participare la o eludare a măsurilor restrictive pe care o prevăd este consubstanțială cu obligațiile prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din acest regulament, astfel încât reclamanții justifică un interes născut și actual de a acționa împotriva acestor dispoziții.

41 Prin urmare, argumentul Regatului Belgiei potrivit căruia reclamanții nu ar avea interes să introducă prezenta acțiune trebuie respins.

42 Din tot ceea ce precedă rezultă că prezenta acțiune este admisibilă.

Cu privire la fond

43 Reclamanții invocă două motive, primul întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea articolului 215 TFUE, precum și pe încălcarea principiilor proporționalității și securității juridice, iar al doilea întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea articolelor 4, 5, 25 și 40 TUE, precum și a articolelor 3, 4, 82, 83 și 215 TFUE, pentru motivul că Consiliul s-ar fi erijat în legiuitor penal.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea articolului 215 TFUE, precum și pe încălcarea principiilor proporționalității și securității juridice

44 Reclamanții susțin în esență că, deși modul de redactare a articolului 215 TFUE nu este limitativ, acesta este de strictă interpretare, iar Consiliul nu poate impune obligații pozitive persoanelor sancționate în temeiul acestei dispoziții. Obligația de a dezvălui consistența patrimoniului lor ar fi o formă de sancțiune, iar nu o „măsură restrictivă” în sensul articolului 215 TFUE. În plus, presupunând că Consiliul poate impune obligații pozitive, obligațiile de declarare și de cooperare în cauză ar depăși competența sa *ratione materiae*.

45 În plus, aceștia susțin că obligațiile în cauză aduc atingere vieții private și sunt excesive și incerte, întrucât se bazează pe termeni vagi și nedefiniți. Acestea ar avea de asemenea o sferă de aplicare extrateritorială.

46 Consiliul, susținut de Regatul Belgiei, de Republica Letonia și de Comisie, contestă această argumentație.

47 Trebuie amintit că, potrivit articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, politica externă și de securitate comună (PESC) face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale și este „definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu, hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel”. În plus, această politică este pusă în aplicare de Înaltul Reprezentant și de statele membre, în conformitate cu tratatele. În temeiul articolului 29 TUE, Consiliul „adoptă decizii care definesc poziția Uniunii într-o anumită chestiune de natură geografică sau tematică”.

48 Măsurile restrictive sunt adoptate, în cadrul PESC, printr-o decizie a Consiliului adoptată în unanimitate în temeiul articolului 29 TUE, iar punerea lor în aplicare se efectuează, în cadrul Tratatului FUE, prin intermediul unui regulament adoptat, în temeiul articolului 215 TFUE, de Consiliu, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înaltului Reprezentant și a Comisiei. Pe de o parte, articolul 215 alineatul (1) TFUE vizează adoptarea de către Consiliu a măsurilor necesare întreruperii sau restrângerii totale sau parțiale a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, prevăzută printr-o decizie adoptată în conformitate cu capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE. Pe de altă parte, potrivit articolului 215 alineatul (2) TFUE, în cazul în care se prevede într-o decizie, adoptată în conformitate cu capitolul 2 din titlul V din Tratatul UE, Consiliul poate adopta măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal, potrivit procedurii prevăzute la alineatul (1).

49 Potrivit jurisprudenței, reiese din articolele 24 și 29 TUE că, în general, Consiliul este competent să definească, hotărând în unanimitate, obiectul măsurilor restrictive pe care Uniunea le adoptă în domeniul PESC. Având în vedere întinderea vastă a scopurilor și a obiectivelor PESC, astfel cum sunt exprimate la articolul 3 alineatul (5) TUE și la articolul 21 TUE, precum și în dispozițiile specifice referitoare la PESC, în special la articolele 23 și 24 TUE, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere în definirea acestui obiect (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 88).

50 În ceea ce privește articolul 215 TFUE, care stabilește o pasarelă între obiectivele Tratatului UE în materie de PESC și acțiunile Uniunii care presupun măsuri economice care intră sub incidența Tratatului FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 59), acesta permite adoptarea unor regulamente de către Consiliu, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înaltului Reprezentant și a Comisiei, pentru punerea în aplicare a unor măsuri restrictive atunci când acestea intră în domeniul de aplicare al Tratatului FUE, precum și, în special, pentru a asigura aplicarea uniformă a acestora în toate statele membre (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 89).

51 Astfel, deciziile adoptate în temeiul articolului 29 TUE exprimă poziția Uniunii în ceea ce privește măsurile restrictive care urmează să fie luate, în timp ce regulamentele adoptate în temeiul articolului 215 TFUE au legătură, având în vedere obiectivele și conținutul lor, cu deciziile menționate și constituie instrumentul pentru punerea în aplicare a acestora la nivelul Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctele 72 și 76, și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 90).

52 În speță, dispozițiile atacate au fost adoptate în temeiul articolului 215 TFUE și, mai precis, al articolului 215 alineatul (2) TFUE, după cum recunosc de altfel părțile principale.

53 Trebuie amintit că, potrivit considerentului (5) al regulamentului atacat, dispozițiile atacate au fost adoptate pentru a combate „[…] complexitatea tot mai mare a schemelor [care permit] sustragere[a] de la sancțiuni [și] care obstrucționează […] punere[a] în aplicare [a măsurilor restrictive]”. Prin urmare, pentru a asigura punerea în aplicare eficace și uniformă a acestui regulament, Consiliul a subliniat necesitatea de a „se impun[e] persoanelor și entităților desemnate care dețin active pe teritoriile aflate sub jurisdicția unui stat membru obligația de a le raporta și de a coopera cu autoritatea competentă în ceea ce privește verificarea acestei raportări”.

54 În această privință, Consiliul a subliniat, pe de o parte, că, în comparație cu regimurile de măsuri restrictive puse în aplicare având în vedere situația existentă în alte țări, numărul de persoane vizate de măsurile restrictive adoptate în cadrul regimului privind situația din Ucraina nu a fost niciodată la fel de important și, pe de altă parte, că aceste măsuri restrictive făcuseră obiectul unor eludări sau chiar al unor încălcări pentru a evita aplicarea lor efectivă. În plus, astfel cum reiese din dezbaterile din cadrul ședinței, adoptarea obligațiilor în cauză era de asemenea motivată de împrejurarea că, anterior, puține state membre adoptaseră dispoziții naționale care prevedeau astfel de obligații, în special obligația de raportare.

55 Rezultă că dispozițiile atacate au fost instituite în speță pentru a garanta aplicarea uniformă a Regulamentului nr. 269/2014 pe teritoriul Uniunii și pentru a combate strategiile de eludare a măsurilor restrictive, care au devenit posibile în special prin recurgerea la scheme juridice și financiare complexe.

56 Ele nu constituie, așadar, măsuri restrictive ca atare, ci măsuri care au legătură cu Decizia 2014/145, întrucât sunt de natură să asigure, la nivelul Uniunii, punerea în aplicare eficace și uniformă a măsurilor restrictive prevăzute de decizia menționată.

57 În consecință, Consiliul a adoptat în mod întemeiat dispozițiile atacate în temeiul articolului 215 TFUE.

58 Această constatare nu este infirmată de argumentele reclamanților.

59 În primul rând, reclamanții susțin că Consiliul nu poate impune obligații pozitive persoanelor sancționate în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE.

60 Cu toate acestea, chiar dacă, astfel cum subliniază reclamanții, Consiliul nu are toată libertatea de a adopta măsurile pe care le dorește în materie de PESC, articolul 215 TFUE nu este limitativ, astfel cum admit reclamanții. Or, simpla referire la măsurile restrictive conținută de articolul 215 alineatul (2) TFUE nu are drept consecință limitarea măsurilor prevăzute de dispoziția menționată la obligații de a nu face. Astfel, după cum s-a amintit la punctul 50 de mai sus, această dispoziție are ca obiect să permită Consiliului să pună în aplicare o decizie adoptată în materie de PESC, pentru a garanta aplicarea sa uniformă în toate statele membre. Astfel, deși măsurile restrictive se caracterizează, în principiu, prin măsuri de interzicere sau prin limitări, punerea lor în aplicare poate totuși implica obligații de a face, precum cele din speță, care nu pot fi excluse din principiu pentru simplul motiv că este vorba despre obligații pozitive.

61 În al doilea rând, afirmația reclamanților potrivit căreia dispozițiile atacate, în special obligația de a revela consistența patrimoniului lor, ar fi o formă de sancțiune, iar nu o măsură restrictivă trebuie înlăturată.

62 Astfel, pe de o parte, din cuprinsul punctelor 52-57 de mai sus reiese că dispozițiile atacate impun o obligație de raportare a fondurilor sau a resurselor economice și o obligație de cooperare, care nu constituie sancțiuni, ci măsuri având ca obiect punerea în aplicare a măsurilor restrictive de înghețare a fondurilor. Pe de altă parte, aceste dispoziții nu instituie sancțiuni în sine. Desigur, astfel cum subliniază reclamanții, alineatul (3) al articolului 9 din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, prevede că nerespectarea acestor obligații de raportare și de cooperare este considerată o participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor de înghețare a fondurilor, participare ea însăși interzisă de alineatul (1) al aceluiași articol 9. Cu toate acestea, respectiva dispoziție califică juridic nerespectarea obligațiilor menționate, fără a institui totuși o sancțiune.

63 Rezultă că argumentul reclamanților potrivit căruia dispozițiile atacate ar constitui o formă de sancțiune trebuie înlăturat.

64 În al treilea rând, astfel cum arată reclamanții, aceste obligații sunt inedite în privința lor, după cum s-a menționat în ședință.

65 Cu toate acestea, articolul 215 alineatul (2) TFUE permite adoptarea de către Consiliu a unor astfel de obligații pozitive, chiar inedite în privința lor, din moment ce ele au legătură cu măsurile restrictive care îi vizează pe reclamanți, în sensul că sunt de natură să pună în aplicare astfel de măsuri în toate statele membre pentru a garanta aplicarea eficace și uniformă a acestora într-o situație care, precum cea din speță, se caracterizează printr-o complexitate crescândă a schemelor care permit persoanelor și entităților vizate de aceste măsuri restrictive să se sustragă sancțiunilor.

66 Rezultă din ceea ce precedă că dispozițiile atacate nu constituie sancțiuni, ci măsuri care asigură punerea în aplicare a unor măsuri restrictive, care au fost adoptate în mod întemeiat potrivit articolului 215 alineatul (2) TFUE. Prin urmare, reclamanții susțin în mod eronat că Consiliul nu ar fi competent *ratione materiae*, în temeiul acestei dispoziții, să adopte obligațiile în cauză.

67 În al patrulea rând, reclamanții susțin că obligațiile de raportare și de cooperare în cauză ar aduce atingere vieții private, patrimoniul fiind o componentă esențială a acesteia, și ar fi excesive ca urmare a faptului că „depășesc patrimoniul persoanelor sancționate”. Reclamanții susțin de asemenea că obiectivul de a garanta efectivitatea măsurilor restrictive nu poate justifica impunerea unor astfel de obligații persoanelor care fac obiectul măsurilor menționate.

68 Trebuie amintit că drepturile fundamentale nu sunt prerogative absolute, iar exercitarea lor poate face obiectul unor restricții justificate de obiective de interes general urmărite de Uniune, cu condiția ca aceste restricții să răspundă efectiv obiectivelor de interes general menționate și să nu constituie, față de scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere însuși conținutului drepturilor astfel garantate (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 148, și Hotărârea din 27 iulie 2022, RT France/Consiliul, T-125/22, EU:T:2022:483, punctul 220).

69 Pentru a fi conformă cu dreptul Uniunii, o atingere adusă drepturilor fundamentale în cauză trebuie să fie prevăzută de lege, să respecte substanța drepturilor menționate, să urmărească un obiectiv de interes general recunoscut ca atare de Uniune și să nu fie disproporționată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 iulie 2022, RT France/Consiliul, T-125/22, EU:T:2022:483, punctele 145 și 222 și jurisprudența citată).

70 În speță, în primul rând, obligațiile în cauză sunt „prevăzute de lege”, întrucât sunt enunțate în regulamentul atacat, dispunând de un temei juridic clar în dreptul Uniunii, și anume articolul 215 TFUE, precum și de o previzibilitate suficientă.

71 În al doilea rând, obligațiile în cauză, limitate la fondurile sau la resursele economice care intră sub jurisdicția unui stat membru, sunt obligatorii pentru reclamanți pentru motivul că numele lor figurează în anexa I la Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, și că, în aceste condiții, aceștia sunt supuși unor măsuri de înghețare a fondurilor. Or, întrucât înscrierea numelui lor este o măsură temporară, reversibilă și care face obiectul unei monitorizări constante, obligațiile în cauză, care sunt legate de această înscriere a numelor lor, au ele însele un caracter temporar și reversibil. Prin urmare, este necesar să se considere că obligațiile menționate nu aduc atingere conținutului esențial al dreptului la viață privată invocat.

72 În al treilea rând, obiectivul măsurilor restrictive este de a crește costul acțiunilor Federației Ruse menite să submineze integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, de a promova o soluționare pașnică a crizei și de a menține pacea și securitatea internațională, în conformitate cu obiectivele acțiunii externe a Uniunii prevăzute la articolul 21 TUE. În acest context, obiectivul obligațiilor în cauză este de a permite identificarea fondurilor și a resurselor economice aflate în proprietatea persoanelor și a entităților care fac obiectul unor măsuri restrictive, deținute sau controlate de acestea și, în acest mod, de a pune în aplicare în mod eficient și uniform măsurile menționate, ceea ce constituie un obiectiv care se înscrie în cadrul obiectivului mai general al măsurilor restrictive. Or, importanța obiectivelor astfel urmărite este de natură să justifice consecințe negative legate de ingerința în dreptul la viață privată invocată de reclamanți.

73 În al patrulea rând, în ceea ce privește caracterul adecvat și necesar al obligațiilor în cauză, este necesar să se arate că, după cum subliniază Consiliul, precum și Regatul Belgiei, Republica Letonia și Comisia, noi modalități de punere în aplicare a măsurilor restrictive au fost justificate de necesitatea de a asigura eficacitatea și aplicarea uniformă a regimului măsurilor restrictive privind situația din Ucraina, în special având în vedere eludarea măsurilor restrictive care rezultă din instituirea unor scheme de o complexitate crescândă. Consiliul evocă în această privință numeroasele căi de eludare, prin active disimulate prin intermediul membrilor familiei, al societăților de tip „cutie poștală” sau al unor persoane interpuse. Comisia a subliniat de asemenea gravitatea situației din Ucraina, riscurile fără precedent pentru securitatea Uniunii și a statelor sale membre și faptul că regimul măsurilor restrictive împotriva Federației Ruse a luat o proporție pe care niciun alt regim nu a cunoscut-o, ținând seama de numărul de persoane și de entități vizate de măsurile menționate, de importanța fondurilor și a resurselor economice vizate de măsurile de înghețare a fondurilor și de complexitatea crescândă a aranjamentelor juridice și financiare prin care aceste fonduri și resurse economice sunt deținute sau controlate, făcând deosebit de dificilă identificarea lor de către autoritățile naționale competente. În plus, reclamanții nu au demonstrat posibilitatea unor măsuri alternative și mai puțin constrângătoare care ar fi permis atingerea într-un mod la fel de eficient a obiectivelor urmărite. Obligațiile de raportare și de cooperare în cauză apar astfel ca fiind punerea în aplicare adecvată și în același timp necesară a înghețării fondurilor.

74 În ceea ce privește mai precis caracterul proporțional al obligațiilor în cauză, o evaluare comparativă a intereselor în cauză demonstrează că inconvenientele majore care rezultă din acestea pentru reclamanți nu sunt totuși disproporționate în raport cu obiectivele de interes general urmărite, amintite la punctul 72 de mai sus. Astfel, având în vedere importanța primordială a acestor obiective urmărite prin măsurile restrictive și faptul că obligațiile în litigiu sunt de natură să asigure punerea în aplicare eficace și uniformă a măsurilor menționate, pretinsa atingere adusă vieții private a reclamanților nu poate fi considerată disproporționată.

75 Rezultă că argumentele reclamanților privind caracterul disproporționat al obligațiilor în cauză, în special în raport cu viața lor privată, trebuie înlăturate.

76 În sfârșit, în ceea ce privește afirmația reclamanților potrivit căreia obligațiile contestate ar fi excesive ca urmare a faptului că ar depăși patrimoniul ca atare al persoanelor sancționate, trebuie să se constate că aceasta nu este susținută altfel și trebuie, așadar, să fie înlăturată.

77 În al cincilea rând, reclamanții susțin că obligațiile contestate încalcă principiul securității juridice pentru motivul că se întemeiază pe termeni vagi și nedefiniți, în special în ceea ce privește domeniul de aplicare al noțiunii de „control”.

78 Trebuie amintit că principiul securității juridice presupune ca legislația Uniunii să fie clară și precisă, iar aplicarea sa previzibilă pentru toți cei care sunt vizați (Hotărârea din 5 martie 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiliul, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punctul 93; a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2023, OT/Consiliul, T-193/22, EU:T:2023:716, punctul 42).

79 În speță, persoanele care fac obiectul înghețării fondurilor trebuie, potrivit articolului 9 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 269/2014, să raporteze „fondurile sau resursele economice aflate sub jurisdicția unui stat membru care le aparțin, se află în proprietatea lor, sunt deținute de acestea sau se află sub controlul lor, către autoritatea competentă a statului membru în care sunt situate respectivele fonduri sau resurse economice”.

80 Or, nu rezultă că recurgerea la noțiunile de apartenență, de proprietate, de deținere sau de control în dispozițiile articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, suferă de o astfel de ambiguitate încât nu ar permite persoanelor care fac obiectul unor măsuri de înghețare a fondurilor să poată înlătura cu suficientă certitudine eventualele îndoieli cu privire la domeniul de aplicare sau la sensul acestor noțiuni. În această privință, în ceea ce privește societățile și în contextul specific al măsurilor restrictive, s-a statuat astfel deja că o societate poate fi calificată drept „societate deținută sau controlată de o altă entitate”, atât timp cât se află într-o situație în care această altă entitate este în măsură să influențeze alegerile sale, chiar în lipsa oricărei legături juridice, de proprietate sau de participare la capital, între cele două entități economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 septembrie 2019, HTTS/Consiliul, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punctul 75).

81 Rezultă că trimiterea făcută de articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, la noțiunile de apartenență, de proprietate, de deținere sau de control al fondurilor sau al resurselor economice evidențiază în mod suficient de clar și de comprehensibil ceea ce acoperă asemenea noțiuni, astfel încât să permită persoanelor vizate să se conformeze obligației de raportare.

82 În al șaselea rând, reclamanții susțin că obligațiile în cauză ar avea un domeniu de aplicare extrateritorial, din moment ce o persoană care face obiectul unor măsuri restrictive și care se află în afara Uniunii poate fi urmărită penal dacă nu răspunde la o întrebare a unei autorități naționale.

83 Trebuie amintit că, potrivit articolului 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, reclamanții au obligația, pe de o parte, să își raporteze fondurile sau resursele economice aflate sub jurisdicția unui stat membru către autoritatea competentă a statului membru în care sunt situate aceste fonduri sau resurse economice și, pe de altă parte, să coopereze cu autoritatea menționată cu ocazia oricărei verificări a informațiilor. Rezultă că activele care nu se află sub jurisdicția unui stat membru nu sunt vizate de obligațiile menționate. În plus, în ceea ce privește persoanele care se află în afara Uniunii, sunt vizate numai activele lor situate pe teritoriul Uniunii, ceea ce constituie o legătură suficientă cu Uniunea. În consecință, argumentul întemeiat pe domeniul de aplicare extrateritorial al obligațiilor în cauză trebuie înlăturat.

84 Rezultă din tot ceea ce precedă că obligațiile în cauză nu se analizează drept măsuri restrictive, ci drept măsuri de natură să asigure punerea în aplicare a măsurilor restrictive aplicate reclamanților. În consecință, ținând seama de contextul și de obiectivul de a garanta efectivitatea măsurilor menționate, Consiliul nu a încălcat nici întinderea competenței sale *ratione materiae*, nici principiul proporționalității, nici principiul securității juridice prin adoptarea dispozițiilor atacate.

85 Rezultă că primul motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe lipsa unui temei juridic și pe încălcarea articolelor 4, 5, 25 și 40 TUE, precum și a articolelor 3, 4, 82, 83 și 215 TFUE, pentru motivul că Consiliul s-ar fi erijat în legiuitor penal

86 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că modul de redactare a celui de al doilea motiv menționează lipsa unui temei juridic al dispozițiilor atacate. Cu toate acestea, din examinarea primului motiv rezultă că articolul 215 TFUE constituie temeiul juridic pertinent al dispozițiilor atacate în speță. Prin urmare, această argumentație referitoare la lipsa temeiului juridic al dispozițiilor atacate trebuie înlăturată.

87 În ceea ce privește restul celui de al doilea motiv, deși reclamanții menționează încălcarea unor diverse dispoziții ale Tratatului UE și ale Tratatului FUE, argumentația lor urmărește în esență să demonstreze că, prin adoptarea dispozițiilor atacate, în condițiile în care știa că 25 dintre cele 27 de state membre sancționau penal eludarea sancțiunilor, Consiliul s-a erijat în legiuitor penal, deși această competență aparține statelor membre.

88 Consiliul, susținut de Regatul Belgiei, de Republica Letonia și de Comisie, contestă această argumentație.

89 Trebuie amintit că, în ceea ce privește actele adoptate în temeiul unei dispoziții referitoare la PESC, revine instanței Uniunii sarcina de a asigura, în special în temeiul articolului 40 TUE, precum și al articolului 275 al doilea paragraf primul segment de teză TFUE, că punerea în aplicare a acestei politici nu afectează aplicarea procedurilor și întinderea atribuțiilor instituțiilor prevăzute de tratate pentru exercitarea competențelor Uniunii în temeiul Tratatului FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 85 și jurisprudența citată).

90 În speță, articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, instituie obligațiile de raportare și de cooperare în cauză. Articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, prevede, la rândul său, că nerespectarea acestor obligații este considerată ca participare la activități care au drept scop sau efect eludarea măsurilor restrictive. În această privință, dispoziția amintită face trimitere la articolul 9 alineatul (1) din același regulament, care prevede interdicția de a participa în cunoștință de cauză și deliberat la astfel de activități de eludare.

91 Nu se poate considera că aceste dispoziții prevăd dispoziții penale, chiar ținând seama de faptul că, după cum subliniază reclamanții, la momentul adoptării regulamentului atacat, majoritatea statelor membre sancționau penal eludarea măsurilor restrictive.

92 În această privință, reclamanții subliniază că, după cum reiese din Propunerea Comisiei din 25 mai 2022 de decizie a Consiliului privind adăugarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii în domeniile criminalității enunțate la articolul 83 alineatul (1) [TFUE] [COM(2022) 247 final], Consiliul era conștient de faptul că eludarea sancțiunilor era incriminată penal în toate statele membre, cu excepția a două dintre acestea. Cu toate acestea, nu se poate deduce din această împrejurare că, prin adoptarea dispozițiilor atacate, Consiliul ar fi constrâns statele membre să sancționeze penal eludarea înghețării fondurilor. Astfel, faptul că, în statele membre care sancționau deja penal eludarea unor măsuri restrictive, sancțiunile aplicate în cazul încălcării celor două obligații în cauză sunt, pe cale de consecință, de asemenea penale nu decurge din dispozițiile atacate, ci din alegerea statelor membre în materie de sancțiuni.

93 În consecință, argumentul potrivit căruia, prin adoptarea dispozițiilor atacate, Consiliul a adoptat obligații care țin de materia penală la nivelul Uniunii și potrivit căruia, procedând astfel, s-a erijat în legiuitor penal trebuie înlăturat.

94 Această constatare nu este modificată printr-o interpretare coroborată a articolului 9 din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, și a articolului 15 din același regulament. Astfel, din articolul 15 alineatul (1) din regulamentul menționat rezultă că statele membre sunt cele care stabilesc normele privind sancțiunile care trebuie aplicate în cazul încălcării dispozițiilor regulamentului menționat și iau toate măsurile necesare pentru a asigura punerea în aplicare a acestora. Rezultă că, în cazul nerespectării obligațiilor în cauză, calificată drept eludare a măsurilor restrictive, stabilirea normelor privind sancțiunile, „inclusiv, după caz, sancțiunile penale” [articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare], rămâne de competența statelor membre. În plus, obligația impusă statelor membre de a adopta normele privind sancțiunile în cazul nerespectării obligațiilor menționate are legătură, prin obiectivele și prin conținutul său, cu Decizia 2014/145, întrucât urmărește să facă efectivă aplicarea uniformă a măsurilor restrictive prevăzute de această decizie. Mai mult, dispozițiile articolului 15 din regulamentul menționat lasă autorităților naționale orice libertate în ceea ce privește alegerea naturii, penală sau nepenală, a sancțiunii aplicabile încălcărilor regulamentului menționat.

95 În sfârșit, această constatare nu este modificată nici prin adoptarea, la 28 noiembrie 2022, a Deciziei (UE) 2022/2332 a Consiliului privind identificarea încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii drept un domeniu al criminalității care îndeplinește criteriile specificate la articolul 83 alineatul (1) [TFUE] (JO 2022, L 308, p. 18) sau prin adoptarea de către Comisie, la 2 decembrie 2022, a Propunerii de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind definirea infracțiunilor și a sancțiunilor aplicabile în cazul încălcării măsurilor restrictive ale Uniunii [COM(2022) 684 final]. Pe lângă faptul că această decizie și această propunere nu

fuseseră adoptate la 21 iulie 2022, data adoptării dispozițiilor atacate, este necesar să se arate că această abordare legislativă prin care se urmărește armonizarea dreptului penal al statelor membre se distinge tocmai de cea a regulamentului atacat în speță, întemeiat pe articolul 215 alineatul (2) TFUE, care nu urmărește decât să asigure punerea în aplicare eficace și uniformă a Regulamentului nr. 269/2014. Astfel, spre deosebire de o directivă, care definește infracțiunile și sancțiunile penale în cazul eludării măsurilor restrictive, adoptată în temeiul articolului 83 alineatul (1) TFUE, care ar fi obligatorie pentru statele membre destinatare cu privire la rezultatul care trebuie atins în materie penală, regimul sancțiunilor prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul nr. 269/2014, cu modificările ulterioare, lasă statelor membre o libertate de alegere în ceea ce privește natura penală, administrativă sau civilă a sancțiunilor care trebuie adoptate în cazul încălcării interdicției de eludare a măsurilor restrictive.

96 Prin urmare, întrucât obligațiile în litigiu nu țin de materia penală, nu se poate reproșa Consiliului că a încălcat articolul 83 TFUE, astfel încât, contrar celor susținute de reclamanți, Consiliul nu a încălcat nici articolul 40 TUE.

97 Din cele de mai sus rezultă că se impune respingerea celui de al cincilea motiv și, prin urmare, a acțiunii în întregime.

Cu privire la cheltuielile de judecată

98 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanții au căzut în pretenții, se impune ca aceștia să fie obligați să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliu, conform concluziilor acestuia din urmă.

99 În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Regatul Belgiei, Republica Letonia și Comisia Europeană vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Marea Cameră)

declară și hotărăște:

1) **Respinge acțiunea.**

2) **Îi obligă pe domnii Mikhail Fridman, Petr Aven și German Khan să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Consiliul Uniunii Europene.**

3) **Regatul Belgiei, Republica Letonia și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

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

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 11 septembrie 2024.

Semnături