Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Store Afdeling)

11. september 2024*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af pengemidler – liste over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer – opførelse af sagsøgernes navne på listen – pligt til at indberette de pengemidler eller økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af sagsøgerne – pligt til at samarbejde med de kompetente nationale myndigheder – deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de restriktive foranstaltninger – artikel 9, stk. 2 og 3, i forordning (EU) nr. 269/2014 – annullationssøgsmål – søgsmålskompetence – umiddelbart berørt – regelfastsættende retsakt, der ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger – søgsmålsinteresse – formaliteten – Rådets kompetence – proportionalitet«

I sag T-635/22,

Mikhail Fridman, London (Det Forenede Kongerige),

Petr Aven, Virginia Water (Det Forenede Kongerige),

German Khan, London,

ved advokaterne T. Marembert og A. Bass,

sagsøgere,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Van Overmeire og M.J. Rurarz, som befuldmægtigede, bistået af advokat B. Maingain,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Belgien ved C. Pochet, M. Van Regemorter og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

af

* Processprog: fransk.

Republikken Letland ved K. Pommere og J. Davidoviča, som befuldmægtigede,

og af

Europa-Kommissionen ved H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea og L. Puccio, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

RETTEN (Store Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. van der Woude, og dommerne S. Papasavvas, D. Spielmann (refererende dommer), M.J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth og S.L. Kalėda,

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 11. januar 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Sagsøgerne, Mikhail Fridman, Petr Aven og German Khan, har i henhold til artikel 263 TEUF anlagt søgsmål med påstand om annullation af Rådets forordning (EU) 2022/1273 af 21. juli 2022 om ændring af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 194, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«), i det omfang, de er berørt heraf, og således nærmere bestemt annullation af den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 4), for så vidt som denne bestemmelse har ændret artikel 9 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6), idet der hermed blev indført forpligtelser til at indberette pengemidler og til at samarbejde med de i denne henseende kompetente myndigheder (artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014, som ændret), og idet manglende overholdelse af disse forpligtelser blev sidestillet med en omgåelse af foranstaltningerne til indefrysning af midler (artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 269/2014, som ændret) (herefter »de anfægtede bestemmelser«).

Tvistens baggrund

2 Sagsøgerne er forretningsfolk og for Mikhail Fridmans og German Khans vedkommende henholdsvis russisk og israelsk statsborger og for Petr Avens vedkommende både russisk og lettisk statsborger.

3 I marts 2014 annekterede Den Russiske Føderation Den Autonome Republik Krim samt byen Sevastopol og har siden da udført løbende destabiliserende handlinger i det østlige Ukraine. Prorussiske separatistbevægelser indledte samtidig en væbnet konflikt med den ukrainske regering i regionerne Donetsk og Luhansk.

4 Den 17. marts 2014 vedtog Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af bl.a. artikel 29 TEU afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16). Samme dag vedtog Rådet på grundlag af artikel 215 TEUF forordning nr. 269/2014. De følgende dage foretog de russiske væbnede styrker i hele Ukraine militære operationer, som fortsat pågår.

5 Den 21. februar 2022 undertegnede præsidenten for Den Russiske Føderation et dekret, der anerkendte uafhængigheden og suveræniteten for den selvudråbte »Folkerepublikken Donetsk« og »Folkerepublikken Luhansk«, og beordrede, at russiske væbnede styrker skulle deployeres i disse områder.

6 Den 22. februar 2022 offentliggjorde Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) en erklæring på Unionens vegne, hvorved disse handlinger blev fordømt, eftersom de udgjorde et alvorligt brud på folkeretten. Den højtstående repræsentant meddelte, at Unionen ville reagere på disse tilsidesættelser fra Den Russiske Føderations side ved hurtigst muligt at vedtage yderligere restriktive foranstaltninger.

7 I denne forbindelse vedtog Rådet flere sæt restriktive foranstaltninger. Sagsøgernes navne blev – for Petr Avens og Mikhail Fridmans vedkommende – ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/337 af 28. februar 2022 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 59, s. 1) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/336 af 28. februar 2022 om gennemførelse af forordning nr. 269/2014 (EUT 2022, L 58, s. 1) og – for German Khans vedkommende – ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/429 af 15. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 87 I, s. 44) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/427 af 15. marts 2022 om gennemførelse af forordning nr. 269/2014 (EUR 2022, L 87 I, s. 1) tilføjet listerne over personer, enheder og organer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, jf. bilaget til afgørelse 2014/145 og bilag I til forordning nr. 269/2014, og er løbende blevet opretholdt herpå. Disse restriktive foranstaltninger har været genstand for annullationssøgsmål ved Retten (sag T-301/22, Aven mod Rådet, sag T-304/22, Fridman mod Rådet, og sag T-333/22, Khan mod Rådet).

8 På tidspunktet for vedtagelsen af de i præmis 7 ovenfor nævnte retsakter bestemte artikel 2 i forordning nr. 269/2014 følgende:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer eller af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I, indefryses.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer eller for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I.«

9 Den nævnte forordnings artikel 9 bestemte, at »[b]evidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2, er forbudt«.

10 Samme forordnings artikel 15 fastsatte følgende:

»1. Medlemsstaterne fastsætter regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om de i stk. 1 omhandlede regler straks efter denne forordnings ikrafttræden og underretter den om senere ændringer.«

11 Den 3. juni 2022 vedtog Rådet forordning (EU) 2022/880 om ændring af forordning nr. 269/2014 (EUT 2022, L 153, s. 75), idet det bl.a. fandt, at det var hensigtsmæssigt at præcisere og skærpe bestemmelserne om nationale sanktioner for overtrædelse af foranstaltningerne i den pågældende forordning (anden betragtning til forordning 2022/880).

12 Artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 269/2014, som ændret, foreskriver:

»Medlemsstaterne fastsætter regler for, hvilke sanktioner, herunder i givet fald strafferetlige sanktioner, der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne fastsætter også passende foranstaltninger til konfiskation af udbyttet af sådanne overtrædelser.«

13 Den 21. juli 2022 vedtog Rådet på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse (FUSP) 2022/1272 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 193, s. 219). Rådet indførte ved denne afgørelse nye undtagelser med hensyn til indefrysningen af aktiver og forbuddet mod at stille midler og økonomiske ressourcer til rådighed for udpegede personer og enheder.

14 Samme dag blev den anfægtede forordning vedtaget på grundlag af bl.a. artikel 215 TEUF. Femte betragtning til denne forordning har følgende ordlyd:

»For at sikre en effektiv og ensartet gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 og i betragtning af de stadig mere komplekse ordninger, der anvendes for at unddrage sig sanktioner, og som vanskeliggør gennemførelsen heraf, er det nødvendigt at forpligte udpegede personer og enheder med aktiver inden for en medlemsstats jurisdiktion til at indberette disse aktiver og til at samarbejde med den kompetente myndighed om kontrollen af denne indberetning. Det er også hensigtsmæssigt at styrke bestemmelserne om indberetningsforpligtelser for EU-operatører med henblik på at hindre overtrædelse og omgåelse af indefrysningen af aktiver. Manglende opfyldelse af denne forpligtelse vil udgøre en omgåelse af indefrysningen af aktiver og blive pålagt sanktioner, hvis betingelserne for de pågældende sanktioner er opfyldt i henhold til gældende nationale regler og procedurer.«

15 Ved den anfægtede forordning ændrede Rådet forordning nr. 269/2014, idet det i artikel 1, nr. 1)-3), heri fastsatte de undtagelser, der var bestemt ved afgørelse 2022/1272. Den anfægtede forordnings artikel 1, nr. 4), bestemmer, at artikel 9 i forordning nr. 269/2014 erstattes med følgende tekst:

»Artikel 9

1. Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2, er forbudt.

2. Fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag I, skal:

a) inden den 1. september 2022 eller senest 6 uger fra datoen for opførelsen på listen i bilag I, alt efter hvad der er senest, indberette pengemidler eller økonomiske ressourcer under en medlemsstats jurisdiktion, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af dem, til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor disse pengemidler eller økonomiske ressourcer befinder sig, og

b) samarbejde med den kompetente myndighed om efterprøvning af sådanne oplysninger.

3. Manglende overholdelse af stk. 2 betragtes som deltagelse, jf. stk. 1, i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2.

[…]«

Parternes påstande

16 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede forordning annulleres, for så vidt som den angår dem, i det i præmis 1 ovenfor angivne omfang.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Annullationssøgsmålet afvises, subsidiært frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om afvisning, subsidiært frifindelse.

Retlige bemærkninger

Formaliteten vedrørende søgsmålet

19 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Kommissionen, gjort gældende, at sagsøgerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af de anfægtede bestemmelser. Rådet har nemlig gjort gældende, at sagsøgerne blev tilføjet de omtvistede lister, hvorved de pålægges restriktive foranstaltninger, for så vidt angår Petr Aven og Mikhail Fridman ved afgørelse 2022/337 og gennemførelsesforordning 2022/336 og for German Khans vedkommende ved afgørelse 2022/429 og gennemførelsesforordning 2022/427, som er de retsakter, der berører dem umiddelbart og individuelt, og som har været genstand for annullationssøgsmål (jf. præmis 7 ovenfor).

20 Kommissionen har tilføjet, at den anfægtede forordning ikke udgør en foranstaltning, som berører sagsøgerne umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger. Navnlig kræver artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 269/2014, som ændret, en vurdering fra sag til sag og en anvendelse af sanktionerne ved national ret.

21 Kongeriget Belgien har tilføjet, at de af sagsøgernes aktiver, der falder ind under medlemsstaternes jurisdiktion, forudsættes indefrosset allerede i kraft af de retsakter, der blev anfægtet i forbindelse med søgsmålene i sag T-301/22, Aven mod Rådet, sag T-304/22, Fridman mod Rådet, og sag T-333/22, Khan mod Rådet. Sagsøgerne har derfor ikke interesse i at anlægge det foreliggende søgsmål, medmindre de har omgået de restriktive foranstaltninger, som de har været omfattet af, i håb om at kunne fortsætte med at omgå dem ved hjælp af det foreliggende søgsmål.

22 Republikken Letland har i retsmødet gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser vedrørte en generelt og abstrakt fastlagt persongruppe, og at sagsøgerne ikke havde anført andre omstændigheder, der kunne bekræfte, at de i højere grad eller mere individuelt var berørt af den anfægtede retsakt end de øvrige personer i denne gruppe.

23 Sagsøgerne har bestridt denne argumentation.

24 Det bemærkes, at i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF kan enhver fysisk eller juridisk person på det grundlag, der er omhandlet i stk. 1 og 2, indbringe en klage med henblik på prøvelse af retsakter, der er rettet til vedkommende (første sætningsled), eller som berører denne umiddelbart og individuelt (andet sætningsled), samt af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger (tredje sætningsled).

25 Betingelsen om at være umiddelbart berørt er fælles for andet og tredje sætningsled i artikel 263, stk. 4, TEUF og har ifølge retspraksis samme betydning i hvert af disse sætningsled (jf. i denne retning dom af 12.7.2022, Nord Stream 2 mod Parlamentet og Rådet, C-348/20 P, EU:C:2022:548, præmis 73). Det fremgår af fast retspraksis, at betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være umiddelbart berørt af den foranstaltning, der er genstand for søgsmålet, kræver, at to kumulative kriterier er opfyldt, nemlig for det første at den anfægtede foranstaltning umiddelbart skal have indvirkning på den pågældendes retsstilling, og for det andet at foranstaltningen ikke må overlade et skøn til de adressater, der skal gennemføre den, men at gennemførelsen skal ske helt automatisk og udelukkende i medfør af EU-reglerne uden anvendelse af andre mellemkommende regler (jf. dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis, og dom af 13.9.2018, Rosneft m.fl. mod Rådet, T-715/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:544, præmis 65).

26 Det følger endvidere af Domstolens faste praksis, at udtrykket »som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF skal fortolkes i lyset af formålet med denne bestemmelse, som ifølge dens tilblivelseshistorie består i at forhindre, at en borger skal overtræde retsreglerne for at kunne få adgang til en dommer. Når en regelfastsættende retsakt har umiddelbar indvirkning på en fysisk eller juridisk persons retsstilling uden at kræve gennemførelsesforanstaltninger, risikerer denne person imidlertid at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis den pågældende ikke har direkte adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om denne regelfastsættende retsakts lovlighed. I mangel af gennemførelsesforanstaltninger er en fysisk eller juridisk person – selv om vedkommende er umiddelbart berørt af den omhandlede retsakt – således først i stand til at opnå retslig kontrol af denne akt efter at have tilsidesat bestemmelserne

i nævnte retsakt, idet vedkommende kan påberåbe sig, at retsakten er ulovlig, i forbindelse med sager, der rejses over for vedkommende ved de nationale retter (dom af 19.12.2013, Telefónica mod Kommissionen, C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 27, og af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 58). Domstolen har endvidere gentagne gange fastslået, at der med henblik på at vurdere, om en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF (jf. dom af 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori mod Kommissionen, Kommissionen mod Scuola Elementare Maria Montessori og Kommissionen mod Ferracci, C-622/16 P – C-624/16 P, EU:C:2018:873, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

27 I den foreliggende sag har de anfægtede bestemmelser regelfastsættende karakter som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF, for så vidt som de har en generel rækkevidde og er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF og dermed i overensstemmelse med den ikke-lovgivningsmæssige procedure, der er fastsat i denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 92).

28 Desuden er de anfægtede bestemmelser rettet mod de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 269/2014, som ændret.

29 På tidspunktet for anlæggelsen af søgsmålet optrådte sagsøgernes navne imidlertid i dette bilag I og havde for Petr Avens og Mikhail Fridmans vedkommende gjort det siden den 28. februar 2022 og for German Khans vedkommende siden den 15. marts 2022 (jf. præmis 7 ovenfor).

30 Siden den 21. juli 2022, da den anfægtede forordning trådte i kraft, har sagsøgerne derfor været pålagt de omhandlede forpligtelser, nemlig pligten til inden den 1. september 2022 at indberette pengemidler eller økonomiske ressourcer og pligten til at samarbejde med de kompetente nationale myndigheder, i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014, som ændret. I overensstemmelse med denne forordnings artikel 9, stk. 3, anses manglende overholdelse af de nævnte forpligtelser for at udgøre deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de restriktive foranstaltninger til indefrysning af midler.

31 Det må således fastslås, at de anfægtede bestemmelser berører sagsøgerne umiddelbart, eftersom de umiddelbart har indvirkning på deres retsstilling. Pligten til at indberette og til at samarbejde samt virkningerne af manglende overholdelse heraf finder nemlig anvendelse på sagsøgerne i egenskab af personer, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 269/2014 på tidspunktet for de nævnte bestemmelsers ikrafttræden. Anvendelsen af disse bestemmelser på sagsøgerne kræver desuden ikke vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger på EU-plan eller på medlemsstatsligt niveau, hvilket Rådet medgav i retsmødet, og overlader intet skøn til de adressater, der skal gennemføre dem, hvorfor de helt automatisk får indvirkning på sagsøgernes retsstilling.

32 Det følger heraf, at de anfægtede bestemmelser udgør regelfastsættende retsakter, der berører sagsøgerne umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger som omhandlet i relevant retspraksis.

33 Rådets henvisning til dom af 28. januar 2016, Azarov mod Rådet (T-332/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:48, præmis 59 og 60), og den afvisningsgrund, nemlig at sagsøgeren ikke var umiddelbart berørt, der blev lagt til grund i den nævnte dom, ændrer ikke denne konstatering. I den nævnte dom var søgsmålets genstand nemlig bl.a. retsakter, som ændrede kriterierne for udpegning med henblik på indefrysning af midler af de personer, der var ansvarlige for underslæb med staten Ukraines offentlige midler. Søgsmålet blev afvist, for så vidt som det var rettet mod de nævnte retsakter, i det væsentlige fordi disse retsakter alene havde retsvirkninger for generelt og abstrakt fastlagte persongrupper og kategorier af enheder og hverken individuelt eller umiddelbart berørte sagsøgeren i denne sag.

34 I den foreliggende sag påvirker de anfægtede bestemmelser derimod direkte og umiddelbart sagsøgernes retsstilling, uden at de myndigheder, der skal gennemføre de nævnte forpligtelser, behøver at vedtage gennemførelsesforanstaltninger. Sagsøgerne risikerer således at blive frataget en effektiv domstolsbeskyttelse, hvis de ikke har adgang til at anlægge sag ved Unionens retsinstanser med henblik på at rejse tvivl om de nævnte bestemmelsers lovlighed.

35 Sagsøgerne har følgelig søgsmålskompetence til at påstå de anfægtede bestemmelser annulleret.

36 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at sagsøgerne ikke har interesse i at anlægge det foreliggende søgsmål, eftersom alle deres aktiver forudsættes indefrosset allerede, medmindre de har omgået de restriktive foranstaltninger, som de har været omfattet af, i håb om at kunne fortsætte med at omgå dem ved hjælp af det foreliggende søgsmål.

37 Det skal påpeges, at antagelsen til realitetsbehandling af et annullationssøgsmål, der anlægges af en fysisk eller juridisk person, ifølge fast retspraksis er betinget af, at sagsøgeren har en retlig interesse i, at den anfægtede retsakt annulleres. En sådan interesse foreligger kun, såfremt en annullation af den anfægtede retsakt i sig selv kan have retsvirkninger, og søgsmålet således med sit resultat kan tilføre parten en fordel (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Stichting Woonlinie m.fl. mod Kommissionen, C-133/12 P, EU:C:2014:105, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 18.1.2023, Seifert mod Rådet, T-166/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:13, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). En sagsøgers søgsmålsinteresse skal være eksisterende og faktisk og kan ikke vedrøre en fremtidig og hypotetisk situation (jf. dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

38 Imidlertid bevarer sagsøgerne i den foreliggende sag – uanset om de eller andre har indberettet eller indefrosset de omhandlede pengemidler eller økonomiske ressourcer eller ej og i givet fald samarbejder med de kompetente myndigheder, eller om de nævnte pengemidler eller økonomiske ressourcer er blevet indefrosset eller ej – en retlig interesse i at opnå annullation af de anfægtede bestemmelser, som pålægger dem en indberetnings- og samarbejdspligt, hvis manglende overholdelse kan få alvorlige følger for dem. Søgsmålsinteressen bortfalder nemlig ikke, fordi sagsøgeren har opfyldt de forpligtelser, som vedkommende anfægter (jf. i denne retning dom af 19.9.1985, Hoogovens Groep mod Kommissionen, 172/83 og 226/83, EU:C:1985:355, præmis 19, og af 15.12.1999, Kesko mod Kommissionen, T-22/97, EU:T:1999:327, præmis 55-65), og heller ikke, fordi de er blevet opfyldt af en tredjepart (jf. i denne retning dom af 6.3.1979, Simmenthal mod Kommissionen, 92/78, EU:C:1979:53, præmis 32). Sagsøgernes søgsmålsinteresse består, uden at de skal godtgøre, således som Kongeriget Belgiens argument ville indebære, at de tilsidesatte deres forpligtelser. Kongeriget Belgiens argument må følgelig forkastes.

39 Det er endvidere ubestridt, at opfyldelsen af indberetningspligten ikke medfører, at alle de øvrige forpligtelser, der er foreskrevet i de anfægtede bestemmelser, bortfalder. Når pengemidlerne eller de økonomiske ressourcer er blevet indberettet til de nationale kompetente myndigheder, pålægges de personer, der har indberettet de pengemidler eller økonomiske ressourcer, som ejes, besiddes eller kontrolleres af dem, nemlig en pligt i henhold til artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014 til at samarbejde med denne nationale myndighed om enhver efterprøvning. Det følger heraf, at sagsøgerne bevarer en eksisterende og faktisk søgsmålsinteresse i at anfægte bestemmelserne i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014, som ændret.

40 For så vidt angår artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 269/2014, som ændret, hvorefter manglende overholdelse af de omhandlede forpligtelser betragtes som deltagelse i omgåelse af de i forordningen fastsatte restriktive foranstaltninger, er denne bestemmelse af samme væsen som bestemmelsen i denne forordnings artikel 9, stk. 2, som fastsætter de nævnte forpligtelser, hvorfor sagsøgerne har en eksisterende og faktisk søgsmålsinteresse i at anfægte disse bestemmelser.

41 Kongeriget Belgiens argument om, at sagsøgerne ikke har interesse i at anlægge det foreliggende søgsmål, skal derfor forkastes.

42 Det følger af det ovenstående, at det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

43 Sagsøgerne har fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af artikel 215 TEUF samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet og det andet manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af artikel 4 TEU, 5 TEU, 25 TEU og 40 TEU samt artikel 3 TEUF, 4 TEUF, 82 TEUF, 83 TEUF og 215 TEUF, med den begrundelse, at Rådet har handlet som lovgiver på det strafferetlige område.

Det første anbringende vedrørende et manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af artikel 215 TEUF samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og retssikkerhedsprincippet

44 Sagsøgerne har nærmere bestemt gjort gældende, at selv om ordlyden af artikel 215 TEUF ikke er indskrænkende, skal den fortolkes snævert, og Rådet kan ikke pålægge personer, der sanktioneres på grundlag af denne bestemmelse, positive forpligtelser. Forpligtelsen til at oplyse omfang og indhold af ens formue er en form for sanktion og ikke en »restriktiv foranstaltning« som omhandlet i artikel 215 TEUF. Selv hvis Rådet kunne pålægge positive forpligtelser, ligger den omhandlede indberetnings- og samarbejdspligt ydermere uden for Rådets kompetence ratione materiae.

45 I øvrigt har sagsøgerne gjort gældende, at de omhandlede forpligtelser er indgribende for privatlivet, uforholdsmæssigt omfattende og skaber usikkerhed, da de er beskrevet i vage og upræcise vendinger. Deres rækkevidde er desuden eksterritorial.

46 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

47 Det skal bemærkes, at det af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU fremgår, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) er underlagt særlige regler og procedurer og »fastlægges og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i traktaterne«. Endvidere gennemføres denne politik i henhold til traktaterne af den højtstående repræsentant og medlemsstaterne. Rådet vedtager i overensstemmelse med artikel 29 TEUF »afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«.

48 De restriktive foranstaltninger vedtages i forbindelse med FUSP ved afgørelser, som Rådet træffer med enstemmighed på grundlag af artikel 29 TEU, og gennemførelsen af dem foregår inden for rammerne af EUF-traktaten ved hjælp af en forordning, der vedtages i henhold til artikel 215 TEUF af Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal på fælles forslag af den højtstående repræsentant og Kommissionen. Dels omhandler artikel 215, stk. 1, TEUF Rådets vedtagelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for hel eller delvis afbrydelse eller indskrænkelse af de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, og som er fastsat ved en afgørelse vedtaget på grundlag af kapitel 2 i EU-traktatens afsnit V. Dels følger det af artikel 215, stk. 2, TEUF, at såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i EU-traktatens afsnit V, giver mulighed herfor, kan Rådet efter proceduren i stk. 1 vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

49 Ifølge retspraksis fremgår det af artikel 24 TEU og 29 TEU, at Rådet generelt med enstemmighed kan fastlægge formålet med de restriktive foranstaltninger, som Unionen vedtager på FUSP-området. Henset til den omfattende rækkevidde af målene og formålene med FUSP, således som de fremgår af artikel 3, stk. 5, TEU, artikel 21 TEU og de særlige bestemmelser om FUSP, bl.a. i artikel 23 TEU og 24 TEU, har Rådet en vid skønsmæssig beføjelse, når det fastlægger dette formål (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 88).

50 Artikel 215 TEUF, som etablerer en forbindelse mellem formålene med EU-traktaten på FUSP-området og Unionens handlinger i form af økonomiske sanktioner, der er omfattet af EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 59), gør det muligt for Rådet at vedtage forordninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af den højtstående repræsentant og Kommissionen for at gennemføre restriktive foranstaltninger, når disse er omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktaten, samt for bl.a. at sikre en ensartet anvendelse heraf i alle medlemsstaterne (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 89).

51 De afgørelser, der træffes på grundlag af artikel 29 TEU, fastlægger således Unionens tilgang for så vidt angår de restriktive foranstaltninger, der skal vedtages, mens forordningerne, som vedtages på grundlag af artikel 215 TEUF, knytter sig til de nævnte afgørelser og udgør virkemidlet til at give dem virkning på EU-plan (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 72 og 76, og af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 90).

52 I den foreliggende sag er de anfægtede bestemmelser vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF og nærmere bestemt artikel 215, stk. 2, TEUF, hvilket hovedparterne i øvrigt har medgivet.

53 Det bemærkes, at ifølge femte betragtning til den anfægtede forordning er de anfægtede bestemmelser vedtaget med det formål at afhjælpe problemet med »de stadig mere komplekse ordninger, der anvendes for at unddrage sig sanktioner, og som vanskeliggør gennemførelsen [af de restriktive foranstaltninger]«. For at sikre en effektiv og ensartet gennemførelse af denne

forordning har Rådet derfor fremhævet nødvendigheden af »at forpligte udpegede personer og enheder med aktiver inden for en medlemsstats jurisdiktion til at indberette disse aktiver og til at samarbejde med den kompetente myndighed om kontrollen af denne indberetning«.

54 I denne henseende har Rådet for det første påpeget, at det antal personer, der har været omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er indført i forbindelse med ordningen for situationen i Ukraine, aldrig har været lige så højt som i de ordninger med restriktive foranstaltninger, der er gennemført i eksisterende situationer i andre lande, og for det andet, at de restriktive foranstaltninger vedrørende Ukraine er blevet omgået eller endda tilsidesat for at undvige den effektive anvendelse heraf. Som det fremgår af forhandlingerne i retsmødet, var vedtagelsen af de omhandlede forpligtelser desuden begrundet i den omstændighed, at kun få medlemsstater tidligere havde vedtaget nationale bestemmelser om sådanne forpligtelser, herunder indberetningspligten.

55 Det følger heraf, at de anfægtede bestemmelser i den foreliggende sag er blevet indført for at sikre ensartet anvendelse af forordning nr. 269/2014 på EU's område og sætte en stopper for den omgåelse af de restriktive foranstaltninger, der navnlig lader sig gøre på grund af kompleksiteten i retssystemer og finansielle systemer.

56 De anfægtede bestemmelser udgør således ikke restriktive foranstaltninger som sådan, men foranstaltninger, der knytter sig til afgørelse 2014/145, for så vidt som de kan sikre effektiv og ensartet gennemførelse på EU-plan af de ved denne afgørelse fastsatte restriktive foranstaltninger.

57 Det følger heraf, at Rådet med føje har vedtaget de anfægtede bestemmelser på grundlag af artikel 215 TEUF.

58 Denne konklusion drages ikke i tvivl af sagsøgernes argumenter.

59 For det første har sagsøgerne gjort gældende, at Rådet ikke kan pålægge personer, der sanktioneres på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF, positive forpligtelser.

60 Selv om Rådet, således som sagsøgerne har fremhævet, ganske vist ikke frit kan træffe enhver foranstaltning, det måtte ønske på FUSP-området, er artikel 215 TEUF ikke indskrænkende, hvilket sagsøgerne har medgivet. Den henvisning til de restriktive foranstaltninger, der findes i artikel 215, stk. 2, TEUF, indebærer imidlertid ikke i sig selv, at de foranstaltninger, der er omfattet af den nævnte bestemmelse, er begrænset til undladelsesforpligtelser. Som nævnt ovenfor i præmis 50 har denne bestemmelse nemlig til formål at sætte Rådet i stand til at gennemføre en afgørelse, der er truffet på FUSP-området, med henblik på at sikre en ensartet anvendelse heraf i alle medlemsstaterne. Selv om de restriktive foranstaltninger principielt har karakter af forbud eller begrænsninger, kan gennemførelsen af dem således også indebære forpligtelser til at handle, som ikke principielt kan udelukkes, blot fordi der er tale om positive forpligtelser som de i den foreliggende sag omhandlede.

61 For det andet skal sagsøgernes udsagn om, at de anfægtede bestemmelser, navnlig forpligtelsen til at oplyse omfang og indhold af ens formue, er en form for sanktion og ikke en restriktiv foranstaltning, forkastes.

62 Dels fremgår det nemlig af præmis 52-57 ovenfor, at de anfægtede bestemmelser pålægger en pligt til at indberette pengemidler eller økonomiske ressourcer og en pligt til at samarbejde, som ikke udgør sanktioner, men foranstaltninger, der har til formål at gennemføre restriktive

foranstaltninger i form af indefrysning af midler. Dels indfører disse bestemmelser ikke sanktioner i sig selv. Ganske vist, således som sagsøgerne har påpeget, bestemmes det i stk. 3 i artikel 9 i forordning nr. 269/2014, som ændret, at manglende overholdelse af indberetnings- og samarbejdspligten betragtes som deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå indefrysningsforanstaltningerne, hvilket i sig selv er forbudt ved stk. 1 i samme artikel 9. Denne bestemmelse kvalificerer imidlertid juridisk den manglende overholdelse af de nævnte forpligtelser uden samtidig at indføre en sanktion.

63 Det følger heraf, at sagsøgernes argument om, at de anfægtede bestemmelser udgør en form for sanktion, må forkastes.

64 For det tredje er der, således som sagsøgerne har anført, tale om nye forpligtelser for deres vedkommende, hvilket også kom frem i retsmødet.

65 Artikel 215, stk. 2, TEUF tillader imidlertid Rådet at vedtage sådanne positive forpligtelser, selv når de er nye for sagsøgernes vedkommende, når de knytter sig til de restriktive foranstaltninger, som sagsøgerne er omfattet af, for så vidt som de kan give sådanne foranstaltninger virkning i alle medlemsstater med henblik på at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af disse i en situation, der som den i den foreliggende sag omhandlede er kendetegnet ved, at systemernes stigende kompleksitet sætter de personer og enheder, som er genstand for disse restriktive foranstaltninger, i stand til at undslippe sanktionerne.

66 Det følger af det ovenfor anførte, at de anfægtede bestemmelser ikke udgør sanktioner, men foranstaltninger, der sikrer gennemførelsen af restriktive foranstaltninger, som med rette er blevet vedtaget på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF. Det er følgelig med urette, at sagsøgerne har gjort gældende, at Rådet ikke har kompetence ratione materiae til på grundlag af denne bestemmelse at vedtage de omhandlede forpligtelser.

67 For det fjerde har sagsøgerne gjort gældende, at de omhandlede forpligtelser til at indberette og til at samarbejde er indgribende for en persons privatliv, hvoraf ens formue er en væsentlig del, og uforholdsmæssigt omfattende, da forpligtelserne »rækker ud over den sanktionerede persons formue som sådan«. De har ligeledes gjort gældende, at målet om at sikre de restriktive foranstaltningers effektivitet ikke kan begrunde, at sådanne forpligtelser pålægges de personer, der er omfattet af de nævnte foranstaltninger.

68 Det skal bemærkes, at de grundlæggende rettigheder ikke udgør absolutte prærogativer, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som EU forfølger, forudsat at sådanne restriktioner reelt er nødvendige for at tilgodese nævnte formål af almen interesse, og at de ikke, når henses til det formål, som de forfølger, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 148, og af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:C:2022:483, præmis 220).

69 For at være i overensstemmelse med EU-retten skal en begrænsning af de omhandlede grundlæggende rettigheder være fastlagt i lovgivningen, respektere det væsentlige indhold af de nævnte rettigheder, svare til et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen, og ikke være uforholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 145 og 222 og den deri nævnte retspraksis).

70 I første række er de omhandlede forpligtelser i den foreliggende sag »fastlagt i lovgivningen«, idet de er fastsat den anfægtede forordning, som hviler på et klart EU-retligt retsgrundlag, nemlig artikel 215 TEUF, og er tilstrækkeligt forudsigelige.

71 I anden række påhviler de omhandlede forpligtelser, som er begrænset til pengemidler eller økonomiske ressourcer under en medlemsstats jurisdiktion, sagsøgerne med den begrundelse, at de optræder med deres navn på listen i bilag I til forordning nr. 269/2014, som ændret, og at de dermed er underlagt indefrysningsforanstaltninger. Da opførelsen af deres navn på listen er en midlertidig og reversibel foranstaltning, der er genstand for løbende opfølgning, har de omhandlede forpligtelser, der er knyttet til denne opførelse af deres navn på listen, imidlertid i sig selv en midlertidig og reversibel karakter. Det bør derfor lægges til grund, at de nævnte forpligtelser ikke griber ind i det væsentlige indhold af den påberåbte ret til privatlivets fred.

72 I tredje række er formålet med de restriktive foranstaltninger at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde, at fremme en fredelig løsning på krisen og opretholde international fred og sikkerhed i overensstemmelse med formålene med Unionens optræden udadtil som fastsat i artikel 21 TEU. I denne forbindelse er formålet med de omhandlede forpligtelser at muliggøre identificeringen af pengemidler og økonomiske ressourcer, der ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, og derigennem sikre en effektiv og ensartet anvendelse af de nævnte foranstaltninger, hvilket er et formål, som falder i tråd med det mere generelle formål med de restriktive foranstaltninger. Vigtigheden af de således forfulgte mål kan dog begrunde negative følger i form af indgreb i retten til privatlivets fred som påberåbt af sagsøgerne.

73 Hvad i fjerde række angår den hensigtsmæssige og nødvendige karakter af de omhandlede forpligtelser bemærkes, således som Rådet samt Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Kommissionen har fremhævet, at nye gennemførelsesbestemmelser for de restriktive foranstaltninger er begrundet i nødvendigheden af at sikre effektiviteten og den ensartede anvendelse af ordningen med restriktive foranstaltninger vedrørende situationen i Ukraine, bl.a. henset til omgåelsen af de restriktive foranstaltninger som følge af indførelsen af systemer af stigende kompleksitet. Rådet har i denne henseende påpeget de talrige former, som omgåelsen antager, f.eks. at midler skjules hos familiemedlemmer, i skuffeselskaber eller ved hjælp af stråmænd. Kommissionen har ligeledes fremhævet alvoren i situationen i Ukraine, den hidtil usete trussel mod Unionens og dens medlemsstaters sikkerhed og det forhold, at ordningen med restriktive foranstaltninger rettet mod Den Russiske Føderation har vokset sig større end nogen anden ordning nogensinde målt på antal personer og enheder, der er genstand for de nævnte foranstaltninger, omfanget af de pengemidler og økonomiske ressourcer, der er omfattet af indefrysningsforanstaltningerne, og graden af kompleksitet i de juridiske og finansielle arrangementer, hvorved disse pengemidler og økonomiske ressourcer besiddes eller kontrolleres, og som gør det usædvanlig vanskeligt for de kompetente nationale myndigheder at identificere dem. Endvidere har sagsøgerne ikke påvist eventuelle alternative og mindre indgribende foranstaltninger, der lige så effektivt kunne have gjort det muligt at nå de forfulgte mål. De omhandlede indberetnings- og samarbejdsforpligtelser fremtræder således som en både hensigtsmæssig og nødvendig gennemførelse af foranstaltningerne til indefrysning af midler.

74 Hvad mere specifikt angår de omhandlede forpligtelsers proportionalitet viser en afvejning af de interesser, der er på spil, imidlertid, at de alvorlige ulemper herved for sagsøgerne ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål af almen interesse, jf. præmis 72 ovenfor. I henseende til den afgørende betydning af disse mål, der forfølges med de restriktive

foranstaltninger, og den omstændighed, at de omtvistede forpligtelser kan sikre en effektiv og ensartet gennemførelse af de nævnte foranstaltninger, kan det angivelige indgreb i sagsøgernes ret til privatlivets fred ikke anses for at være uforholdsmæssigt.

75 Det følger heraf, at sagsøgernes argumenter om den uforholdsmæssige karakter af de omhandlede forpligtelser, bl.a. i henseende til deres privatliv, skal forkastes.

76 For så vidt endelig angår sagsøgernes udsagn om, at de anfægtede forpligtelser er uforholdsmæssigt omfattende, da de rækker ud over de sanktionerede personers formue som sådan, må det fastslås, at det ikke er blevet underbygget på anden vis og derfor skal forkastes.

77 I femte række har sagsøgerne gjort gældende, at de anfægtede forpligtelser tilsidesætter retssikkerhedsprincippet, idet de er baseret på vage og upræcise vendinger, bl.a. med hensyn til rækkevidden af begrebet »kontrol«.

78 Det skal bemærkes, at retssikkerhedsprincippet kræver, at EU-lovgivningen skal være klar og utvetydig, og at dens anvendelse skal være forudsigelig for alle, der berøres deraf (dom af 5.3.2015, Europäisch-Iranische Handelsbank mod Rådet, C-585/13 P, EU:C:2015:145, præmis 93; jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 42).

79 I den foreliggende sag skal de personer, som er underlagt indefrysning af midler, i henhold til artikel 9, stk. 2, litra a), i forordning nr. 269/2014 indberette »pengemidler eller økonomiske ressourcer under en medlemsstats jurisdiktion, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af dem, til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor disse pengemidler eller økonomiske ressourcer befinder sig«.

80 Anvendelsen i ordlyden af artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014 af verberne tilhøre, eje, besidde og kontrollere forekommer imidlertid ikke som begreber betragtet at være så tvetydige, at de personer, der er omfattet af indefrysningsforanstaltninger, ikke med tilstrækkelig sikkerhed kan rejse en eventuel tvivl om rækkevidden eller betydningen af disse begreber. Hvad i denne forbindelse angår selskaber og specifikt i henseende til de restriktive foranstaltninger er det således allerede blevet fastslået, at et selskab kan anses for at være »et selskab, der ejes eller kontrolleres af en anden enhed«, når sidstnævnte befinder sig i en situation, hvor den er i stand til at påvirke valgene i det pågældende selskab, og at dette gælder, selv om der ikke er nogen juridisk, ejendomsretlig eller kapitalandelsmæssig forbindelse mellem disse to økonomiske enheder (jf. i denne retning dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 75).

81 Det følger heraf, at anvendelsen i artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014, som ændret, af verberne tilhøre, eje, besidde og kontrollere som begreber betragtet i forbindelse med pengemidler eller økonomiske ressourcer giver et billede af indholdet af disse begreber, der er tilstrækkelig klart og forståeligt til, at de berørte personer kan overholde deres indberetningspligt.

82 I sjette række har sagsøgerne gjort gældende, at de anfægtede forpligtelser har en eksterritorial rækkevidde, eftersom en person, der er genstand for restriktive foranstaltninger og befinder sig uden for EU, kan retsforfølges, hvis vedkommende undlader at besvare et spørgsmål fra en national myndighed.

83 Det skal bemærkes, at ifølge artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014, som ændret, er sagsøgerne forpligtede til dels at indberette egne pengemidler eller økonomiske ressourcer under en medlemsstats jurisdiktion til den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor disse pengemidler eller økonomiske ressourcer befinder sig, dels at samarbejde med den nævnte myndighed med henblik på efterprøvning af oplysningerne. Det følger heraf, at andre aktiver end aktiver under en medlemsstats jurisdiktion ikke er omfattet af de nævnte forpligtelser. Hvad endvidere angår de personer, der befinder sig uden for EU, gælder forpligtelserne kun de af deres aktiver, der befinder sig inden for EU, hvilket er en tilstrækkelig sammenhæng med EU. Derfor skal argumentet om den eksterritoriale rækkevidde af de omhandlede forpligtelser forkastes.

84 Det følger af det ovenfor anførte, at de omhandlede forpligtelser ikke kan fortolkes som restriktive foranstaltninger, men som foranstaltninger, der kan sikre gennemførelsen af de restriktive foranstaltninger, der finder anvendelse på sagsøgerne. Henset til sammenhængen og målet om at sikre effektiviteten af de nævnte foranstaltninger har Rådet derfor, idet det vedtog de anfægtede bestemmelser, hverken overskredet grænsen for sin kompetence ratione materiae eller tilsidesat proportionalitetsprincippet eller retssikkerhedsprincippet.

85 Det følger heraf, at det første anbringende skal forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende vedrørende et manglende retsgrundlag og tilsidesættelse af artikel 4 TEU, 5 TEU, 25 TEU og 40 TEU samt artikel 3 TEUF, 4 TEUF, 82 TEUF, 83 TEUF og 215 TEUF med den begrundelse, at Rådet har handlet som lovgiver på det strafferetlige område

86 Indledningsvis bemærkes, at ordlyden af det andet anbringende henviser til et manglende retsgrundlag for de anfægtede bestemmelser. Det følger imidlertid af undersøgelsen af det første anbringende, at artikel 215 TEUF udgør det relevante retsgrundlag for de i den foreliggende sag anfægtede bestemmelser. Denne argumentation vedrørende et manglende retsgrundlag for de anfægtede bestemmelser skal følgelig forkastes.

87 Med hensyn til det andet anbringende i øvrigt har sagsøgerne, selv om de har henvist til en tilsidesættelse af de forskellige bestemmelser i EU-traktaten og EUF-traktaten, med deres argumentation nærmere bestemt haft til hensigt at godtgøre, at Rådet, idet det vedtog de anfægtede bestemmelser vel vidende, at 25 ud af 27 medlemsstater anså omgåelse af de restriktive foranstaltninger for en strafbar handling, handlede som lovgiver på det strafferetlige område, selv om dette er medlemsstaternes kompetence.

88 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Kommissionen, bestridt denne argumentation.

89 Det bemærkes, at for så vidt angår de retsakter, der er vedtaget på grundlag af en bestemmelse vedrørende FUSP, påhviler det, navnlig i henhold til artikel 40 TEU og artikel 275, stk. 2, første sætningsled, TEUF, Unionens retsinstanser at overvåge, at gennemførelsen af denne politik ikke berører anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i henhold til EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

90 I den foreliggende sag er de omhandlede forpligtelser til at indberette og til at samarbejde indført ved artikel 9, stk. 2, i forordning nr. 269/2014, som ændret. I artikel 9, stk. 3, i forordning nr. 269/2014, som ændret, bestemmes det, at manglende overholdelse af disse forpligtelser

betragtes som deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de restriktive foranstaltninger. I denne forbindelse henvises der i dette stykke til samme forordnings artikel 9, stk. 1, hvorefter det er forbudt bevidst og forsætligt at deltage i sådanne omgåelsesaktiviteter.

91 Disse bestemmelser kan ikke anses for at fastsætte strafferetlige bestemmelser, end ikke under hensyntagen til den omstændighed, at de fleste af medlemsstaterne på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede forordning, således som sagsøgerne har påpeget, anså omgåelse af de restriktive foranstaltninger for en strafbar handling.

92 I denne henseende har sagsøgerne fremhævet, at Rådet, således som det fremgår af Kommissionens forslag af 25. maj 2022 til Rådets afgørelse om at tilføje overtrædelsen af Unionens restriktive foranstaltninger til de kriminalitetsområder, der er fastsat i artikel 83, stk. 1, [TEUF] (COM(2022) 247 final), var klar over, at omgåelsen af de restriktive foranstaltninger ansås for en strafbar handling i samtlige medlemsstater på nær to. Det kan imidlertid ikke af denne omstændighed udledes, at Rådet med vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser tvang medlemsstaterne til at indføre strafferetlig bekæmpelse af omgåelsen af indefrysning af midler. Det forhold, at de sanktioner, der blev anvendt i tilfælde af tilsidesættelse af de to omhandlede forpligtelser i de medlemsstater, som allerede behandlede omgåelse af de restriktive foranstaltninger som en strafbar handling, følgelig ligeledes var af strafferetlig art, udspringer nemlig ikke af de anfægtede bestemmelser, men af medlemsstaternes eget valg af sanktioner.

93 Derfor skal argumentet om, at Rådet med vedtagelsen af de anfægtede bestemmelser har indført forpligtelser, der falder inden for det strafferetlige område på EU-plan, og at det dermed har handlet som lovgiver på det strafferetlige område, forkastes.

94 Denne konstatering ændres ikke ved en samlet læsning af artikel 9 i forordning nr. 269/2014, som ændret, og samme forordnings artikel 15. Det følger nemlig af denne forordnings artikel 15, stk. 1, at det er medlemsstaterne, der fastsætter regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i den nævnte forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes. Det følger heraf, at i tilfælde af manglende overholdelse af de omhandlede forpligtelser, som betragtes som omgåelse af de restriktive foranstaltninger, er det stadig medlemsstaterne, der har kompetencen til at fastlægge reglerne for, hvilke sanktioner, »herunder i givet fald strafferetlige sanktioner«, der skal anvendes (artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 269/2014, som ændret). Endvidere knytter den forpligtelse, der pålægges medlemsstaterne til at indføre en ordning med sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af de nævnte forpligtelser, sig i kraft af både sit formål og indhold til afgørelse 2014/145, eftersom den skal gøre den ensartede anvendelse af de i denne afgørelse fastsatte restriktive foranstaltninger effektiv. Desuden giver bestemmelserne i den nævnte forordnings artikel 15 de nationale myndigheder ret til frit at vælge den type sanktion, strafferetlig eller ej, der knytter sig til overtrædelserne af den nævnte forordning.

95 Denne konstatering ændres endelig heller ikke af vedtagelsen den 28. november 2022 af Rådets afgørelse (EU) 2022/2332 om identifikation af overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger som et kriminalitetsområde, der opfylder kriterierne i artikel 83, stk. 1, [TEUF] (EUT 2022, L 308, s. 18) eller af Kommissionens vedtagelse den 2. december 2022 af forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om definitionen af strafbare handlinger og sanktioner for så vidt angår overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger (COM(2022) 684 final). Ud over at denne afgørelse og dette forslag ikke var vedtaget den 21. juli 2022, da de anfægtede bestemmelser blev vedtaget, skal det bemærkes, at denne lovgivningstilgang, der sigter mod harmonisering af medlemsstaternes strafferet, netop adskiller sig fra tilgangen i den anfægtede

forordning i den foreliggende sag, der er baseret på artikel 215, stk. 2, TEUF og alene har til formål at sikre den effektive og ensartede gennemførelse af forordning nr. 269/2014. Til forskel fra et direktiv – som definerer de strafferetlige overtrædelser og sanktioner i tilfælde af omgåelse af de restriktive foranstaltninger, vedtages på grundlag af artikel 83, stk. 1, TEUF og er bindende for de medlemsstater, som det er rettet til, med hensyn til det mål, der skal nås på det strafferetlige område – giver den ordning med sanktioner, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 269/2014, som ændret, nemlig medlemsstaterne ret til frit at vælge, hvilken type sanktion – strafferetlig, administrativ eller civilretlig – de vil indføre i tilfælde af tilsidesættelse af forbuddet mod at omgå de restriktive foranstaltninger.

96 Eftersom de omtvistede forpligtelser ikke falder ind under det strafferetlige område, kan Rådet følgelig ikke foreholdes, at det har tilsidesat artikel 83 TEUF, hvorfor Rådet – i modsætning til hvad sagsøgerne har gjort gældende – heller ikke har tilsidesat artikel 40 TEUF.

97 Det følger af det ovenstående, at det andet anbringende skal forkastes, og at Rådet følgelig skal frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

98 Ifølge artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgerne har tabt sagen, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og at betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.

99 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt som intervenienter i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bærer Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Kommissionen hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Store Afdeling):

1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**

2) **Mikhail Fridman, Petr Aven og German Khan bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger.**

3) **Kongeriget Belgien, Republikken Letland og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan

Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. september 2024.

Underskrifter