Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (stora avdelningen)

den 11 september 2024*

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

I mål T-635/22,

Mikhail Fridman, London (Förenade kungariket),

Petr Aven, Virginia Water (Förenade kungariket),

German Khan, London,

företrädda av advokaterna T. Marembert och A. Bass,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Van Overmeire och J. Rurarz, i egenskap av ombud, biträdda av advokaten B. Maingain,

svarande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av C. Pochet, M. Van Regemorter och L. Van den Broeck, i egenskap av ombud,

Republiken Lettland, företrädd av par K. Pommere och J. Davidoviča, i egenskap av ombud,

och

* Rättegångsspråk: franska.

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

intervenienter,

meddelar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

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

justitiesekreterare: H. Eriksson, handläggare,

efter det skriftliga förfarandet

och förhandlingen den 11 januari 2024,

följande

Dom

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

Bakgrund till tvisten

2 Sökandena är affärsmän som vad gäller Mikhail Fridman och German Khan är ryska och israeliska medborgare respektive rysk och lettisk medborgare vad gäller Petr Aven.

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

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

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

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

7 Mot denna bakgrund vidtog rådet ett antal restriktiva åtgärder. Sökandenas namn lades till genom rådets beslut (Gusp) 2022/337 av den 28 februari 2022 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 59, 2022, s. 1) och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/336 av den 28 februari 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 (EUT L 58, 2022, s. 1), beträffande Petr Aven och Mikhail Fridman, och genom rådets beslut (Gusp) 2022/429 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 87 I, 2022, s. 44) och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427 av den 15 mars 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 (EUT L 87 I, 2022, s. 1), beträffande German Khan och bibehölls sedan efter hand på förteckningarna över de personer, enheter och organ som var föremål för restriktiva åtgärder och angavs i bilagan till beslut 2014/145 och bilaga I till förordning nr 269/2014. Dessa restriktiva åtgärder var föremål för en talan om ogiltigförklaring som väcktes vid tribunalen (målen T-301/22, Aven/rådet, T-304/22, Fridman/rådet och T-333/22, Khan/rådet).

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

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

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

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

10 Artikel 15 i samma förordning hade följande lydelse:

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

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

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

12 I artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, föreskrivs följande:

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

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

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

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

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

”Artikel 9

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

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

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

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

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

…”

Parternas yrkanden

16 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara den angripna förordningen i den del den berör dem, i den mån som anges i punkt 1 ovan, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– avvisa talan om ogiltigförklaring eller, i andra hand, ogilla den, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Konungariket Belgien, Republiken Lettland och Europeiska kommissionen har yrkat att talan ska avvisas eller, i andra hand, ogillas.

Rättslig bedömning

Huruvida talan kan tas upp till prövning

19 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Lettland och kommissionen, anfört att sökandena inte berörs direkt och individuellt av de angripna bestämmelserna. Rådet har gjort gällande att deras namn förts upp på de omtvistade förteckningarna som medför restriktiva åtgärder för dem enligt beslut 2022/337 och genomförandeförordning 2022/336 vad gäller Pets Aven och Mikhail Fridman, respektive beslut 2022/429 och genomförandeförordning 2022/427 beträffande German Khan, vilka är rättsakter som rör dem individuellt och direkt och som är föremål för en talan om ogiltigförklaring (se punkt 7 ovan).

20 Kommissionen har tillagt att den angripna förordningen inte utgör en åtgärd som rör sökandena direkt och som inte medför genomförandeåtgärder. I synnerhet artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, kräver en bedömning från fall till fall och en tillämpning av påföljder enligt nationell rätt.

21 Kungariket Belgien har tillagt att sökandenas tillgångar som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion antas redan vara frysta genom de angripna rättsakterna inom ramen för talan i målen T-301/22, Aven/rådet, T-304/22, Fridman/rådet, och T-333/22, Khan/rådet. Således har sökandena inget berättigat intresse av att väcka denna talan, såvida de inte har kringgått de restriktiva åtgärder som de är föremål för och hoppas kunna fortsätta göra det genom denna talan.

22 Republiken Lettland gjorde, vid förhandlingen, gällande att de angripna bestämmelserna avsåg en kategori av personer som beskrivs på ett allmänt och abstrakt sätt samt att sökandena inte hade angett någon annan omständighet som bekräftade att de i större utsträckning eller mer individuellt berördes av den angripna rättsakten än andra personer som tillhörde denna kategori.

23 Sökandena har bestritt detta argument.

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

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

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

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

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

29 Sökandenas namn fanns emellertid, när deras talan väcktes, i denna bilaga I, sedan den 28 februari 2022 vad gäller Petr Aven och Mikhail Fridman och sedan den 15 mars 2022 beträffande German Khan (se punkt 7 ovan).

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

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

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

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

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

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

36 Konungariket Belgien har anfört att sökandena saknar berättigat intresse av att väcka denna talan, eftersom alla deras tillgångar redan antas vara frysta, såvida de inte har kringgått de restriktiva åtgärder som de är föremål för och hoppas kunna fortsätta göra detta genom förevarande talan.

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

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

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

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

41 Således godtar tribunalen inte Konungariket Belgiens argument att sökandena saknar berättigat intresse av att väcka förevarande talan.

42 Av detta följer att talan kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

43 Sökandena har till stöd för sin talan anfört två grunder. Den första grunden avser avsaknad av rättslig grund och åsidosättande av artikel 215 FEUF samt åsidosättande av proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen. Såvitt avser den andra grunden har sökandena gjort gällande en avsaknad av rättslig grund och åsidosättande av artiklarna 4, 5, 25 och 40 FEU samt av artiklarna 3, 4, 82, 83 och 215 FEUF, med motiveringen att rådet har iklätt sig rollen som strafflagstiftare.

Den första grunden: Avsaknad av rättslig grund och åsidosättande av artikel 215 FEUF samt åsidosättande av proportionalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen

44 Sökandena har, i huvudsak, gjort gällande att även om lydelsen i artikel 215 FEUF inte är uttömmande ska den tolkas restriktivt och att rådet inte får ålägga personer som sanktionerats positiva skyldigheter på grundval av denna bestämmelse. Skyldigheten att ange omfattningen av deras egendom är en form av sanktion och inte en ”restriktiv åtgärd” i den mening som avses i artikel 215 FEUF. Vidare överskrider de aktuella rapporterings- och samarbetsskyldigheterna, under förutsättning av rådet får föreskriva positiva skyldigheter, dess befogenhet i materiellt hänseende (*ratione materiae*).

45 Dessutom har det gjorts gällande att de aktuella skyldigheterna är integritetskränkande, alltför långtgående och osäkra, eftersom de grundar sig på vaga och odefinierade formuleringar. De har även en extraterritoriell räckvidd.

46 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Lettland och kommissionen, bestritt detta argument.

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

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

FEUF, om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i EU-fördraget, i enlighet med förfarandet i punkt 1, besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

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

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

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

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

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

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

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

56 De utgör således inte restriktiva åtgärder som sådana, utan åtgärder som hör samman med beslut 2014/145 genom att de är av sådan karaktär att de, på unionsnivå, garanterar ett effektivt och enhetligt genomförande av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i detta beslut.

57 Av detta följer att rådet gjorde en riktig bedömning när det antog de angripna bestämmelserna på grundval av artikel 215 FEUF.

58 Denna slutsats påverkas inte av sökandenas argument.

59 För det första har sökandena anfört att rådet inte på grundval av artikel 215.2 FEUF fick ålägga personer som omfattades av sanktioner positiva skyldigheter.

60 Även om det, som sökandena har understrukit, inte fullt ut står rådet fritt att införa vilka åtgärder det vill på Gusp-området, är artikel 215 FEUF emellertid inte uttömmande, vilket sökandena också har medgett. Enbart hänvisningen till restriktiva åtgärder i artikel 215.2 FEUF innebär emellertid inte att de åtgärder som föreskrivs i denna bestämmelse ska anses vara begränsade till negativa skyldigheter, det vill säga skyldigheter att avstå från ett handlande. Som tribunalen har erinrat om i punkt 50 ovan, har denna bestämmelse nämligen till syfte att tillåta rådet att genomföra ett beslut som antagits på Gusp-området för att garantera en enhetlig tillämpning i alla medlemsstater. Även om restriktiva åtgärder, i princip, utgör åtgärder som avser förbud eller begränsningar, kan emellertid genomförandet av dem således innebära skyldigheter att handla på ett visst sätt, såsom de som är aktuella i förevarande mål, vilka i princip inte får uteslutas enbart med motiveringen att det rör sig om positiva skyldigheter.

61 För det andra godtar tribunalen inte sökandenas påstående om att de angripna bestämmelserna, särskilt skyldigheten att ange omfattningen av deras egendom, är en form av påföljd och inte en restriktiv åtgärd.

62 Det framgår nämligen, inledningsvis, av punkterna 52–57 ovan att de angripna bestämmelserna föreskriver en skyldighet att inrapportera penningmedel eller ekonomiska resurser och en skyldighet att samarbeta, vilka inte utgör påföljder, utan åtgärder i syfte att genomföra restriktiva åtgärder avseende frysning av tillgångar. Vidare inför inte dessa bestämmelser som sådana påföljder. Som sökandena har påpekat föreskriver visserligen artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, att en underlåtenhet att iaktta dessa rapporterings- och samarbetsskyldigheter anses utgöra ett deltagande i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna avseende frysning av tillgångar, vilket deltagande i sig är förbjudet enligt artikel 9.1. Denna bestämmelse föreskriver emellertid att en underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter ges en rättlig kvalificering, utan att för den skull införa någon påföljd.

63 Av detta följer att sökandens argument att de angripna bestämmelserna utgör en form av påföljd inte kan godtas.

64 För det tredje har dessa skyldigheter, såsom sökandena har påpekat, aldrig ålagts dem tidigare, vilket nämndes vid förhandlingen.

65 Artikel 215.2 FEUF tillåter emellertid att rådet antar sådana positiva skyldigheter, även om de inte har ålagts sökandena tidigare, i den mån dessa hör samman med de restriktiva åtgärder som sökandena är föremål för, genom att de positiva skyldigheterna kan ge de restriktiva åtgärderna verkningar i alla medlemsstater i syfte att garantera en effektiv och enhetlig tillämpning i en situation vilken, liksom i förevarande mål, präglas av att de system som gör det möjligt för de personer och enheter som dessa restriktiva åtgärder avser att undkomma påföljder blir allt mer komplexa.

66 Av detta följer att de angripna bestämmelserna inte utgör påföljder, utan åtgärder som garanterar genomförandet av restriktiva åtgärder, vilka med fog har antagits på grundval av artikel 215.2 FEUF. Följaktligen har sökandena felaktigt påstått att rådet saknar befogenhet i materiellt hänseende (*ratione materiae*) att på grundval av denna bestämmelse att anta de aktuella skyldigheterna.

67 För det fjärde har sökandena gjort gällande att de aktuella rapporterings- och samarbetsskyldigheterna är kränkande för privatlivet, av vilket egendom utgör en väsentlig del, och alltför långtgående på grund av att de ”går längre än de sanktionerade personernas själva egendom”. De har även gjort gällande att målet att garantera de restriktiva åtgärdernas effektivitet inte berättigar att sådana skyldigheter åläggs personer som är föremål för dessa åtgärder.

68 Tribunalen erinrar om att de grundläggande rättigheterna inte är absoluta rättigheter och utövandet av dem kan bli föremål för inskränkningar rättfärdigade av mål av allmänintresse som unionen eftersträvar. Sådana inskränkningar är emellertid endast tillåtna om inskränkningarna faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i de på detta sätt garanterade rättigheterna (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 148, och dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 220).

69 För att vara förenlig med unionsrätten måste en inskränkning av de aktuella grundläggande rättigheterna vara föreskriven i lag, vara förenlig med det väsentliga innehållet i nämnda frihet, eftersträva ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen och inte vara oproportionerlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkterna 145 och 222 samt där angiven rättspraxis).

70 De i förevarande mål aktuella skyldigheterna är, för det första, ”föreskrivna i lag”, eftersom de anges i den angripna förordningen, som har en klar unionsrättslig grund, nämligen artikel 215 FEUF, och en tillräcklig förutsebarhet.

71 För det andra åligger de aktuella skyldigheterna, som är begränsade till penningmedel eller ekonomiska resurser som omfattas av en medlemsstats jurisdiktion, sökandena på grund av att deras namn anges i bilaga I i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, och att de därmed omfattas av åtgärderna för frysning av tillgångar. Eftersom upptagandet av deras namn på förteckningen är en tillfällig, reversibel och ständigt övervakad åtgärd, är de aktuella skyldigheterna, som är knutna till detta upptagande av deras namn, i sig tillfälliga och reversibla. Tribunalen finner således inte att dessa skyldigheter inskränker det väsentliga innehåll i rätten till privatliv som nämnts.

72 För det tredje är syftet med de restriktiva åtgärderna att öka kostnaden för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, främja en fredlig lösning av krisen och bevara internationell fred och säkerhet, i enlighet med de mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU. Mot denna bakgrund är målet med de aktuella skyldigheterna att göra det möjligt att fastställa vilka penningmedel och ekonomiska resurser som ägs, innehas eller kontrolleras av de personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder och, därmed, på ett effektivt och enhetligt sätt genomföra dessa åtgärder, vilket är ett mål som ingår i det mer allmänna målet med de restriktiva åtgärderna. Vikten av dessa eftersträvade mål kan således berättiga de negativa konsekvenser som utgörs av den av sökandena påstådda inskränkningen av privatlivet.

73 För det fjärde, vad gäller huruvida de aktuella skyldigheterna är lämpliga och nödvändiga, understryker tribunalen, såsom rådet och Konungariket Belgien, Republiken Lettland och kommissionen har påpekat, att nya villkor för genomförandet av de restriktiva åtgärderna berättigades av behovet av att säkerställa att bestämmelserna om restriktiva åtgärder avseende situationen i Ukraina var effektiva och tillämpas på ett enhetligt sätt, särskilt mot bakgrund av de kringgåenden av de restriktiva åtgärderna som följde av inrättandet av allt mer komplexa system. Rådet har i detta hänseende nämnt ett flertal sätt på vilka kringgående kan ske, genom tillgångar dolda genom familjemedlemmar, skalbolag eller bulvaner. Kommissionen har även understrukit allvaret i situationen i Ukraina, de risker utan motstycke som föreligger för unionens och dess medlemsstaters säkerhet samt den omständigheten att systemet med restriktiva åtgärder mot Ryska federationen har nått proportioner som ingen annan regim har upplevt, med hänsyn till det antal personer och enheter som dessa åtgärder avser, omfattningen av de penningmedel och ekonomiska resurser som åtgärderna avseende frysning av tillgångar gäller samt den ökande komplexiteten i de juridiska och finansiella system genom vilka dessa penningmedel och ekonomiska resurser innehas eller kontrolleras, vilket gör det särskilt svårt för de behöriga nationella myndigheterna att identifiera dem. Vidare har sökandena inte visat att det finns en möjlighet att utnyttja alternativa och mindre tvingande åtgärder som lika effektivt skulle ha kunnat leda till att de eftersträvade målen nåddes. De aktuella rapporterings- och samarbetsskyldigheterna förefaller således utgöra ett både lämpligt och nödvändigt genomförande av frysningarna av tillgångar.

74 Vad mer specifikt avser huruvida de aktuella skyldigheterna är proportionerliga, visar en intresseavvägning att de allvarliga olägenheter som dessa medför för sökandena emellertid inte är alltför långtgående i förhållande till de eftersträvade målen av allmänintresse, om vilka tribunalen erinrar ovan i punkt 72. Mot bakgrund av den avgörande betydelsen av dessa mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna och av att de omtvistade skyldigheterna kan säkerställa ett effektivt och enhetligt genomförande av dessa åtgärder, kan den påstådda inskränkningen av sökandenas privatliv inte anses vara oproportionerlig.

75 Av detta följer att sökandenas argument om att de aktuella skyldigheterna är oproportionerliga, bland annat med hänsyn till deras privatliv inte kan godtas.

76 Slutligen, vad gäller sökandenas påstående att de omtvistade skyldigheterna är alltför långtgående på grund av att de går utöver enbart de sanktionerade personernas egendom, konstaterar tribunalen att detta påstående inte har något ytterligare stöd och att det därför ska underkännas.

77 För det femte har sökandena gjort gällande att de omtvistade skyldigheterna innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, på grund av att de bygger på vaga och odefinierade formuleringar, bland annat avseende räckvidden av begreppet kontroll.

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

79 I förevarande mål ska personer som är föremål för frysning av tillgångar, enligt artikel 9.2 a i förordning nr 269/2014 inrapportera ”penningmedel eller ekonomiska resurser inom en medlemsstats jurisdiktion som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dem till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där dessa penningmedel eller ekonomiska resurser finns”.

80 Det framgår emellertid inte att användningen av begreppen tillhörighet, innehav, ägande eller kontroll i bestämmelserna i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, präglas av någon sådan oklarhet att de gör det omöjligt för personer som är föremål för åtgärder avseende frysning av tillgångar att med tillräcklig säkerhet kunna skingra eventuella tvivel beträffande dessa begrepps räckvidd eller betydelse. I detta hänseende, vad gäller bolag och specifikt i samband med restriktiva åtgärder, har det redan slagits fast att ett bolag kan kvalificeras som ett ”bolag som ägs eller kontrolleras av en annan enhet”, när det befinner sig i en situation där den andra enheten kan påverka dess val, även om det inte finns något rättsligt band i form av äganderätt eller andel i kapitalet mellan dessa båda ekonomiska enheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 75).

81 Av detta följer att hänvisningen i artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, till begreppen tillhörighet, ägande, innehav och kontroll av penningmedlen eller de ekonomiska resurserna på ett klart och tydligt sätt visar vad dessa begrepp omfattar, vilket gör det möjligt för de personer som avses att uppfylla rapporteringsskyldigheten.

82 För det sjätte har sökandena anfört att de aktuella skyldigheterna har en extraterritoriell räckvidd, eftersom en person som omfattas av restriktiva åtgärder och som befinner sig utanför unionen kan lagföras om vederbörande inte besvarar en fråga från en nationell myndighet.

83 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, har sökandena en skyldighet att dels inrapportera penningmedel eller ekonomiska resurser inom en medlemsstats jurisdiktion som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av dem till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där dessa penningmedel eller ekonomiska resurser finns, dels samarbeta med den behöriga myndigheten vid kontroller av dessa uppgifter. Av detta följer att tillgångar som inte omfattas av en medlemsstats jurisdiktion inte berörs av dessa skyldigheter. Vidare, vad gäller personer som befinner sig utanför unionen, är det endast deras tillgångar som finns inom unionen som omfattas, vilket utgör en tillräcklig anknytning till unionen. Således kan argumentet att skyldigheterna har en extraterritoriell räckvidd inte godtas.

84 Av det ovan anförda följer att de aktuella skyldigheterna inte ska betraktas som restriktiva åtgärder, utan som åtgärder som kan garantera genomförandet av de restriktiva åtgärder som är tillämpas på sökandena. Således har rådet, med beaktande av denna bakgrund och målet att garantera dessa åtgärders effektivitet, inte åsidosatt varken omfattningen av sin befogenhet i materiellt hänseende (*ratione materiae*), proportionalitetsprincipen eller rättssäkerhetsprincipen genom att anta de angripna bestämmelserna.

85 Av detta följer att talan inte kan bifallas på den första grunden.

Den andra grunden: Avsaknad av rättslig grund och åsidosättande av artiklarna 4, 5, 25 och 40 FEU samt av artiklarna 3, 4, 82, 83 och 215 FEUF, med motiveringen att rådet har iklätt sig rollen som strafflagstiftare

86 Tribunalen påpekar inledningsvis att i den andra grundens lydelse anförs en avsaknad av rättslig grund för de angripna bestämmelserna. Det framgår emellertid vid en granskning av den första grunden att artikel 215 FEUF utgör den relevanta rättsliga grunden för de i målet angripna bestämmelserna. Följaktligen kan detta argument om avsaknad av rättslig grund för de angripna bestämmelserna inte godtas.

87 Dessutom har sökandena, inom ramen för den andra grunden, visserligen hänfört till åsidosättande av olika bestämmelser i EU-fördraget och EUF-fördraget, men deras argument har i huvudsak till syfte att visa att rådet, genom att anta de angripna bestämmelserna, trots att det visste att 25 av de 27 medlemsstaterna hade straffbelagt kringgående av påföljder, iklädde sig rollen som strafflagstiftare, vilket är en befogenhet som tillkommer medlemsstaterna.

88 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Lettland och kommissionen, bestritt detta argument.

89 Tribunalen erinrar om att när det gäller rättsakter som antas med stöd av en bestämmelse rörande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken åligger det unionsdomstolarna, enligt artikel 40 FEU och artikel 275 andra styckets inledande del FEUF, att särskilt se till att genomförandet av den politiken inte påverkar tillämpningen av de förfaranden eller omfattningen av de befogenheter för institutionerna som anges i fördragen för utövandet av unionens befogenheter enligt EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

90 I förevarande fall inför artikel 9.2 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, de aktuella rapporterings- och samarbetsskyldigheterna. Artikel 9.3 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, föreskriver att en underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter ska betraktas som deltagande i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå de restriktiva åtgärderna. Den hänvisar i detta hänseende till artikel 9.1 i samma förordning, vilken föreskriver ett förbud mot att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är ett sådant kringgående.

91 Dessa bestämmelser kan inte anses föreskriva straffrättsliga åtgärder, ens med beaktande av att, såsom sökandena har understrukit, merparten av medlemsstaterna vid den tidpunkt då den angripna förordningen antogs hade straffbelagt kringgående av restriktiva åtgärder.

92 Sökandena har, i detta hänseende, understrukit att rådet, såsom framgår av kommissionens förslag av den 25 maj 2022 till rådets beslut om att lägga överträdelse av unionens restriktiva åtgärder till de brottsområden som fastställs i artikel 83.1 [FEUF] (COM(2022) 247 final), var medvetet om att kringgående av påföljder var straffbelagt i samtliga medlemsstater utom två. Tribunalen drar emellertid inte av detta slutsatsen att rådet, genom att anta de angripna bestämmelserna, tvingade medlemsstaterna att straffbelägga kringgående av frysningar av tillgångar. Den omständigheten att de påföljder som tillämpades vid åsidosättande av de båda aktuella skyldigheterna, i de medlemsstater som redan hade straffbelagt kringgående av de restriktiva åtgärderna, också var straffrättsliga följer nämligen inte av de angripna bestämmelserna, utan av medlemsstaternas val på området påföljder.

93 Argumentet att rådet, genom att anta de angripna bestämmelserna, antog skyldigheter som omfattas av straffrätten på unionsnivå och att rådet därmed iklädde sig rollen som strafflagstiftare kan således inte godtas.

94 Denna slutsats påverkas inte av en jämförande läsning av artikel 9 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, och artikel 15 i samma förordning. Det följer nämligen av artikel 15.1 i denna förordning att det är medlemsstaterna som ska fastställa reglerna för påföljder vid överträdelse av bestämmelserna i denna förordning och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att bestämmelserna följs. Av detta följer att vid en underlåtenhet att iaktta de aktuella skyldigheterna, vilken klassificeras som kringgående av de restriktiva åtgärderna, omfattas det av medlemsstaternas befogenheter att fastställa reglerna för påföljder, ”däribland när så är lämpligt straffrättsliga påföljder” (artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse). Vidare hör medlemsstaternas skyldighet att anta bestämmelser om påföljder vid underlåtenhet att iaktta dessa skyldigheter, vad gäller dess syfte och innehåll, samman med beslut 2014/145, eftersom denna skyldighet som åvilar medlemsstaterna har till syfte att konkretisera en enhetlig tillämpning av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i detta beslut. Dessutom ger bestämmelserna i artikel 15 i nämnda förordning de nationella myndigheterna en fullständig frihet beträffande valet av huruvida påföljderna vid överträdelse av denna förordning ska vara av straffrättslig karaktär eller inte.

95 Slutligen påverkas denna slutsats inte heller av antagandet, den 28 november 2022, av rådets beslut (EU) 2022/2332 om angivande av överträdelse av unionens restriktiva åtgärder som ett område av brottslighet som uppfyller kriterierna i artikel 83.1 [FEUF] (EUT L 308, 2022, s. 18), eller av kommissionens antagande, den 2 december 2022, av förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställandet av brottsrekvisit och påföljder med avseende på överträdelser av unionens restriktiva åtgärder (COM(2022) 684 final). Bortsett från att detta beslut och detta förslag inte hade antagits den 21 juli 2022, det vill säga dagen då de angripna bestämmelserna antogs, ska det påpekas att denna lagstiftningsmetod i syfte att harmonisera medlemsstaternas straffrätt just skiljer sig från metoden som används i den angripna förordningen, vilken grundar sig på artikel 215.2 FEUF och vilken enbart har till syfte att garantera ett effektivt och enhetligt genomförande av förordning nr 269/2014. I motsats till ett direktiv, som fastställer brott och straffrättsliga påföljder vid kringgående av restriktiva åtgärder, som antas på grundval av artikel 83.1 FEUF, vilket är bindande för de medlemsstater som det riktar sig till avseende det resultat som ska uppnås på straffrättens område, ger nämligen de bestämmelser om påföljder som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning nr 269/2014, i ändrad lydelse, medlemsstaterna ett fritt val när det gäller att fastställa huruvida påföljderna vid överträdelse av förbudet mot kringgående av de restriktiva åtgärderna ska vara straffrättsliga, förvaltningsrättsliga eller civilrättsliga.

96 Eftersom de omtvistade skyldigheterna inte är straffrättsliga, kan rådet följaktligen inte anses ha åsidosatt artikel 83 FEUF, varför rådet, i motsats till vad sökandena har gjort gällande, inte heller har åsidosatt artikel 40 FEU.

97 Av det ovan anförda följer att talan inte kan bifallas på den andra grunden och att talan därmed ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

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

99 Enligt artikel 138.1 rättegångsreglerna ska institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Följaktligen ska Konungariket Belgien, Republiken Lettland och kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Mikhail Fridman, Petr Aven och German Khan ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

3) Konungariket Belgien, Republiken Lettland och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

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

Avkunnad vid offentlig förhandling i Luxemburg den 11 september 2024.

Underskrifter