Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Niende Udvidede Afdeling)

15. september 2016 *

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Ukraine — indefrysning af pengemidler — liste over de personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer — sagsøgerens navn omfattet — begrundelsespligt — retsgrundlag — ret til forsvar — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — magtfordrejning — manglende iagttagelse af kriterierne for opførelse på listen — åbenbart urigtigt skøn — ejendomsret«

I sag T-348/14,

Oleksandr Viktorovych Yanukovych, Donetsk (Ukraine), ved T. Beazley, P. Saini og S. Fatima, QC, barristers J. Hage og K. Howard samt solicitor C. Kennedy,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union, først ved E. Finnegan og J.-P. Hix, derefter ved J.-P. Hix og P. Mahnič Bruni, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen, ved S. Bartelt og D. Gauci, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af for det første Rådets afgørelse 2014/119/FUSP af 5. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 26) og Rådets forordning (EU) nr. 208/2014 af 5. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 1), som ændret henholdsvis ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/216/FUSP af 14. april 2014 om gennemførelse af afgørelse 2014/119 (EUT 2014, L 111, s. 91) og ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 381/2014 af 14. april 2014 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 208/2014 (EUT 2014, L 111, s. 33), for det andet Rådets afgørelse (FUSP) 2015/143 af 29. januar 2015 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2015, L 24, s. 16) og Rådets forordning (EU) 2015/138 af 29. januar 2015 om ændring af forordning nr. 208/2014 (EUT 2015, L 24, s. 1) samt for det tredje Rådets afgørelse (FUSP) 2015/364 af 5. marts 2015 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2015, L 62, s. 25) og Rådets

* Processprog: engelsk.

gennemførelsesforordning (EU) 2015/357 af 5. marts 2015 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014 (EUT 2015, L 62, s. 1), for så vidt som sagsøgerens navn er blevet opført eller opretholdt på listen over de personer, enheder og organer, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger,

har

RETTEN (Niende Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, G. Berardis (refererende dommer), og dommerne O. Czúcz, I. Pelikánová, A. Popescu og E. Buttigieg,

justitssekretær: fuldmægtig L. Grzegorczyk,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. april 2016,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

1 Sagsøgeren, Oleksandr Viktorovych Yanukovych, er en forretningsmand, der er søn af den tidligere præsident i Ukraine, Viktor Fedorovych Yanukovych.

2 Den foreliggende sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der er blevet vedtaget på baggrund af situationen i Ukraine som følge af undertrykkelsen af demonstrationerne på Uafhængighedspladsen i Kiev (Ukraine) i februar 2014.

3 Den 5. marts 2014 vedtog Rådet for Den Europæiske Union med hjemmel i artikel 29 TEU afgørelse 2014/119/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 26). Rådet vedtog samme dag med hjemmel i artikel 215, stk. 2, TEUF forordning (EU) nr. 208/2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 1).

4 Anden betragtning til afgørelse 2014/119 har følgende ordlyd:

»Den 3. marts 2014 vedtog Rådet at målrette restriktive foranstaltninger mod indefrysning og inddrivelse af aktiver tilhørende personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser, med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne i Ukraine.«

5 Artikel 1, stk. 1 og 2, i afgørelse 2014/119 fastsætter:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser i Ukraine, og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, 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, der er opført på listen i bilaget.«

6 Fremgangsmåden for denne indefrysning af pengemidler er fastsat i de følgende stykker i samme artikel.

7 I overensstemmelse med afgørelse 2014/119 kræver forordning nr. 208/2014 vedtagelsen af foranstaltninger om indefrysning af pengemidler og fastlægger fremgangsmåden for denne indefrysning på en måde, som i det væsentlige er identisk med den, der er fastsat i den nævnte afgørelse.

8 Navnene på de personer, der er omfattet af afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014 (herefter samlet »retsakterne af marts 2014«), fremgår af en identisk liste, som findes i bilaget til afgørelse 2014/119 og i bilag I til forordning nr. 208/2014 (herefter »listen«) med bl.a. begrundelsen for opførelsen af disse personer.

9 Sagsøgerens navn blev opført på listen med identifikationsoplysningen »søn af den tidligere præsident [Yanukovych], forretningsmand« og med følgende begrundelse:

»Person, der er genstand for efterforskning i Ukraine for deltagelse i forbrydelser i forbindelse med underslæb med ukrainske statslige midler og den ulovlige overførsel heraf ud af Ukraine«.

10 Den 6. marts 2014 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Tidende* en bekendtgørelse til de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger i retsakterne af marts 2014 (EUT 2014, C 66, s. 1). Ifølge denne bekendtgørelse kan »[d]e berørte personer […] indgive en anmodning med tilhørende dokumentation om, at afgørelsen om at opføre dem på [listen] tages op til fornyet overvejelse, til Rådet […]«.

11 Afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014 er blevet ændret henholdsvis ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/216/FUSP af 14. april 2014 om gennemførelse af afgørelse 2014/119 (EUT 2014, L 111, s. 91) og ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 381/2014 af 14. april 2014 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014 (EUT 2014, L 111, s. 33). Gennemførelsesafgørelse 2014/216 og gennemførelsesforordning nr. 381/2014 ændrede identifikationsoplysningerne om sagsøgeren.

12 Ved udveksling af skrivelser i 2014 bestred sagsøgeren, at opførelsen af hans navn på listen var berettiget, og anmodede Rådet om at foretage en fornyet gennemgang. Han anmodede ligeledes om aktindsigt i de oplysninger og beviser, der understøttede opførelsen.

13 Rådet besvarede sagsøgerens anmodning om fornyet gennemgang. Det fastholdt, at det var af den opfattelse, at de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren fortsat var begrundet i de hensyn, der var anført i begrundelsen til retsakterne af marts 2014. Hvad angår sagsøgerens anmodning om aktindsigt fremsendte Rådet ham flere dokumenter fra hans sagsakter, herunder bl.a. dokumenter fra de ukrainske myndigheder af 3. marts 2014 (herefter »skrivelsen af 3. marts 2014«), af 8. juli 2014 og af 10. oktober 2014.

14 Den 29. januar 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/143 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2015, L 24, s. 16) og forordning (EU) 2015/138 om ændring af forordning nr. 208/2014 (EUT 2015, L 24, s. 1) (herefter samlet »retsakterne af januar 2015«).

15 Afgørelse 2015/143 præciserede fra og med den 31. januar 2015 kriterierne for udpegelse af de personer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler. Særligt er artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119 blevet erstattet med følgende tekst:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser i Ukraine, og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, indefryses.

Personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, omfatter med henblik på denne afgørelse personer, der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse:

a) for uretmæssig tilegnelse af ukrainske offentlige midler eller aktiver, eller for medvirken hertil, eller

b) for som indehaver af offentligt hverv at misbruge offentligt embede med henblik på at skaffe sig selv eller en tredjemand en uberettiget fordel og derved forårsage tab for ukrainske offentlige midler eller aktiver eller for medvirken hertil.«

16 Forordning nr. 208/2014 er i overensstemmelse med afgørelse 2015/143 blevet ændret ved forordning 2015/138.

17 Ved skrivelse af 2. februar 2015 underrettede Rådet sagsøgeren om sin hensigt om at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham og tilstillede ham et dokument fra de ukrainske myndigheder af 30. december 2014 (herefter »skrivelsen af 30. december 2014«), hvorved han blev oplyst om muligheden for at fremsætte bemærkninger. Ved skrivelse af 17. februar 2015 opfordrede sagsøgeren Rådet til at tage sit standpunkt op til fornyet overvejelse og til at give ham de eventuelle øvrige oplysninger, der begrundede Rådets standpunkt.

18 Den 5. marts 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/364 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2015, L 62, s. 25) og gennemførelsesforordning (EU) 2015/357 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014 (EUT 2015, L 62, s. 1) (herefter samlet »retsakterne af marts 2015«).

19 Afgørelse 2015/364 ændrede artikel 5 i afgørelse 2014/119 ved at forlænge de restriktive foranstaltninger for så vidt angår sagsøgeren indtil den 6. marts 2016. Følgelig blev listen erstattet i afgørelse 2015/364 og gennemførelsesforordning 2015/357.

20 Som følge af disse ændringer blev sagsøgerens navn opretholdt på listen med identifikationsoplysningen »søn af den tidligere præsident, forretningsmand« og med følgende nye begrundelse:

»Person, som de ukrainske myndigheder har gjort til genstand for en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver«.

21 Ved skrivelse af 6. marts 2015 underrettede Rådet sagsøgeren om, at de restriktive foranstaltninger over for ham blev opretholdt.

22 Afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014 er senest blevet ændret ved henholdsvis Rådets afgørelse (FUSP) 2016/318 af 4. marts 2016 (EUT 2016, L 60, s. 76) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2016/311 af 4. marts 2016 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014 (EUT 2016, L 60, s. 1).

23 Afgørelse 2016/318 ændrede artikel 5 i afgørelse 2014/119 ved at forlænge de restriktive foranstaltninger for så vidt angår sagsøgeren indtil den 6. marts 2017.

Retsforhandlinger og parternes påstande

24 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. maj 2014 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

25 Rådet indleverede svarskrift den 22. september 2014. Derefter indleverede det den 26. september 2014 et addendum til bilagene til svarskriftet og den 3. oktober 2014 et supplerende dokument. Rådet fremsatte ligeledes en begrundet anmodning i overensstemmelse med artikel 18, stk. 4, andet afsnit, i instruksen for justitssekretæren ved Retten med henblik på at opnå, at indholdet af disse dokumenter ikke blev gengivet i de dokumenter vedrørende denne sag, som offentligheden har adgang til. Sagsøgeren fremsendte sine indsigelser mod anmodningen om fortrolig behandling.

26 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 16. september 2014 anmodede Europa-Kommissionen om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Rådets påstande. Ved kendelse af 12. november 2014 gav formanden for Rettens Niende Afdeling tilladelse til denne intervention. Ved dokument indleveret den 22. december 2014 indgav Kommissionen sit indlæg. Sagsøgeren og Rådet fremsatte deres bemærkninger hertil inden for de fastsatte frister.

27 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 16. september 2014 anmodede Ukraine om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Rådets påstande. Ved skrivelse indleveret til Rettens Justitskontor den 24. december 2014 meddelte Ukraine Retten, at det frafaldt sin intervention. Ved kendelse af 11. marts 2015 bestemte formanden for Rettens Niende Afdeling, at Ukraine skulle slettes af sagen som intervenient.

28 Replik og duplik blev henholdsvis indgivet af sagsøgeren den 21. november 2014 og af Rådet den 15. januar 2015.

29 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 8. april 2015 tilpassede sagsøgeren sine påstande, således at de ligeledes omfatter annullation af afgørelse 2015/143, forordning 2015/138, afgørelse 2015/364 og gennemførelsesforordning 2015/357, for så vidt som disse retsakter vedrører ham. De øvrige parter fremsatte deres bemærkninger inden for den fastsatte frist. Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 30. november 2015 fremlagde sagsøgeren nye beviser.

30 Efter forslag fra Niende Afdeling besluttede Retten i henhold til artikel 28 i Rettens procesreglement at henvise sagen til et udvidet dommerkollegium.

31 Efter forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Niende Udvidede Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling.

32 Ved afgørelse af 5. april 2016 fra formanden for Rettens Niende Udvidede Afdeling blev den foreliggende sag og sag T-346/14, Yanukovych mod Rådet, i overensstemmelse med procesreglementets artikel 68 og efter høring af parterne forenet med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del.

33 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål under retsmødet den 29. april 2016.

34 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Annullation af for det første afgørelse 2014/119, som ændret ved gennemførelsesafgørelse 2014/216, og forordning nr. 208/2014, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 381/2014, for det andet afgørelse 2015/143 og forordning 2015/138 samt for det tredje afgørelse 2015/364 og gennemførelsesforordning 2015/357, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

35 Rådet har, støttet af Kommissionen, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Subsidiært træffes der i tilfælde af delvis annullation af retsakterne af marts 2014 bestemmelse om, at virkningerne af afgørelse 2014/119 over for sagsøgeren opretholdes, indtil den delvise annullation af forordning nr. 208/2014 får virkning, og i tilfælde af delvis annullation af retsakterne af marts 2015 bestemmelse om, at de virkninger, som afgørelse 2014/119, som ændret, har over for sagsøgeren, opretholdes, indtil den delvise annullation af forordning nr. 208/2014, som ændret ved gennemførelsesforordning 2015/357, får virkning.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

1. *Om påstanden om annullation af retsakterne af marts 2014, som ændret ved henholdsvis gennemførelsesafgørelse 2014/216 og gennemførelsesforordning nr. 381/2014, for så vidt som de vedrører sagsøgeren*

36 Til støtte for sit søgsmål med påstand om annullation af retsakterne af marts 2014, som ændret ved gennemførelsesafgørelse 2014/216 og gennemførelsesforordning nr. 381/2014, har sagsøgeren anført syv anbringender. Det første vedrører manglende retsgrundlag. Det andet vedrører magtfordrejning. Det tredje vedrører manglende begrundelse. Det fjerde vedrører manglende iagttagelse af kriterierne for opførelse på listen. Det femte vedrører et åbenbart urigtigt skøn. Det sjette vedrører tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til adgang til effektive retsmidler, og det syvende vedrører tilsidesættelse af ejendomsretten.

37 Med sit fjerde anbringende, som skal behandles først, har sagsøgeren bl.a. gjort gældende, at opførelsen af hans navn på listen, alene fordi han er genstand for efterforskning, ikke i lyset af relevant retspraksis opfylder de kriterier, der er fastsat i retsakterne af marts 2014, som nævner »personer, der er identificeret som ansvarlige« for uretmæssig tilegnelse af statsmidler, og at Rådet under alle omstændigheder ikke har løftet bevisbyrden.

38 Desuden har sagsøgeren i sin anmodning om tilpasning gjort gældende, at i perioden mellem den 31. januar 2015 og den 6. marts 2015, dvs. fra ikrafttrædelsen af retsakterne af januar 2015 til ikrafttrædelsen af retsakterne af marts 2015, opfyldte den oprindelige begrundelse for opførelse af hans navn på listen heller ikke opførelseskriterierne, som ændret ved afgørelse 2015/143.

39 Rådet har, støttet af Kommissionen, indledningsvis anført, at det i overensstemmelse med relevant retspraksis påhviler institutionen selv at foretage identificeringen af de personer, der kan anses for ansvarlige for handlinger med uretmæssig tilegnelse af statsmidler, på grundlag af samstemmende oplysninger, og at begrebet »identificeret« skal fortolkes bredt for bl.a. at omfatte de personer, som strafforfølges for sådanne handlinger.

40 Rådet har dernæst gjort gældende, at de beviser, som det rådede over, bekræfter, at der var blevet indledt en straffesag mod sagsøgeren, og at det var blevet godtgjort, at der var sket uretmæssig tilegnelse af statsmidler af store beløb, og at disse midler var blevet overført på ulovlig vis ud af Ukraine. Rådet har desuden anfægtet, at den påståede pligt til at efterprøve, at den pågældende stats lovgivning sikrer beskyttelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, bliver anvendt generelt.

41 I denne henseende bemærkes, at selv om Rådet har en vid skønsbeføjelse for så vidt angår de generelle kriterier, der skal tages i betragtning med henblik på vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, indebærer den effektive domstolsprøvelse, som er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at Den Europæiske Unions retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre eller opretholde en bestemt persons navn på en liste over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, er lovlig, skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse, på en tilstrækkelig præcis og konkret måde (jf. i denne retning dom af 21.4.2015, Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 41 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

42 Det kriterium, der i den foreliggende sag er fastsat i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, bestemmer, at de restriktive foranstaltninger skal vedtages i forhold til de personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler. Det fremgår i øvrigt af anden betragtning til den nævnte afgørelse, at Rådet har vedtaget disse foranstaltninger »med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet […] i Ukraine«.

43 Sagsøgerens navn blev opført på listen med den begrundelse, at han var en »[p]erson, der er genstand for efterforskning i Ukraine for deltagelse i forbrydelser i forbindelse med underslæb med ukrainske statslige midler og den ulovlige overførsel heraf ud af Ukraine«.

44 Til støtte for begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på listen har Rådet henvist til skrivelsen af 3. marts 2014. I denne skrivelses første del er det nærmere angivet, at »de retshåndhævende myndigheder i Ukraine« har indledt en række straffesager for at efterforske kriminelle handlinger begået af tidligere højtstående tjenestemænd, hvis navne er listet straks derefter, og at efterforskningen af de ovenfor nævnte lovovertrædelser har gjort det muligt at fastslå den uretmæssige tilegnelse af statsmidler af store beløb og den efterfølgende ulovlige overførsel af disse midler ud af Ukraine. I skrivelsens anden del tilføjes det, at »det bliver efterforsket, om andre højtstående tjenestemænd, som repræsenterede de tidligere myndigheder, har deltaget i den samme form for kriminalitet«, og at det er tiltænkt snarest at underrette dem om indledningen af denne efterforskning. Navnene på disse øvrige personer, herunder sagsøgerens navn, er ligeledes listet straks derefter.

45 Det er ubestridt, at det er på dette grundlag alene, at sagsøgeren er blevet identificeret »som ansvarlig[…] for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119. Skrivelsen af 3. marts 2014 er nemlig det eneste bevisdokument blandt de bevisdokumenter, som Rådet har fremlagt under denne sag, der er forud for retsakterne af marts 2014, og lovligheden af disse retsakter skal derfor alene vurderes på grundlag af dette ene bevisdokument.

46 Det må fastslås, at skønt den nævnte skrivelse stammer fra en høj retslig myndighed i et tredjeland, indeholder den alene en generel og vag angivelse, hvorefter sagsøgerens navn, blandt andre tidligere højtstående tjenestemænds navne, knyttes til en efterforskning, som i det væsentlige har godtgjort, at der er sket uretmæssig tilegnelse af statsmidler. Skrivelsen indeholder ingen nærmere angivelse om, hvorledes de faktiske omstændigheder, der var ved at blive undersøgt ved den af de ukrainske myndigheder førte efterforskning, er fastlagt, og end mindre oplysninger om et – selv blot formodet – individuelt ansvar for sagsøgeren i relation hertil (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Azarov mod Rådet, T-332/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:48, præmis 46; jf. ligeledes analogt dom af 26.10.2015, Portnov mod Rådet, T-290/14, EU:T:2015:806, præmis 43 og 44).

47 Det bemærkes desuden, at i modsætning til den sag, der gav anledning til dom af 27. februar 2014, Ezz m.fl. mod Rådet (T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 57-61), som efter appel blev stadfæstet ved dom af 5. marts 2015, Ezz m.fl. mod Rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147) – hvilke domme Rådet har henvist til – forholder det sig i den foreliggende sag således, at Rådet for det første ikke rådede over oplysninger vedrørende de faktiske omstændigheder eller den særlige adfærd, som sagsøgeren blev foreholdt af de ukrainske myndigheder, og at skrivelsen af 3. marts 2014, selv hvis den undersøges i den sammenhæng, hvori den indgår, for det andet ikke kan udgøre et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag, som omhandlet i den i præmis 40 ovenfor anførte retspraksis, til at opføre sagsøgerens navn på listen med den begrundelse, at han var identificeret »som ansvarlig[…]« for uretmæssig tilegnelse af statsmidler (jf. i denne retning dom af 26.10.2015, Portnov mod Rådet, T-290/14, EU:T:2015:806, præmis 46-48).

48 Uafhængigt af hvilket trin den sag, som sagsøgeren skulle have været genstand for, befandt sig på, kunne Rådet ikke vedtage restriktive foranstaltninger over for ham uden at kende de faktiske omstændigheder omkring den uretmæssige tilegnelse af statsmidler, som han særligt blev foreholdt af de ukrainske myndigheder. Det ville således alene have været med kendskab til disse faktiske omstændigheder, at Rådet kunne have fastslået, at de dels skulle kvalificeres som uretmæssig tilegnelse af statsmidler, dels kunne undergrave retsstatsprincippet i Ukraine, hvis konsolidering og styrkelse udgør målet med vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, således som det fremgår af præmis 41 ovenfor (domme af 28.1.2016, Klyuyev mod Rådet, T-341/14, EU:T:2016:47, præmis 50, og Azarov mod Rådet, T-331/14, EU:T:2016:49, præmis 55).

49 Det er i øvrigt Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 120 og 121, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 65 og 66).

50 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at opførelsen af sagsøgerens navn på listen ikke er støttet på et tilstrækkeligt faktuelt grundlag til at sikre iagttagelsen af kriterierne for udpegelse af de personer, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger, som er fastsat i afgørelse 2014/119.

51 Det må desuden fastslås, at denne ulovlighed har varet frem til ikrafttrædelsen af retsakterne af marts 2015, som erstattede listen og ændrede begrundelsen for opførelse af sagsøgeren.

52 I lyset af denne konklusion er det ufornødent at tage stilling til sagsøgerens påstand om, at det fastslås, at opførelsen af hans navn ved retsakterne af marts 2014 var ulovlig i perioden mellem den 31. januar 2015 og den 6. marts 2015, dvs. fra ikrafttrædelsen af retsakterne af januar 2015 til ikrafttrædelsen af retsakterne af marts 2015. Henset til annullationen af retsakterne af marts 2014, for så vidt som de vedrører sagsøgeren, skal han nemlig anses for ikke at have været omfattet af de restriktive foranstaltninger i denne periode.

53 Følgelig skal det fjerde anbringende tiltrædes og afgørelse 2014/119, som ændret ved gennemførelsesafgørelse 2014/216, annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, uden at det er fornødent at tage stilling til de øvrige anbringender.

54 Som følge af annullationen af afgørelse 2014/119 skal forordning nr. 208/2014, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 381/2014, og som i henhold til artikel 215, stk. 2, TEUF forudsætter en afgørelse vedtaget i overensstemmelse med kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten, ligeledes annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

2. *Om påstanden om annullation af retsakterne af marts 2014, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren*

55 Ved sin anmodning om tilpasning af påstandene har sagsøgeren anmodet om udvidelse af rækkevidden af sit søgsmål, således at søgsmålet tilsigter annullationen af retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, for så vidt som disse retsakter vedrører ham.

56 I sine bemærkninger til anmodningen om tilpasning af påstandene har Rådet for det første gjort gældende, at Retten ikke har kompetence i henhold til artikel 275 TEUF til at træffe afgørelse om udvidelsen af påstandene til at omfatte afgørelse 2015/143, som er vedtaget bl.a. på grundlag af artikel 29 TEU, og for det andet, at udvidelsen af påstandene til at omfatte forordning 2015/138 skal afvises som følge af sagsøgerens manglende søgsmålskompetence. I øvrigt har Rådet bestridt, at tilpasningen af stævningen er berettiget.

Om Rettens kompetence til at efterprøve lovligheden af afgørelse 2015/143

57 Det bemærkes, således som det bl.a. fremgår af den nedenfor foretagne behandling af det første anbringende, at sagsøgeren, uden formelt at have fremsat en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF, har påberåbt sig, at opførelseskriteriet ikke er i overensstemmelse med EU-traktatens mål, i forbindelse med påstandene om annullation af retsakterne af marts 2015, hvorved hans navn blev opretholdt på listen. Da afgørelse 2015/143 netop udgør en ændring af det nævnte opførelseskriterium, må det fastslås, at sagsøgeren med sin påstand om annullation af afgørelse 2015/143 i virkeligheden søger at fremsætte en ulovlighedsindsigelse til støtte for sin påstand om annullation af retsakterne af marts 2015 (jf. analogt dom af 6.9.2013, Post Bank Iran mod Rådet, T-13/11, EU:T:2013:402, præmis 37).

58 I denne henseende bemærkes, at artikel 275, stk. 2, TEUF udtrykkeligt bestemmer, at som undtagelse til bestemmelserne i artiklens stk. 1 har Unionens retsinstanser kompetence til at »træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF] vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i [EU-]traktaten«. Bestemmelsen omfatter således i modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, alle Rådets afgørelser vedrørende restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i EU-traktaten, uden at sondre mellem, om det drejer sig om almengyldige afgørelser eller individuelle afgørelser. Særligt udelukker den ikke muligheden for gennem en ulovlighedsindsigelse at anfægte lovligheden af en almengyldig bestemmelse til støtte for et annullationssøgsmål til prøvelse af en individuel restriktiv foranstaltning (dom af 16.7.2014, National Iranian Oil Company mod Rådet, T-578/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:678, præmis 92 og 93; jf. ligeledes i denne retning dom af 28.1.2016, Azarov mod Rådet, T-331/14, EU:T:2016:49, præmis 62).

59 I modsætning til, hvad Rådet har påstået, har Retten derfor kompetence til at efterprøve lovligheden af afgørelse 2015/143, for så vidt som den ændrer artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119.

60 Denne ulovlighedsindsigelse vil derfor blive behandlet i sammenhæng med det første anbringende, der er anført til støtte for påstanden om annullation af retsakterne af marts 2015, og hvorved sagsøgeren har påstået, at det over for ham anvendte opførelseskriterium ikke er i overensstemmelse med EU-traktatens mål.

Om formalitetsindsigelsen vedrørende sagsøgerens manglende søgsmålskompetence med hensyn til forordning 2015/138

61 Hvad angår det spørgsmål om, hvorvidt sagsøgeren har søgsmålskompetence, som Rådet har fremsat med hensyn til forordning 2015/138, bemærkes, at forordning nr. 208/2014 alene er blevet ændret ved forordning 2015/138 i den udstrækning, hvori kriterierne for udpegelse i forbindelse med indefrysning af pengemidler over for personer, der er ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, er blevet præciseret.

62 Forordning 2015/138 udpeger ikke sagsøgeren ved navn og er heller ikke blevet vedtaget som følge af en komplet fornyet gennemgang af listen. Denne retsakt omhandler således alene de generelle kriterier for opførelse, der finder anvendelse på objektivt fastlagte situationer, og som har retsvirkninger over for de grupper af personer og enheder, som på en generel og abstrakt måde er udpeget, og ikke opførelsen af sagsøgerens navn på listen. Den vedrører følgelig hverken umiddelbart eller individuelt sagsøgeren, og denne kan således ikke tilpasse sine påstande til at omfatte annullation heraf (jf. dom af 28.1.2016, Azarov mod Rådet, T-331/14, EU:T:2016:49, præmis 64 og 65 og den deri nævnte retspraksis).

63 Rådets klagepunkt må tages til følge, og søgsmålet må afvises, for så vidt som det vedrører annullation af forordning nr. 2015/138.

Realiteten

64 Til støtte for sin påstand om annullation af retsakterne af marts 2014, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, har sagsøgeren anført syv anbringender. Det første vedrører manglende retsgrundlag. Det andet vedrører magtfordrejning. Det tredje vedrører manglende begrundelse. Det fjerde vedrører manglende iagttagelse af kriterierne for opførelse på listen. Det femte vedrører et åbenbart urigtigt skøn. Det sjette vedrører tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til adgang til effektive retsmidler, og det syvende vedrører tilsidesættelse af ejendomsretten.

65 Indledningsvis skal det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse behandles, dernæst det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten og endelig de øvrige anbringender i den rækkefølge, som de er anført i.

Om det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

66 Med sit sjette anbringende har sagsøgeren klaget over, at han ikke blev hørt på passende vis inden opretholdelsen af hans navn på listen, og særligt over ikke at have fået en frist og tilstrækkelige oplysninger til at anfægte opretholdelsen af hans navn på listen.

67 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgerens argumenter.

68 Indledningsvis bemærkes, at den iagttagelse af retten til forsvar, som er sikret ved artikel 41, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder, der i medfør af EU-traktaten har samme juridiske værdi som traktaterne, omfatter retten til at blive hørt og retten til aktindsigt, mens den ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved det nævnte charters artikel 47, kræver, at den berørte skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til ham (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 98-100).

69 Det følger heraf, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om opretholdelse af opførelsen af en persons, en enheds eller et organs navn på en liste over de personer, enheder eller organer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, skal iagttage denne persons, denne enheds eller dette organs ret

til at blive hørt forudgående, når Rådet i afgørelsen om opretholdelse af opførelsen på listen foreholder denne person, denne enhed eller dette organ nye omstændigheder, dvs. omstændigheder, som ikke var indeholdt i den oprindelige afgørelse om opførelse på denne liste (dom af 4.6.2014, Sina Bank mod Rådet, T-67/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:348, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis; jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 62).

70 I den foreliggende sag bemærkes, at opretholdelsen af sagsøgerens navn på listen som følge af retsakterne af marts 2015 alene er støttet på skrivelsen af 30. december 2014.

71 I denne henseende bemærkes ligeledes, at Rådet, inden det vedtog afgørelsen om at opretholde sagsøgerens navn på listen, fremsendte skrivelsen af 30. december 2014 til sagsøgeren (jf. præmis 17 ovenfor). Desuden underrettede Rådet ved skrivelse af 2. februar 2015 sagsøgeren om sin hensigt om at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham og underrettede ham om muligheden for at fremsætte bemærkninger (jf. præmis 17 ovenfor).

72 Det følger heraf, at sagsøgeren har haft adgang til de oplysninger og beviser, som motiverede Rådet til at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham, og at han har haft mulighed for at fremsætte bemærkninger i god tid (jf. præmis 17 ovenfor).

73 Desuden har sagsøgeren ikke godtgjort, at de påståede vanskeligheder vedrørende de modtagne oplysninger og fristen til at besvare Rådets påstande har forhindret ham i at tilpasse sine påstande rettidigt eller fremføre argumenter til sit forsvar.

74 Det følger af det ovenstående, at meddelelsen af beviser under sagen har været tilstrækkelig til at sikre udøvelsen af sagsøgerens ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

75 Det sjette anbringende skal derfor forkastes.

Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

76 Med sit tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende dels, at begrundelsen for opførelsen af hans navn på listen ikke indeholder nogen nærmere angivelse af de anfægtede faktiske omstændigheder og sagen mod ham, der kan underbygge den påstand om uretmæssig tilegnelse af statslige midler og ulovlig udførsel heraf ud af Ukraine, som er gjort gældende over for ham, dels at den nævnte begrundelse er stereotyp.

77 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

78 Indledningsvis bemærkes, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder, skal tilpasses den anfægtede retsakts art og den sammenhæng, hvori denne er blevet vedtaget. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at den berørte part kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

79 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en retsakt opfylder kravene efter artikel 296 TEUF og artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret om grundlæggende rettigheder, ikke blot skal vurderes i forhold til begrundelsens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. For det første

er en retsakt, der er bebyrdende, således tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den berørte part bekendt, og således gør det muligt for den pågældende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne. For det andet må graden af præcisering af en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

80 Navnlig kan begrundelsen for en foranstaltning om indefrysning af pengemidler i princippet ikke blot bestå af en generel og stereotyp formulering. Under de i præmis 79 ovenfor angivne forbehold skal en sådan foranstaltning derimod angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet lægger til grund, at den relevante lovgivning finder anvendelse på den berørte part (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

81 I den foreliggende sag bemærkes for det første, at begrundelsen som ændret ved retsakterne af marts 2015 (jf. præmis 20 ovenfor) på samme måde som den oprindelige opførelsesbegrundelse angiver de forhold, der udgør grundlaget for opførelsen af sagsøgeren, dvs. den omstændighed, at han er genstand for en af de ukrainske myndigheder indledt straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver.

82 Desuden er opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren sket i en sammenhæng, som var kendt af sagsøgeren, der under udvekslingerne i den foreliggende sag fik kendskab til skrivelsen af 30. december 2014, hvorpå Rådet havde støttet opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for ham, og hvorved Rådet gav nærmere oplysninger vedrørende opførelsen af hans navn på listen (jf. i denne retning dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.9.2013, Bank Melli Iran mod Rådet, T-35/10 og T-7/11, EU:T:2013:397, præmis 88), herunder en detaljeret beskrivelse af de faktiske omstændigheder, som han blev foreholdt.

83 For det andet bemærkes for så vidt angår den påståede stereotype karakter af opførelsesbegrundelsen, at selv om de i denne begrundelse indeholdte betragtninger er de samme som de betragtninger, der har udgjort grundlaget for, at andre fysiske personer angivet på listen er blevet omfattet af restriktive foranstaltninger, tilsigter de imidlertid at beskrive den konkrete situation for sagsøgeren, der, ligesom andre personer, ifølge Rådet har været genstand for retslige procedurer med tilknytning til efterforskning vedrørende uretmæssig tilegnelse af ukrainske statslige midler (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 115).

84 I lyset af samtlige ovenstående betragtninger må det fastslås, at retsakterne af marts 2014, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, i tilstrækkelig grad angiver de retlige og faktiske omstændigheder, som udgør grundlaget for disse retsakter ifølge deres ophavsmand.

85 Det tredje anbringende skal derfor forkastes.

Om det første anbringende vedrørende manglende retsgrundlag

86 Med sit første anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at afgørelse 2014/119, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, ikke er i overensstemmelse med de i artikel 29 TEU fastsatte mål og derfor savner et retsgrundlag, og at forordning nr. 208/2014, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, henset til, at afgørelse 2014/119 er ugyldig, ligeledes er ugyldig, idet der ikke foreligger nogen gyldig afgørelse i medfør af kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten, som gør det muligt at påberåbe sig artikel 215 TEUF.

87 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

– Om sagsøgerens hovedargument vedrørende opførelseskriteriets manglende proportionalitet i lyset af EU-traktatens mål

88 Med sit hovedargument har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at afgørelse 2014/119 hverken forfølger de to mål, som påberåbes hermed, nemlig målet om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet og målet om at sikre respekten for menneskerettighederne i Ukraine, eller de øvrige mål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), som er fastsat i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU. Sagsøgeren har anført, at den ændring af begrundelsen vedrørende ham, som blev foretaget ved retsakterne af marts 2015 som følge af udvidelsen af opførelseskriteriet ved retsakterne af januar 2015, ikke var begrundet, idet Rådet hverken har bevist, at han har skadet demokratiet eller krænket retsstatsprincippet eller menneskerettighederne i Ukraine, eller at han har skadet den bæredygtige udvikling af økonomien og samfundet i Ukraine.

89 Det skal derfor efterprøves, om opførelseskriteriet i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, som ændret ved afgørelse 2015/143, er foreneligt med målene med FUSP, og nærmere bestemt, om det nævnte kriterium er forholdsmæssigt i lyset af disse mål.

90 Indledningsvis bemærkes, at målene med EU-traktaten for så vidt angår FUSP bl.a. fremgår af artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, der fastsætter følgende:

»Unionen fastlægger og gennemfører fælles politikker og tiltag og arbejder for en høj grad af samarbejde på alle områder i tilknytning til internationale forbindelser med henblik på […] at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper.«

91 Dernæst bemærkes, at anden betragtning til afgørelse 2014/119 har følgende ordlyd:

»Den 3. marts 2014 vedtog Rådet at målrette restriktive foranstaltninger mod indefrysning og inddrivelse af aktiver tilhørende personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser, med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne i Ukraine.«

92 På dette grundlag har det opførelseskriterium, der er anført i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, som ændret ved afgørelse 2015/143, følgende ordlyd:

»Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser i Ukraine, og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, indefryses.

Personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, omfatter med henblik på denne afgørelse personer, der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse:

a) for uretmæssig tilegnelse af ukrainske offentlige midler eller aktiver, eller for medvirken hertil […]«

93 Endelig bemærkes, at begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på listen har følgende ordlyd efter vedtagelsen af retsakterne af marts 2015:

»Person, som de ukrainske myndigheder har gjort til genstand for en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver«.

94 Indledningsvis bemærkes, således som Rådet har erkendt i sine skriftlige indlæg, at de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren alene er vedtaget med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine. Sagsøgerens argumentation, hvorefter det i afgørelse 2014/119 anførte opførelseskriterium ikke opfylder andre mål med FUSP, er derfor irrelevant.

95 Det skal derfor efterprøves, om det i afgørelse 2014/119 fastsatte opførelseskriterium, som ændret ved afgørelse 2015/143, og som omfatter personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, stemmer overens med det i samme afgørelse påberåbte mål om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

96 I denne henseende bemærkes, at det i den retspraksis, der vedrører restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Tunesien og Egypten, er blevet fastslået, at mål som de i artikel 21, stk. 2, litra b) og d), TEU fastsatte skulle opnås ved en indefrysning af aktiver, hvis anvendelsesområde, ligesom det er tilfældet i den foreliggende sag, var indskrænket til de personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af statsmidler, og til de til disse personer knyttede personer, enheder eller organer, dvs. de personer, hvis handlinger kan have udgjort en hindring for, at de offentlige institutioner og de med disse forbundne organer kunne fungere effektivt (jf. i denne retning dom af 28.5.2013, Trabelsi m.fl. mod Rådet, T-187/11, EU:T:2013:273, præmis 92, af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 44, og af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 68).

97 I den foreliggende sag må det fastslås dels, at opførelseskriteriet for så vidt angår sagsøgeren er støttet på lovovertrædelser i form af »uretmæssig tilegnelse af statsmidler«, dels, at det nævnte kriterium indgår i en retlig ramme, som er klart afgrænset ved afgørelse 2014/119 og ved forfølgelsen af det relevante mål i EU-traktaten, der tilstræbes med afgørelsen, og som er anført i anden betragtning hertil, nemlig målet om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

98 I denne henseende bemærkes, at respekten for retsstaten udgør en af de hovedværdier, som Unionen bygger på, således som det fremgår af såvel artikel 2 TEU som præamblen til EU-traktaten og præamblen til chartret om grundlæggende rettigheder. Respekten for retsstaten udgør endvidere en forudgående betingelse for tiltrædelse af Unionen i medfør af artikel 49 TEU. Begrebet retsstat er under den alternative vending »lovens suverænitet« ligeledes sikret i præamblen til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950.

99 Såvel praksis fra Domstolen og fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som Europarådets arbejde – gennem Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret – indeholder en ikke-udtømmende liste over de principper og normer, som kan være omfattet af begrebet retsstat. Under disse henhører legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, uafhængige og upartiske domstole, en effektiv domstolsprøvelse, herunder iagttagelse af de grundlæggende rettigheder, og lighed for loven (jf. i denne henseende den liste over retsstatskriterier, som blev vedtaget af Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret under dennes 106. plenarforsamling (Venedig den 11. og 12.3.2016)). I sammenhæng med Unionens optræden udadtil indeholder visse retlige instrumenter endvidere en angivelse af bl.a. bekæmpelsen af korruption som et princip, der er omfattet af begrebet retsstat (jf. f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1638/2006 af 24.10.2006 om almindelige bestemmelser om oprettelse af et europæisk naboskabs- og partnerskabsinstrument (EUT 2006, L 310, s. 1)).

100 Selv om det ikke kan udelukkes, at bestemte handlinger i forbindelse med uretmæssig tilegnelse af statsmidler kan underminere retsstaten, kan det imidlertid ikke antages, at enhver uretmæssig tilegnelse af statsmidler, som er begået i et tredjeland, begrunder, at Unionen inden for rammerne af sine beføjelser på FUSP-området griber ind med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i dette land. For at det kan godtgøres, at en uretmæssig tilegnelse af statsmidler

kan begrunde et tiltag fra Unionen inden for rammerne af FUSP, der er støttet på målet om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet, er det i det mindste nødvendigt, at de anfægtede omstændigheder kan skade det pågældende lands institutionelle og retlige grundlag.

101 I denne sammenhæng kan opførelseskriteriet kun anses for at være i overensstemmelse med EU's retsorden, såfremt det er muligt at tillægge det en betydning, der kan forenes med kravene i de højere retsregler, som kriteriet skal overholde, og nærmere bestemt med målet om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine. Denne fortolkning gør det desuden muligt at respektere de vide skønsmæssige beføjelser, som Rådet råder over ved fastsættelsen af de generelle opførelseskriterier, samtidig med at der sikres en, principielt fuldstændig, legalitetsprøvelse af EU-retsakterne under hensyn til de grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning dom af 16.7.2014, National Iranian Oil Company mod Rådet, T-578/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:678, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

102 Det nævnte kriterium skal derfor fortolkes således, at det abstrakt set ikke omfatter enhver uretmæssig tilegnelse af statsmidler, men at det snarere omfatter uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver, der, henset til beløbets størrelse eller arten af de uretmæssigt tilegnede midler eller aktiver eller til den sammenhæng, hvori den er opstået, i det mindste kan underminere det institutionelle og retlige grundlag i Ukraine, herunder legalitetsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om en effektiv domstolsprøvelse og princippet om lighed for loven, samt i sidste ende underminere respekten for retsstatsprincippet i dette land (jf. præmis 100 ovenfor). Opførelseskriteriet er, når det fortolkes således, i overensstemmelse med og står i rimeligt forhold til de relevante mål med EU-traktaten.

– Om de øvrige af sagsøgeren anførte argumenter

103 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at der for sent er blevet taget hensyn for første gang til det mål, der er knyttet til konsolideringen og styrkelsen af retsstatsprincippet, nemlig i forbindelse med Rådet for Udenrigsanliggenders konklusioner af 3. marts 2014 om Ukraine.

104 For så vidt som sagsøgeren med dette argument ønsker at gøre gældende, at der ligger politiske hensyn bag opførelsen af hans navn på listen, skal det bemærkes, at argumentet om den påståede for sene henvisning til det mål, som er knyttet til konsolideringen og styrkelsen af retsstatsprincippet, ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at bevise, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af retsakterne af marts 2014 ikke støttede sig på det erklærede og legitime mål om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine, og at det nævnte mål heller ikke har begrundet opretholdelsen af foranstaltningerne over for sagsøgeren ved retsakterne af marts 2015.

105 For så vidt som sagsøgeren med dette argument i virkeligheden har fremført et klagepunkt om magtfordrejning, bemærkes blot, at dette klagepunkt er genstand for den herefter følgende behandling af det andet anbringende.

106 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at udvidelsen af opførelseskriteriet ved retsakterne af januar 2015 (jf. præmis 15 ovenfor) ikke med føje kan fortolkes således, at en simpel undersøgelse er tilstrækkelig til at opfylde det nævnte kriterium. I modsat fald ville Rådet overdrage de ukrainske myndigheder beføjelsen til at træffe afgørelse om at pålægge restriktive foranstaltninger fra Unionen uden den mindste kontrol fra sidstnævnte.

107 I denne henseende bemærkes, at selv om Unionens retsinstanser har fastslået, at identificeringen af en person som værende ansvarlig for en lovovertrædelse ikke nødvendigvis indebar en domfældelse for en sådan lovovertrædelse (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 71 og 72), forholder det sig ikke desto mindre således, at det fremgår af den i

præmis 49 ovenfor anførte retspraksis, at det er Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet.

108 I den foreliggende sag gør det i retsakterne af marts 2014 anførte opførelseskriterium, som ændret ved retsakterne af marts 2015, det muligt for Rådet i overensstemmelse med dom af 27. februar 2014, Ezz m.fl. mod Rådet (T-256/11, EU:T:2014:93), at tage hensyn til en undersøgelse vedrørende uretmæssig tilegnelse af statsmidler som et forhold, der i givet fald kan begrunde vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger, uanset at den blotte omstændighed at være genstand for en undersøgelse vedrørende lovovertrædelser i form af uretmæssig tilegnelse af statsmidler, henset til den i præmis 107 ovenfor anførte retspraksis og den i præmis 89-102 ovenfor anlagte fortolkning af opførelseskriteriet, ikke i sig selv kan begrunde Rådets tiltag i henhold til artikel 21 TEUF og 29 TEUF. Opførelseskriteriet kan således ikke fortolkes som en overdragelse til de ukrainske myndigheder af beføjelsen til at træffe afgørelse om at pålægge foranstaltninger.

109 Sagsøgeren har for det tredje gjort gældende, at udvidelsen af kriteriet ved retsakterne af januar 2015, hvorved det tilsigtedes at omfatte »personer, der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse […] for som indehaver af offentligt hverv at misbruge offentligt embede med henblik på at skaffe sig selv eller en tredjemand en uberettiget fordel og derved forårsage tab for ukrainske offentlige midler eller aktiver eller for medvirken hertil«, ikke svarer til målene med FUSP.

110 Det bemærkes blot, at denne udvidelse af opførelseskriteriet ikke er relevant i den foreliggende sag, idet sagsøgerens navn blev opført på listen med den ene begrundelse, at han var en person, som de ukrainske myndigheder havde gjort til genstand for en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver, ikke for misbrug af offentligt embede som indehaver af offentligt hverv.

111 For det fjerde ønsker sagsøgeren at rejse tvivl om den formelle rigtighed af styreskiftet i Ukraine som følge af begivenhederne af februar 2014. Han har gjort gældende, at der foreligger adskillige beviser på, at Ukraines nuværende styre selv undergraver demokratiet og retsstatsprincippet og systematisk tilsidesætter og er rede til at tilsidesætte menneskerettighederne, og han har anført, at han ikke vil modtage en retfærdig, uafhængig eller upartisk behandling fra de retshåndhævende eller retlige myndigheder i Ukraine. Han har henvist dels til, at der i Ukraine ikke foreligger nogen ret til forsvar og ret til en retfærdig rettergang, dels til den beklagelige tilstand for menneskerettighederne i det nævnte land.

112 I denne henseende bemærkes, at Ukraine har været medlem af Europarådet siden 1995 og ratificeret konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og at Unionen og det internationale samfund har anerkendt det nye ukrainske styre som legitimt. Rådet begik derfor ingen fejl, da det støttede sig på beviser, som det havde fået fra en høj retslig myndighed i det nævnte land for så vidt angår den omstændighed, at der verserede en straffesag mod sagsøgeren vedrørende påstande om uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver, uden at rejse tvivl om lovligheden og legitimiteten af styret og retssystemet i Ukraine.

113 Det kan ganske vist ikke udelukkes, at det, når sagsøgeren fremlægger oplysninger, der kan bevise, at de faktiske omstændigheder, som han foreholdes, er åbenlyst ukorrekte eller fordrejede, påhviler Rådet at efterprøve de oplysninger, som det er blevet forelagt, og i givet fald at kræve yderligere oplysninger eller beviser.

114 I den foreliggende sag har sagsøgeren imidlertid for det første henvist til, at der foreligger en politisk forfølgelse af ham, som bevises af antallet af tiltaler mod ham, idet nogle af anklagerne er falske og politisk motiverede, for det andet til adskillige offentlige erklæringer fra medlemmer af det nuværende styre, der fremstiller sagsøgeren som skyldig i forskellige lovovertrædelser, og for det tredje til

processuelle tilsidesættelser i forbindelse med retssagerne mod ham. Mere generelt har han rejst tvivl om legitimiteten af det nye ukrainske styre og om upartiskheden i det ukrainske retssystem samt om menneskerettighedssituationen i Ukraine.

115 Disse forhold kunne imidlertid ikke rejse tvivl om sandsynligheden af anklagerne mod sagsøgeren for en nøje fastlagt uretmæssig tilegnelse af statsmidler – hvilket er genstand for den efterprøvelse, der foretages nedenfor i forbindelse med det fjerde anbringende – og var ikke tilstrækkelige til at bevise, at de problemer, som han har påberåbt sig vedrørende det ukrainske retssystem, har haft betydning for sagsøgerens særlige situation under de sager, der vedrørte ham, og som lå til grund for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for ham. Under omstændighederne i hovedsagen var Rådet derfor ikke forpligtet til at foretage en supplerende efterprøvelse af de beviser, som de ukrainske myndigheder havde forelagt for det.

116 I øvrigt må det fastslås, at for så vidt som efterprøvelsen af sagsøgerens argument ville indebære, at Retten udtaler sig om den formelle rigtighed af det ukrainske styreskifte og undersøger velbegrundetheden af forskellige internationale organers vurdering heraf, herunder Rådets politiske vurderinger, er en sådan efterprøvelse ikke omfattet af rækkevidden af den efterprøvelse, som Retten skal foretage med hensyn til de retsakter, der udgør genstanden for den foreliggende sag (jf. i denne retning dom af 25.4.2013, Gbagbo mod Rådet, T-119/11, EU:T:2013:216, præmis 75).

– Konklusion vedrørende det første anbringende

117 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det konkluderes, at det i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119 anførte opførelseskriterium, som ændret ved afgørelse 2015/143, er i overensstemmelse med målene med FUSP, således som disse er fastsat i artikel 21 TEUF, for så vidt som de omfatter de personer, der er identificeret som ansvarlige for en uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, der kan undergrave retsstatsprincippet i Ukraine.

118 Den samme konklusion gør sig gældende for så vidt angår påstanden om annullation af forordning nr. 208/2014. Ved denne forordning er der pålagt en foranstaltning om indefrysning af pengemidler, der er fastsat i en afgørelse vedtaget i overensstemmelse med kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten, og forordningen er derfor i overensstemmelse med artikel 215 TEUF, for så vidt som der foreligger en gyldig afgørelse i den nævnte artikels forstand.

119 Det første anbringende skal derfor forkastes.

Om det andet anbringende vedrørende magtfordrejning

120 Med sit andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at det mål, som Rådet reelt forfulgte med de pågældende restriktive foranstaltninger, ikke var at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine, men at vinde det såkaldte overgangsstyre i Ukraines gunst med henblik på at få en ukrainsk regering, som er for Unionen, hvilket er en politisk målsætning i EU. Dette bekræftes af den omstændighed, at Rådet ikke har godtgjort, at der verserer en straffesag mod sagsøgeren for uretmæssig tilegnelse af statsmidler og for ulovlig overførsel heraf ud af Ukraine.

121 Hvad særligt angår retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015 er magtfordrejningen så meget desto mere tydelig, som Rådet for det første udvidede opførelseskriterierne i stedet for at fjerne sagsøgerens navn fra listen og for det andet i det væsentlige overdrog en komplet kontrol over de nævnte kriterier til den ukrainske regering ved at udvide dem.

122 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

123 Indledningsvis bemærkes, at en retsakt kun er behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

124 I den foreliggende sag bemærkes, at retsakterne af marts 2014, som oprindeligt affattet og som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, fastsætter restriktive foranstaltninger over for personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, med henblik på at styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

125 I overensstemmelse med de konklusioner, der blev draget i forbindelse med det første anbringende, må det fastslås dels, at det med afgørelse 2014/119 forfulgte mål svarer til et af de mål, der er fastsat i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, dels, at et sådant mål kan opnås gennem de omtvistede foranstaltninger.

126 Sagsøgeren har følgelig ikke godgjort, at Rådet gennem at vedtage retsakterne af marts 2014 eller gennem at ændre dem ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015 hovedsageligt forfulgte et andet mål end målet om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

127 Denne konklusion drages ikke i tvivl af den af sagsøgeren påberåbte omstændighed, hvorefter de pågældende restriktive foranstaltninger de facto eller tilsigtet ligeledes har bragt Ukraine og Unionen tættere på hinanden.

128 Det bemærkes desuden, at påstandene om, at der ikke verserer nogen straffesag, eller at der i Ukraine blot er iværksat en forundersøgelse, udgør omstændigheder, som ikke er tilstrækkelige til at understøtte, at der foreligger magtfordrejning fra Rådets side, for så vidt som Rådet med støtte i et solidt faktuelt grundlag, således som det fremgår af behandlingen af det fjerde anbringende (jf. præmis 131-153 nedenfor), havde kendskab til de forhold, som foreholdes sagsøgeren, og at disse forhold kunne begrunde et tiltag med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

129 Tilsvarende bemærkes, at Rådet, i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, for det første ikke udvidede opførelseskriterierne ved retsakterne af januar 2015, men indskrænkede sig til at præcisere begrebet »uretmæssig tilegnelse af [midler]«, og at præciseringen af opførelseskriteriet under alle omstændigheder ikke er relevant med hensyn til vurderingen af lovligheden af den oprindelige opførelse af sagsøgerens navn på listen ved retsakterne af marts 2014 (jf. præmis 50-52 ovenfor) og derfor ikke indebar, at hans navn skulle fjernes fra listen. For det andet kan opførelseskriteriet som anført i præmis 108 ovenfor ikke fortolkes som en overdragelse til de ukrainske myndigheder af beføjelsen til at træffe afgørelse om at pålægge de omhandlede foranstaltninger.

130 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

Om det fjerde anbringende vedrørende manglende iagttagelse af kriterierne for opførelse på listen

131 Med sit fjerde anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at opførelsen af hans navn på listen ikke er sket under iagttagelse af de i afgørelse 2014/119 anførte opførelseskriterier, som ændret ved afgørelse 2015/143.

132 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

– Om sagsøgerens hovedargument

133 Med sit hovedargument har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at begrundelsen for opførelse af hans navn på listen, som ændret ved retsakterne af marts 2015, ikke opfylder opførelseskriterierne, som ændret ved retsakterne af januar 2015.

134 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren siden den 7. marts 2015 har været genstand for nye restriktive foranstaltninger, der er indført ved retsakterne af marts 2015 på grundlag af opførelseskriteriet i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, som »præciseret« ved retsakterne af januar 2015. Afgørelse 2015/364 er således ikke blot en bekræftende retsakt, men udgør en selvstændig afgørelse vedtaget af Rådet efter en regelmæssig gennemgang som fastsat i artikel 5, stk. 3, i afgørelse 2014/119.

135 Det skal derfor efterprøves, om opførelsen af sagsøgerens navn på listen ved retsakterne af marts 2015 er lovlig, henset til for det første opførelseskriteriet, som præciseret ved retsakterne af januar 2015, for det andet opførelsesbegrundelsen og for det tredje de beviser, hvorpå den nævnte opførelse er støttet.

136 Hvad for det første angår opførelseskriteriet bemærkes, at dette kriterium, som ændret ved retsakterne af januar 2015, fastsætter, at de pågældende restriktive foranstaltninger bl.a. finder anvendelse på de personer, »der er identificeret som ansvarlige« for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, hvilket omfatter de personer, »der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse« for uretmæssig tilegnelse af ukrainske offentlige midler eller aktiver (jf. præmis 15 ovenfor). Desuden skal det nævnte kriterium, således som det er blevet anført i forbindelse med det første anbringende, fortolkes således, at det abstrakt set ikke omfatter enhver uretmæssig tilegnelse af statsmidler, men snarere uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver, der kan underminere respekten for retsstatsprincippet i Ukraine (jf. præmis 102 ovenfor).

137 Hvad for det andet angår begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på listen bemærkes, at sagsøgeren siden den 7. marts 2015 har været opført på listen med den begrundelse, at »de ukrainske myndigheder har gjort ham til genstand for en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver« (jf. præmis 20 ovenfor).

138 Hvad for det tredje angår de beviser, hvorpå opførelsen af sagsøgerens navn på listen er støttet, bemærkes, således som Rådet har erkendt, at lovligheden af begrundelsen for opførelse af sagsøgerens navn, som ændret, først og fremmest skal vurderes i lyset af skrivelsen af 30. december 2014, der indeholder en konstatering af udviklingen i forbindelse med de forskellige undersøgelser af sagsøgeren.

139 I denne skrivelse blev det konstateret, at der i forbindelse med en straffesag mod sagsøgeren var iværksat en forundersøgelse, der vedrørte forhold kvalificeret som uretmæssig tilegnelse af statsmidler, og som udgjorde grundlaget for opførelsen af hans navn på listen. Denne undersøgelse vedrørte nærmere bestemt to lovovertrædelser: dels en unddragelse af afgifter og andre obligatoriske betalinger, bl.a. gennem forfalskning af dokumenter, dels et forsøg på uretmæssig tilegnelse af statsmidler ved hjælp af en fiktiv fritagelse for merværdiafgift.

140 På denne baggrund bemærkes for det første, at den nævnte skrivelse, som udgør det bevis, hvorpå Rådet har støttet sig med henblik på vedtagelsen af retsakterne af marts 2015, udgør et tilstrækkeligt bevis på den omstændighed, at sagsøgeren på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2015 var genstand for straffesager vedrørende uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver.

141 Det skal derfor for det andet efterprøves, om den opretholdelse af sagsøgerens navn på listen, der fulgte af retsakterne af marts 2015 som følge af den omstændighed, at han var genstand for en straffesag for sådanne lovovertrædelser, opfylder opførelseskriteriet som præciseret ved retsakterne af januar 2015 og som fortolket i forbindelse med det første anbringende (jf. præmis 136 ovenfor).

142 Henset til de lovovertrædelser, som sagsøgeren foreholdes, og som er nævnt i skrivelsen af 30. december 2014, bemærkes for det første, at strafforfølgelsen af økonomisk kriminalitet, såsom uretmæssig tilegnelse af statsmidler, er et vigtigt middel i bekæmpelsen af korruption, og at bekæmpelsen af korruption i sammenhæng med Unionens optræden udadtil udgør et princip, der er omfattet af begrebet retsstat (jf. præmis 99 ovenfor).

143 For det andet bemærkes, at de lovovertrædelser, som sagsøgeren foreholdes, indgår i en bredere sammenhæng, hvor en ikke uanselig del af den tidligere regeringsmagt i Ukraine er mistænkt for at have begået alvorlige lovovertrædelser i forbindelse med forvaltningen af de offentlige ressourcer, hvorved det institutionelle og det retlige grundlag i landet således er blevet alvorligt truet, og som bl.a. har undermineret legalitetsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om en effektiv domstolsprøvelse og princippet om lighed for loven (jf. præmis 100-102 ovenfor).

144 Det følger heraf, at de pågældende restriktive foranstaltninger – som helhed og henset til sagsøgerens nære tilknytning til den tidligere regeringsmagt i Ukraine, og nærmere bestemt den tidligere præsident – på effektiv vis bidrager til at fremme strafforfølgelsen af lovovertrædelser i form af uretmæssig tilegnelse af statsmidler til skade for de ukrainske institutioner, og at de gør det lettere for de ukrainske myndigheder at opnå tilbagelevering af udbyttet af sådan uretmæssig tilegnelse. Dette gør det lettere – for det tilfælde, at det viser sig, at retsforfølgelsen er grundet – ved hjælp af retlige midler at straffe de påståede korruptionshandlinger, som er begået af medlemmer af det tidligere styre, hvorved retsstatsprincippet i dette land styrkes (jf. i denne retning den i præmis 96 ovenfor anførte retspraksis).

145 Det må derfor fastslås, at den opførelse af sagsøgerens navn på listen, der er blevet foretaget ved retsakterne af marts 2015 på grundlag af de i skrivelsen af 30. december 2014 fremlagte beviser, er i overensstemmelse med opførelseskriteriet, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og som fortolket i lyset af det mål, hvorpå det er støttet, dvs. målet om at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

– Om de øvrige argumenter, som sagsøgeren har fremført

146 Sagsøgeren har indledningsvis gjort gældende, at han var genstand for en simpel undersøgelse, der ikke opfylder opførelseskriteriet, for så vidt som den ikke er foretaget i forbindelse med en retslig procedure.

147 I denne henseende bemærkes for det første, at det i retsakterne af marts 2014 anførte opførelseskriterium, som ændret ved retsakterne af januar 2014, gør det muligt for Rådet at tage hensyn til en undersøgelse vedrørende uretmæssig tilegnelse af statsmidler som et forhold, der i givet fald kan begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger. Det må for det andet fastslås, at det påhvilede Rådet, på grundlag af et tilstrækkeligt faktuelt grundlag som omhandlet i den i præmis 41 ovenfor anførte retspraksis, at godtgøre, at den over for den berørte person anførte begrundelse var velbegrundet, uanset om den forundersøgelse, som sagsøgeren var genstand for, blev foretaget inden for rammerne af en reel retslig procedure i den ukrainske strafferetsplejelovs forstand (jf. i denne retning domme af 28.1.2016, Klyuyev mod Rådet, T-341/14, EU:T:2016:47, præmis 50, og Azarov mod Rådet, T-331/14, EU:T:2016:49, præmis 55).

148 Indledningen af en retslig procedure i den ukrainske strafferetsplejelovs forstand udgør ganske vist et forhold, som Rådet kan tage hensyn til med henblik på at godtgøre, at der foreligger faktiske omstændigheder, som begrunder vedtagelsen af restriktive foranstaltninger på EU-plan, og med henblik på at bedømme, om det er nødvendigt at vedtage sådanne foranstaltninger for at sikre virkningerne af de nationale myndigheders tiltag. Ikke desto mindre forholder det sig således, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger henhører under de beføjelser, der er tildelt Rådet, som selvstændigt beslutter, om det i lyset af målene med FUSP er nødvendigt og hensigtsmæssigt at

vedtage sådanne foranstaltninger, uanset om der foreligger en anmodning herom fra myndighederne i det pågældende tredjeland, og uanset om disse myndigheder har vedtaget andre bestemmelser på nationalt plan, forudsat at Rådet støtter sig på et tilstrækkeligt faktuelt grundlag som omhandlet i den relevante retspraksis (jf. præmis 41 ovenfor).

149 Sagsøgeren har dernæst for det første gjort gældende, at unddragelsen af afgifter og andre obligatoriske betalinger, i modsætning til det i skrivelsen af 30. december 2014 anførte, ikke udgør uretmæssig tilegnelse af statsmidler, og for det andet, at den i den nævnte skrivelse indeholdte anklage om, at sagsøgeren har forsøgt at tilegne sig statsmidler uretmæssigt, dels ikke er understøttet, dels ikke opfylder opførelseskriteriet, idet den vedrører et forsøg på en lovovertrædelse.

150 Selv om det er beklageligt, at Rådet ikke modtog mere præcise oplysninger med hensyn til anklagerne mod sagsøgeren, kan de af sidstnævnte fremsatte argumenter hverken rejse tvivl om, at de ukrainske myndigheder har iværksat en undersøgelse, eller om sandsynligheden af de faktiske omstændigheder, der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse, og som har ført Rådet til at vedtage de pågældende restriktive foranstaltninger. Formålet med disse argumenter er snarere at anfægte de proceduremæssige aspekter, såsom den omstændighed, at der ikke foreligger nogen reel »retslig procedure«, eller at tilbagevise de nævnte myndigheders anklager mod sagsøgeren, herunder kvalificeringen af de forhold, som han foreholdes i den ukrainske strafferets forstand, hvilket spørgsmål vedrører disse påstandes velbegrundethed.

151 I denne henseende må det fastslås, at det ikke tilkom Rådet at efterprøve, om de undersøgelser, som sagsøgeren var genstand for, var velbegrundede, men alene at efterprøve, om afgørelsen om indefrysningen af pengemidler var velbegrundet i lyset af de tilgængelige oplysninger (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Ezz m.fl., C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 77).

152 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet i lyset af den særlige situation i Ukraine skulle have foretaget en meget omhyggelig kontrol af det faktuelle grundlag for vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede restriktive foranstaltninger. Sagsøgeren har navnlig støttet sig på de følgende omstændigheder: for det første den omstændighed, at Ukraine ikke er en EU-medlemsstat, for det andet det politiske aftryk i anklagerne mod ham, for det tredje den pågældende straffesags manglende fremskridt, for det fjerde den omstændighed, at der ikke findes nogen afvejet eller retfærdig procedure i Ukraine for så vidt angår vedtagelsen af afgørelser på trinnet forud for tiltalen, for det femte den omstændighed, at ukrainske domstole havde godtgjort, at visse af de oplysninger, som var blevet fremsendt af de ukrainske myndigheder, var forkerte, og for det sjette den omstændighed, at Rådet havde en vis frist til at fremlægge eller efterprøve de beviser og oplysninger, der begrundede den fornyede udpegelse af ham.

153 Disse argumenter er allerede blevet forkastet i sammenhæng med behandlingen af det første anbringende (jf. præmis 111-116 ovenfor). For så vidt som det ved argumenterne tilsigtes at godtgøre, at Rådet foretog et åbenbart urigtigt skøn i denne henseende, behandles de inden for rammerne af det femte anbringende nedenfor.

Om det femte anbringende vedrørende et åbenbart urigtigt skøn

154 Med sit femte anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet ikke med føje kan støtte sig alene på de anklager, som en medlemsstat eller et tredjeland har fremsat for det, og at det er forpligtet til selv at efterprøve rigtigheden af de påstande, der bliver fremsat for det. Rådet foretog derfor et åbenbart urigtigt skøn, da det støttede sig på uunderbyggede påstande med henblik på at opføre og opretholde sagsøgerens navn på listen.

155 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

156 Det må i lyset af den i præmis 41 ovenfor anførte retspraksis fastslås, at Rådet har løftet den bevisbyrde, der påhvilede det. I forbindelse med vedtagelsen af retsakterne af marts 2015 rådede Rådet nemlig over mere underbyggede oplysninger vedrørende den uretmæssige tilegnelse af statsmidler, hvilke oplysninger ifølge de ukrainske myndigheder begrundede, at der blev indledt undersøgelser mod sagsøgeren. Rådet fik kendskab til disse omstændigheder bl.a. gennem skrivelsen af 30. december 2014, som blev fremsendt til sagsøgeren inden vedtagelsen af de nævnte retsakter.

157 Da opførelsen af sagsøgeren er støttet på en retsakt fra det ukrainske retsvæsen beskrevet i skrivelsen af 30. december 2014, nemlig indledningen af en undersøgelse vedrørende lovovertrædelser i form af uretmæssig tilegnelse af statsmidler, kan Rådet endvidere ikke foreholdes at have undladt at efterprøve, om oplysninger, der hidrørte fra en af de øverste retslige myndigheder i landet, og som bekræftede, at der var iværksat sådanne undersøgelser, var korrekte og understøttede (jf. præmis 111-116 ovenfor).

158 Desuden tilkom det ikke Rådet at efterprøve, om de undersøgelser, som sagsøgeren var genstand for, var velbegrundede, men alene at efterprøve, om afgørelsen om indefrysningen af pengemidler var velbegrundet i lyset af disse undersøgelser (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Ezz m.fl., C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 77), hvilket Rådet gjorde, da det vedtog retsakterne af marts 2015 på grundlag af beviser, som bekræftede, at der var indledt straffesager for en klart angivet uretmæssig tilegnelse af statsmidler.

159 Henset til det ovenstående skal det femte anbringende forkastes.

Om det syvende anbringende vedrørende tilsidesættelse af ejendomsretten

160 Med sit syvende anbringende har sagsøgeren for det første gjort gældende, at de restriktive foranstaltninger blev vedtaget over for ham uden iagttagelse af de passende garantier, som ville have gjort det muligt for ham at forsvare sig over for Rådet. For det andet er disse foranstaltninger blevet vedtaget i strid med opførelseskriteriet. For det tredje er lovovertrædelsen i form af ulovlig overførsel af ukrainske statsmidler ud af Ukraine ikke længere angivet i opførelsesbegrundelsen. For det fjerde har Rådet ikke godtgjort, at den fuldstændige indefrysning af aktiver, i modsætning til en delvis indefrysning, var forholdsmæssig i den foreliggende sag, henset til dels den omstændighed, at det ikke fremgår af anklagerne mod sagsøgeren, at fast ejendom, der hævdes at være blevet tilegnet uretmæssigt, er blevet solgt eller ikke længere kan restitueres på anden vis, dels den omstændighed, at en indefrysning af pengemidler kun kan begrundes op til værdien af de påståede uretmæssigt tilegnede goder, således som denne følger af skrivelsen af 30. december 2014.

161 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

162 Indledningsvis bemærkes, at det første og det andet argument er blevet behandlet og forkastet i forbindelse med henholdsvis det sjette og det fjerde anbringende.

163 Sagsøgerens tredje argument, hvorefter opførelsesbegrundelsen ikke længere indeholder en angivelse af lovovertrædelsen i form af ulovlig overførsel af ukrainske statsmidler ud af Ukraine, skal ligeledes forkastes. Selv om den ulovlige overførsel af ukrainske statsmidler ud af Ukraine ikke længere er angivet i opførelsesbegrundelsen, som ændret ved retsakterne af marts 2015, forholder det sig nemlig ikke desto mindre således, at henvisningen til den uretmæssige tilegnelse af statsmidler, såfremt den er begrundet, i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

164 Hvad angår det fjerde argument, der i det væsentlige vedrører de restriktive foranstaltningers manglende forholdsmæssighed, bemærkes, at proportionalitetsprincippet, som en af de almindelige EU-retlige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end, hvad der er passende og nødvendigt for virkeliggørelsen af det med de pågældende retsforskrifter forfulgte

mål. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning således vælges, og ulemperne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 205 og den deri nævnte retspraksis).

165 I den foreliggende sag er det korrekt, at sagsøgerens ejendomsret er indskrænket, for så vidt som han bl.a. ikke uden særlig tilladelse kan råde over de af sine midler, som befinder sig på EU's område, og for så vidt som der hverken direkte eller indirekte må stilles pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for ham.

166 I denne henseende bemærkes indledningsvis, således som det er blevet fastslået i forbindelse med det første og det fjerde anbringende, at det i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119 anførte opførelseskriterium, som ændret ved afgørelse 2015/143, for det første er i overensstemmelse med målene med FUSP, og at opførelsen af sagsøgerens navn på listen for det andet er i overensstemmelse med opførelseskriteriet (jf. præmis 89-117 og 135-145 ovenfor).

167 Dernæst skal sagsøgerens argument, hvorefter det for det første ikke er blevet påstået, at fast ejendom, der hævdes at være blevet tilegnet uretmæssigt, er blevet solgt eller ikke længere kan restitueres på anden vis, og en indefrysning af pengemidler for det andet kun kan begrundes op til værdien af de påståede uretmæssigt tilegnede goder, således som denne følger af skrivelsen af 30. december 2014, ligeledes forkastes.

168 Det må nemlig fastslås, således som Rådet har anført, at de i den nævnte skrivelse anførte tal for det første kun giver en indikation af værdien af de aktiver, der er blevet tilegnet uretmæssigt, og at ethvert forsøg på at afgrænse størrelsen på de pengemidler, som skal indefryses, for det andet vil være ekstremt vanskeligt, hvis ikke umuligt, at gennemføre i praksis.

169 De ulemper, som de restriktive foranstaltninger afføder, er desuden ikke uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål, henset til dels den omstændighed, at disse foranstaltninger efter deres art er af midlertidig og reversibel karakter og derfor ikke gør indgreb i ejendomsrettens »væsentligste indhold«, dels den omstændighed, at de kan fraviges med henblik på at dække de omfattede personers basale behov, sagsomkostninger eller ekstraordinære udgifter (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 209).

170 Det syvende anbringende skal derfor forkastes, og følgelig skal søgsmålet forkastes i det hele, for så vidt som det vedrører annullation af opretholdelsen af sagsøgerens navn på listen ved retsakterne af marts 2015.

Om opretholdelsen af virkningerne af afgørelse 2014/119

171 Rådet har subsidiært nedlagt påstand om, at Retten i tilfælde af delvis annullation af retsakterne af marts 2014 af hensyn til retssikkerheden fastslår, at virkningerne af afgørelse 2014/119 opretholdes, indtil den delvise annullation af forordning nr. 208/2014 får virkning. Rådet har ligeledes nedlagt påstand om, at virkningerne af afgørelse 2014/119, som ændret, i tilfælde af delvis annullation af retsakterne af marts 2015 opretholdes, indtil den delvise annullation af forordning nr. 208/2014, som ændret ved gennemførelsesforordning 2015/357, får virkning.

172 Sagsøgeren har modsat sig Rådets anmodning.

173 Det bemærkes, at Retten dels har annulleret afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014 i deres oprindelige affattelse, for så vidt som de vedrører sagsøgeren, dels har forkastet søgsmålet, for så vidt som det er anlagt til prøvelse af forordning 2015/138 og retsakterne af marts 2015, for så vidt som disse vedrører sagsøgeren.

174 I denne henseende bemærkes, således som det er blevet anført i denne doms præmis 134 ovenfor, at afgørelse 2015/364 ikke blot er en bekræftende retsakt, men udgør en selvstændig afgørelse vedtaget af Rådet efter en regelmæssig gennemgang som fastsat i artikel 5, stk. 3, i afgørelse 2014/119. Selv om annullationen af retsakterne af marts 2014, for så vidt som de vedrører sagsøgeren, omfatter annullation af opførelsen af sagsøgerens navn på listen i perioden forud for ikrafttrædelsen af retsakterne af marts 2015, kan den under disse omstændigheder derimod ikke rejse tvivl om lovligheden af selvsamme opførelse i perioden efter den nævnte ikrafttrædelse.

175 Det er følgelig ikke nødvendigt at tage stilling til Rådets anmodning vedrørende opretholdelse af virkningerne af afgørelse 2014/119.

Sagens omkostninger

176 Det fremgår af procesreglementets artikel 134, stk. 2, at hvis der er flere tabende parter, træffer Retten afgørelse om sagsomkostningernes fordeling.

177 Da Rådet har tabt den foreliggende sag for så vidt angår annullationspåstanden nedlagt i stævningen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger vedrørende denne påstand i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen for så vidt angår annullationspåstanden nedlagt i anmodningen om tilpasning af påstandene, bør det pålægges ham at betale sagens omkostninger vedrørende denne påstand i overensstemmelse med Rådets påstand herom.

178 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, desuden deres egne omkostninger. Kommissionen bør derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Niende Udvidede Afdeling):

1) Rådets afgørelse 2014/119/FUSP af 5. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine, som ændret ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/216/FUSP af 14. april 2014 om gennemførelse af afgørelse 2014/119, og Rådets forordning (EU) nr. 208/2014 af 5. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine, som ændret ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 381/2014 af 14. april 2014 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014, annulleres, for så vidt som navnet på Oleksandr Viktorovych Yanukovych er blevet opført på listen over de personer, enheder og organer, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger, og dette gælder frem til ikrafttrædelsen af Rådets afgørelse (FUSP) 2015/364 af 5. marts 2015 om ændring af afgørelse 2014/119 og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/357 af 5. marts 2015 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014.

2) I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.

3) Rådet bærer sine egne omkostninger og betaler de af Oleksandr Viktorovych Yanukovych afholdte omkostninger for så vidt angår den annullationspåstand, som er nedlagt i stævningen.

4) Oleksandr Viktorovych Yanukovych bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger for så vidt angår den annullationspåstand, som er nedlagt i anmodningen om tilpasning af påstandene.

5) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Berardis Czúcz Pelikánová

Popescu Buttigieg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. september 2016.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund 2

Retsforhandlinger og parternes påstande 5

Retlige bemærkninger 6

1. Om påstanden om annullation af retsakterne af marts 2014, som ændret ved henholdsvis gennemførelsesafgørelse 2014/216 og gennemførelsesforordning nr. 381/2014, for så vidt som de vedrører sagsøgeren 6

2. Om påstanden om annullation af retsakterne af marts 2014, som ændret ved retsakterne af januar 2015 og retsakterne af marts 2015, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren 9

Om Rettens kompetence til at efterprøve lovligheden af afgørelse 2015/143 9

Om formalitetsindsigelsen vedrørende sagsøgerens manglende søgsmålskompetence med hensyn til forordning 2015/138 10

Realiteten 10

Om det sjette anbringende vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse 10

Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten 11

Om det første anbringende vedrørende manglende retsgrundlag 12

– Om sagsøgerens hovedargument vedrørende opførelseskriteriets manglende proportionalitet i lyset af EU-traktatens mål 13

– Om de øvrige af sagsøgeren anførte argumenter 15

– Konklusion vedrørende det første anbringende 17

Om det andet anbringende vedrørende magtfordrejning 17

Om det fjerde anbringende vedrørende manglende iagttagelse af kriterierne for opførelse på listen 18

– Om sagsøgerens hovedargument 19

– Om de øvrige argumenter, som sagsøgeren har fremført 20

Om det femte anbringende vedrørende et åbenbart urigtigt skøn 21

Om det syvende anbringende vedrørende tilsidesættelse af ejendomsretten 22

Om opretholdelsen af virkningerne af afgørelse 2014/119 23

Sagens omkostninger 24