Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

15. januar 2025*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – liste over personer, enheder og organer, som er omfattet restriktive foranstaltninger – opførelse og opretholdelse af sagsøgerens navn på listerne – ret til at blive hørt – begrundelsespligt – urigtigt skøn – proportionalitet – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – annullationssøgsmål«

I sag T-193/23,

MegaFon OAO, Moskva (Rusland), ved advokaterne V. Villante, D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, M. Pirovano og B. Bonafini,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved E. Nadbath og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Europa-Kommissionen ved M. Carpus Carcea, C. Georgieva og L. Puccio, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Første Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af dommerne R. Mastroianni, som fungerende afdelingsformand, M. Brkan, I. Gâlea (refererende dommer), T. Tóth og S.L. Kalėda,

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter retsmødet den 3. juli 2024,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

1 Sagsøgeren, MegaFon OAO, har med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af for det første Rådets afgørelse (FUSP) 2023/434 af 25. februar 2023 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2023, L 59 I, s. 593), og Rådets forordning (EU) 2023/427 af 25. februar 2023 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2023, L 59 I, s. 6) (herefter samlet »de oprindelige retsakter«), for det andet Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1517 af 20. juli 2023 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2023, L 184, s. 40, herefter »juli 2023-retsakten«), og for det tredje Rådets afgørelse (FUSP) 2024/422 af 29. januar 2024 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT L, 2024/422, herefter »januar 2024-retsakten«), for så vidt som sagsøgerens navn ved alle disse retsakter (herefter »de anfægtede retsakter«) er blevet opført og opretholdt på listerne i bilaget til Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13), og i bilaget til Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1) (herefter »de omtvistede lister«).

I. Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er et aktieselskab i Moskva (Rusland), som driver virksomhed i telekommunikationssektoren som udbyder af telekommunikationstjenester og mobiltelefoni.

3 Den foreliggende sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, og navnlig over for Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine den 24. februar 2022.

4 Den 31. juli 2014 vedtog Rådet – i lyset af den alvorlige situation, som Ukraine befandt sig i trods vedtagelsen i marts 2014 af rejserestriktioner og indefrysning af aktiver for visse fysiske og juridiske personer – afgørelse 2014/512 på grundlag af artikel 29 TEU med henblik på at indføre restriktive foranstaltninger rettet mod områderne for adgang til kapitalmarkeder, forsvar, produkter med dobbelt anvendelse og følsomme teknologier.

5 Rådet vedtog samme dag på grundlag af artikel 215 TEUF forordning nr. 833/2014, som indeholder mere detaljerede bestemmelser, med henblik på at gennemføre kravene i afgørelse 2014/512 i både EU og medlemsstaterne.

6 Det erklærede formål med disse restriktive foranstaltninger var at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen.

7 Den 24. februar 2022 indledte Den Russiske Føderation en militæroperation i Ukraine.

8 I denne forbindelse og på grundlag af artikel 29 TEU vedtog Rådet den 25. februar 2022 afgørelse (FUSP) 2022/327 (EUT 2022, L 48, s. 1), den 8. april 2022 afgørelse (FUSP) 2022/578 (EUT 2022, L 111, s. 70) og den 21. juli 2022 afgørelse (FUSP) 2022/1271 (EUT 2022, L 193, s. 196), idet alle tre var afgørelser om ændring af afgørelse 2014/512 (herefter »afgørelse 2014/512 med senere ændringer«). Endvidere vedtog Rådet på grundlag af artikel 215 TEUF den 25. februar 2022 forordning (EU) 2022/328 (EUT 2022, L 49, s. 1), den 8. april 2022 forordning (EU) 2022/576 (EUT 2022, L 111, s. 1) og den 21. juli 2022 forordning (EU) 2022/1269 (EUT 2022, L 193, s. 1), idet alle tre var forordninger om ændring af forordning nr. 833/2014 (herefter »forordning nr. 833/2014 med senere ændringer«).

9 Artikel 3, stk. 1 og 2, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer bestemmer:

»1. Direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af alle produkter og al teknologi med dobbelt anvendelse, der er opført på listen i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) […] 2021/821, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland eller til brug i Rusland, foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes områder eller ved anvendelse af deres skibe eller luftfartøjer, der fører deres flag, forbydes, uanset om produkterne og teknologien hidrører fra deres områder eller ej.

2. Det er forbudt:

a) direkte eller indirekte at yde teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester i forbindelse med produkterne og teknologien omhandlet i stk. 1 og i forbindelse med levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af disse produkter og denne teknologi til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland eller til brug i Rusland

b) direkte eller indirekte at levere finansieringsmidler eller finansiel bistand i forbindelse med produkterne og teknologien omhandlet i stk. 1 i forbindelse med salg, levering, overførsel eller eksport af disse produkter og denne teknologi eller ydelse af dertil knyttet teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland eller til brug i Rusland.«

10 Denne artikels stk. 4 og 5 fastsætter følgende ordning for tilladelse, som ligeledes er gentaget ordret i artikel 3a, stk. 4 og 5, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer:

»4. Uanset denne artikels stk. 1 og 2, og uden at det berører tilladelseskravene i henhold til forordning (EU) 2021/821, kan de kompetente myndigheder give tilladelse til salg, levering, overførsel eller eksport af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse eller levering af dertil knyttet teknisk eller finansiel bistand til ikkemilitær anvendelse og til en ikkemilitær slutbruger efter at have fastslået, at sådanne produkter eller teknologier eller den dertil knyttede tekniske eller finansielle bistand er: a) beregnet til samarbejde mellem Unionen, medlemsstaternes regeringer og Ruslands regering på rent civile områder, b) beregnet til mellemstatsligt samarbejde om rumprogrammer, c) beregnet til drift, vedligeholdelse, oparbejdning af brændsel og sikkerhed i forbindelse med civil nuklear kapacitet samt civilt nukleart samarbejde, navnlig inden for forskning og udvikling, d) beregnet til søfartssikkerhed, e) beregnet til civile, ikke offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationsnet, som ikke ejes af en enhed, der er offentligt kontrolleret, eller hvoraf staten ejer over 50%, f) udelukkende er beregnet til brug for enheder, der ejes eller udelukkende eller i fællesskab kontrolleres af en juridisk person, en enhed eller et organ, der er stiftet eller oprettet i henhold til en medlemsstats eller et partnerlands ret, g) beregnet til Unionens, medlemsstaternes og partnerlandenes diplomatiske repræsentationer,

herunder delegationer, ambassader og missioner, h) beregnet til sikring af cybersikkerhed og informationssikkerhed for fysiske og juridiske personer, enheder og organer i Rusland med undtagelse af landets regering og virksomheder, der direkte eller indirekte kontrolleres af denne regering.

[…]

5. Uanset denne artikels stk. 1 og 2, og uden at kravene vedrørende tilladelse i henhold til forordning (EU) 2021/821 derved tilsidesættes, kan de kompetente myndigheder give tilladelse til salg, levering, overførsel eller eksport af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse eller levering af dertil knyttet teknisk eller finansiel bistand til ikkemilitær anvendelse og til en ikkemilitær slutbruger efter at have fastslået, at sådanne produkter eller teknologier eller den dertil knyttede tekniske eller finansielle bistand skal leveres i henhold til kontrakter, der er indgået inden den 26. februar 2022, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter, forudsat at der er anmodet om tilladelse hertil inden den 1. maj 2022.«

11 Artikel 3, stk. 7, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer bestemmer:

»Når de kompetente myndigheder træffer afgørelse om anmodninger om tilladelser i overensstemmelse med stk. 4 og 5, må de ikke give en tilladelse, hvis de har rimelig grund til at tro, at:

i) slutbrugeren kan være en slutbruger inden for militæret eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IV, eller produkterne kan have en militær slutanvendelse, medmindre salg, levering, overførsel eller eksport af produkter og teknologi som omhandlet i stk. 1 eller levering af dertil knyttet teknisk eller finansiel bistand er tilladt i henhold til artikel 3b, stk. 1, litra a).«

12 Denne afgørelses artikel 3a, stk. 1, bestemmer følgende:

»1. Det er forbudt direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere produkter og teknologi, der kan bidrage til Ruslands militære og teknologiske forbedringer eller til udvikling af forsvars- og sikkerhedssektoren, uanset om de har oprindelse i Unionen eller ej, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland eller til brug i Rusland.«

13 Ordlyden af artikel 3, stk. 2, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer er gengivet i den nævnte artikel 3a, stk. 2.

14 Ordlyden af artikel 3, stk. 7, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer er gengivet i samme artikel 3a, stk. 7.

15 Artikel 3b, stk. 1, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer bestemmer følgende:

»For så vidt angår de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IV, og uanset denne afgørelses artikel 3 og 3a og uden at det berører tilladelseskravene i henhold til forordning (EU) 2021/821, må medlemsstaternes kompetente myndigheder først give tilladelse til

salg, levering, overførsel eller eksport af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse og produkter og teknologi, der er omhandlet i denne afgørelses artikel 3a, eller levering af dertil knyttet teknisk eller finansiel bistand, når de har fastslået:

a) at sådanne produkter og teknologier eller dertil knyttet teknisk eller finansiel bistand er nødvendige for akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der kan have alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet, eller

b) at sådanne produkter og teknologier eller dertil knyttet teknisk eller finansiel bistand skal leveres i henhold til kontrakter, der er indgået inden den 26. februar 2022, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter, forudsat at der er anmodet om tilladelse hertil inden den 1. maj 2022.«

16 Artikel 2, stk. 1, 2, 4 og 5, og artikel 2a, stk. 1, 2, 4 og 5, i forordning nr. 833/2014 med senere ændringer gentager i det væsentlige ordlyden af henholdsvis artikel 3, stk. 1, 2, 4 og 5, og artikel 3a, stk. 1, 2, 4 og 5, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer. Ligeledes gentager artikel 2, stk. 7, artikel 2a, stk. 7, og artikel 2b i forordning nr. 833/2014 med senere ændringer i det væsentlige indholdet af henholdsvis artikel 3, stk. 7, artikel 3a, stk. 7, og artikel 3b i afgørelse 2014/512 med senere ændringer.

17 Den 25. februar 2023 vedtog Rådet de oprindelige retsakter, og sagsøgerens navn blev opført i punkt 499 på de omtvistede lister i bilaget til hver af disse retsakter.

18 Ifølge tiende betragtning til afgørelse 2023/434, der er gentaget i fjerde betragtning til forordning 2023/427, »[blev der til de omtvistede lister føjet] 96 punkter […], nemlig [listerne] over enheder, der direkte støtter Ruslands forsvars- og industrikompleks i Ruslands angrebskrig mod Ukraine, og som pålægges strengere eksportrestriktioner vedrørende produkter og teknologi med dobbelt anvendelse samt produkter og teknologi, der kan bidrage til teknologiske forbedringer af Ruslands forsvars- og sikkerhedssektor«.

19 Ved skrivelse af 1. marts 2023 anmodede sagsøgeren Rådet om at fremsende de oplysninger og beviser, der havde dannet grundlag for Rådets vedtagelse af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren. Endvidere anførte det sagsøgende selskab, at det ville forbeholde sig retten til at fremsætte sine bemærkninger og at anmode Rådet om at genoverveje sin afgørelse om at opføre selskabets navn på de omtvistede lister.

20 Da Rådet ikke svarede, gentog sagsøgeren sin anmodning ved skrivelse af 17. marts 2023.

21 Ved skrivelse af 31. marts 2023 meddelte Rådet, at det ikke havde pligt til at oplyse de på de omtvistede lister opførte personer, grupper og enheder om begrundelsen for deres opførelse på disse lister, og at alle de oplysninger, der lå til grund for opførelsen af sagsøgerens navn herpå, fremgik af artikel 3 og 3a i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, af artikel 2, 2a og 2b i forordning nr. 833/2014 med senere ændringer samt af tiende betragtning til afgørelse 2023/434 og fjerde betragtning til forordning 2023/427.

II. De faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

22 I medfør af Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1217 af 23. juni 2023 om ændring af afgørelse 2014/512 (EUT 2023, L 159 I, s. 451) og Rådets forordning (EU) 2023/1214 af 23. juni 2023 om ændring af forordning nr. 833/2014 (EUT 2023, L 159 I, s. 1) blev de omtvistede lister ændret, bl.a. i form af tilføjelsen af følgende indledning:

»Dette bilag indeholder en liste over fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, som er militære slutbrugere, udgør en del af Ruslands militærindustrielle kompleks, eller som har kommercielle eller andre forbindelser med eller på anden måde støtter Ruslands forsvars- og sikkerhedssektor. Disse fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer bidrager til Ruslands militære og teknologiske forbedring eller til udviklingen af Ruslands forsvars- og sikkerhedssektor. De omfatter fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i andre tredjelande end Rusland. Deres medtagelse i dette bilag medfører ikke, at der tillægges den jurisdiktion, hvori de opererer, ansvar for deres handlinger.«

23 Den 20. juli 2023 vedtog Rådet juli 2023-retsakten.

24 Den 24. juli 2023 meddelte Rådet ved en skrivelse sagsøgeren, at de omhandlede restriktive foranstaltninger over for selskabet blev forlænget.

25 Den 30. november 2023 anmodede sagsøgeren ved en skrivelse Rådet om at genoverveje sin afgørelse om at forlænge de nævnte foranstaltninger og om aktindsigt i de relevante dokumenter.

26 Den 29. januar 2024 vedtog Rådet januar 2024-retsakten, hvorved sagsøgerens navn blev opretholdt på de omtvistede lister.

27 Den 30. januar 2024 svarede Rådet på sagsøgernes skrivelse af 30. november 2023.

III. Parternes påstande

28 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– De anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som disse retsakter har opført og opretholdt sagsøgerens navn på de omtvistede lister.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Europa-Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne ved sin intervention.

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

– Frifindelse.

– Subsidiært, såfremt de anfægtede retsakter annulleres, opretholdes deres tidsmæssige virkninger indtil udløbet af den frist for iværksættelse af appel, der er fastsat i artikel 56, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, eller, såfremt appel iværksættes, indtil denne appel eventuelt forkastes eller afvises.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

IV. Retlige bemærkninger

A. Formaliteten vedrørende de yderligere beviser, som sagsøgeren har fremlagt

30 Ved skrivelse af 19. juni 2024 har sagsøgeren i henhold til artikel 85, stk. 3, i Rettens procesreglement fremlagt yderligere beviser. Rådet og Kommissionen har bestridt, at disse beviser kan antages til realitetsbehandling.

31 Det bemærkes, at det følger af procesreglementets artikel 85, stk. 3, at hovedparterne i undtagelsestilfælde kan fremlægge eller anføre yderligere beviser, inden retsforhandlingernes mundtlige del er afsluttet eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes.

32 I den foreliggende sag må det fastslås, at sagsøgeren ikke har fremsat oplysninger, der kan begrunde den sene fremlæggelse af de omhandlede yderligere beviser, som udgøres af dokumenter.

33 Således som Rådet med Kommissionens støtte har anført, blev alle disse dokumenter med undtagelse af dem, der er indeholdt i bilag AE.9 og AE.11, imidlertid offentliggjort eller meddelt allerede inden indleveringen af stævningen. For så vidt angår dokumentet i bilag AE.9 er der tale om en licens udstedt til sagsøgeren den 9. november 2023. Ligeledes er dokumentet i bilag AE.11 en skrivelse dateret den 27. oktober 2023 og adresseret til sagsøgeren på dennes anmodning. Sagsøgeren har således haft kendskab til disse dokumenter straks ved modtagelsen og har derfor kunnet fremlægge dem senest som bilag til den anden anmodning om tilpasning.

34 Under disse omstændigheder må det fastslås, at sagsøgeren ikke, som omhandlet i procesreglementets artikel 85, stk. 3, har begrundet den sene fremlæggelse af disse yderligere beviser, hvilket skete den 19. juni 2024. Disse beviser kan følgelig ikke antages til realitetsbehandling og vil ikke blive taget i betragtning af Retten i forbindelse med undersøgelsen af dette søgsmål.

B. Realiteten

35 Sagsøgeren har fremført fire anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, det andet en tilsidesættelse af begrundelsespligten, det tredje et urigtigt skøn og det fjerde en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

36 Retten finder det hensigtsmæssigt først at behandle det andet anbringende og derefter det første, det tredje og det fjerde anbringende.

1. Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten

37 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ikke har angivet en individuel begrundelse for opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister og heller ikke har meddelt sagsøgeren de specifikke årsager til, at det konkluderede, at sagsøgeren var en enhed, der direkte støttede Ruslands forsvars- og industrikompleks, hvorfor det var umuligt for sagsøgeren af få kendskab til begrundelsen for, at sagsøgerens navn var blevet opført på listerne.

38 Ifølge sagsøgeren sætter den samlede læsning af henholdsvis tiende betragtning til afgørelse 2023/434 og artikel 3, stk. 7, artikel 3a, stk. 7, og artikel 3b i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, hvortil Rådet har henvist i sine skriftlige indlæg, ikke sagsøgeren i stand til at forstå grundene til, at sagsøgerens navn blev opført på de omtvistede lister. Der var intet, der viste, at sagsøgerens navn blev opført med den begrundelse, at sagsøgeren solgte produkter og teknologi med dobbelt anvendelse eller produkter og teknologi, der kunne bidrage til Ruslands militære og teknologiske forbedringer eller til udvikling af forsvars- og sikkerhedssektoren.

39 Sagsøgeren har ligeledes præciseret, at den foreliggende sag adskiller sig fra de sager, der gav anledning til den retspraksis, som Rådet har henvist til.

40 Rådet, støttet af Kommissionen, har bestridt denne argumentation.

41 I artikel 296, stk. 2, TEUF bestemmes det, at »[r]etsakter skal begrundes«. I medfør af artikel 41, stk. 2, litra c), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) omfatter retten til god forvaltning endvidere en »pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger«.

42 Det skal påpeges, at forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, der er den nødvendige følge af princippet om retten til forsvar, for det første har til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:C:2022:483, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

43 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), 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 13.9.2018, DenizBank mod Rådet, T-798/14, EU:T:2018:546, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

44 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes 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, i særdeleshed 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 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 103 og 104 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.9.2023, Mordashov mod Rådet, T-248/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:573, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det skal bemærkes, at de relevante bestemmelser i de anfægtede retsakter i den foreliggende sag i forhold til sagsøgeren udgør individuelle restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 13.9.2018, Almaz-Antey mod Rådet, T-515/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:545, præmis 86).

46 Det er imidlertid præciseret i retspraksis, at begrundelsen for en retsakt udstedt af Rådet, hvorved der foreskrives en restriktiv foranstaltning, dermed ikke udelukkende skal angive hjemmelen for denne foranstaltning, men også de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse fandt, at den berørte skulle være omfattet af en sådan foranstaltning (dom af 3.7.2014, National Iranian Tanker Company mod Rådet, T-565/12, EU:T:2014:608, præmis 38; jf. ligeledes i denne retning dom af 25.1.2017, Almaz-Antey Air and Space Defence mod Rådet, T-255/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:25, præmis 55).

47 I første række skal det bemærkes, at samtlige omhandlede restriktive foranstaltninger indgår i den af sagsøgeren kendte og i præmis 9-16 ovenfor anførte sammenhæng med international spænding, som gik forud for vedtagelsen af de relevante bestemmelser i afgørelse 2014/512. Det fremgår af første til ottende betragtning til afgørelse 2014/512, at det erklærede formål med disse bestemmelser er at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen. Afgørelse 2014/512 angiver således den samlede situation, som har ledt til vedtagelsen af denne afgørelse, og de generelle formål, som den skal opfylde (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 123).

48 I anden række bemærkes det, at artikel 3, stk. 1 og 2, og artikel 3a, stk. 1 og 2, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer på de betingelser, der er fastsat i disse bestemmelser, forbyder salg, levering, overførsel eller eksport af alle produkter og al teknologi med dobbelt anvendelse, ydelse af teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester og levering af finansieringsmidler eller finansiel bistand i forbindelse med de nævnte produkter og teknologier til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland. I øvrigt gives der i medfør af den nævnte afgørelses artikel 3, stk. 7, og artikel 3a, stk. 7, ingen tilladelser, hvorved de nævnte forbud kan fraviges, når slutbrugeren kan være en militær slutbruger eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IV, eller de pågældende produkter kan have en militær slutanvendelse.

49 I denne henseende fremgår det af 12. betragtning til afgørelse 2022/327, hvorved artikel 3 og artikel 3a i afgørelse 2014/512 blev ændret, at Rådet i betragtning af den alvorlige situation i Ukraine fandt det hensigtsmæssigt at indføre nye restriktive foranstaltninger som svar på Den Russiske Føderations destabiliserende tiltag. På denne baggrund fandt Rådet, at der skulle indføres yderligere restriktioner for eksport, levering eller overførsel af produkter med dobbelt anvendelse og af visse produkter og teknologier, som kan bidrage til Ruslands teknologiske styrkelse af landets forsvars- og sikkerhedssektor.

50 Endvidere fremgår det af femte betragtning til Rådets afgørelse (FUSP) 2022/430 af 15. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/512 (EUT 2022, L 87 I, s. 56), at Rådet i betragtning af forværringen af situationen i Ukraine fandt det nødvendigt at skærpe eksportrestriktionerne for produkter med dobbelt anvendelse og de produkter, der er nævnt i artikel 3a i afgørelse 2014/512 med senere ændringer.

51 Desuden fremgår det som nævnt i præmis 18 ovenfor af 10. betragtning til afgørelse 2023/434 og af 4. betragtning til forordning 2023/427, at 96 punkter, heriblandt punktet om sagsøgeren, blev føjet til de omtvistede lister over enheder, der direkte støtter Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks i Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

52 For så vidt angår juli 2023-retsakten og januar 2024-retsakten (herefter samlet »opretholdelsesretsakterne«) styrkes dette udsagn af ordlyden af indledningen i bilag IV til afgørelse 2014/512 og til forordning nr. 833/2014, som ændret ved henholdsvis afgørelse 2023/1217 og forordning 2023/1214, der er gengivet i præmis 22 ovenfor.

53 Det skal imidlertid lægges til grund, at de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse fandt, at sagsøgeren skulle omfattes af de omhandlede foranstaltninger – jf. den retspraksis, hvortil der henvises i præmis 46 ovenfor – i den foreliggende sag svarer til de kriterier, der er fastsat i de relevante bestemmelser og i betragtningerne til de anfægtede retsakter.

54 Følgelig blev sagsøgerens navn føjet til de omtvistede lister med den begrundelse, at sagsøgeren opfyldte de specifikke og konkrete betingelser, der er fastsat i de relevante bestemmelser og i betragtningerne til de anfægtede retsakter, nemlig at sagsøgeren var at anse for en enhed, der direkte støttede det russiske forsvars- og industrikompleks.

55 I denne henseende skal det præciseres, at den omstændighed, at de samme betragtninger bliver anvendt med henblik på at vedtage restriktive foranstaltninger, som omfatter flere personer, ikke udelukker, at de nævnte betragtninger indeholder en tilstrækkeligt specifik begrundelse for hver af de berørte personer (jf. dom af 13.9.2018, Vnesheconombank mod Rådet, T-737/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:543, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

56 Som det er bemærket i præmis 18 og 51 ovenfor, fremgår det nemlig af 10. betragtning til afgørelse 2023/434 og af 4. betragtning til forordning 2023/427, at 96 punkter blev føjet til de omtvistede lister. I den nævnte 10. betragtning blev det præciseret, at der blev tilføjet »enheder, der direkte støtter Ruslands forsvars- og industrikompleks i Ruslands angrebskrig mod Ukraine, og som pålægges strengere eksportrestriktioner vedrørende produkter og teknologi med dobbelt anvendelse samt produkter og teknologi, der kan bidrage til teknologiske forbedringer af Ruslands forsvars- og sikkerhedssektor«. Disse restriktioner er fastsat i den nævnte afgørelses artikel 3, stk. 7, og artikel 3a, stk. 7.

57 På baggrund af den politiske sammenhæng på tidspunktet for vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger og af, hvor vigtigt det er at hindre de enheder, der direkte støtter Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks i Ruslands angrebskrig mod Ukraine, i at købe produkter med dobbelt anvendelse eller produkter, der er nævnt i artikel 3a i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, og henset til formålet med disse foranstaltninger, som er at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen, kan Rådets beslutning om at vedtage sådanne foranstaltninger over for enheder i

telekommunikationssektoren imidlertid let forstås i lyset af det erklærede formål med de nævnte foranstaltninger (jf. i denne retning og analogt dom af 13.9.2018, Almaz-Antey mod Rådet, T-515/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:545, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

58 Det følger heraf, at i forbindelse med fastlæggelsen af de yderligere restriktioner, der er fastsat i artikel 3, stk. 7, og artikel 3a, stk. 7, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, var sagsøgeren i stand til at forstå, at opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister skyldtes det forhold, at sagsøgeren – i betragtning af den omstændighed, at selskabet var en af Ruslands største mobiltelefon- og telekommunikationsoperatører, og henset til den politiske sammenhæng på tidspunktet for de anfægtede retsakters vedtagelse – måtte anses for en enhed, der direkte støttede Ruslands forsvars- og industrikompleks i dette lands angrebskrig mod Ukraine.

59 I denne forbindelse blev der, således som Rådet har gjort gældende i sine skriftlige indlæg, pålagt sagsøgeren restriktioner vedrørende produkter med dobbelt anvendelse og visse produkter og teknologier, som kan bidrage til Ruslands teknologiske styrkelse af landets forsvars- og sikkerhedssektor, med det formål at hindre sagsøgeren i at erhverve disse produkter og anvende dem til at understøtte Den Russiske Føderations angreb på Ukraine enten i form af telekommunikationstjenester leveret til den russiske hær eller tilbud om telekommunikationstjenester til de civile kunder i områder af Ukraine, der er besat af Den Russiske Føderation.

60 Ligeledes kunne begrundelsen for ved opretholdelsesretsakterne at forlænge disse foranstaltninger forstås i lyset af dels anden og tredje betragtning til disse retsakter, dels indledningen i bilag IV, som gentager fordømmelsen af Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine. Da de ulovlige handlinger fortsatte, måtte de pålagte foranstaltninger opretholdes og yderligere foranstaltninger træffes.

61 På baggrund af det ovenstående må det fastslås, at Rådet ikke har tilsidesat begrundelsespligten, og at det andet anbringende følgelig skal forkastes.

2. Det første anbringende vedrørende en krænkelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

a) Formaliteten

62 Rådet har uden udtrykkeligt at rejse formalitetsindsigelse gjort gældende, at det første anbringende er ustruktureret og kunne anses for ikke at opfylde kravene i procesreglementets artikel 76, litra d).

63 Det skal indledningsvis bemærkes, at det af procesreglementets artikel 76, litra d), følger, at stævningen skal indeholde søgsmålets genstand, anbringenderne og de fremførte argumenter samt en kort fremstilling af de nævnte anbringender, og at denne angivelse skal være så klar og præcis, at det er muligt for sagsøgte at tilrettelægge sit forsvar og for Retten i givet fald på det foreliggende grundlag at udøve sin prøvelsesret (dom af 7.3.2017, United Parcel Service mod Kommissionen, T-194/13, EU:T:2017:144, præmis 191).

64 Det skal ligeledes bemærkes, at det, såfremt et søgsmål for Retten skal kunne antages til realitetsbehandling, navnlig er nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt fremgår af selve stævningen (dom af 7.3.2017, United Parcel Service mod Kommissionen, T-194/13, EU:T:2017:144, præmis 192).

65 Det må fastslås, at de faktiske og retlige omstændigheder, som sagsøgeren har støttet sin argumentation på, er forståelige ved læsningen af stævningen. I stævningen gøres nemlig rede for de retlige forhold, som sagsøgeren har påberåbt sig, og på kortfattet, men tilstrækkelig vis for de faktiske omstændigheder, hvorpå sagsøgeren har støttet sig, navnlig den omstændighed, at sagsøgeren aldrig blev oplyst om eller hørt for så vidt angik opførelsen af sit navn på de omtvistede lister. Ligeledes har Rådet i sine skriftlige indlæg kunnet besvare denne argumentation. Endvidere har Retten været i stand til at identificere sagsøgerens argumentation. Det følger heraf, at det første anbringende kan antages til realitetsbehandling.

b) Realiteten

66 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet har tilsidesat sin meddelelsespligt og sagsøgerens ret til at blive hørt. Sagsøgeren har anført, at opførelsen af selskabets navn på de omtvistede lister aldrig blev meddelt det, og at Rådet hverken offentliggjorde en meddelelse i *Den Europæiske Unions Tidende* eller fremsendte de enkelte anfægtede retsakter.

67 Sagsøgeren har navnlig gjort gældende, at Rådet ikke gav selskabet mulighed for at fremsætte bemærkninger, og at meddelelsen af beviserne til støtte for opførelsen af selskabets navn på de omtvistede lister, som kun foregik via svarskriftet, er ulovlig.

68 I anmodningerne om tilpasning har sagsøgeren tilføjet, at Rådet heller ikke i forbindelse med vedtagelsen af opretholdelsesretsakterne gav selskabet mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til forlængelsen af de restriktive foranstaltninger over for selskabet, og at beviserne for så vidt angår afgørelsen af, om de anfægtede retsakter er begrundede, bør afvises. Subsidiært har sagsøgeren i sin første anmodning om tilpasning anført, at hvis Retten skulle være af den opfattelse, at Rådet ikke var forpligtet til forud for vedtagelsen af juli 2023-retsakten at meddele selskabet sin hensigt om at opretholde dets navn på de omtvistede lister og oplyse det om de forhold, som denne retsakt skulle støttes på, vil sagsøgeren i medfør af artikel 277 TEUF rejse en ulovlighedsindsigelse vedrørende afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014.

69 Rådet, støttet af Kommissionen, har bestridt denne argumentation.

70 Det bemærkes, at den ret til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), som udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under en administrativ procedure, og inden der over for vedkommende træffes en afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. i denne retning dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

71 Under en procedure vedrørende vedtagelsen af en afgørelse om at opføre en persons navn på en liste i bilaget til en retsakt om restriktive foranstaltninger kræver overholdelsen af retten til forsvar, at Unionens kompetente myndighed meddeler den berørte person de grunde og forhold, som denne myndighed påtænker at lægge til grund for sin afgørelse. Den efter EU-retten

kompetente myndighed skal i forbindelse med nævnte meddelelse give denne person mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til den begrundelse, der lægges den pågældende til last (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 111 og 112).

72 Chartrets artikel 52, stk. 1, indrømmer imidlertid begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes heri, for så vidt som en given begrænsning skal respektere hovedindholdet i den omhandlede grundlæggende rettighed, og desuden at den under iagttagelse af proportionalitetsprincippet skal være nødvendig og reelt svare til målsætninger af almen interesse, der er anerkendt af Unionen. I denne henseende har Domstolen ved flere lejligheder fastslået, at retten til forsvar kan undergives begrænsninger eller undtagelser, navnlig på området for restriktive foranstaltninger, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).

73 Hertil kommer, at spørgsmålet, om der foreligger en tilsidesættelse af retten til forsvar, skal undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. 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 102 og den deri nævnte retspraksis).

74 Det skal endvidere bemærkes, at Unionens retsinstanser sondrer mellem på den ene side den oprindelige opførelse af en persons navn på de omtvistede lister og på den anden side opretholdelsen af denne persons navn på de nævnte lister (jf. i denne retning dom af 30.4.2015, Al-Chihabi mod Rådet, T-593/11, EU:T:2015:249, præmis 40).

75 Nærværende anbringende skal undersøges i lyset af disse i retspraksis fastsatte principper.

1) De oprindelige retsakter

76 Hvad i første række angår sagsøgerens argument, hvorefter Rådet skulle have meddelt sagsøgeren de anfægtede retsakter individuelt, for så vidt som disse retsakter fastsætter restriktive foranstaltninger over for selskabet, skal det bemærkes, at den manglende individuelle meddelelse af de anfægtede retsakter, selv om den kan have indflydelse på det tidspunkt, på hvilket søgsmålsfristen begynder at løbe, ikke i sig selv kan begrunde en annullation af de anfægtede retsakter. I denne henseende har sagsøgeren ikke fremført noget argument, der i den foreliggende sag viser, at den manglende individuelle meddelelse af disse retsakter har resulteret i en tilsidesættelse af sagsøgerens rettigheder, som kan begrunde en annullation af disse retsakter, for så vidt som disse vedrører sagsøgeren (jf. i denne retning dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

77 I anden række bemærkes det, at for så vidt angår respekten for retten til at blive hørt fremgår det af retspraksis, at når der er tale om den oprindelige afgørelse om at opføre en person eller en enhed på en liste over personer og enheder, hvis midler indefryses, er Rådet ikke forpligtet til på forhånd at meddele den pågældende person eller enhed de grunde, hvorpå det påtænker at basere denne opførelse. En sådan foranstaltning skal således, for at dens effektivitet ikke skal bringes i fare, i sagens natur kunne drage fordel af en overraskelseseffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning. På anmodning til Rådet har den pågældende person eller enhed ligeledes ret til at give sin mening om disse forhold til kende, når retsakten er vedtaget (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

78 En sådan fravigelse fra den grundlæggende ret til at blive hørt under en procedure, der går forud for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, er begrundet i nødvendigheden af at sikre effektiviteten af indefrysningen af midler og i sidste ende i tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af Unionens og dens medlemsstaters internationale forbindelser (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

79 Det skal endvidere bemærkes, at hverken de relevante bestemmelser i de retsakter, der indfører de restriktive foranstaltninger, eller det almindelige princip om overholdelse af retten til forsvar giver den berørte ret til en formel høring, idet muligheden for at fremsætte bemærkninger skriftligt er tilstrækkelig (jf. i denne retning og analogt dom af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

80 I den foreliggende sag, og således som Rådet har gjort gældende i sine skriftlige indlæg og i retsmødet, bemærkes det, at de oprindelige retsakter skulle drage fordel af en overraskelseseffekt af hensyn til deres effektivitet og for navnlig at hindre, at sagsøgeren kunne opnå tilladelser til eksport af de produkter og teknologier, der er omhandlet i artikel 3 og 3a i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, eller indgå aftaler, der gav anledning til anvendelsen af en af de i den nævnte afgørelses artikel 3b, stk. 1, fastsatte undtagelser. Rådet var således ikke forpligtet til at høre sagsøgeren forud for dennes oprindelige opførelse på listen, jf. den retspraksis, der er henvist til i præmis 79 ovenfor, hvorfor sagsøgerens ret til at blive hørt i denne henseende ikke blev tilsidesat.

81 Hvad i tredje række angår Rådets manglende meddelelse af begrundelsen for at træffe de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, før det vedtog dem, fremgår det af den retspraksis, der er henvist til i præmis 77 ovenfor, at for så vidt som de restriktioner, der er blevet pålagt sagsøgeren i medfør af de relevante bestemmelser i de oprindelige retsakter, udgør individuelle restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, var Rådet forpligtet til på dennes anmodning at meddele grundene til vedtagelsen af disse foranstaltninger over for sagsøgeren umiddelbart efter vedtagelsen af de nævnte retsakter.

82 I denne henseende bemærkes det, at retten til effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til vedkommende, enten ved at læse selve afgørelsen eller ved på anmodning at få en meddelelse af begrundelsen, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retter, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede afgørelse (jf. 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 100 og den deri nævnte retspraksis).

83 I den foreliggende sag fremgår det af sagsakterne, at efter modtagelse af sagsøgerens skrivelser af 1. og 17. marts 2023 svarede Rådet ved skrivelse af 31. marts 2023, at alle de oplysninger, der begrundede opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister, fremgik af tiende betragtning til afgørelse 2023/434 og af artikel 3 og 3b i afgørelse 2014/512 med senere ændringer samt af fjerde betragtning til forordning nr. 833/2014 med senere ændringer og denne forordnings artikel 2, 2a og 2b.

84 Det skal således bemærkes, at Rådets grund til at pålægge sagsøgeren de restriktive foranstaltninger, der fremgår af de relevante bestemmelser i de oprindelige retsakter selv, i det væsentlige består i, at sagsøgeren er en enhed, som direkte støtter det russiske forsvars- og industrikompleks.

85 Som det fremgår af præmis 58 ovenfor, har sagsøgeren derfor kunnet forstå begrundelsen for, at selskabets navn blev opført på de omtvistede lister, hvilket satte sagsøgeren i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen burde prøves af de kompetente retter, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, jf. den retspraksis, der er henvist til i præmis 82 ovenfor,

2) Opretholdelsesretsakterne

86 For så vidt angår en afgørelse om at opretholde de restriktive foranstaltninger over for en person, der allerede er omfattet heraf, har Rådet pligt til at meddele den pågældende de omstændigheder, som Rådet har til rådighed som beslutningsgrundlag, og skal inden vedtagelsen af sin afgørelse give vedkommende mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til den begrundelse, der lægges den pågældende til last. Disse to proceduremæssige forpligtelser skal iagttages, før denne afgørelse træffes (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 og den deri nævnte retspraksis, og 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 111-113 og den deri nævnte retspraksis).

87 Det skal imidlertid bemærkes, at retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af retsakter, der opretholder restriktive foranstaltninger over for personer, som allerede er omfattet af disse, finder anvendelse, når Rådet har lagt disse personer nye forhold til last, og ikke, når en sådan opretholdelse støttes på de samme grunde som dem, der begrundede vedtagelsen af den oprindelige retsakt om pålæggelse af de omhandlede restriktive foranstaltninger (dom af 28.7.2016, Tomana m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-330/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:601, præmis 67, og af 7.6.2023, Shakutin mod Rådet, T-141/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:303, præmis 74).

88 Selv om den ved opretholdelsesretsakterne vedtagne opretholdelse af sagsøgerens navn på de omtvistede lister er støttet på de samme grunde som dem, der begrundede vedtagelsen af de oprindelige retsakter om pålæggelse af de omhandlede restriktive foranstaltninger, således som det er tilfældet i den foreliggende sag, er Rådet således i forbindelse med den periodiske fornyede gennemgang af de restriktive foranstaltninger, som sagsøgeren blev pålagt, i givet fald forpligtet til at meddele den pågældende de nye forhold, på grundlag af hvilke det har opdateret ikke blot oplysningerne om den pågældendes personlige situation, men også om situationen i det omhandlede tredjeland, og til at indhente sagsøgerens bemærkninger til disse forhold forud for vedtagelsen af en opretholdelsesretsakt (jf. dom af 7.6.2023, Shakutin mod Rådet, T-141/21, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:303, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

89 I den foreliggende sag adskiller begrundelsen for opretholdelsesretsakterne sig imidlertid ikke fra begrundelsen for de oprindelige retsakter, hvorfor Rådet ikke havde pligt til at høre sagsøgeren inden vedtagelsen af de førstnævnte retsakter, jf. den retspraksis, der er henvist til i præmis 86 ovenfor.

90 Følgelig skal sagsøgerens argument om, at Rådet med urette ikke meddelte sagsøgeren begrundelsen for opretholdelsesretsakterne, forkastes. I henhold til den retspraksis, hvortil der henvises i præmis 86 og 87 ovenfor, påhvilede det heller ikke Rådet i den foreliggende sag at meddele sagsøgeren sin hensigt om at opretholde selskabets navn på de omtvistede lister.

91 Det skal i øvrigt for det første bemærkes, at Rådet ved skrivelse af 24. juli 2023 besvarede sagsøgerens anmodning af 13. juni 2023 om fjernelse af sagsøgerens navn fra de omtvistede lister. I denne skrivelse anførte Rådet, at grunden til opførelsen af selskabets navn på de nævnte lister, nemlig den omstændighed, at selskabet direkte støttede det russiske forsvars- og industrikompleks i Rusland i angrebskrigen mod Ukraine, var tydeligt angivet i de relevante bestemmelser i opretholdelsesretsakterne og i tiende betragtning til afgørelse 2023/434. Idet de af sagsøgeren fremførte argumenter i det væsentlige var et sammendrag af de i stævningen fremførte argumenter i den foreliggende sag, har Rådet henvist til svarskriftet. For det andet bemærkes det, at Rådet meddelte sagsøgeren, at det havde besluttet at opretholde selskabets navn på de omtvistede lister, og at sagsøgeren kunne fremsætte nye bemærkninger indtil den 1. december 2023.

92 For så vidt angår januar 2024-retsakten svarede Rådet ved skrivelse af 30. januar 2024 på sagsøgerens skrivelse af 6. december 2023, idet det påpegede, at af de grunde, der var angivet i Rådets bemærkninger til den første anmodning om tilpasning, var de argumenter, der var fremført i den nævnte skrivelse af 6. december 2023, ikke begrundede.

93 Rådet har navnlig for det første fremhævet, at selv om det ikke rådede over et særskilt bevismateriale vedrørende sagsøgeren, betød det ikke, at Rådet på tidspunktet for opførelsen af selskabets navn på de omtvistede lister manglede kendskab til de almindeligt og offentligt tilgængelige oplysninger om selskabets aktiviteter og tidligere kontrakter med den russiske hær, og for det andet påpeget, at de ønskede dokumenter allerede var blevet meddelt selskabet i bilaget til svarskriftet i den foreliggende sag.

94 Hvad endvidere angår sagsøgerens argument, hvorved denne har foreholdt Rådet, at det kun via svarskriftet meddelte selskabet den dokumentation, hvorpå opretholdelsen af dets navn på de omtvistede lister blev støttet, bemærkes det, at denne dokumentation, der blev meddelt den 10. juli 2024, for det første ikke udgjorde »nye forhold« som omhandlet i den retspraksis, der er henvist til i præmis 87 ovenfor, idet opretholdelsen af sagsøgerens navn er støttet på de samme grunde som dem, der dannede grundlag for den oprindelige opførelse. For det andet fandt meddelelsen af denne dokumentation i henseende til opretholdelsesretsakterne under alle omstændigheder sted inden for en rimelig frist, hvilket var tilstrækkeligt til at gøre det muligt for sagsøgeren under de i den foreliggende sag specifikke omstændigheder at gøre sin ret til forsvar gældende.

95 Det følger heraf, at det første anbringende må forkastes i sin helhed.

96 Hvad desuden angår den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgeren har rejst subsidiært vedrørende afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014, har sagsøgeren gjort gældende, at disse retsakter var ulovlige, hvis de blev fortolket således, at Rådet kunne beslutte at opretholde en persons eller enheds navn på de omtvistede lister uden forinden at have meddelt begrundelsen for en sådan afgørelse eller sin hensigt om at gøre det. I denne forbindelse følger det, således som Rådet har medgivet, af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), at retten til at blive hørt skal overholdes i enhver procedure, som kan udmunde i en bebyrdende retsakt, selv om det anvendelige regelsæt ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. dom af 12.5.2022, Boshab mod Rådet,

C-242/21 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:375, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis). Som det fremgår af præmis 87 og 90 ovenfor, finder retten til at blive hørt forud for vedtagelsen af retsakter, hvorved de restriktive foranstaltninger opretholdes over for personer, som allerede er omfattet af disse foranstaltninger, imidlertid ikke anvendelse, når den nævnte opretholdelse er begrundet i de samme forhold som dem, der begrundede vedtagelsen af den oprindelige retsakt om pålæggelse af de omhandlede restriktive foranstaltninger.

97 Det følger heraf, at sagsøgerens ret til at blive hørt skulle overholdes, selv om de anfægtede retsakter ikke udtrykkeligt tillagde selskabet denne ret, hvorfor denne ulovlighedsindsigelse skal forkastes.

3. Det tredje anbringende vedrørende et urigtigt skøn

98 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ikke har godtgjort, at opførelsen af selskabets navn på de omtvistede lister var støttet på et tilstrækkeligt faktuelt grundlag.

99 I første række fremgår det af tiende betragtning til afgørelse 2023/434, at Rådet støttede sig på den antagelse, at sagsøgeren ydede direkte støtte til Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks i Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Heroverfor har sagsøgeren anført, at det tilkommer Rådet at føre bevis for selskabets støtte til det nævnte forsvars- og industrikompleks. Endvidere er Rådet, når det får forelagt en sådan anmodning, pligtig at meddele samtlige forhold, som de vedtagne retsakter er baseret på. Rådet overholdt imidlertid ikke de nævnte forpligtelser.

100 Sagsøgeren har nemlig bestridt, at selskabet er en enhed, der yder direkte støtte til Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks i Ruslands krig mod Ukraine, og har gjort gældende, at trods selskabets gentagne anmodninger har Rådet ikke oplyst det noget forhold, der kan støtte denne antagelse.

101 I anden række har sagsøgeren som svar på de forhold, som Rådet fremlagde i bilaget til svarskriftet, i replikken præciseret, at Rådet, såfremt det havde været i besiddelse af visse presseartikler, der stammede fra før vedtagelsen af de anfægtede retsakter, ikke overholdt sin pligt til at fremlægge de beviser, det havde til rådighed. I modsat fald kan beviserne ikke bestå af en efterfølgende dokumentation.

102 I tredje række klarlægger de beviser, der er vedlagt svarskriftet som bilag, ikke kriterierne for opførelse på de omtvistede lister af sagsøgerens navn og skal afvises på grund af deres sene fremlæggelse i svarskriftet og manglende pålidelighed.

103 I fjerde række har sagsøgeren bestridt, at de af Rådet fremlagte beviser er tilstrækkelige til at fastslå, at selskabet yder direkte støtte til Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks.

104 For det første har sagsøgeren anfægtet, at leveringen af roamingtjenester i regionerne Kherson, Zaporizjzja, Donetsk, Luhansk og Krim befordrer disses integration i Den Russiske Føderation. De presseartikler, som Rådet har fremsendt, beviser ikke det modsatte.

105 For det andet har sagsøgeren bestridt, at selskabet leverer telekommunikationstjenester på Krim og sælger SIM-kort. Sagsøgeren har ligeledes anfægtet pålideligheden af skærmbillederne af de presseartikler og websider, som Rådet har fremlagt for at underbygge dette udsagn.

106 For det tredje har sagsøgeren bestridt, at selskabet har anlagt infrastruktur i regionen Kharkiv. I denne henseende udgør udskrifterne af de artikler, hvorpå Rådet har støttet sig, ikke pålidelige beviser.

107 For det fjerde har sagsøgeren anfægtet Rådets udsagn om, at selskabet har indgået kontrakter med de russiske militære myndigheder, hvilket beviser et nært forhold til disse. I denne forbindelse har sagsøgeren gjort gældende, dels at det af Rådet nævnte websted ikke er et officielt websted, som giver en oversigt over de kontrakter, der er indgået af den russiske stat, dels at de kontrakter, der er opregnet i de dokumenter, som Rådet har fremsendt, daterer sig til tiden før invasionen i Ukraine, og at deres formål ikke har forbindelse med militære operationer.

108 Endvidere har sagsøgeren som bilag til den første anmodning om tilpasning fremlagt en revisionsrapport og gjort gældende, at denne revision tilbageviser Rådets udsagn om, at selskabet ejer infrastruktur i regionen Kharkiv. I øvrigt påvirker det forhold, at denne rapport blev udarbejdet med henblik på sagens behandling ved Retten, ifølge sagsøgeren dels ikke dens pålidelighed, dels er Rådets læsning heraf spekulativ. Sagsøgeren er derimod af den opfattelse, at Rådets udsagn om disse infrastrukturer alene er støttet på beviser, der stammer fra samme kilde og er mindre troværdige.

109 Rådet, støttet af Kommissionen, har bestridt denne argumentation.

110 Selv om Rådet ifølge fast retspraksis ganske vist råder over en vis skønsbeføjelse med henblik på i det enkelte konkrete tilfælde at afgøre, om de retlige kriterier, som ligger til grund for de omhandlede restriktive foranstaltninger, er opfyldt, forholder det sig ikke desto mindre således, at Unionens retsinstanser skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter (jf. dom af 3.7.2014, National Iranian Tanker Company mod Rådet, T-565/12, EU:T:2014:608, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis, og af 26.10.2022, Ovsyannikov mod Rådet, T-714/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:674, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

111 Endvidere skal det bemærkes, at den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, bl.a. indebærer, at Unionens retsinstanser skal sikre sig, at den afgørelse, hvorved restriktive foranstaltninger er blevet truffet eller opretholdt, hvis rækkevidde er individuel for den berørte person eller enhed, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuelt 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 sandsynligheden af den anførte begrundelse, men skal indebære en stillingtagen til spørgsmålet, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv er anset for at kunne begrunde nævnte afgørelse (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 119).

112 Vurderingen af, om der er grundlag for begrundelsen, skal foretages ved at undersøge beviserne og oplysningerne, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori de indgår. Rådet løfter således sin bevisbyrde, såfremt det for Unionens retsinstanser fremlægger en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig tilknytning mellem den person, der er undergivet en restriktiv foranstaltning, og det regime eller i almindelighed de forhold, der bekæmpes (dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 124).

113 Det er Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at der er grundlag for begrundelsen, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at der ikke er grundlag for begrundelsen (jf. dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:C:2017:392, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

114 I øvrigt skal den efterprøvelse af den materielle lovlighed, som påhviler Retten, især i tvister om restriktive foranstaltninger, ikke blot foretages på grundlag af de forhold, der er indeholdt i begrundelserne for de omtvistede retsakter, men ligeledes på grundlag af de forhold, som Rådet i tilfælde af indsigelser fremlægger for Retten med henblik på at godtgøre rigtigheden af de påberåbte faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 22.4.2021, Rådet mod PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, præmis 64).

115 Det er i lyset af disse principper udviklet i retspraksis, at det skal undersøges, om der er grundlag for sagsøgerens argumenter.

a) De oprindelige retsakter

116 For så vidt angår de oprindelige retsakter skal det i første række afgøres, om de forhold, som Rådet har gjort rede for i bilagene til sine skriftlige indlæg, kunne anvendes til at underbygge opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister, og i anden række, om Rådet har anlagt et urigtigt skøn, idet det vurderede, at sagsøgeren ydede direkte støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks.

117 I denne henseende skal det præciseres, at Rådet har støttet sig på fire antagelser, nemlig for det første den, at sagsøgeren leverer roamingtjenester i regionerne Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja, Kherson og Krim, for det andet den, at selskabet leverer telekommunikationstjenester på Krim, for det tredje den, at selskabet ejer infrastruktur i regionen Kharkiv, og for det fjerde, at selskabet har indgået kontrakter med den russiske hær om levering af telekommunikationstjenester.

1) Rådets mulighed for at henvise til beviser, der er fremlagt i svarskriftet

118 Hvad først angår Rådets begrundelse for at opføre sagsøgerens navn på de omtvistede lister, nemlig at selskabet yder direkte støtte til Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks, må det fastslås, at Rådet efter sagsøgerens anmodning svarede denne, at alle oplysninger, som begrundede den nævnte opførelse, fremgik af de relevante bestemmelser i de oprindelige retsakter. Rådet har nemlig først fremlagt disse beviser i svarskriftet. Det skal derfor afgøres, om Rådet kunne henvise hertil.

119 Det fremgår af retspraksis, at Rådets manglende meddelelse af de oplysninger, på grundlag af hvilke det har opført en person på en liste over restriktive foranstaltninger, ikke kan skade den pågældendes ret til forsvar, når disse oplysninger udgør en kendt sammenhæng, med andre ord hvis de er offentligt tilgængelige og følgelig kan forudsættes bekendt af enhver (jf. i denne retning dom af 7.4.2016, Central Bank of Iran mod Rådet, C-266/15 P, EU:C:2016:208, præmis 37, og af 25.3.2015, Central Bank of Iran mod Rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, præmis 85 og 97).

120 I den foreliggende sag kan det formodes bekendt af enhver, at en af de større telekommunikationsoperatører i Den Russiske Føderation, som f.eks. sagsøgeren, hvilket denne ikke har bestridt at være, i krigstid bidrager til den direkte støtte til det nævnte lands forsvars- og industrikompleks.

121 Sagsøgeren har ikke desto mindre anfægtet, at Rådet med henblik på at underbygge udsagnet om, at selskabet yder direkte støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks, har fremlagt flere beviser i bilaget til svarskriftet.

122 I denne forbindelse skal det anføres, at Rådet ikke var pligtigt at meddele sagsøgeren den dokumentation, hvorpå det støttede sin oprindelige afgørelse om at opføre selskabets navn på de omtvistede lister, for så vidt som de faktiske omstændigheder, der gøres gældende, kunne forudsættes bekendt af enhver, således som der er redegjort for i præmis 120 ovenfor. Følgelig havde Rådet ikke pligt til at fremlægge dokumentation eller beviser i denne henseende (jf. i denne retning og analogt dom af 7.4.2016, Central Bank of Iran mod Rådet, C-266/15 P, EU:C:2016:208, præmis 38, og af 25.3.2015, Central Bank of Iran mod Rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, præmis 97).

123 Selv om det principielt tilkommer Rådet i sine afgørelser at godtgøre rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for opførelsen af en person på listerne over restriktive foranstaltninger, er dette således ikke tilfældet, når Rådet støtter ret på alment kendte faktiske omstændigheder, hvis rigtighed en person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, er i stand til at bestride for Retten. I en sådan situation følger det af princippet om processuel ligestilling, at Rådet har ret til at forelægge Retten almindeligt og offentligt tilgængelige dokumenter til underbygning af rigtigheden af en sådan alment kendt faktisk omstændighed, som ikke er blevet godtgjort i den for Retten anfægtede afgørelse, hvilket således sætter Retten i stand til at prøve denne faktiske omstændighed og rigtigheden heraf på grundlag af konkrete oplysninger og at træffe afgørelse om sagsøgerens indsigelse (jf. i denne retning og analogt dom af 10.11.2011, LG Electronics mod KHIM, C-88/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2011:727, præmis 27-29 og den deri nævnte retspraksis).

124 Som Rådet har anført i retsmødet og i sine skriftlige indlæg, manglede det nemlig ikke kendskab til den generelle sammenhæng eller de almindeligt og offentligt tilgængelige oplysninger vedrørende de enheder, som det besluttede at opføre på de omtvistede lister, herunder ikke mindst sagsøgeren. I den foreliggende sag kunne Rådets således, selv om det ikke havde indsamlet bevismateriale på tidspunktet for vedtagelsen af de oprindelige retsakter, i tilfælde af indsigelser henvise til almindeligt og offentligt tilgængelige oplysninger med henblik på at underbygge sine udsagn om en faktisk omstændighed, som kunne forudsættes bekendt af enhver.

2) Vurderingen af de faktiske omstændigheder

125 Først skal de af sagsøgeren fremførte argumenter til anfægtelse af visse bevisers pålidelighed undersøges, og dernæst skal det vurderes, om Rådet har anlagt et urigtigt skøn med hensyn til de faktiske omstændigheder.

i) Bevisernes pålidelighed

126 For så vidt angår bevisernes troværdighed, som sagsøgeren delvist har anfægtet, bemærkes det, at eftersom der ikke foreligger nogen beføjelse til at foretage undersøgelser i tredjelande, skal EU-myndighedernes skøn de facto være støttet på offentligt tilgængelige informationskilder, rapporter, nyhedsartikler, rapporter fra efterretningstjenester eller andre tilsvarende informationskilder (dom af 14.3.2018, Kim m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-533/15 og T-264/16, EU:T:2018:138, præmis 107, og af 16.12.2020, Haswani mod Rådet, T-521/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:608, præmis 142).

127 Det ville i denne henseende være for omfattende og uforholdsmæssigt at kræve, at Rådet selv gennemfører undersøgelser i felten for at verificere, om de udsagn, som mange medier omtaler, er korrekte (dom af 25.1.2017, Almaz-Antey Air and Space Defence mod Rådet, T-255/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:25, præmis 148, og af 1.6.2022, Prigozhin mod Rådet, T-723/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:317, præmis 59).

128 For Unionens retsinstansers virksomhed gælder endvidere et princip om fri bevisbedømmelse, og det er alene de forelagte bevisers troværdighed, der er afgørende for bedømmelsen af værdien heraf. Ved vurderingen af et dokuments bevisværdi skal der i denne henseende tages hensyn til sandsynligheden af de oplysninger, dokumentet indeholder, og der må herved navnlig tages hensyn til, hvem dokumentet hidrører fra, under hvilke omstændigheder det er blevet til, dets adressat, og om dokumentet efter sit indhold virker fornuftigt og troværdigt (jf. dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis).

129 I den foreliggende sag har sagsøgeren anfægtet pålideligheden af visse beviser, som Rådet har støttet sig på.

130 Hvad for det første angår leveringen af telekommunikationstjenester, herunder roaming, på Krim har sagsøgeren navnlig gjort gældende, at webstedet »Fans de MegaFon« og websiden »Help-Desk MegaFon«, hvor det oplyses, at selskabet leverer internettjenester på Krim, ikke er pålidelige, henset til deres uofficielle kilde, for det andet har sagsøgeren hvad angår forekomsten af selskabets infrastruktur i Kharkiv-regionen anfægtet bevisværdien af to artikler udgivet af henholdsvis tænketanken Centre for Eastern Studies med speciale i Central- og Østeuropa den 25. april 2022 og onlineavisen *Ukrainska Pravda* den 24. april 2022, idet disse publikationer ikke anfører deres kilder, og deres uafhængighed kan diskuteres, og for det tredje har sagsøgeren med hensyn til forbindelsen mellem selskabet og den russiske hær gjort gældende, at udskrifterne fra en webside med lister over kontrakter på levering af telekommunikationstjenester indgået mellem selskabet og den russiske hær i perioden 2013-2021 ikke stammer fra et officielt websted.

131 I overensstemmelse med den retspraksis, der er henvist til i præmis 126-128 ovenfor, stammer de beviser, som Rådet har anvendt, imidlertid fra forskelligartede kilder og består bl.a. af presseartikler, idet disse beviser alle er offentligt tilgængelige.

132 For så vidt angår artiklerne fra websiderne »Fans de MegaFon« og »Help-Desk MegaFon« og udskriften af websiden med listen over kontrakter indgået af sagsøgeren med den russiske hær skal sagsøgerens udsagn om, at disse kilder ikke er troværdige, eftersom der ikke er tale om sider fra officielle websteder, således forkastes i mangel af oplysninger, der bestrider sådanne kilders pålidelighed.

133 For så vidt angår artiklerne fra Centre for Eastern Studies og onlineavisen *Ukrainska Pravda* er sagsøgerens argument om, at disse to artikler, hvoraf den ene er en gengivelse af den anden, ikke angiver deres kilder, og at deres uafhængighed kan diskuteres, heller ikke underbygget af konkrete elementer ud over den revisionsrapport, der imidlertid er udarbejdet på sagsøgerens anmodning og på grundlag af oplysninger leveret af selvsamme. Hvad nærmere bestemt angår Centre for Eastern Studies er der tale om et uafhængigt forskningsinstitut, der er etableret i en medlemsstat, i Warszawa (Polen), og der er intet, der gør det muligt at betvivle troværdigheden af de artikler, det udgiver. Sagsøgerens argumenter kan derfor ikke så tvivl om disse elementers pålidelighed.

134 Endvidere har sagsøgeren ikke bestridt, at selskabet leverer roamingtjenester til sine kunder i regionerne Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja, Kherson og Krim.

135 På baggrund af det ovenstående og i mangel af elementer i sagen, der kan så tvivl om pålideligheden af de kilder, som Rådet har anvendt, skal disse betragtes som pålidelige og derfor af en vis bevisværdi, jf. den i præmis 128 ovenfor anførte retspraksis.

ii) Spørgsmålet om, hvorvidt de beviselementer, som Rådet har fremlagt, er relevante og tilstrækkelige

136 For så vidt angår sagsøgerens argument om, at de af Rådet fremlagte beviselementer ikke gør det muligt at bekræfte de udsagn, som Rådet har fremført, jf. præmis 103-107 ovenfor, skal det undersøges, om disse elementer gør det muligt at fastslå, at sagsøgeren yder direkte støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks.

137 For det første har sagsøgeren med hensyn til de roamingtjenester, som selskabet tilbyder i regionerne Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja, Kherson og Krim, anfægtet, at leveringen af disse tjenester udgør et bevis for selskabets angivelige støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks. Sagsøgeren har imidlertid ikke bestridt, at selskabet leverer de nævnte tjenester i disse regioner.

138 Således som Rådet har påpeget, kan leveringen af roamingtjenester i den sammenhæng, hvori disse beviselementer skal bedømmes, nemlig Ruslands igangværende angrebskrig mod Ukraine, befordre og befæste de nævnte regioners »integration« i Den Russiske Føderation. Leveringen af roamingtjenester er nemlig ganske vist ikke problematisk i sig selv i andre sammenhænge. Den omstændighed, at selskabet leverer disse tjenester til sine kunder ved hjælp af et samarbejde med en »lokal operatør«, letter imidlertid disse kunders aktiviteter i de nævnte ukrainske regioner, der er under russisk kontrol, eftersom de fortsat kan benytte deres russiske SIM-kort i de besatte regioner og foretage opkald, sende sms-beskeder og gå på internettet under deres ophold i disse regioner uden at skulle tegne abonnement hos en lokal udbyder af mobiltelefoni. Selskabet letter således de russiske brugeres kommunikation mellem Rusland og de besatte områder i Ukraine. Disse konklusioner underbygges af det forhold, at sagsøgeren først påbegyndte leveringen af de nævnte tjenester efter indledningen af den militære aggression i Ukraine.

139 Det følger heraf, at Rådet med rette kunne lægge til grund, at leveringen af roamingtjenesterne, henset til den politiske og militære udvikling i de omhandlede regioner og på baggrund af den igangværende krig, kunne bringe Ukraines territoriale integritet i yderligere fare og følgelig udgjorde et indicium for sagsøgerens støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks.

140 For det andet skal det med hensyn til leveringen af telekommunikationstjenester på Krim, som sagsøgeren har bestridt, bemærkes, at Rådet har fremlagt en artikel fra websiderne »Fans de MegaFon« og »Help-Desk MegaFon«. Af de samme grunde som de i præmis 138 og 139 ovenfor anførte bidrager leveringen af disse tjenester så meget desto mere til det russiske forsvars- og industrikompleks. Selv hvis det antages, at sagsøgeren ikke leverede sådanne tjenester på Krim, har sagsøgeren under alle omstændigheder ikke bestridt, at selskabet leverede roamingtjenester i dette område.

141 For det tredje bemærkes det, at de artikler, der blev udgivet af Centre for Eastern Studies og avisen *Ukrainska Pravda*, og som Rådet har fremlagt, angiver, at der findes infrastruktur ejet af sagsøgeren i Kharkiv-regionen.

142 Hvad for det fjerde angår de kontrakter, der er indgået mellem den russiske hær og sagsøgeren i perioden 2013-2021, har sagsøgeren gjort gældende, dels at disse kontrakter daterer sig til tiden før invasionen i Ukraine, dels at de pågældende tjenester ikke kan anvendes under militære operationer.

143 I denne henseende har Rådet fremlagt udskrifter fra websiden »ClearSpending«, hvoraf de nævnte kontrakter fremgår med angivelse af den enkelte kontrakts varighed. Selv om de af Rådet fremlagte beviselementer for det første viser, at sagsøgeren og den russiske hær indgik kontrakter i perioden 2013-2021, vidner disse kontrakter imidlertid om eksistensen af en langvarig forbindelse mellem sagsøgeren og den nævnte hær. Trods manglen på beviser for en eventuel fortsættelse af de nævnte kontrakter må det for det andet fastslås, at det næsten ti år lange kontraktforhold mellem sagsøgeren og den russiske hær underbygger argumentationen om, at sagsøgeren efter Ruslands angreb på Ukraine er en enhed, der direkte støtter Den Russiske Føderations forsvars- og industrikompleks.

144 På baggrund af det ovenstående må det fastslås, at de af Rådet fremlagte elementer udgør en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, som bekræfter det forhold, at sagsøgeren yder direkte støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks. Rådet har følgelig ikke anlagt et urigtigt skøn.

b) Opretholdelsesretsakterne

145 For så vidt angår opretholdelsesretsakterne skal det i første række fastslås, at Rådet, jf. præmis 124 ovenfor, kan påberåbe sig de beviselementer, som det som svar på sagsøgerens indsigelser har fremlagt i bilaget til svarskriftet i forbindelse med sagens behandling for Retten for at underbygge rigtigheden af en faktisk omstændighed, der kan forudsættes bekendt af enhver.

146 Det skal endvidere bemærkes, at Rådet under alle omstændigheder for så vidt angår opretholdelsesretsakterne oplyste sagsøgeren ved skrivelse af 24. juli 2023 om forlængelsen for sagsøgerens vedkommende af de anfægtede retsakter, idet Rådet udtrykkeligt henviste til de elementer, som var fremlagt i bilaget til svarskriftet, der blev indleveret den 28. juni 2023. Rådet kan derfor støtte sig på disse elementer for at fastslå, at de faktiske omstændigheder, som det har lagt sagsøgeren til last, er begrundede.

147 I anden række er Rådets udsagn – af de samme grunde som de i præmis 129-144 ovenfor anførte – baseret på pålidelige og relevante beviselementer.

148 Det skal følgelig fastslås, at Rådet har fremlagt en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der godtgør, at sagsøgeren opfyldte det omhandlede kriterium for opførelse på listen.

149 Hvad i tredje række angår den generelle kontekst for situationen i Ukraine må det konstateres, at situationen i dette land på tidspunktet for vedtagelsen af opretholdelsesretsakterne fortsat var alvorlig, og at det med de oprindelige retsakter forfulgte formål, nemlig at lægge pres på den russiske regering med henblik på, at den bringer tiltag og politikker, der destabiliserer Ukraine, til ophør, fortsat var aktuelt.

150 Hvad i fjerde række angår den revisionsrapport, som sagsøgeren har fremlagt i bilaget til den første anmodning om tilpasning for at godtgøre, at selskabet ikke ejer infrastruktur i Kharkiv-regionen, bemærkes, at dette dokument set i lyset af den retspraksis, der er henvist til i

præmis 128 ovenfor, har en svag bevisværdi. Dels er denne rapport nemlig udarbejdet på anmodning fra sagsøgeren med henblik på den foreliggende sag, dels er det anført, at revisoren ikke har kunnet identificere registrerede aktiver, der kan henføres til sagsøgeren i bl.a. Kharkiv-regionen, hvilket imidlertid ikke nødvendigvis indebærer, at sagsøgeren ikke rådede over infrastruktur i denne region. Desuden er det i denne rapport anført, at den er udarbejdet efter procedurer, der er aftalt med sagsøgeren, og at det ikke kunne garanteres, at resultaterne ikke blev anderledes, hvis der var blevet gennemført yderligere procedurer.

151 På baggrund af alle disse betragtninger må det bemærkes, at Rådet ikke anlagde et urigtigt skøn, idet det vurderede, at sagsøgeren var en enhed, der ydede direkte støtte til det russiske forsvars- og industrikompleks, og følgelig opretholdt sagsøgerens navn på de omtvistede lister.

152 På baggrund af alle ovenstående betragtninger skal det tredje anbringende forkastes i sin helhed.

4. Det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og en krænkelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed og af sagsøgerens omdømme

153 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede retsakter krænker sagsøgerens frihed til at oprette og drive egen virksomhed, der er fastsat i chartrets artikel 16, og sagsøgerens omdømme. Sagsøgeren kan nemlig ikke omfattes af nogen undtagelse, og selskabet hindres i at drive den væsentligste del af sin virksomhed. Sagsøgeren har ligeledes anført, at opførelsen på de omtvistede lister ikke kan betragtes som en nødvendig og hensigtsmæssig foranstaltning med henblik på opfyldelsen af formålet om at bekæmpe Den Russiske Føderations destabiliserende tiltag i Ukraine.

154 Endvidere har sagsøgeren i første række tilføjet, at de øvrige store russiske telekommunikationsoperatører ikke har været omfattet af restriktive foranstaltninger. Sagsøgeren har i anden række anført, at internetadgang anses for at være en menneskeret, og at begrænsninger for denne adgang kan påvirke brugernes ret til ytringsfrihed, til respekt for privatlivet og ret til uddannelse.

155 Rådet og Kommissionen har bestridt denne argumentation.

156 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, som hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og er gentaget i artikel 5, stk. 4, TEU, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det omhandlede mål (jf. dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 190 og den deri nævnte retspraksis).

157 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at sagsøgerens frihed til at oprette og drive egen virksomhed er begrænset, og at respekten for sagsøgerens omdømme til en vis grad påvirkes af, at der er vedtaget restriktive foranstaltninger over for selskabet.

158 Selv om respekten for de grundlæggende rettigheder er en betingelse for enhver EU-retsakts lovlighed, følger det af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig, nemlig friheden til at oprette og drive egen virksomhed og retten til respekt for ens omdømme, imidlertid ikke nyder absolut beskyttelse i EU-retten. Udøvelsen af disse rettigheder kan derfor være genstand for restriktioner, forudsat at sådanne restriktioner reelt er nødvendige for at tilgodese formål af almen interesse, som forfølges af Unionen, og henset til, at det forfulgte

formål ikke indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de således beskyttede rettigheder (jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 193 og den deri nævnte retspraksis).

159 For at være i overensstemmelse med EU-retten skal en begrænsning af de omhandlede grundlæggende rettigheder således være fastlagt i lovgivningen, respektere det væsentlige indhold af den nævnte frihed, svare til et formål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen, og ikke være uforholdsmæssig (jf. dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 194 og den deri nævnte retspraksis).

160 Det må imidlertid konstateres, at disse fire betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

161 I første række er de pågældende restriktive foranstaltninger »fastlagt i lovgivningen«, idet de er fastsat i retsakter, der bl.a. er almengyldige, hviler på et klart EU-retligt retsgrundlag og er tilstrækkeligt forudsigelige.

162 I anden række finder de anfægtede retsakter anvendelse i seks måneder og overvåges løbende. Eftersom de nævnte foranstaltninger er midlertidige og reversible, må det fastslås, at de ikke indebærer et indgreb i det væsentlige indhold af de påberåbte friheder.

163 I tredje række har de et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som formålet om at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 147, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 198).

164 Hvad i fjerde række angår de omhandlede restriktive foranstaltningers egnede karakter bemærkes det, at de, henset til, at de har et formål af en så grundlæggende almen interesse for det internationale samfund som det, der er nævnt i præmis 163 ovenfor, ikke som sådan kan anses for uegnede. Hvad endvidere angår nødvendigheden af disse foranstaltninger bemærkes det, at de anfægtede retsakter indeholder et forbud mod visse produkter, nemlig produkter og teknologi med dobbelt anvendelse samt de produkter og teknologier, der er omhandlet i artikel 3a, stk. 7, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, og at dette forbud kun omfatter europæiske operatører. Andre og mindre indgribende foranstaltninger, såsom et system med forudgående tilladelse, tillader heller ikke lige så effektivt at nå det forfulgte formål.

165 De anfægtede retsakter omhandler nemlig ikke samtlige produkter, men alene produkter og teknologier med dobbelt anvendelse samt de produkter og teknologier, der er omhandlet i artikel 3a, stk. 7, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer, og giver mulighed for at indrømme undtagelser fra de anvendte restriktive foranstaltninger. I artikel 3b, stk. 1, i afgørelse 2014/512 med senere ændringer fastsættes navnlig undtagelser fra de omhandlede restriktive foranstaltninger over for enheder, hvis navn er opført på de omtvistede lister, såsom sagsøgeren. Nærmere bestemt kan de nationale kompetente myndigheder i to tilfælde give tilladelse til salg, levering, overførsel eller eksport af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse, selv om de har begrundet formodning om, at slutbrugeren kunne være en enhed, der er nævnt i bilag IV, nemlig når disse produkter eller teknologier eller den dertil knyttede tekniske eller finansielle bistand er nødvendige for akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der kan have alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet, og når disse produkter eller teknologier eller den dertil knyttede tekniske eller finansielle bistand skal leveres i henhold til

kontrakter, der er indgået inden den 26. februar 2022, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter, forudsat at der er anmodet om tilladelse hertil inden den 1. maj 2022.

166 I femte række viser en afvejning af de interesser, der er på spil, at de ulemper, som restriktionerne for eksport af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse medfører, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte formål. I denne henseende er betydningen af de formål, der forfølges med de anfægtede retsakter, som er en del af det større formål om opretholdelsen af international fred og sikkerhed i overensstemmelse med målene for Unionens optræden udadtil, der er fastsat i artikel 21 TEU, af en sådan karakter, at det retfærdiggør de, selv betydelige, negative følger for visse operatører. Sagsøgeren har følgelig ikke godtgjort, at de anfægtede retsakter udgjorde en uforholdsmæssig krænkelse af selskabets frihed til at oprette og drive egen virksomhed og af dets omdømme.

167 I øvrigt skal det, for så vidt som sagsøgeren i replikken dels har anført, at de øvrige store russiske telekommunikationsoperatører ikke har været omfattet af restriktive foranstaltninger, dels at restriktionerne over for sagsøgeren kan påvirke dennes brugeres ret til ytringsfrihed, til respekt for privatlivet og ret til uddannelse, bemærkes, at disse argumenter ikke er blevet underbygget.

168 Hvad angår sagsøgerens argument om, at de øvrige store russiske telekommunikationsoperatører ikke har været omfattet af restriktive foranstaltninger, bemærkes det, at selv om det antages, at Rådet undlod at vedtage restriktive foranstaltninger over for visse personer eller enheder i telekommunikationssektoren i Den Russiske Føderation, og at disse befinder sig i en situation, der er sammenlignelig med sagsøgerens situation, må et sådant argument under alle omstændigheder forkastes. Princippet om ligebehandling, princippet om forbud mod forskelsbehandling samt princippet om god forvaltningsskik skal nemlig kunne forenes med legalitetsprincippet (jf. dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis, og af 3.5.2016, Post Bank Iran mod Rådet, T-68/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:263, præmis 135).

169 For så vidt angår sagsøgerens argument om, at restriktionerne over for sagsøgeren kan påvirke selskabets brugeres ret til ytringsfrihed, til respekt for privatlivet og ret til uddannelse, skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har underbygget dette argument med en specifik argumentation og navnlig ikke har forklaret, hvordan anvendelsen af den strenge ordning for eksport af produkter og teknologi med dobbelt anvendelse skulle kunne påvirke de nævnte rettigheder.

170 På baggrund af det ovenstående skal det fjerde anbringende forkastes og Rådet følgelig frifindes i det hele.

V. Sagsomkostninger

171 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

172 I medfør af procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt som intervenienter i en sag, deres egne omkostninger.

173 I den foreliggende sag skal sagsøgeren, da denne ikke har fået medhold, pålægges at betale sagsomkostningerne. I øvrigt bærer Kommissionen som intervenerende institution sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling):

1) Europa-Kommissionen frifindes.

2) MegaFon OAO bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet for Den Europæiske Union afholdte omkostninger.

3) Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. januar 2025.

Underskrifter