ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

15 januari 2025 *

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren – Lijsten van personen, entiteiten en lichamen waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn – Plaatsing en handhaving van verzoeksters naam op die lijsten – Recht om te worden gehoord – Motiveringsplicht – Beoordelingsfout – Evenredigheid – Vrijheid van ondernemerschap – Beroep tot nietigverklaring”

In zaak T-193/23,

MegaFon OAO, gevestigd te Moskou (Rusland), vertegenwoordigd door V. Villante, D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, M. Pirovano en B. Bonafini, advocaten,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door E. Nadbath en V. Piessevaux als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Carpus Carcea, C. Georgieva en L. Puccio als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

ten tijde van de beraadslagingen samengesteld als volgt: R. Mastroianni, waarnemend voor de president, M. Brkan, I. Gâlea (rapporteur), T. Tóth en S. L. Kalėda, rechters,

griffier: H. Eriksson, administrateur,

gezien de stukken,

* Procestaal: Frans.

na de terechtzitting op 3 juli 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, MegaFon OAO, nietigverklaring van, ten eerste, besluit (GBVB) 2023/434 van de Raad van 25 februari 2023 tot wijziging van besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2023, L 59 I, blz. 593) en verordening (EU) 2023/427 van de Raad van 25 februari 2023 tot wijziging van verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2023, L 59 I, blz. 6; hierna samen: „oorspronkelijke handelingen"), ten tweede, besluit (GBVB) 2023/1517 van de Raad van 20 juli 2023 tot wijziging van besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2023, L 184, blz. 40; hierna: „handeling van juli 2023") en, ten derde, besluit (GBVB) 2024/422 van de Raad van 29 januari 2024 tot wijziging van besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB L, 2024/422; hierna: „handeling van januari 2024"), voor zover haar naam bij voormelde handelingen (hierna: „bestreden handelingen") is geplaatst en gehandhaafd op de lijsten in de bijlagen bij besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 13) en bij verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 1; hierna: „litigieuze lijsten").

I. Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekster is een in Moskou (Rusland) gevestigde aandelenvennootschap die actief is in de telecommunicatiesector als aanbieder van telecommunicatie en mobiele telefonie.

3 De onderhavige zaak heeft betrekking op de beperkende maatregelen die zijn vastgesteld naar aanleiding van de acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, en met name de militaire agressie die de Russische Federatie op 24 februari 2022 tegen Oekraïne heeft gelanceerd.

4 Gelet op de ernst van de situatie in Oekraïne ondanks het feit dat in maart 2014 reisbeperkingen en een bevriezing van tegoeden waren opgelegd aan bepaalde natuurlijke en rechtspersonen, heeft de Raad van de Europese Unie op 31 juli 2014 op grond van artikel 29 VEU besluit 2014/512 vastgesteld, teneinde gerichte beperkende maatregelen in te voeren wat betreft de toegang tot kapitaalmarkten, defensie, goederen voor tweeërlei gebruik en gevoelige technologieën.

5 Op dezelfde datum heeft de Raad op grond van artikel 215 VWEU verordening nr. 833/2014 vastgesteld, die nadere bepalingen bevat om zowel op het niveau van de Europese Unie als in de lidstaten gevolg te geven aan de voorschriften van besluit 2014/512.

6 Het aangegeven doel van deze beperkende maatregelen is de Russische Federatie een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen.

7 Op 24 februari 2022 is de Russische Federatie begonnen met een militaire operatie in Oekraïne.

8 In deze context en op grond van artikel 29 VEU heeft de Raad op 25 februari 2022 besluit (GBVB) 2022/327 (PB 2022, L 48, blz. 1), op 8 april 2022 besluit (GBVB) 2022/578 (PB 2022, L 111, blz. 70), en op 21 juli 2022 besluit (GBVB) 2022/1271 (PB 2022, L 193, blz. 196) vastgesteld, tot wijziging van besluit 2014/512 (hierna: „gewijzigd besluit 2014/512"). Daarnaast heeft de Raad op grond van artikel 215 VWEU op 25 februari 2022 verordening (EU) 2022/328 (PB 2022, L 49, blz. 1), op 8 april 2022 verordening (EU) 2022/576 (PB 2022, L 111, blz. 1) en op 21 juli 2022 verordening (EU) 2022/1269 (PB 2022, L 193, blz. 1) vastgesteld, tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (hierna: „gewijzigde verordening nr. 833/2014").

9 Artikel 3, leden 1 en 2, van gewijzigd besluit 2014/512 bepaalt:

„1. De directe of indirecte verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik, als genoemd in bijlage I bij verordening (EU) 2021/821 van het Europees Parlement en de Raad aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland of voor gebruik in Rusland door onderdanen van de lidstaten of vanaf het grondgebied van de lidstaten of met gebruikmaking van vaartuigen of luchtvaartuigen onder hun vlag, is verboden, ongeacht of deze al dan niet van het grondgebied van de lidstaten afkomstig zijn.

2. Het is verboden om:

a) direct of indirect aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland of voor gebruik in Rusland technische bijstand, tussenhandeldiensten of andere diensten te verlenen die verband houden met de in lid 1 bedoelde goederen en technologie en met de levering, de vervaardiging, het onderhoud en het gebruik van die goederen en technologie;

b) direct of indirect aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland of voor gebruik in Rusland financiering of financiële bijstand in verband met de in lid 1 bedoelde goederen en technologie, te verlenen voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van die goederen en technologie, of voor de verlening van daarmee verband houdende technische bijstand, tussenhandeldiensten of andere diensten."

10 Artikel 3, leden 4 en 5, van dit besluit voorziet in de volgende vergunningsregeling, die op identieke wijze is overgenomen in artikel 3 bis, leden 4 en 5, van gewijzigd besluit 2014/512:

„4. In afwijking van de leden 1 en 2 van dit artikel en onverminderd de vergunningsplichten uit hoofde van verordening (EU) 2021/821 kunnen de bevoegde autoriteiten vergunning verlenen voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik of de verlening van daarmee verband houdende technische of financiële bijstand, voor niet-militair gebruik of voor een niet-militaire eindgebruiker, nadat zij hebben geconstateerd dat die goederen of technologie of de daarmee verband houdende technische of financiële bijstand:

a) bestemd zijn voor samenwerking tussen de Unie, de regeringen van de lidstaten en de regering van Rusland voor zuiver civiele aangelegenheden;

b) bestemd zijn voor intergouvernementele samenwerking op het gebied van ruimtevaartprogramma's;

c) bestemd zijn voor de bediening, het onderhoud, de opwerking van splijtstof en de veiligheid van civiele nucleaire vermogens, alsook voor civiele nucleaire samenwerking, met name op het gebied van onderzoek en ontwikkeling;

d) bestemd zijn voor maritieme veiligheid;

e) bestemd zijn voor civiele niet algemeen beschikbare elektronische communicatienetwerken die geen eigendom zijn van een entiteit die onder zeggenschap staat van de overheid of voor meer dan 50 % in handen van de overheid is;

f) uitsluitend bestemd zijn voor gebruik door entiteiten die eigendom zijn van, of uitsluitend of gezamenlijk onder zeggenschap staan van volgens het recht van een lidstaat of een partnerland erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen;

g) bestemd zijn voor de diplomatieke vertegenwoordigingen van de Unie, de lidstaten en de partnerlanden, met inbegrip van delegaties, ambassades en missies;

h) bestemd zijn voor cyberbeveiliging en informatiebeveiliging waarborgen voor natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen in Rusland, met uitzondering van de regering en ondernemingen die direct of indirect onder zeggenschap van die regering staan.

5. In afwijking van de leden 1 en 2 van dit artikel en onverminderd de vergunningsplichten uit hoofde van verordening (EU) 2021/821 kunnen de bevoegde autoriteiten vergunning verlenen voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik of de verlening van daarmee verband houdende technische of financiële bijstand, voor niet-militair gebruik of voor een niet-militaire eindgebruiker, nadat zij hebben geconstateerd dat die goederen of technologie of de daarmee verband houdende technische of financiële bijstand verschuldigd zijn uit hoofde van contracten die zijn gesloten vóór 26 februari 2022, of van aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering van zulke contracten, op voorwaarde dat de vergunning vóór 1 mei 2022 wordt aangevraagd."

11 Artikel 3, lid 7, van gewijzigd besluit 2014/512 bepaalt:

„Wanneer zij besluiten nemen inzake de in de leden 4 en 5 bedoelde verzoeken om vergunningen, verlenen de bevoegde autoriteiten geen vergunning indien zij gegronde redenen hebben om aan te nemen dat:

i) de eindgebruiker een militaire eindgebruiker zou kunnen zijn of een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam als bedoeld in bijlage IV of dat de goederen voor militair eindgebruik bestemd zouden kunnen zijn, tenzij de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van goederen en technologie als bedoeld in lid 1 of de verlening van daarmee verband houdende technische of financiële bijstand is toegestaan uit hoofde van artikel 3 ter, lid 1, punt a);"

12 Artikel 3 bis, lid 1, van dit besluit bepaalt:

„1. Het is verboden om goederen en technologie die zouden kunnen bijdragen tot de militaire en technologische versterking van Rusland of tot de ontwikkeling van de defensie- en veiligheidssector, ongeacht of deze van oorsprong uit de Unie zijn, direct of indirect te verkopen, te leveren, over te dragen aan of uit te voeren naar natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland of voor gebruik in Rusland."

13 In artikel 3 bis, lid 2, zijn de bewoordingen overgenomen van artikel 3, lid 2, van gewijzigd besluit 2014/512.

14 In artikel 3 bis, lid 7, zijn de bewoordingen overgenomen van artikel 3, lid 7, van gewijzigd besluit 2014/512.

15 Artikel 3 ter, lid 1, van gewijzigd besluit 2014/512 bepaalt:

„Wat de in bijlage IV vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen betreft, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, in afwijking van de artikelen 3 en 3 bis van dit besluit, en onverminderd de vergunningsplichten op grond van verordening (EU) 2021/821, alleen vergunning verlenen voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en van in artikel 3 bis van dit besluit vermelde goederen en technologie, of voor de verlening van daarmee verband houdende technische of financiële bijstand, nadat zij hebben geconstateerd dat:

a) dergelijke goederen of technologie of de daarmee verband houdende technische of financiële bijstand noodzakelijk zijn voor de dringende preventie of beperking van de gevolgen van een gebeurtenis die ernstige en aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mens of het milieu zou kunnen hebben, of

b) dergelijke goederen of technologie of de daarmee verband houdende technische of financiële bijstand verschuldigd zijn uit hoofde van contracten die zijn gesloten vóór 26 februari 2022, of van aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering van zulke contracten, op voorwaarde dat de vergunning vóór 1 mei 2022 wordt aangevraagd."

16 Artikel 2, leden 1, 2, 4 en 5, en artikel 2 bis, leden 1, 2, 4 en 5, van gewijzigde verordening nr. 833/2014 nemen in wezen de bewoordingen over van respectievelijk artikel 3, leden 1, 2, 4 en 5, en artikel 3 bis, leden 1, 2, 4 en 5, van gewijzigd besluit 2014/512. Evenzo nemen artikel 2, lid 7, artikel 2 bis, lid 7, en artikel 2 ter van gewijzigde verordening nr. 833/2014 in wezen de inhoud over van respectievelijk artikel 3, lid 7, artikel 3 bis, lid 7, en artikel 3 ter van gewijzigd besluit 2014/512.

17 Op 25 februari 2023 heeft de Raad de oorspronkelijke handelingen vastgesteld, waarbij verzoeksters naam is opgenomen in punt 499 van de litigieuze lijsten in elk van die handelingen.

18 Volgens overweging 10 van besluit 2023/434, overgenomen in overweging 4 van verordening 2023/427, zijn „96 vermeldingen [toegevoegd] aan de [litigieuze lijsten], namelijk de [lijsten] van entiteiten die het militaire en industriële complex van Rusland rechtstreeks steunen in zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne, waaraan strengere uitvoerbeperkingen worden opgelegd met

betrekking tot goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en goederen en technologie die kunnen bijdragen tot de technologische verbetering van de Russische defensie- en veiligheidssector".

19 Bij brief van 1 maart 2023 verzocht verzoekster de Raad haar de informatie en het bewijsmateriaal te verstrekken die als grondslag hebben gediend voor de vaststelling van de haar betreffende beperkende maatregelen. Bovendien gaf verzoekster aan dat zij zich het recht voorbehield om opmerkingen in te dienen en de Raad te verzoeken om zijn besluit om haar naam op de litigieuze lijsten te plaatsen, te heroverwegen.

20 Aangezien de Raad niet heeft geantwoord, herhaalde verzoekster bij brief van 17 maart 2023 haar verzoek.

21 Bij brief van 31 maart 2023 heeft de Raad aangegeven dat hij niet verplicht was om de personen en entiteiten op de litigieuze lijsten in kennis te stellen van de redenen om hen op deze lijsten te plaatsen en dat alle informatie die de plaatsing van verzoeksters naam op deze lijsten rechtvaardigde, was vermeld in de artikelen 3 en 3 ter van gewijzigd besluit 2014/512, de artikelen 2, 2 bis en 2 ter van gewijzigde verordening nr. 833/2014, overweging 10 van besluit 2023/434 en overweging 4 van verordening 2023/427.

II. Feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan

22 Bij besluit (GBVB) 2023/1217 van de Raad van 23 juni 2023 tot wijziging van besluit 2014/512 (PB 2023, L 159 I, blz. 451) en verordening (EU) 2023/1214 van de Raad van 23 juni 2023 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (PB 2023, L 159 I, blz. 1) zijn de litigieuze lijsten gewijzigd, met name door toevoeging van de volgende inleidende tekst:

„Deze bijlage bevat een lijst van natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die militaire eindgebruikers zijn, onderdeel uitmaken van Ruslands militaire en industriële complex of commerciële of andersoortige banden hebben met of op andere wijze steun verlenen aan Ruslands defensie- of veiligheidssector. Deze natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten of lichamen dragen bij tot de militaire en technologische verbetering van Rusland of de ontwikkeling van Ruslands defensie- en veiligheidssector. De lijst omvat tevens natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in andere derde landen dan Rusland. Hun opname in deze bijlage houdt niet in dat het rechtsgebied waarin zij werkzaam zijn verantwoordelijk wordt gehouden voor hun handelingen."

23 Op 20 juli 2023 heeft de Raad de handeling van juli 2023 vastgesteld.

24 Bij brief van 24 juli 2023 heeft de Raad verzoekster in kennis gesteld van de verlenging van de betrokken beperkende maatregelen tegen haar.

25 Bij brief van 30 november 2023 heeft verzoekster de Raad verzocht zijn besluit om de maatregelen te verlengen te heroverwegen en haar toegang te verlenen tot alle relevante documenten.

26 Op 29 januari 2024 heeft de Raad de handeling van januari 2024 vastgesteld, waarbij verzoeksters naam op de litigieuze lijsten werd gehandhaafd.

27 Op 30 januari 2024 heeft de Raad op verzoeksters brief van 30 november 2023 geantwoord.

III. Conclusies van partijen

28 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– de bestreden handelingen nietig te verklaren voor zover bij deze handelingen haar naam op de litigieuze lijsten is geplaatst en gehandhaafd;

– de Raad te verwijzen in de kosten van de procedure en de Europese Commissie te verwijzen in de kosten van haar interventie.

29 De Raad, ondersteund door de Commissie, verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– subsidiair, in geval van nietigverklaring van de bestreden handelingen, de werking ervan in de tijd te handhaven tot de datum waarop de in artikel 56, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde termijn voor het instellen van hogere voorziening verstrijkt of, indien hogere voorziening wordt ingesteld, tot de datum van de eventuele afwijzing van die hogere voorziening;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

IV. In rechte

A. Ontvankelijkheid van het door verzoekster ingediende aanvullende bewijsmateriaal

30 Bij brief van 19 juni 2024 heeft verzoekster krachtens artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht aanvullend bewijsmateriaal ingediend. De Raad en de Commissie betwisten de ontvankelijkheid van dit bewijsmateriaal.

31 Er zij aan herinnerd dat de hoofdpartijen ingevolge artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering bij wijze van uitzondering nog bewijs kunnen overleggen of kunnen aanbieden om hun stellingen nader te bewijzen voordat de mondelinge behandeling is gesloten of voordat het Gerecht beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, mits de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd.

32 In casu dient te worden vastgesteld dat verzoekster geen elementen aanvoert die de te late overlegging van het betrokken aanvullende bewijsmateriaal (documenten) kunnen rechtvaardigen.

33 Zoals de Raad opmerkt, daarin ondersteund door de Commissie, zijn al deze documenten, met uitzondering van die in de bijlagen AE.9 en AE.11, nog voor de indiening van het verzoekschrift gepubliceerd of afgegeven. Het document in bijlage AE.9 is een vergunning die op 9 november 2023 aan verzoekster is afgegeven. Voorts is het document in bijlage AE.11 een brief van 27 oktober 2023 aan verzoekster op haar verzoek. Verzoekster moet dus vanaf de afgifte ervan kennis hebben gehad van deze documenten en had deze uiterlijk als bijlage bij haar tweede memorie houdende aanpassing kunnen overleggen.

34 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat verzoekster de te late overlegging van het aanvullende bewijsmateriaal op 19 juni 2024 niet heeft gerechtvaardigd in de zin van artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering. Derhalve is dit bewijsmateriaal niet-ontvankelijk en zal het Gerecht het niet in aanmerking nemen in het kader van het onderzoek van het onderhavige beroep.

B. Ten gronde

35 Verzoekster voert vier middelen aan. Het eerste middel is ontleend aan schending van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming, het tweede aan niet-nakoming van de motiveringsplicht, het derde aan een beoordelingsfout en het vierde aan schending van het evenredigheidsbeginsel.

36 Het Gerecht acht het opportuun om eerst het tweede middel te onderzoeken en vervolgens het eerste, het derde en het vierde middel.

1. Tweede middel: niet-nakoming van de motiveringsplicht

37 Verzoekster betoogt dat de Raad geen individuele redenen heeft gegeven voor de plaatsing van haar naam op de litigieuze lijsten, en haar evenmin de specifieke redenen heeft meegedeeld op grond waarvan hij heeft geconcludeerd dat zij een entiteit was die het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunde, zodat het voor haar onmogelijk was te weten waarom haar naam op die lijsten was geplaatst.

38 Volgens verzoekster kan zij uit de gecombineerde lezing van overweging 10 van besluit 2023/434, artikel 3, lid 7, artikel 3 bis, lid 7, en artikel 3 ter van gewijzigd besluit 2014/512, waarnaar de Raad in zijn schriftelijke stukken heeft verwezen, niet begrijpen waarom haar naam op de litigieuze lijsten is geplaatst. Er zijn geen aanwijzingen dat haar naam op die lijsten is geplaatst omdat zij goederen en technologie voor tweeërlei gebruik zou leveren of goederen en technologieën die zouden kunnen bijdragen tot de militaire en technologische versterking van Rusland of tot de ontwikkeling van de defensie- en veiligheidssector.

39 Verzoekster stelt ook dat de onderhavige zaak verschilt van de zaken die tot de door de Raad aangehaalde rechtspraak hebben geleid.

40 De Raad, ondersteund door de Commissie, bestrijdt dit betoog.

41 Krachtens artikel 296, tweede alinea, VWEU, worden „[r]echtshandelingen […] met redenen omkleed”. Voorts behelst het recht op behoorlijk bestuur volgens artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) met name „de plicht van de betrokken diensten, hun beslissingen met redenen te omkleden”.

42 Er zij aan herinnerd dat de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, die het logische uitvloeisel is van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, er enerzijds toe dient, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid voor de Unierechter kan worden betwist, en anderzijds de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU en artikel 41, lid 2, onder c), van het Handvest vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de bestreden handeling en aan de context waarin deze is vastgesteld. Zij moet de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de betrokkene de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kan kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval (zie arrest van 13 september 2018, DenizBank/Raad, T-798/14, EU:T:2018:546, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke of juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten voldoet niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Inzonderheid is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de tegen hem genomen maatregel kan begrijpen. Daarnaast hangt de mate van nauwkeurigheid waarmee een handeling moet worden gemotiveerd, af van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden en van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen (zie arresten van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punten 103 en 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 20 september 2023, Mordashov/Raad, T-248/22, niet gepubliceerd, EU:T:2023:573, punten 46 en 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 In casu vormen de relevante bepalingen van de bestreden handelingen ten aanzien van verzoekster beperkende maatregelen van individuele strekking (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad, T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545, punt 86).

46 In de rechtspraak is verduidelijkt dat de motivering van een handeling van de Raad tot oplegging van een beperkende maatregel niet alleen de rechtsgrondslag van die maatregel moet aangeven, maar ook de specifieke en concrete redenen waarom de Raad in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid van mening was dat een dergelijke maatregel ten aanzien van de betrokkene moest worden vastgesteld (arrest van 3 juli 2014, National Iranian Tanker Company/Raad, T-565/12, EU:T:2014:608, punt 38; zie in die zin ook arrest van 25 januari 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Raad, T-255/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:25, punt 55).

47 In de eerste plaats dient eraan te worden herinnerd dat alle betrokken beperkende maatregelen passen in de context – die verzoekster bekend was – van internationale spanning die voorafging aan de vaststelling van de relevante bepalingen van besluit 2014/512, die in de punten 9 tot en met 16 hierboven in herinnering zijn gebracht. Uit de overwegingen 1 tot en met 8 van besluit 2014/512 volgt dat de aangegeven doelstelling van die maatregelen erin bestaat om de Russische Federatie een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en om een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen. Besluit 2014/512 vermeldt daarmee de algemene situatie die tot de vaststelling ervan heeft geleid en de algemene doelstellingen die het beoogt te verwezenlijken (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 123).

48 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat artikel 3, leden 1 en 2, en artikel 3 bis, leden 1 en 2, van gewijzigd besluit 2014/512 onder de in die bepalingen vastgestelde voorwaarden voorzien in een verbod op de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en een verbod op het verlenen van technische bijstand,

tussenhandeldiensten of andere diensten, alsmede een verbod op het verstrekken van financiering of financiële bijstand in verband met dergelijke goederen en technologie aan personen, entiteiten of lichamen in Rusland. Voorts wordt overeenkomstig artikel 3, lid 7, en artikel 3 bis, lid 7, van dat besluit in wezen geen van de genoemde verbodsbepalingen afwijkende vergunning verleend wanneer de eindgebruiker een militaire eindgebruiker zou kunnen zijn of een natuurlijke persoon of rechtspersoon, entiteit of lichaam als bedoeld in bijlage IV, of wanneer de betrokken goederen voor militair eindgebruik bestemd zouden kunnen zijn.

49 In dit verband blijkt uit overweging 12 van besluit 2022/327, waarbij de artikelen 3 en 3 bis van besluit 2014/512 zijn gewijzigd, dat de Raad, gelet op de ernst van de situatie in Oekraïne, het passend achtte verdere beperkende maatregelen te nemen in reactie op de destabiliserende acties van de Russische Federatie. In dit verband was de Raad van mening dat aanvullende beperkingen moesten worden ingesteld op de uitvoer, levering of overbrenging van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en goederen en technologie die kunnen bijdragen tot de technologische verbetering van de Russische defensie- en veiligheidssector.

50 Voorts blijkt uit overweging 5 van besluit (GBVB) 2022/430 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van besluit 2014/512 (PB 2022, L 87 I, blz. 56) dat de Raad het gezien de verslechtering van de situatie in Oekraïne noodzakelijk achtte strengere uitvoerbeperkingen op te leggen met betrekking tot goederen voor tweeërlei gebruik en de goederen bedoeld in artikel 3 bis van gewijzigd besluit 2014/512.

51 Zoals in punt 18 hierboven in herinnering is gebracht, blijkt bovendien uit overweging 10 van besluit 2023/434 en overweging 4 van verordening 2023/427 dat 96 vermeldingen, waaronder de naam van verzoekster, zijn toegevoegd aan de litigieuze lijsten als entiteiten die het militaire en industriële complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunen in haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

52 In de handelingen van juli 2023 en januari 2024 (hierna samen: „handhavingshandelingen”) wordt dit bevestigd door de bewoordingen van de in punt 22 hierboven aangehaalde inleidende tekst van bijlage IV bij besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014, zoals gewijzigd bij respectievelijk besluit 2023/1217 en verordening 2023/1214.

53 Geoordeeld dient te worden dat de specifieke en concrete redenen waarom de Raad in de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid van mening was dat de aan de orde zijnde maatregelen ten aanzien van verzoekster moesten worden vastgesteld, in de zin van de in punt 46 hierboven aangehaalde rechtspraak, in casu overeenstemmen met de criteria die zijn gesteld in de relevante bepalingen en de overwegingen van de bestreden handelingen.

54 Bijgevolg is verzoeksters naam op de litigieuze lijsten geplaatst omdat zij voldeed aan de specifieke en concrete voorwaarden die zijn gesteld in de relevante bepalingen en de overwegingen van de bestreden handelingen, namelijk dat zij werd beschouwd als een entiteit die het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunt.

55 In dit verband zij erop gewezen dat het feit dat dezelfde overwegingen worden ingeroepen om beperkende maatregelen vast te stellen ten aanzien van meerdere personen, niet betekent dat die overwegingen voor ieder van de betrokken personen geen voldoende specifieke motivering kunnen vormen (zie arrest van 13 september 2018, Vnesheconombank/Raad, T-737/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:543, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak.).

56 Zoals vermeld in de punten 18 en 51 hierboven, blijkt immers uit overweging 10 van besluit 2023/434 en overweging 4 van verordening 2023/427 dat 96 vermeldingen zijn toegevoegd aan de litigieuze lijsten. Volgens overweging 10 van besluit 2023/434 gaat het hierbij om „entiteiten die het militaire en industriële complex van Rusland rechtstreeks steunen in zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne, waaraan strengere uitvoerbeperkingen worden opgelegd met betrekking tot goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en goederen en technologie die kunnen bijdragen tot de technologische verbetering van de Russische defensie- en veiligheidssector”. Deze beperkingen zijn opgenomen in artikel 3, lid 7, en artikel 3 bis, lid 7, van dat besluit.

57 Gelet op de politieke context ten tijde van de vaststelling van de betrokken beperkende maatregelen en het belang om te voorkomen dat entiteiten die het militaire en industriële complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunen in haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne, goederen voor tweeërlei gebruik of goederen als bedoeld in artikel 3 bis van gewijzigd besluit 2014/512 aankopen, en in het licht van het doel van die maatregelen, namelijk de Russische Federatie een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen en een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen, is de keuze van de Raad om tegen entiteiten in de telecommunicatiesector beperkende maatregelen vast te stellen in het licht van de aangegeven doelstelling van die maatregelen gemakkelijk te begrijpen (zie in die zin en naar analogie arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad, T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58 Hieruit volgt dat verzoekster in de context van de vaststelling van de aanvullende beperkingen als bedoeld in artikel 3, lid 7, en artikel 3 bis, lid 7, van gewijzigd besluit 2014/512 kon begrijpen dat haar naam op de litigieuze lijsten was geplaatst omdat zij werd beschouwd als een entiteit die het militaire en industriële complex van Rusland rechtstreeks steunde in zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne, gelet op het feit dat zij een van de belangrijkste aanbieders van telecommunicatie en mobiele telefonie in Rusland was en gelet op de politieke context ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen.

59 Zoals de Raad in zijn schriftelijke stukken opmerkt, zijn in dit verband aan verzoekster beperkingen opgelegd met betrekking tot goederen voor tweeërlei gebruik en bepaalde goederen en technologieën die kunnen bijdragen tot de technologische verbetering van de Russische defensie- en veiligheidssector, teneinde te voorkomen dat zij deze goederen verwerft en met die goederen de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne ondersteunt, hetzij door telecommunicatiediensten te verlenen aan het Russische leger, hetzij door telecommunicatiediensten aan te bieden aan civiele klanten in de door de Russische Federatie bezette gebieden van Oekraïne.

60 Evenzo was de reden voor de verlenging van deze maatregelen door de handhavingshandelingen gemakkelijk te begrijpen in het licht van de overwegingen 2 en 3 van deze handelingen en de inleidende tekst van bijlage IV, waarin wordt herhaald dat de Raad de aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne veroordeelt. Gezien de aanhoudende illegale acties moesten de opgelegde maatregelen worden gehandhaafd en aanvullende maatregelen worden genomen.

61 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Raad de motiveringsplicht is nagekomen, zodat het tweede middel moet worden afgewezen.

2. Eerste middel: schending van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming

a) Ontvankelijkheid

62 Zonder uitdrukkelijk een exceptie van niet-ontvankelijkheid op te werpen, stelt de Raad dat het eerste middel weinig gestructureerd is en kan worden geacht niet te voldoen aan de vereisten van artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering.

63 Om te beginnen zij opgemerkt dat artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering voorschrijft dat elk verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summiere uiteenzetting van die middelen moet bevatten. Die vermelding moet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn om de verweerder in staat te stellen zijn verweer voor te bereiden en het Gerecht in staat te stellen, in voorkomend geval zonder nadere gegevens, zijn toezicht uit te oefenen (arrest van 7 maart 2017, United Parcel Service/Commissie, T-194/13, EU:T:2017:144, punt 191).

64 Ook moet eraan worden herinnerd dat het voor de ontvankelijkheid van een beroep bij het Gerecht met name noodzakelijk is dat de wezenlijke feitelijke en juridische gegevens waarop het beroep is gebaseerd, op zijn minst summier, maar coherent en begrijpelijk uit de tekst van het verzoekschrift zelf blijken (arrest van 7 maart 2017, United Parcel Service/Commissie, T-194/13, EU:T:2017:144, punt 192).

65 Vastgesteld dient te worden dat de feitelijke en juridische gegevens waarop verzoekster haar betoog baseert, bij het lezen van het verzoekschrift kunnen worden begrepen. Het verzoekschrift bevat immers de door verzoekster aangevoerde juridische gegevens en de – weliswaar beknopt maar toereikend weergegeven – feitelijke gegevens waarop zij zich baseert, met name de omstandigheid dat zij nooit op de hoogte is gesteld van of is gehoord over de plaatsing van haar naam op de litigieuze lijsten. Voorts heeft de Raad in zijn schriftelijke stukken op dit betoog kunnen reageren. Ook het Gerecht was in staat om het betoog van verzoekster te begrijpen. Het eerste middel is dan ook ontvankelijk.

b) Ten gronde

66 Verzoekster stelt dat de Raad de kennisgevingsplicht niet is nagekomen en haar recht om te worden gehoord heeft geschonden. Zij verklaart dat zij niet op de hoogte is gebracht van de plaatsing van haar naam op de litigieuze lijsten en dat de Raad de bestreden handelingen niet in het *Publicatieblad van de Europese Unie* heeft bekendgemaakt of individueel heeft meegedeeld.

67 Verzoekster betoogt in het bijzonder dat de Raad haar niet in de gelegenheid heeft gesteld om opmerkingen in te dienen en haar op onrechtmatige wijze enkel door middel van het verweerschrift in kennis heeft gesteld van het bewijs ter onderbouwing van haar plaatsing op de litigieuze lijsten.

68 In haar memories houdende aanpassing voegt verzoekster daaraan toe dat de Raad haar ook bij de vaststelling van de handhavingshandelingen niet in de gelegenheid heeft gesteld om opmerkingen te maken over de verlenging van de beperkende maatregelen jegens haar en dat het bewijsmateriaal niet-ontvankelijk moet worden verklaard voor de beoordeling van de gegrondheid van de bestreden handelingen. Subsidiair stelt verzoekster in haar eerste memorie

houdende aanpassing dat indien het Gerecht zou oordelen dat de Raad niet verplicht was om haar vóór de vaststelling van de handeling van juli 2023 in kennis te stellen van het voornemen om haar naam op de litigieuze lijsten te handhaven en om haar de elementen mee te delen waarop deze handeling is gebaseerd, zij krachtens artikel 277 VWEU een exceptie van onwettigheid van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 opwerpt.

69 De Raad, ondersteund door de Commissie, bestrijdt dit betoog.

70 Er zij aan herinnerd dat het recht om in elke procedure te worden gehoord, dat is neergelegd in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest, en dat integrerend deel uitmaakt van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie in die zin arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

71 In het kader van een procedure tot vaststelling van het besluit om de naam van een persoon op een lijst in de bijlage bij een handeling houdende beperkende maatregelen te plaatsen, vereist de eerbiediging van de rechten van de verdediging dat de bevoegde autoriteit van de Unie aan de betrokkene de tegen hem aangevoerde gronden en elementen meedeelt waarop die autoriteit voornemens is haar besluit te baseren. Bij die mededeling moet de bevoegde autoriteit van de Unie de betrokkene de mogelijkheid bieden zijn standpunt over de tegen hem in aanmerking genomen redenen naar behoren kenbaar te maken (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 111 en 112).

72 Artikel 52, lid 1, van het Handvest aanvaardt echter dat de uitoefening van de daarin vervatte rechten wordt beperkt, voor zover die beperking de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigt en zij, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk beantwoordt aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang. In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat uitzonderingen op of beperkingen van de rechten van de verdediging konden worden toegestaan, met name op het gebied van beperkende maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22 EU:T:2022:483, punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 Daarnaast moet het bestaan van een schending van de rechten van de verdediging worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, waaronder met name de aard van de betrokken handeling, de context waarbinnen die handeling is vastgesteld en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Verder zij eraan herinnerd dat de Unierechter een onderscheid maakt tussen enerzijds de initiële plaatsing van de naam van een persoon op de betrokken lijsten en anderzijds de handhaving van de naam van die persoon op die lijsten (zie in die zin arrest van 30 april 2015, Al-Chihabi/Raad, T-593/11, EU:T:2015:249, punt 40).

75 Het onderhavige middel moet worden onderzocht in het licht van deze in de rechtspraak ontwikkelde beginselen.

1) Oorspronkelijke handelingen

76 Ten eerste dient te worden opgemerkt, wat verzoeksters argument betreft dat de Raad haar de bestreden handelingen individueel had moeten meedelen omdat daarin beperkende maatregelen ten aanzien van haar waren vastgesteld, dat het achterwege blijven van een individuele mededeling van die handelingen weliswaar van belang kan zijn voor het ogenblik waarop de beroepstermijn ingaat, maar op zich niet volstaat om de bestreden handelingen nietig te verklaren. In dat verband voert verzoekster geen argumenten aan die kunnen aantonen dat het achterwege blijven van een individuele mededeling van die handelingen haar rechten in de onderhavige zaak zodanig heeft aangetast dat deze handelingen nietig moeten worden verklaard voor zover zij haar betreffen (zie in die zin arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 Ten tweede dient met betrekking tot de eerbiediging van het recht om te worden gehoord in herinnering te worden gebracht dat uit de rechtspraak volgt dat de Raad, wanneer het gaat om het aanvankelijke besluit om de naam van een persoon of entiteit te plaatsen op een lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden worden bevroren, de betrokken persoon of entiteit niet vooraf in kennis hoeft te stellen van de redenen waarop hij die plaatsing wil baseren. Een dergelijke maatregel moet, om de doeltreffendheid ervan niet in gevaar te brengen, naar zijn aard immers een verrassingseffect kunnen hebben en moet onmiddellijk worden toegepast. De betrokken persoon of entiteit heeft middels een verzoek aan de Raad ook het recht om haar standpunt ten aanzien van deze elementen kenbaar te maken nadat de handeling is vastgesteld (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Een dergelijke uitzondering op het grondrecht om te worden gehoord tijdens een procedure die voorafgaat aan de vaststelling van beperkende maatregelen, wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de doeltreffendheid van de bevriezingsmaatregelen te waarborgen en uiteindelijk door dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de Unie en haar lidstaten (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 81 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

79 Bovendien zij eraan herinnerd dat noch de relevante bepalingen van de handelingen tot vaststelling van beperkende maatregelen, noch het algemene beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging de betrokkenen het recht geven op een formele hoorzitting, aangezien de mogelijkheid om schriftelijke opmerkingen in te dienen volstaat (zie in die zin en naar analogie arrest van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80 In casu heeft de Raad in zijn schriftelijke stukken en ter terechtzitting terecht betoogd dat de oorspronkelijke handelingen een verrassingseffect moesten hebben om de doeltreffendheid ervan te verzekeren en om te voorkomen dat verzoekster met name uitvoervergunningen zou verkrijgen voor de goederen en technologieën bedoeld in de artikelen 3 en 3 bis van gewijzigd besluit 2014/512, of contracten zou sluiten op grond waarvan een van de uitzonderingen bedoeld in artikel 3 ter, lid 1, van dat besluit van toepassing zou zijn. Bijgevolg was de Raad niet verplicht verzoekster te horen vóór haar initiële plaatsing op de litigieuze lijsten in de zin van de in punt 79 hierboven aangehaalde rechtspraak, zodat haar recht om te worden gehoord op dit punt niet is geschonden.

81 Wat ten derde het feit betreft dat de Raad de redenen die de vaststelling van beperkende maatregelen jegens verzoekster rechtvaardigen niet vóór de vaststelling van de betrokken beperkende maatregelen aan haar heeft meegedeeld, blijkt uit de in punt 77 hierboven aangehaalde rechtspraak dat, aangezien de aan verzoekster krachtens de relevante bepalingen van de oorspronkelijke handelingen opgelegde beperkingen beperkende maatregelen met een individuele strekking jegens haar zijn, de Raad op verzoek van verzoekster verplicht was om onmiddellijk na de vaststelling van die handelingen mee te delen waarom die maatregelen op verzoekster van toepassing waren.

82 In dit verband zij eraan herinnerd dat het recht op effectieve rechterlijke bescherming, dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest, vereist dat de belanghebbende kennis kan nemen van de gronden waarop het tegen hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij doordat de redenen hem op zijn verzoek worden meegedeeld, onverminderd het recht van de bevoegde rechter om te eisen dat de betrokken autoriteit hem die redenen meedeelt, teneinde hem de mogelijkheid te bieden zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of hij er baat bij heeft om zich tot de bevoegde rechter te wenden, en teneinde deze laatste ten volle in staat te stellen om de rechtmatigheid van het betrokken besluit te toetsen (zie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

83 In casu blijkt uit het dossier dat de Raad, na verzoeksters brieven van 1 maart en 17 maart 2023, bij brief van 31 maart 2023 heeft geantwoord dat alle informatie die de plaatsing van haar naam op de litigieuze lijsten rechtvaardigde, was vermeld in overweging 10 van besluit 2023/434, de artikelen 3 en 3 ter van gewijzigd besluit 2014/512, en overweging 4 en de artikelen 2, 2 bis en 2 ter van gewijzigde verordening nr. 833/2014.

84 Aldus zij opgemerkt dat de door de Raad in aanmerking genomen reden om aan verzoekster beperkende maatregelen op te leggen, die in de relevante bepalingen van de oorspronkelijke handelingen zelf is vermeld, in wezen daarin bestaat dat zij een entiteit is die het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunt.

85 Zoals uit punt 58 hierboven blijkt, kon verzoekster dus de redenen begrijpen waarom haar naam op de litigieuze lijsten was geplaatst, hetgeen haar in staat stelde haar rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of zij er baat bij had om zich tot de bevoegde rechter te wenden, in de zin van de in punt 82 hierboven aangehaalde rechtspraak.

2) Handhavingshandelingen

86 In het geval van een besluit waarbij beperkende maatregelen worden gehandhaafd ten aanzien van een persoon voor wie deze maatregelen reeds gelden, is de Raad verplicht om vóór de vaststelling van zijn besluit aan die persoon de elementen mee te delen waarover hij beschikt om dat besluit op te baseren en hem de mogelijkheid te bieden zijn standpunt over de tegen hem in aanmerking genomen redenen naar behoren kenbaar te maken. Deze dubbele procedurele voorwaarde moet worden nageleefd vooraleer dat besluit wordt vastgesteld (zie in die zin arresten van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 111 tot en met 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87 Er zij evenwel op gewezen dat het recht om te worden gehoord vóór de vaststelling van handelingen waarbij beperkende maatregelen worden gehandhaafd ten aanzien van personen voor wie deze maatregelen reeds gelden, van toepassing is wanneer de Raad tegen die personen nieuwe elementen in aanmerking heeft genomen en niet wanneer die handhaving is gebaseerd op dezelfde redenen als die op grond waarvan de oorspronkelijke handeling tot instelling van de betrokken beperkende maatregelen is vastgesteld (arresten van 28 juli 2016, Tomana e.a./Raad en Commissie, C-330/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:601, punt 67, en 7 juni 2023, Shakutin/Raad, T-141/21, niet gepubliceerd, EU:T:2023:303, punt 74).

88 Zelfs indien, zoals in casu, de bij de handhavingshandelingen besloten handhaving van verzoeksters naam op de litigieuze lijsten is gebaseerd op dezelfde redenen als die op grond waarvan de oorspronkelijke handelingen tot instelling van de betrokken beperkende maatregelen zijn vastgesteld, is de Raad bij de periodieke heroverweging van de aan verzoekster opgelegde beperkende maatregelen derhalve gehouden om haar, in voorkomend geval, de nieuwe gegevens mee te delen die deze instelling had gebruikt voor het bijwerken van de informatie, niet alleen over haar persoonlijke situatie, maar ook over de situatie in het betrokken derde land, en haar in de gelegenheid te stellen opmerkingen over die gegevens in te dienen alvorens een handhavingsbesluit vast te stellen (zie arrest van 7 juni 2023, Shakutin/Raad, T-141/21, niet gepubliceerd, EU:T:2023:303, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 In casu verschillen de redenen voor de vaststelling van de handhavingshandelingen echter niet van de redenen voor de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen, zodat de Raad niet verplicht was verzoekster te horen alvorens die handelingen vast te stellen op grond van de in punt 86 hierboven aangehaalde rechtspraak.

90 Bijgevolg faalt verzoeksters argument dat de Raad haar ten onrechte niet in kennis heeft gesteld van de redenen voor de vaststelling van de handhavingshandelingen. Op grond van de in de punten 86 en 87 genoemde rechtspraak was de Raad in casu evenmin verplicht om verzoekster in kennis te stellen van zijn voornemen om haar naam op de litigieuze lijsten te handhaven.

91 Voorts zij opgemerkt dat de Raad bij brief van 24 juli 2023 heeft geantwoord op verzoeksters verzoek van 13 juni 2023 om haar naam van de litigieuze lijsten te schrappen. In die brief verklaarde de Raad dat de reden voor de plaatsing van verzoeksters naam op die lijsten, namelijk het feit dat zij het militaire en industriële complex van Rusland rechtstreeks steunde in zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne, duidelijk was vermeld in de relevante bepalingen van de handhavingshandelingen en in overweging 10 van besluit 2023/434. Aangezien de door verzoekster aangevoerde argumenten in wezen een samenvatting waren van de argumenten in het verzoekschrift in de onderhavige zaak, verwees de Raad verzoekster naar het verweerschrift. Bovendien heeft de Raad verzoekster meegedeeld dat hij had besloten haar naam op de litigieuze lijsten te handhaven en dat zij tot 1 december 2023 nieuwe opmerkingen kon indienen.

92 Met betrekking tot de handeling van januari 2024 heeft de Raad bij brief van 30 januari 2024 geantwoord op verzoeksters brief van 6 december 2023, waarbij hij heeft benadrukt dat de argumenten in die brief van 6 december 2023 ongegrond waren om de redenen die hij in zijn opmerkingen in de eerste memorie houdende aanpassing heeft uiteengezet.

93 De Raad heeft er met name op gewezen dat hij weliswaar niet over een afzonderlijk bewijsdossier betreffende verzoekster beschikte, maar dat dit niet betekende dat hij op het tijdstip waarop haar naam op de litigieuze lijsten werd geplaatst, niet op de hoogte was van de algemeen beschikbare

informatie over haar vroegere activiteiten en contracten met het Russische leger, en dat de gevraagde documenten haar reeds waren meegedeeld als bijlage bij het verweerschrift in de onderhavige zaak.

94 Wat voorts verzoeksters argument betreft dat de Raad haar pas in het verweerschrift in kennis heeft gesteld van de documenten ter staving van haar handhaving op de litigieuze lijsten, dient ten eerste te worden opgemerkt dat die documenten, waarvan op 10 juli 2024 kennis is gegeven, geen „nieuwe elementen" in de zin van de in punt 87 hierboven aangehaalde rechtspraak vormen, aangezien de handhaving van verzoeksters naam op de litigieuze lijsten is gebaseerd op dezelfde redenen als die op grond waarvan zij aanvankelijk op die lijsten is geplaatst. Ten tweede zijn deze documenten, wat de handhavingshandelingen betreft, in elk geval meegedeeld binnen een redelijke termijn, die voldoende was om verzoekster in de specifieke omstandigheden van deze zaak in staat te stellen haar rechten van verdediging te doen gelden.

95 Het eerste middel dient derhalve in zijn geheel te worden afgewezen.

96 Wat voorts de door verzoekster subsidiair aangevoerde exceptie van onwettigheid van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 betreft, betoogt verzoekster dat deze handelingen onwettig zouden zijn indien zij aldus zouden worden uitgelegd dat de Raad kon beslissen om de naam van een persoon of entiteit op de litigieuze lijsten te handhaven, zonder vooraf de redenen voor dat besluit of zijn voornemen daartoe te hebben meegedeeld. Zoals de Raad erkent, volgt in dit verband uit artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest dat het recht om te worden gehoord moet worden geëerbiedigd in iedere procedure die tot een bezwarend besluit kan leiden, ook al voorziet de toepasselijke wetgeving niet uitdrukkelijk in een dergelijk procedureel recht (zie arrest van 12 mei 2022, Boshab/Raad, C-242/21 P, niet gepubliceerd, EU:C:2022:375, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Evenwel blijkt uit de punten 87 en 90 hierboven dat het recht om te worden gehoord vóór de vaststelling van handelingen waarbij beperkende maatregelen worden gehandhaafd ten aanzien van personen voor wie deze maatregelen reeds gelden, niet van toepassing is wanneer die handhaving is gebaseerd op dezelfde redenen als die op grond waarvan de oorspronkelijke handeling tot instelling van de betrokken beperkende maatregelen is vastgesteld.

97 Hieruit volgt dat verzoeksters recht om te worden gehoord moest worden geëerbiedigd, zelfs indien de bestreden handelingen dat recht niet uitdrukkelijk toekennen, zodat deze exceptie van onwettigheid moet worden afgewezen.

3. Derde middel: beoordelingsfout

98 Verzoekster betoogt dat de Raad niet heeft aangetoond dat de plaatsing van haar naam op de litigieuze lijsten berustte op een voldoende feitelijke grondslag.

99 In de eerste plaats blijkt uit overweging 10 van besluit 2023/434 dat de Raad zich heeft gebaseerd op het vermoeden dat verzoekster het militaire en industriële complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunde in de aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Verzoekster wijst erop dat het aan de Raad staat om aan te tonen dat zij dat militaire en industriële complex steunt. Bovendien is de Raad, wanneer hij daarom wordt verzocht, verplicht alle informatie mee te delen waarop de vastgestelde handelingen gebaseerd zijn. Volgens verzoekster is de Raad echter deze verplichtingen niet nagekomen.

100 Verzoekster betwist namelijk dat zij een entiteit is die het militaire en industriële complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunt in de oorlog tegen Oekraïne en stelt dat de Raad, ondanks haar herhaalde verzoeken, geen enkel bewijs heeft verstrekt ter onderbouwing van de bewering dat zij een dergelijke entiteit is.

101 In de tweede plaats stelt verzoekster in haar repliek, in antwoord op de door de Raad als bijlage bij het verweerschrift overgelegde informatie, dat bepaalde persartikelen dateren van vóór de bestreden handelingen, zodat de Raad, indien deze artikelen in zijn bezit waren geweest, niet heeft voldaan aan zijn verplichting om het hem ter beschikking staande bewijsmateriaal over te leggen. Indien ze niet in zijn bezit waren geweest, mocht het bewijsmateriaal niet worden gebruikt als een rechtvaardiging achteraf.

102 In de derde plaats verschaft het bij het verweerschrift gevoegde bewijsmateriaal geen duidelijkheid over de criteria voor de plaatsing van verzoekster op de litigieuze lijsten en is het niet-ontvankelijk omdat het te laat is ingediend in het stadium van het verweerschrift en omdat het onbetrouwbaar is.

103 In de vierde plaats betwist verzoekster dat de door de Raad aangedragen bewijzen volstaan om vast te stellen dat zij het militaire en industriële complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunt.

104 Ten eerste betwist verzoekster dat de levering van roamingdiensten in de regio's Cherson, Zaporizja, Donetsk, Loehansk en op de Krim de integratie van deze regio's in de Russische Federatie vergemakkelijkt. De door de Raad overgelegde persartikelen bewijzen niet het tegendeel.

105 Ten tweede betwist verzoekster dat zij op de Krim telecommunicatiediensten aanbiedt en simkaarten verkoopt. Zij betwist ook de betrouwbaarheid van de screenshots van persartikelen en webpagina's die de Raad ter ondersteuning van deze bewering heeft overgelegd.

106 Ten derde betwist verzoekster dat zij infrastructuur heeft opgezet in de regio Charkiv. In dit verband vormen de uittreksels uit de artikelen waarop de Raad zich heeft gebaseerd, geen betrouwbaar bewijs.

107 Ten vierde betwist verzoekster de bewering van de Raad dat zij contracten heeft gesloten met de Russische militaire autoriteiten en aldus een nauwe band met hen heeft. Dienaangaande stelt zij dat de door de Raad genoemde website geen officiële website is waarop de door de Russische Staat gesloten contracten worden vermeld, en dat de contracten die worden vermeld in de door de Raad overgelegde documenten dateren van vóór de invasie van Oekraïne en geen verband houden met militaire operaties.

108 Bovendien verstrekt verzoekster als bijlage bij de eerste memorie houdende aanpassing een auditverslag, dat volgens haar de bewering van de Raad weerlegt dat zij over infrastructuur in de regio Charkiv beschikt. Bovendien doet het feit dat dit verslag is opgesteld ten behoeve van de procedure bij het Gerecht volgens haar geen afbreuk aan de betrouwbaarheid ervan en is de lezing ervan door de Raad speculatief. Verzoekster is daarentegen van mening dat de beweringen van de Raad met betrekking tot deze infrastructuur uitsluitend zijn gebaseerd op bewijsmateriaal uit een enkele bron en weinig geloofwaardig zijn.

109 De Raad, ondersteund door de Commissie, bestrijdt dit betoog.

110 Volgens vaste rechtspraak beschikt de Raad weliswaar over een zekere beoordelingsbevoegdheid om per geval te bepalen of is voldaan aan de juridische criteria waarop de betrokken beperkende maatregelen zijn gebaseerd, maar dit neemt niet weg dat de rechterlijke instanties van de Unie de rechtmatigheid van alle Uniehandelingen in beginsel volledig moeten toetsen (zie arresten van 3 juli 2014, National Iranian Tanker Company/Raad, T-565/12, EU:T:2014:608, punten 54 en 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 26 oktober 2022, Ovsyannikov/Raad, T-714/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:674, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

111 Voorts zij eraan herinnerd dat de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest met name vereist dat de Unierechter zich ervan vergewist dat het besluit tot vaststelling of handhaving van beperkende maatregelen, dat een individuele strekking heeft voor de betrokken persoon of entiteit, op een voldoende solide feitelijke grondslag berust. Dit betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van redenen waarop dat besluit steunt, worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119).

112 Bij de beoordeling van de gegrondheid van deze redenen moeten de bewijzen en de informatie niet afzonderlijk maar in hun context worden onderzocht. De Raad voldoet namelijk aan de op hem rustende bewijslast indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de aan een beperkende maatregel onderworpen persoon en het regime of, in het algemeen, de bestreden situaties kan worden vastgesteld (arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 124).

113 Het staat aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen gegrond zijn en niet aan laatstbedoelde om het negatieve bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (zie arrest van 15 juni 2017, Kiselev/Raad, T-262/15 EU:T:2017:392, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

114 Bovendien moet het door het Gerecht uit te oefenen toezicht op de rechtmatigheid ten gronde, met name bij geschillen over beperkende maatregelen, plaatsvinden in het licht van niet alleen de gegevens in de motiveringen van de litigieuze handelingen, maar ook van die welke de Raad in geval van betwisting aan het Gerecht verstrekt om aan te tonen dat de in die motiveringen aangevoerde feiten gegrond zijn (zie in die zin arrest van 22 april 2021, Raad/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punt 64).

115 De gegrondheid van verzoeksters argumenten dient tegen de achtergrond van deze in de rechtspraak ontwikkelde beginselen te worden onderzocht.

a) Oorspronkelijke handelingen

116 Wat de oorspronkelijke handelingen betreft, moet in de eerste plaats worden nagegaan of de informatie die de Raad in de bijlage bij zijn schriftelijke stukken heeft verstrekt, kon worden gebruikt om te rechtvaardigen dat verzoeksters naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, en in de tweede plaats of de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt door vast te stellen dat verzoekster het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunde.

117 In dit verband moet van meet af aan worden gepreciseerd dat de Raad zich baseert op vier beweringen, namelijk dat verzoekster roamingdiensten aanbiedt in de regio's Donetsk, Loehansk, Zaporizja en Cherson en op de Krim, dat zij telecommunicatiediensten aanbiedt op de Krim, dat zij over infrastructuur beschikt in de regio Charkiv en dat zij contracten voor de levering van telecommunicatiediensten heeft gesloten met het Russische leger.

1) Mogelijkheid voor de Raad om zich te baseren op bewijs dat in het stadium van het verweerschrift is ingediend

118 Wat om te beginnen de reden betreft waarom de Raad verzoeksters naam op de litigieuze lijsten heeft geplaatst, namelijk dat verzoekster het industriële en militaire complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunt, dient te worden vastgesteld dat de Raad op verzoeksters verzoek heeft geantwoord dat alle informatie die deze plaatsing rechtvaardigde, was vermeld in de relevante bepalingen van de oorspronkelijke handelingen. De Raad heeft pas in het stadium van het verweerschrift melding gemaakt van het betreffende bewijs. Daarom moet worden vastgesteld of de Raad het recht had om daarnaar te verwijzen.

119 Uit de rechtspraak volgt dat het feit dat de Raad de elementen op basis waarvan hij een persoon op een lijst van beperkende maatregelen heeft geplaatst, niet heeft meegedeeld, geen afbreuk kan doen aan de rechten van verdediging van die persoon wanneer die elementen deel uitmaken van een bekende context, met andere woorden, wanneer zij voor het publiek toegankelijk zijn en dus mogen worden beschouwd als algemeen bekend (zie in die zin arresten van 7 april 2016, Central Bank of Iran/Raad, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punt 37, en 25 maart 2015, Central Bank of Iran/Raad, T-563/12, EU:T:2015:187, punten 85 en 97).

120 In casu kan als algemeen bekend worden beschouwd dat een van de belangrijkste telecommunicatie-exploitanten in de Russische Federatie, zoals verzoekster (die deze hoedanigheid niet betwist), in oorlogstijd bijdraagt tot de rechtstreekse ondersteuning van het Russische militaire en industriële complex.

121 Verzoekster komt echter op tegen het feit dat de Raad, ter onderbouwing van de bewering dat zij het Russische industriële en militaire complex rechtstreeks steunt, een aantal bewijzen heeft overgelegd als bijlage bij het verweerschrift.

122 In dit verband zij opgemerkt dat de Raad niet verplicht was om verzoekster de bewijzen mee te delen waarop het initiële besluit om haar naam op de litigieuze lijsten te plaatsen was gebaseerd, voor zover de gestelde feiten als algemeen bekend konden worden beschouwd, zoals uiteengezet in punt 120 hierboven. Bijgevolg was de Raad niet verplicht documenten of bewijs dienaangaande te verstrekken (zie in die zin en naar analogie arresten van 7 april 2016, Central Bank of Iran/Raad, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punt 38, en 25 maart 2015, Central Bank of Iran/Raad, T-563/12, EU:T:2015:187, punt 97).

123 Hoewel het dus in beginsel aan de Raad is om in zijn besluiten aan te tonen dat de feiten waarop de plaatsing van een persoon op lijsten inzake beperkende maatregelen is gebaseerd, juist zijn, is dit niet het geval wanneer hij feiten aanvoert die algemeen bekend zijn en waarvan de juistheid door een persoon op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn voor het Gerecht kan worden betwist. In een dergelijke situatie volgt uit het beginsel van processuele gelijkheid dat de Raad het recht heeft om aan het Gerecht documenten over te leggen die algemeen beschikbaar zijn in het publieke domein, om de juistheid te staven van een algemeen bekend feit dat niet in de voor het Gerecht bestreden beslissing is bewezen, zodat het Gerecht dit feit en de juistheid ervan aan de

hand van concreet bewijs kan onderzoeken en uitspraak kan doen over de betwisting door de verzoekende partij (zie in die zin en naar analogie arrest van 10 november 2011, LG Electronics/BHIM, C-88/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2011:727, punten 27 tot en met 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

124 Zoals de Raad ter terechtzitting en in zijn schriftelijke stukken heeft opgemerkt, was hij namelijk niet onkundig van de algemene context of van de in het publieke domein algemeen beschikbare informatie met betrekking tot de entiteiten die hij heeft besloten op de litigieuze lijsten te plaatsen, en in het bijzonder verzoekster. Hoewel in casu de Raad ten tijde van de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen geen bewijsdossier had samengesteld, mocht hij dus in geval van betwisting verwijzen naar in het publieke domein algemeen beschikbare informatie ter ondersteuning van zijn beweringen over een feit dat als algemeen bekend kon worden beschouwd.

2) Beoordeling van de feiten

125 In de eerste plaats moeten de beweringen van verzoekster worden onderzocht waarmee zij de betrouwbaarheid van bepaalde bewijzen betwist, en in de tweede plaats moet worden nagegaan of de Raad de feiten onjuist heeft beoordeeld.

i) Betrouwbaarheid van de bewijzen

126 Wat de geloofwaardigheid van de bewijzen betreft, die gedeeltelijk door verzoekster wordt betwist, zij eraan herinnerd dat, doordat de Unie in derde landen geen onderzoeksbevoegdheden heeft, de beoordeling door de autoriteiten van de Unie zich de facto dient te baseren op voor het publiek toegankelijke informatiebronnen, rapporten, krantenartikelen, rapporten van geheime diensten of andere gelijkaardige informatiebronnen (arresten van 14 maart 2018, Kim e.a./Raad en Commissie, T-533/15 en T-264/16, EU:T:2018:138, punt 107, en 16 december 2020, Haswani/Raad, T-521/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:608, punt 142).

127 In dit verband zou het buitensporig en onevenredig zijn om van de Raad te verlangen dat hij zelf ter plaatse onderzoek verricht naar de juistheid van de feiten die in talrijke media worden gemeld (arresten van 25 januari 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/Raad, T-255/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:25, punt 148, en 1 juni 2022, Prigozhin/Raad, T-723/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 59).

128 Bovendien past de Unierechter het beginsel van de vrije bewijswaardering toe, waarbij als enig criterium voor de beoordeling van de waarde van het aangevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan geldt. Bij de beoordeling van de bewijskracht van een stuk moet worden gekeken naar de waarschijnlijkheid van de daarin vervatte informatie en moet met name rekening worden gehouden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt (zie arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 114 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

129 In de onderhavige zaak betwist verzoekster de betrouwbaarheid van bepaalde bewijzen waarop de Raad zich baseert.

130 In het bijzonder stelt verzoekster ten eerste wat het aanbieden van telecommunicatiediensten, met inbegrip van roamingdiensten, op de Krim betreft, dat de website „Fans de MegaFon” en de webpagina „Help-Desk MegaFon”, waarop staat dat zij internetdiensten op de Krim aanbiedt, onbetrouwbaar zijn gelet op hun niet-officiële bron; ten tweede betwist verzoekster wat het bestaan van haar infrastructuur in de regio Charkiv betreft, de bewijskracht van het artikel van 25 april 2022 van de in Midden- en Oost-Europa gespecialiseerde denktank Centre for Eastern Studies en de bewijskracht van het artikel van 24 april 2022 in de onlinekrant *Ukrainska Pravda*, aangezien deze artikelen geen bronvermelding bevatten en hun onafhankelijkheid twijfelachtig is; ten derde stelt verzoekster wat de band tussen haar en het Russische leger betreft, dat de uittreksels van een webpagina met lijsten van tussen haar en het Russische leger tussen 2013 en 2021 gesloten contracten voor telecommunicatiediensten niet afkomstig zijn van een officiële webpagina.

131 Zoals de in de punten 126 tot en met 128 hierboven aangehaalde rechtspraak verlangt, zijn de door de Raad gebruikte bewijzen afkomstig uit verschillende bronnen en bestaan die met name uit persartikelen, waarbij die bewijzen allemaal toegankelijk zijn voor het publiek.

132 Wat de artikelen van de webpagina's „Fans de MegaFon” en „Help-Desk MegaFon” en het uittreksel van de webpagina met de lijst van de tussen verzoekster en het Russische leger gesloten contracten betreft, moeten de beweringen van verzoekster dat deze bronnen niet geloofwaardig zijn omdat zij geen pagina's van haar officiële websites zijn, derhalve van de hand worden gewezen bij gebreke van elementen die de betrouwbaarheid van die bronnen in twijfel trekken.

133 Wat de artikelen van het Centre for Eastern Studies en de krant *Ukrainska Pravda* betreft, wordt het argument van verzoekster dat deze twee artikelen, waarvan het ene een reproductie is van het andere, geen bronvermelding bevatten en dat hun onafhankelijkheid twijfelachtig is, evenmin gestaafd door concrete elementen, afgezien van het op verzoek van verzoekster opgestelde auditverslag, dat evenwel is opgesteld op basis van door haarzelf verstrekte gegevens. Meer specifiek is het Centre for Eastern Studies een onafhankelijk onderzoeksinstituut dat is gevestigd in een lidstaat, te weten in Warschau (Polen), en er is geen reden om te twijfelen aan de geloofwaardigheid van de artikelen die het publiceert. Bijgevolg doen de beweringen van verzoekster geen afbreuk aan de betrouwbaarheid van deze bewijzen.

134 Voorts betwist verzoekster niet dat zij roamingdiensten aanbiedt aan haar klanten in de regio's Donetsk, Loehansk, Zaporizja, Cherson en op de Krim.

135 Gelet op het voorgaande en bij gebreke van gegevens in het dossier die afbreuk zouden kunnen doen aan de betrouwbaarheid van de door de Raad gebruikte bronnen, moet worden aangenomen dat deze bronnen betrouwbaar zijn en derhalve een zekere bewijskracht hebben in de zin van de in punt 128 hierboven genoemde rechtspraak.

ii) Relevantie en toereikendheid van de door de Raad aangevoerde bewijzen

136 Met betrekking tot verzoeksters argument dat het door de Raad verstrekte bewijsmateriaal de in de punten 103 tot en met 107 hierboven genoemde beweringen van de Raad niet kan bevestigen, moet worden onderzocht of op grond van dat bewijsmateriaal kan worden vastgesteld dat verzoekster het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunt.

137 Wat ten eerste de roamingdiensten in de regio's Donetsk, Loehansk, Zaporizja en Cherson en op de Krim betreft, betwist verzoekster dat de verlening van deze diensten een bewijs vormt van haar gestelde steun aan het Russische militaire en industriële complex. Zij betwist echter niet dat zij deze diensten in die regio's aanbiedt.

138 Zoals de Raad opmerkt, kan het aanbieden van roamingdiensten in de context waarin dit bewijs moet worden beoordeeld, namelijk die van een aan de gang zijnde aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne, de „integratie" van die regio's in de Russische Federatie vergemakkelijken en consolideren. Het is stellig juist dat het aanbieden van roamingdiensten in een andere context op zich niet problematisch zou zijn. De levering van deze diensten aan haar klanten, op basis van een samenwerking met een „lokale exploitant", vergemakkelijkt echter hun activiteiten in de genoemde regio's van Oekraïne onder Russische controle, aangezien zij hun Russische simkaart in de bezette regio's kunnen blijven gebruiken en in deze regio's kunnen bellen, sms'en en internetten zonder zich te moeten abonneren op een lokale exploitant van mobiele telefonie. Verzoekster maakt het voor Russische gebruikers dus gemakkelijker om te communiceren tussen Rusland en de bezette gebieden van Oekraïne. Deze vaststellingen worden bevestigd door het feit dat verzoekster pas na het begin van de militaire agressie in Oekraïne met de verlening van de genoemde diensten is begonnen.

139 De Raad mocht dan ook aannemen dat het aanbieden van roamingdiensten, gelet op de politieke en militaire ontwikkelingen in de betrokken regio's en in de context van de aan de gang zijnde oorlog, de territoriale integriteit van Oekraïne verder kon ondermijnen en derhalve een aanwijzing was van verzoeksters steun aan het Russische militaire en industriële complex.

140 Ten tweede moet met betrekking tot de door verzoekster betwiste verstrekking van telecommunicatiediensten op de Krim worden opgemerkt dat de Raad een artikel van de website „Fans de MegaFon" en de webpagina „Help-Desk MegaFon" heeft overgelegd. Om dezelfde redenen als die welke in de punten 138 en 139 hierboven zijn uiteengezet, draagt het verlenen van deze diensten nog meer bij aan de ondersteuning van het Russische militaire en industriële complex. Zelfs indien zou worden geoordeeld dat verzoekster dergelijke diensten niet op de Krim aanbood, wordt hoe dan ook niet betwist dat zij daar roamingdiensten aanbood.

141 Ten derde zij erop gewezen dat in de door het Centre for Eastern Studies en de krant *Ukrainska Pravda* gepubliceerde artikelen, die door de Raad zijn overgelegd, melding wordt gemaakt van het bestaan van infrastructuur van verzoekster in de regio Charkiv.

142 Wat ten vierde de tussen 2013 en 2021 tussen het Russische leger en verzoekster gesloten contracten betreft, stelt verzoekster dat deze contracten dateren van vóór de invasie in Oekraïne en dat de betrokken diensten niet in het kader van militaire operaties kunnen worden gebruikt.

143 In dit verband heeft de Raad uittreksels van de website ClearSpending verstrekt, waarop de genoemde contracten en de duur van elk ervan zijn vermeld. Ook al blijkt uit het door de Raad overgelegde bewijsmateriaal dat verzoekster en het Russische leger tussen 2013 en 2021 contracten hebben gesloten, deze contracten wijzen op het bestaan van een langdurige band tussen verzoekster en het Russische leger. Ondanks het ontbreken van bewijs van een mogelijke voortzetting van deze contracten, moet voorts worden vastgesteld dat de contractuele relatie van bijna tien jaar tussen verzoekster en het Russische leger het betoog bevestigt dat na de Russische agressie in Oekraïne verzoekster een entiteit is die het militaire en industriële complex van de Russische Federatie rechtstreeks steunt.

144 Gelet op al het voorgaande moet worden opgemerkt dat de door de Raad verstrekte bewijzen een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen vormen die bevestigen dat verzoekster het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunt. Derhalve heeft de Raad geen beoordelingsfout gemaakt.

b) Handhavingshandelingen

145 Wat de handhavingshandelingen betreft, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat, zoals in punt 124 hierboven is aangegeven, de Raad zich ter staving van de juistheid van een feit dat als algemeen bekend kan worden beschouwd kan beroepen op de bewijzen die hij in de procedure bij het Gerecht als bijlage bij het verweerschrift heeft overgelegd in antwoord op de betwistingen van verzoekster.

146 Voorts dient erop te worden gewezen dat, wat de handhavingshandelingen betreft, de Raad in elk geval op 24 juli 2023 verzoekster een brief heeft gezonden waarin deze in kennis werd gesteld van de verlenging van de bestreden handelingen jegens haar, onder uitdrukkelijke verwijzing naar de bewijzen die als bijlage bij het verweerschrift van 28 juni 2023 waren gevoegd. De Raad mag zich dus op die bewijzen baseren om de gegrondheid van de aan verzoekster verweten feiten vast te stellen.

147 In de tweede plaats zijn de beweringen van de Raad, om dezelfde redenen als die welke in de punten 129 tot en met 144 hierboven zijn uiteengezet, gebaseerd op betrouwbaar en relevant bewijsmateriaal.

148 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de Raad een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen heeft aangevoerd waaruit blijkt dat verzoekster voldeed aan het betrokken plaatsingscriterium.

149 In de derde plaats moet, wat de algemene context van de situatie in Oekraïne betreft, worden vastgesteld dat de situatie in dat land op de datum van vaststelling van de handhavingshandelingen nog steeds ernstig was en dat het met de oorspronkelijke handelingen nagestreefde doel, namelijk druk uitoefenen op de Russische regering opdat zij een einde maakt aan haar acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd, nog steeds actueel was.

150 Wat in de vierde plaats het auditverslag betreft dat verzoekster als bijlage bij haar eerste memorie houdende aanpassing heeft overgelegd om aan te tonen dat zij niet over infrastructuur in de regio Charkiv beschikt, zij erop gewezen dat dit document gelet op de in punt 128 hierboven aangehaalde rechtspraak weinig bewijskracht heeft. Allereerst is dit verslag namelijk op verzoek van verzoekster opgesteld ten behoeve van de onderhavige zaak en voorts wordt in dat verslag verklaard dat de auditor geen gegevens heeft kunnen vinden over activa van verzoekster die onder meer betrekking hebben op de regio Charkiv, maar dit impliceert niet noodzakelijkerwijs dat verzoekster in die regio niet over infrastructuur beschikte. Bovendien wordt in het verslag vermeld dat het is opgesteld op basis van de met verzoekster overeengekomen procedures en dat niet kon worden gegarandeerd dat, indien aanvullende procedures waren uitgevoerd, de resultaten niet anders zouden zijn geweest.

151 In het licht van al deze overwegingen moet worden opgemerkt dat de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt door verzoekster te beschouwen als een entiteit die het Russische militaire en industriële complex rechtstreeks steunde, en bijgevolg haar naam op de litigieuze lijsten te handhaven.

152 Gelet op een en ander moet het derde middel in zijn geheel worden afgewezen.

4. Vierde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel en aantasting van verzoeksters vrijheid van ondernemerschap en van haar goede naam

153 Verzoekster stelt dat de bestreden handelingen haar vrijheid van ondernemerschap, dat is verankerd in artikel 16 van het Handvest, en haar goede naam aantasten. Zij kan immers geen aanspraak maken op een uitzondering en het merendeel van haar bedrijfsactiviteiten wordt verhinderd. Verzoekster stelt ook dat haar plaatsing op de litigieuze lijsten niet kan worden beschouwd als een noodzakelijke en passende maatregel om de destabiliserende acties van de Russische Federatie in Oekraïne te bestrijden.

154 Bovendien voegt verzoekster daar in de eerste plaats aan toe dat de andere grote Russische telecommunicatie-exploitanten niet aan beperkende maatregelen zijn onderworpen. In de tweede plaats wijst zij erop dat toegang tot het internet wordt beschouwd als een mensenrecht en dat beperkingen op deze toegang het recht van haar gebruikers op vrijheid van meningsuiting, op eerbiediging van het privéleven en op onderwijs kunnen aantasten.

155 De Raad en de Commissie betwisten dit betoog.

156 Er zij aan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht en waarnaar wordt verwezen in artikel 5, lid 4, VEU, vereist dat de middelen waarmee een Unierechtelijke bepaling de door de betrokken regelgeving nagestreefde legitieme doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (zie arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 190 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

157 In casu moet worden opgemerkt dat de tegen verzoekster genomen beperkende maatregelen haar vrijheid van ondernemerschap beperken en haar goede naam in zekere mate aantasten.

158 Hoewel de eerbiediging van de grondrechten een voorwaarde is voor de rechtmatigheid van Uniehandelingen, genieten de door verzoekster aangevoerde grondrechten, namelijk het recht op vrijheid van ondernemerschap en het recht op eerbiediging van de goede naam, volgens vaste rechtspraak binnen het Unierecht geen absolute bescherming. Dientengevolge kan het gebruik van deze rechten dus aan beperkingen worden onderworpen, voor zover dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan door de Unie nagestreefde doeleinden van algemeen belang en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare inbreuk, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 193 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

159 Aldus moet een aantasting van de betrokken grondrechten, om in overeenstemming met het Unierecht te zijn, bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van de betrokken vrijheid eerbiedigen, een als zodanig door het Unierecht erkende doelstelling van algemeen belang nastreven en mag zij niet onevenredig zijn (zie arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 194 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

160 Vastgesteld moet worden dat in casu aan deze vier voorwaarden is voldaan.

161 In de eerste plaats zijn de betrokken beperkende maatregelen „bij wet gesteld", aangezien zij zijn vastgesteld in handelingen die met name een algemene strekking hebben, over een duidelijke rechtsgrondslag in het Unierecht beschikken en voldoende voorzienbaar zijn.

162 In de tweede plaats gelden de bestreden handelingen voor zes maanden en worden zij voortdurend geëvalueerd. Aangezien deze maatregelen tijdelijk en omkeerbaar zijn, moeten zij worden geacht de wezenlijke inhoud van de ingeroepen vrijheden te eerbiedigen.

163 In de derde plaats beantwoorden zij aan een voor de internationale gemeenschap zeer fundamentele doelstelling van algemeen belang, namelijk de Russische Federatie een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen (zie in die zin arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 147, en 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 198).

164 Wat in de vierde plaats het passende karakter van de betrokken beperkende maatregelen aangaat, zij opgemerkt dat deze maatregelen, gelet op de voor de internationale gemeenschap zo fundamentele doelstellingen van algemeen belang als die welke in punt 163 hierboven worden genoemd, als zodanig niet als ongeschikt kunnen worden beschouwd. Wat de noodzaak van deze maatregelen betreft, zij er bovendien op gewezen dat de bestreden handelingen een verbod inhouden met betrekking tot bepaalde producten, namelijk goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en goederen en technologie als bedoeld in artikel 3 bis, lid 7, van gewijzigd besluit 2014/512, en dat dit verbod alleen op Europese actoren is gericht. Het nagestreefde doel kan niet even doeltreffend worden bereikt met minder dwingende maatregelen, zoals een systeem van voorafgaande vergunningen.

165 De bestreden handelingen betreffen namelijk niet alle goederen, maar alleen goederen en technologie voor tweeërlei gebruik en goederen en technologie als bedoeld in artikel 3 bis, lid 7, van gewijzigd besluit 2014/512, en voorzien in de mogelijkheid om uitzonderingen op de toegepaste beperkende maatregelen toe te staan. Meer bepaald voorziet artikel 3 ter, lid 1, van gewijzigd besluit 2014/512 in uitzonderingen op de betrokken beperkende maatregelen voor entiteiten waarvan de namen zijn opgenomen op de litigieuze lijsten, zoals verzoekster. Meer in het bijzonder kunnen de bevoegde nationale autoriteiten, zelfs indien zij gegronde redenen hebben om aan te nemen dat de eindgebruiker een entiteit als bedoeld in bijlage IV zou kunnen zijn, in twee gevallen vergunning verlenen voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik, namelijk wanneer dergelijke goederen of technologie of de daarmee verband houdende technische of financiële bijstand noodzakelijk zijn voor de dringende preventie of beperking van de gevolgen van een gebeurtenis die ernstige en aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mens of het milieu zou kunnen hebben, en wanneer dergelijke goederen of technologie of de daarmee verband houdende technische of financiële bijstand verschuldigd zijn uit hoofde van contracten die zijn gesloten vóór 26 februari 2022, of van aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering van zulke contracten, op voorwaarde dat de vergunning vóór 1 mei 2022 wordt aangevraagd.

166 In de vijfde plaats blijkt uit een belangenafweging dat de nadelen van een beperking van de uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik niet onevenredig zijn in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen. Dienaangaande kan het belang van de met de bestreden handelingen nagestreefde doelstellingen, die onderdeel zijn van de ruimere doelstelling om overeenkomstig de in artikel 21 VEU genoemde doelstellingen van het externe optreden van de Unie de vrede en internationale veiligheid in stand te houden, zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde

marktdeelnemers rechtvaardigen. Bijgevolg heeft verzoekster niet aangetoond dat de bestreden handelingen haar vrijheid van ondernemerschap en haar goede naam onevenredig hebben aangetast.

167 Voor zover verzoekster in haar repliek stelt dat de andere grote Russische telecommunicatie-exploitanten niet aan beperkende maatregelen zijn onderworpen en dat de aan haar opgelegde beperkingen het recht van haar gebruikers op vrijheid van meningsuiting, op eerbiediging van het privéleven en op onderwijs kunnen aantasten, moet worden opgemerkt dat dit betoog niet is onderbouwd.

168 Met betrekking tot verzoeksters argument dat de andere grote Russische telecommunicatie-exploitanten niet aan beperkende maatregelen zijn onderworpen, moet worden opgemerkt dat, gesteld al dat de Raad jegens bepaalde personen of entiteiten in de telecommunicatiesector in de Russische Federatie geen beperkende maatregelen zou hebben vastgesteld en dat deze zich in een situatie bevonden die vergelijkbaar is met die van verzoekster, een dergelijk argument hoe dan ook van de hand moet worden gewezen. De beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie en het beginsel van behoorlijk bestuur moeten zich namelijk verdragen met het legaliteitsbeginsel (zie arresten van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, EU:T:2009:401, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 3 mei 2016, Post Bank Iran/Raad, T-68/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:263, punt 135).

169 Met betrekking tot het betoog dat de aan verzoekster opgelegde beperkingen het recht van haar gebruikers op vrijheid van meningsuiting, op eerbiediging van het privéleven en op onderwijs kunnen aantasten, zij opgemerkt dat verzoekster dit betoog niet met specifieke argumenten heeft gestaafd en met name niet heeft uitgelegd hoe de toepassing van de strikte regeling voor de uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik die rechten kan aantasten.

170 Gelet op het voorgaande moet het vierde middel worden afgewezen en derhalve het beroep in zijn geheel worden verworpen.

V. Kosten

171 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd.

172 Overeenkomstig artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.

173 Aangezien verzoekster in casu in het ongelijk is gesteld, moet zij worden verwezen in de kosten. Voorts zal de Commissie als interveniënte haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) MegaFon OAO wordt verwezen in haar eigen kosten en in die van de Raad van de Europese Unie.

3) De Europese Commissie zal haar eigen kosten dragen.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 januari 2025.

ondertekeningen