Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 15 januari 2025*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Förteckningar över de personer, enheter och organ som omfattas av de restriktiva åtgärderna – Beslut varigenom sökanden förs upp och kvarstår i förteckningarna – Rätten att yttra sig – Motiveringsskyldighet – Oriktig bedömning – Proportionalitet – Näringsfrihet – Talan om ogiltigförklaring”

I mål T-193/23,

Megafon OAO, Moskva (Ryssland), företrätt av advokaterna V. Villante, D. Rovetta, M. Campa, M. Moretto, M. Pirovano och B. Bonafini,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Nadbath och V. Piessevaux, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Carpus Carcea, C. Georgieva och L. Puccio, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

vid överläggningen sammansatt av tillförordnade ordföranden R. Mastroianni samt domarna M. Brkan, I. Gâlea (referent), T. Tóth och S.L. Kalėda,

justitiesekreterare: handläggaren H. Eriksson,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 3 juli 2024,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

1 Sökanden, Megafon OAO, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av, för det första, rådets beslut (Gusp) 2023/434 av den 25 februari 2023 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 59 I, 2023, s. 593) och rådets förordning (EU) 2023/427 av den 25 februari 2023 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 59 I, 2023, s. 6) (nedan tillsammans kallade de ursprungliga rättsakterna), för det andra, rådets beslut (Gusp) 2023/1517 av den 20 juli 2023 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 184, 2023, s. 40) (nedan kallad rättsakten från juli 2023) och, för det tredje, rådets beslut (Gusp) 2024/422 av den 29 januari 2024 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L, 2024/422) (nedan kallad rättsakten från januari 2024), i den del sökanden genom samtliga dessa rättsakter (nedan kallade de angripna rättsakterna) förs upp och kvarstår i de förteckningar som bifogats rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13) och rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1) (nedan kallade de omtvistade förteckningarna).

I. Bakgrund till målet

2 Sökanden är ett aktiebolag med säte i Moskva (Ryssland) som är verksamt inom telekommunikationssektorn i egenskap av telekommunikations- och mobiltelefonoperatör.

3 Förevarande mål rör de restriktiva åtgärder som införts mot bakgrund av de åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, däribland Ryska federationens militära angrepp mot Ukraina den 24 februari 2022.

4 Med beaktande av den allvarliga situationen i Ukraina, trots de restriktioner som infördes i mars år 2014 avseende resor och frysning av penningmedel för vissa fysiska och juridiska personer, antog Europeiska unionens råd, med stöd av artikel 29 FEU, den 31 juli 2014 beslut 2014/512, i syfte att vidta riktade restriktiva åtgärder på områdena för tillträde till kapitalmarknaderna, försvar, varor med dubbla användningsområden och känsliga tekniker.

5 Rådet antog samma dag, med stöd av artikel 215 FEUF, förordning nr 833/2014, som innehåller mer detaljerade bestämmelser för att genomföra bestämmelserna i beslut 2014/512 såväl på unionsnivå som i medlemsstaterna.

6 Det mål som eftersträvades med dessa restriktiva åtgärder var att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen.

7 Den 24 februari 2022 inledde Ryska federationen en militär operation i Ukraina.

8 I detta sammanhang och med stöd av artikel 29 FEU antog rådet, den 25 februari 2022, beslut (Gusp) 2022/327 (EUT L 48, 2022, s. 1), den 8 april 2022, beslut (Gusp) 2022/578 (EUT L 111, 2022, s. 70) och, den 21 juli 2022, beslut (Gusp) 2022/1271 (EUT L 193, 2022, s. 196). Genom dessa tre beslut ändrades beslut 2014/512 (nedan kallat beslut 2014/512 i ändrad lydelse). Dessutom antog rådet, med stöd av artikel 215 FEUF, den 25 februari 2022, förordning (EU) 2022/328 (EUT L 49, 2022, s. 1), den 8 april 2022, förordning (EU) 2022/576 (EUT L 111, 2022, s. 1) och, den 21 juli 2022, förordning (EU) 2022/1269 (EUT L 193, 2022, s. 1). Genom dessa tre förordningar ändrades förordning nr 833/2014 (nedan kallad förordning nr 833/2014 i ändrad lydelse).

9 I artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”1. Direkt eller indirekt försäljning, leverans, överföring eller export av alla varor och all teknik med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 till alla fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland eller för användning i Ryssland av medlemsstaternas medborgare eller från medlemsstaternas territorier eller med användning av fartyg eller flygplan som för deras flagg ska vara förbjudet, oavsett om de har sitt ursprung i deras territorier eller inte.

2. Det ska vara förbjudet att

a) direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd, förmedlingstjänster eller andra tjänster som rör de varor och den teknik som avses i punkt 1 och tillhandahållande, tillverkning, underhåll och användning av sådana varor och sådan teknik, till alla fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland eller för användning i Ryssland,

b) direkt eller indirekt tillhandahålla finansiering eller ekonomiskt bistånd som rör de varor och den teknik som avses i punkt 1 för all försäljning, leverans, överföring eller export av sådana varor och sådan teknik, eller för tillhandahållandet av därmed sammanhörande tekniskt bistånd, förmedlingstjänster eller andra tjänster till alla fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland eller för användning i Ryssland.”

10 I punkterna 4 och 5 i denna artikel föreskrivs följande tillståndssystem, vilket även återges på ett liknande sätt i punkterna 4 och 5 i artikel 3a i beslut 2014/512 i ändrad lydelse:

”4. Genom undantag från punkterna 1 och 2 i denna artikel, och utan att det påverkar kraven på tillstånd enligt förordning (EU) 2021/821, får de behöriga myndigheterna tillåta försäljning, leverans, överföring eller export av varor och teknik med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av därmed sammanhörande tekniskt eller ekonomiskt bistånd för icke-militär användning och till en icke-militär slutanvändare, efter att ha fastställt att sådana varor eller sådan teknik eller det därmed sammanhörande tekniska eller ekonomiska biståndet är a) avsedda för samarbete mellan unionen, medlemsstaternas regeringar och Rysslands regering i renodlat civila frågor, b) avsedda för mellanstatligt samarbete i rymdprogram, c) avsedda för drift, underhåll, återbearbetning av bränsle och säkerhet för civil kärnteknisk kapacitet samt civilt kärntekniskt samarbete, särskilt inom forskning och utveckling, d) avsedda för sjösäkerhet, e) avsedda för civila elektroniska kommunikationsnät som inte är allmänt tillgängliga och som inte tillhör en enhet som är offentligt kontrollerad eller till mer än 50 % offentligägd, f) avsedda att uteslutande användas av enheter som ägs, eller helt eller gemensamt kontrolleras av en juridisk person, en enhet eller ett organ som har inrättats eller bildats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat eller i ett partnerland, g) avsedda för unionens, medlemsstaternas och

partnerländernas diplomatiska representationer, inklusive delegationer, ambassader och beskickningar, h) avsedda för säkerställande av cybersäkerhet och informationssäkerhet för fysiska och juridiska personer, enheter och organ i Ryssland, med undantag för landets regering och företag som direkt eller indirekt kontrolleras av den regeringen.

…

5. Genom undantag från punkterna 1 och 2 i denna artikel, och utan att det påverkar kraven på tillstånd enligt förordning (EU) 2021/821, får de behöriga myndigheterna tillåta försäljning, leverans, överföring eller export av varor och teknik med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av därmed sammanhörande tekniskt eller ekonomiskt bistånd för icke-militär användning och till en icke-militär slutanvändare, efter att ha fastställt att sådana varor eller sådan teknik eller det därmed sammanhörande tekniska eller ekonomiska biståndet ingår i fullgörandet av avtal som ingåtts före den 26 februari 2022, eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av sådana avtal, förutsatt att tillstånd begärs före den 1 maj 2022.”

11 I artikel 3.7 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”Vid beslut om ansökningar om tillstånd i enlighet med punkterna 4 och 5 får de behöriga myndigheterna inte bevilja tillstånd om de har rimliga skäl att anta att

i) slutanvändaren kan vara en militär slutanvändare, en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ som förtecknas i bilaga IV eller att varorna kan ha en militär slutanvändning, såvida inte den försäljning, leverans, överföring eller export av varor och teknik som avses i punkt 1 eller tillhandahållande av därmed sammanhörande tekniskt eller ekonomiskt bistånd tillåts enligt artikel 3b.1 a,

…”.

12 I artikel 3a.1 i beslutet föreskrivs följande:

”Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt sälja, leverera, överföra eller exportera varor och teknik som kan bidra till militära och tekniska förstärkningar i Ryssland, eller utveckling av försvars- och säkerhetssektorn, oavsett om de har sitt ursprung i unionen eller inte, till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland eller för användning i Ryssland.”

13 I artikel 3a.2 återges lydelsen av artikel 3.2 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse.

14 I artikel 3a.7 återges lydelsen av artikel 3.7 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse.

15 I artikel 3b.1 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse föreskrivs följande:

”När det gäller de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IV får medlemsstaternas behöriga myndigheter, genom undantag från artiklarna 3 och 3a i detta beslut, och utan att det påverkar kraven på tillstånd enligt förordning (EU) 2021/821, endast tillåta försäljning, leverans, överföring eller export av varor och teknik med dubbla användningsområden och varor och teknik som avses i artikel 3a i detta beslut, eller tillhandahållande av därmed sammanhörande tekniskt eller ekonomiskt bistånd, efter att ha fastställt

a) att varorna eller tekniken eller det därmed sammanhörande tekniska eller ekonomiska biståndet krävs för brådskande förebyggande eller lindring av en händelse som sannolikt kommer att få allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön, eller

b) att varorna eller tekniken eller det därmed sammanhörande tekniska eller ekonomiska biståndet ingår i fullgörandet av avtal som ingåtts före den 26 februari 2022, eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av sådana avtal, förutsatt att tillstånd begärs före den 1 maj 2022.”

16 I artikel 2.1, 2.2, 2.4 och 2.5 samt artikel 2a.1, 2a.2, 2a.4 och 2a.5 i förordning nr 833/2014 i ändrad lydelse återges i huvudsak lydelsen av artikel 3.1, 3.2, 3.4 och 3.5 respektive artikel 3a.1, 3a.2, 3a.4 och 3a.5 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse. På samma sätt återger artiklarna 2.7, 2a.7 och 2b i förordning nr 833/2014 i ändrad lydelse i huvudsak innehållet i artikel 3.7, 3a.7 respektive 3b i beslut 2014/512 i ändrad lydelse.

17 Den 25 februari 2023 antog rådet de ursprungliga rättsakterna och sökanden uppfördes i punkt 499 i de omtvistade förteckningarna i var och en av dessa rättsakter.

18 Enligt skäl 10 i beslut 2023/434, som återges i skäl 4 i förordning 2023/427, ”[lades] 96 poster [till] i [de omtvistade förteckningarna], dvs. [förteckningarna] över enheter som direkt stöder Rysslands militärindustriella komplex i landets anfallskrig mot Ukraina, vilka åläggs strängare exportrestriktioner avseende varor och teknik med dubbla användningsområden samt varor och teknik som kan bidra till tekniska förstärkningar av Rysslands försvars- och säkerhetssektor”.

19 Genom skrivelse av den 1 mars 2023 begärde sökanden att rådet skulle tillhandahålla sökanden de uppgifter och den bevisning som låg till grund för antagandet av de restriktiva åtgärderna mot sökanden. Sökanden angav dessutom att den förbehöll sig rätten att inkomma med synpunkter och begära att rådet skulle ompröva sitt beslut att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna.

20 Eftersom rådet inte svarade upprepade sökanden sin begäran genom skrivelse av den 17 mars 2023.

21 Genom skrivelse av den 31 mars 2023 angav rådet att det inte var skyldigt att underrätta de personer och enheter som fanns med i de omtvistade förteckningarna om skälen till att de förts upp i dessa förteckningar och att alla uppgifter som motiverade att sökanden fördes upp i förteckningarna fanns i artiklarna 3 och 3b i beslut 2014/512 i ändrad lydelse, i artiklarna 2, 2a och 2b i förordning nr 833/2014 i ändrad lydelse samt i skäl 10 i beslut 2023/434 och i skäl 4 i förordning 2023/427.

II. Omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes

22 Genom rådets beslut (Gusp) 2023/1217 av den 23 juni 2023 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 159 I, 2023, s. 451) och rådets förordning (EU) 2023/1214 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 159 I, 2023, s. 1) ändrades de omtvistade förteckningarna, bland annat genom tillägget av följande inledande text:

”I denna bilaga förtecknas fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är militära slutanvändare, ingår i Rysslands militärindustriella komplex eller har kommersiella eller andra kopplingar till eller på annat sätt stöder Rysslands försvars- och säkerhetssektor. Dessa fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ bidrar till en militär och teknisk förstärkning av Ryssland eller till utvecklingen av Rysslands försvars- och säkerhetssektor. Bland dessa ingår fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i andra tredjeländer än Ryssland. Deras upptagande i denna bilaga innebär inte att den jurisdiktion där de är verksamma tillskrivs något ansvar för deras åtgärder.”

23 Den 20 juli 2023 antog rådet rättsakten från juli 2023.

24 Den 24 juli 2023 sände rådet en skrivelse till sökanden och informerade sökanden om att de restriktiva åtgärderna gentemot bolaget förlängdes.

25 Den 30 november 2023 sände sökanden en skrivelse till rådet och begärde dels att rådet skulle ompröva sitt beslut att förlänga giltighetstiden för nämnda åtgärder, dels att få tillgång till samtliga relevanta handlingar.

26 Den 29 januari 2024 antog rådet rättsakten från januari 2024, genom vilken sökanden kvarstod i de omtvistade förteckningarna.

27 Den 30 januari 2024 besvarade rådet sökandens skrivelse av den 30 november 2023.

III. Parternas yrkanden

28 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara de angripna rättsakterna, i den del sökanden genom dessa rättsakter förts upp och kvarstår i de omtvistade förteckningarna, samt

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna och Europeiska kommissionen att ersätta kostnaderna för dess intervention.

29 Rådet har, med stöd av kommissionen, yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan,

– i andra hand, för det fall de angripna rättsakterna ogiltigförklaras, låta deras rättsverkningar bestå till dess att tiden för överklagande enligt artikel 56 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol har löpt ut eller, om ett överklagande inges, till dess att överklagandet eventuellt har ogillats, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Rättslig bedömning

A. Huruvida den kompletterande bevisning som åberopats av sökanden kan tillåtas

30 Genom skrivelse av den 19 juni 2024 ingav sökanden, i enlighet med artikel 85.3 i tribunalens rättegångsregler, kompletterande bevisning. Rådet och kommissionen har gjort gällande att denna bevisning inte kan tillåtas.

31 Tribunalen erinrar om att parterna, enligt artikel 85.3 i rättegångsreglerna, undantagsvis får ge in bevis eller inkomma med bevisuppgifter innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.

32 I förevarande fall kan det konstateras att sökanden inte har anfört några omständigheter som kan motivera att den aktuella kompletterande bevisningen, bestående av handlingar, ingavs för sent.

33 Såsom rådet, med stöd av kommissionen, har påpekat offentliggjordes eller utfärdades samtliga dessa handlingar, med undantag för de handlingar som återfinns i bilagorna AE.9 och AE.11, redan innan talan väcktes. Vad gäller handlingen i bilaga AE.9 rör det sig om en licens som utfärdades för sökanden den 9 november 2023. På samma sätt är den handling som återfinns i bilaga AE.11 en skrivelse daterad den 27 oktober 2023 ställd till sökanden på dennes begäran. Sökanden måste således ha haft kännedom om dessa handlingar så snart de utfärdats och skulle ha kunnat inge dem senast som bilaga till sin andra inlaga om justering av talan.

34 Under dessa omständigheter finner tribunalen att sökanden inte har gett några godtagbara skäl, i den mening som avses i artikel 85.3 i rättegångsreglerna, till varför den kompletterande bevisningen, som ingavs den 19 juni 2024, ingavs för sent. Denna kompletterande bevisning kan således inte tillåtas och kommer inte att beaktas av tribunalen vid prövningen av förevarande talan.

B. Prövning i sak

35 Sökanden har åberopat fyra grunder. Den första grunden avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, den tredje grunden avser en oriktig bedömning och den fjärde grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

36 Tribunalen kommer först att pröva den andra grunden och därefter den första, den tredje och den fjärde grunden.

1. Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

37 Sökanden har gjort gällande att rådet inte angav något individuellt skäl för att motivera att bolaget fördes upp i de omtvistade förteckningarna och inte heller underrättade sökanden om de specifika skäl som föranledde rådet att dra slutsatsen att bolaget var en enhet som direkt stödde det ryska militärindustriella komplexet, varför det var omöjligt för sökanden att få kännedom om skälen till att bolaget hade förts upp i förteckningarna.

38 Enligt sökanden medför skäl 10 i beslut 2023/434, jämfört med artiklarna 3.7, 3a.7 och 3b i beslut 2014/512 i ändrad lydelse, till vilka rådet har hänvisat i sina inlagor, inte att sökanden kan förstå skälen till att bolaget fördes upp i de omtvistade förteckningarna. Det anges inte om sökanden fördes upp i förteckningarna på grund av att bolaget tillhandahöll varor och teknik med dubbla användningsområden eller varor och teknik som kan bidra till militära och tekniska förstärkningar i Ryssland eller utveckling av dess försvars- och säkerhetssektor.

39 Sökanden har även preciserat att förevarande mål skiljer sig från de mål som gav upphov till den rättspraxis som rådet har hänvisat till.

40 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

41 I artikel 296 andra stycket FEUF föreskrivs att ”[r]ättsakter ska motiveras”. Dessutom anges det i artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) att rätten till god förvaltning bland annat innebär att ”förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut”.

42 Tribunalen erinrar om att skyldigheten att motivera ett beslut som går någon emot, vilken följer av principen om iakttagande av rätten till försvar, syftar till att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om rättsakten är välgrundad eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet (se dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

43 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i stadgan vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket rättsakten har antagits. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att den som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att den behöriga domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se dom av den 13 september 2018, DenizBank/rådet, T-798/14, EU:T:2018:546, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

44 Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området. En rättsakt som går någon emot ska således anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att denna har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot vederbörande. Vidare ska graden av precision i en rättsakts motivering anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se dom av den 27 juli 2022,

RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkterna 103 och 104 samt där angiven rättspraxis, och dom av den 20 september 2023, Mordashov/rådet, T-248/22, ej publicerad, EU:T:2023:573, punkterna 46 och 47 samt där angiven rättspraxis).

45 De relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna utgör i förevarande fall, i förhållande till sökanden, restriktiva åtgärder med individuell räckvidd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, Almaz-Antey/rådet, T-515/15, ej publicerad, EU:T:2018:545, punkt 86).

46 Det har preciserats i rättspraxis att motiveringen av en av rådet antagen rättsakt, genom vilken en restriktiv åtgärd införs, inte endast ska innehålla den rättsliga grunden för denna åtgärd, utan också behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för sitt utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (dom av den 3 juli 2014, National Iranian Tanker Company/rådet, T-565/12, EU:T:2014:608, punkt 38, se även, för ett liknande resonemang, dom av den 25 januari 2017, Almaz-Antey Air och Space Defence/rådet, T-255/15, ej publicerad, EU:T:2017:25, punkt 55).

47 För det första erinrar tribunalen om att alla de aktuella restriktiva åtgärderna ingår i ett sammanhang som var känt för sökanden, nämligen de internationella spänningar som föregick antagandet av de relevanta bestämmelserna i beslut 2014/512, vilka beskrivits i punkterna 9–16 ovan. Det framgår av skäl 1–8 i beslut 2014/512 att det angivna målet med de omtvistade rättsakterna är att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen. Beslut 2014/512 ger således en helhetsbild av den situation som ledde till att beslutet antogs och de allmänna mål som eftersträvas genom det (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 123).

48 För det andra ska det påpekas att artiklarna 3.1, 3.2, 3a.1 och 3a.2 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse, på de villkor som anges i dessa bestämmelser, föreskriver ett förbud mot försäljning, leverans, överföring eller export av varor och teknik med dubbla användningsområden och ett förbud mot tillhandahållande av tekniskt bistånd, förmedlingstjänster eller andra tjänster samt ett förbud mot tillhandahållande av finansiering eller ekonomiskt bistånd som rör de berörda varorna och tekniken till personer, enheter eller organ i Ryssland. Enligt artiklarna 3.7 och 3a.7 i nämnda beslut får det dessutom inte beviljas något tillstånd som avviker från nämnda förbud, om slutanvändaren kan vara en militär slutanvändare eller en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ som förtecknas i bilaga IV eller om varorna kan ha en militär slutanvändning.

49 Det framgår av skäl 12 i beslut 2022/327, genom vilket artiklarna 3 och 3a i beslut 2014/512 ändrades, att rådet, med hänsyn till den allvarliga situationen i Ukraina, ansåg det lämpligt att vidta ytterligare restriktiva åtgärder som svar på Ryska federationens destabiliserande åtgärder. I detta sammanhang ansåg rådet att det var lämpligt att införa ytterligare restriktioner för export, leverans eller överföring av varor med dubbla användningsområden och av vissa varor och viss teknik som kan bidra till att Ryssland tekniskt stärker sin försvars- och säkerhetssektor.

50 Det framgår dessutom av skäl 5 i rådets beslut (Gusp) 2022/430 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 87 I, 2022, s. 56) att rådet, med hänsyn till den förvärrade situationen i Ukraina, ansåg det nödvändigt att skärpa exportrestriktionerna för produkter med dubbla användningsområden och de produkter som avses i artikel 3a i beslut 2014/512 i ändrad lydelse.

51 Såsom det har erinrats om i punkt 18 ovan framgår det dessutom av skäl 10 i beslut 2023/434 och av skäl 4 i förordning 2023/427 att 96 poster, däribland sökanden, lades till i de omtvistade förteckningarna i egenskap av enheter som direkt stöder Ryska federationens militärindustriella komplex i dess anfallskrig mot Ukraina.

52 Vad gäller rättsakterna från juli 2023 och januari 2024 (nedan tillsammans kallade rättsakterna om kvarstående), stöds detta påstående av lydelsen av inledningen till bilaga IV till beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014, i deras ändrade lydelser enligt beslut 2023/1217 respektive förordning 2023/1214, vilken återgetts i punkt 22 ovan.

53 Tribunalen anser att de specifika och konkreta skälen till varför rådet, vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, ansåg att sökanden skulle bli föremål för de aktuella åtgärderna, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 46 ovan, i förevarande fall uppfyller de kriterier som anges i de relevanta bestämmelserna och i skälen i de angripna rättsakterna.

54 Sökanden upptogs följaktligen i de omtvistade förteckningarna av det skälet att bolaget uppfyllde de specifika och konkreta villkor som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna och i skälen i de angripna rättsakterna, det vill säga att anses vara en enhet som direkt stöder Rysslands militärindustriella komplex.

55 Det ska preciseras att den omständigheten att samma överväganden ligger till grund för antagandet av restriktiva åtgärder mot flera personer inte utesluter att dessa överväganden innebär en tillräckligt konkret motivering för var och en av de berörda personerna (se dom av den 13 september 2018, Vnesheconombank/rådet, T-737/14, ej publicerad, EU:T:2018:543, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

56 Såsom det har erinrats om i punkterna 18 och 51 ovan framgår det nämligen av skäl 10 i beslut 2023/434 och av skäl 4 i förordning 2023/427 att 96 poster lades till i de omtvistade förteckningarna. I skäl 10 preciseras att förteckningarna omfattar ”enheter som direkt stöder Rysslands militärindustriella komplex i landets anfallskrig mot Ukraina, vilka åläggs strängare exportrestriktioner avseende varor och teknik med dubbla användningsområden samt varor och teknik som kan bidra till tekniska förstärkningar av Rysslands försvars- och säkerhetssektor”. Dessa restriktioner föreskrivs i artiklarna 3.7 och 3a.7 i nämnda beslut.

57 Med beaktande av det politiska sammanhang som rådde vid tidpunkten för antagandet av de aktuella restriktiva åtgärderna och vikten av att hindra de enheter som direkt stöder Ryska federationens militärindustriella komplex i dess anfallskrig mot Ukraina från att köpa varor med dubbla användningsområden eller de varor som anges i artikel 3a i beslut 2014/512 i ändrad lydelse och med hänsyn till syftet med dessa åtgärder, vilket är att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och främja en fredlig lösning på krisen, kan rådets val att vidta sådana åtgärder mot enheter inom telekommunikationssektorn lätt förstås mot bakgrund av det uttalade syftet med dessa åtgärder (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 september 2018, Almaz-Antey/rådet, T-515/15, ej publicerad, EU:T:2018:545, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

58 Av detta följer att sökanden, i samband med att rådet fastställde de ytterligare restriktioner som föreskrivs i artiklarna 3.7 och 3a.7 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse, kunde förstå att bolaget hade uppförts i de omtvistade förteckningarna på grund av att det betraktades som en enhet som

direkt stödde Rysslands militärindustriella komplex i anfallskriget mot Ukraina, med hänsyn till att bolaget var en av de största mobil- och teleoperatörerna i Ryssland och med hänsyn till det politiska sammanhanget då de angripna rättsakterna antogs.

59 Såsom rådet har gjort gällande i sina inlagor har det införts restriktioner mot sökanden avseende varor med dubbla användningsområden och vissa varor och viss teknik som kan bidra till att Ryssland tekniskt stärker sin försvars- och säkerhetssektor, för att förhindra bolaget från att förvärva dessa varor och, genom att använda dem, stödja Ryska federationens anfall mot Ukraina, antingen genom att tillhandahålla telekommunikationstjänster till den ryska armén eller genom att erbjuda telekommunikationstjänster till civila kunder i de områden i Ukraina som ockuperas av Ryska federationen.

60 På samma sätt kunde skälet till att dessa åtgärder förlängdes, genom rättsakterna om kvarstående, lätt förstås mot bakgrund av skälen 2 och 3 i dessa rättsakter och den inledande texten i bilaga IV, i vilka fördömandet av Ryska federationens anfallskrig mot Ukraina upprepas. På grund av att de olagliga åtgärderna fortgick var det lämpligt att upprätthålla de vidtagna åtgärderna och vidta ytterligare åtgärder.

61 Mot denna bakgrund konstaterar tribunalen att rådet inte har åsidosatt motiveringsskyldigheten och att talan således inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

2. Den första grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

a) Upptagande till prövning

62 Utan att uttryckligen framställa en invändning om rättegångshinder har rådet gjort gällande att den första grunden är föga strukturerad och att det kan ifrågasättas om den uppfyller kraven i artikel 76 d i rättegångsreglerna.

63 Tribunalen erinrar inledningsvis om att varje ansökan, enligt artikel 76 d i rättegångsreglerna, ska innehålla uppgifter om saken, de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter (dom av den 7 mars 2017, United Parcel Service/kommissionen, T-194/13, EU:T:2017:144, punkt 191).

64 Det ska även påpekas att det, för att en talan vid tribunalen ska kunna tas upp till prövning, bland annat krävs att de väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (dom av den 7 mars 2017, United Parcel Service/kommissionen, T-194/13, EU:T:2017:144, punkt 192).

65 Tribunalen konstaterar att de faktiska och rättsliga omständigheter som ligger till grund för sökandens argumentation är begripliga vid en genomläsning av ansökan. I ansökan redogörs nämligen för de rättsliga omständigheter som sökanden har åberopat och, förvisso på ett koncist sätt, men tillräckligt, för de faktiska omständigheter som sökanden grundar sig på, bland annat de som avser den omständigheten att sökanden aldrig informerades eller hördes angående huruvida

bolaget skulle föras upp i de omtvistade förteckningarna. På samma sätt har rådet i sina inlagor kunnat bemöta denna argumentation. Tribunalen har också kunnat identifiera sökandens argument. Av detta följer att talan kan tas upp till prövning såvitt avser den första grunden.

b) Prövning i sak

66 Sökanden har gjort gällande att rådet åsidosatte delgivningsskyldigheten och sökandens rätt att yttra sig. Sökanden har uppgett att bolaget inte underrättades om att det hade förts upp i de omtvistade förteckningarna och att rådet varken offentliggjorde ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* eller underrättade bolaget personligen om de angripna rättsakterna.

67 Sökanden har särskilt gjort gällande att rådet inte gav sökanden tillfälle att yttra sig och att framläggandet av bevisningen till stöd för att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna, vilket skedde först genom svaromålet, är rättsstridigt.

68 I inlagorna om justering av talan har sökanden tillagt att rådet inte heller i samband med antagandet av rättsakterna om kvarstående gav sökanden möjlighet att yttra sig över förlängningen av de restriktiva åtgärderna mot bolaget och att bevisningen inte kan beaktas vid prövningen av huruvida de angripna rättsakterna är välgrundade. I andra hand har sökanden, i den första inlagan om justering av talan, angett att bolaget – för det fall tribunalen skulle finna att rådet inte var skyldigt att underrätta sökanden, före antagandet av rättsakten från juli 2023, om dess avsikt att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna och att underrätta sökanden om de uppgifter som låg till grund för denna rättsakt – framställer en invändning om rättsstridighet avseende beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014, i enlighet med artikel 277 FEUF.

69 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

70 Tribunalen erinrar om att rätten att yttra sig i alla förfaranden, vilken föreskrivs i artikel 41.2 a i stadgan och ingår som en integrerad del av rätten till försvar, innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet, och innan ett beslut fattas som kan påverka vederbörandes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

71 När det gäller ett förfarande för att anta ett beslut om att föra upp en person i en förteckning i en bilaga till en rättsakt om restriktiva åtgärder innebär rätten till försvar att den behöriga unionsmyndigheten har en skyldighet att underrätta den berörda personen om de skäl och omständigheter som läggs personen till last och på vilka myndigheten avser att grunda sitt beslut. I samband med underrättelsen ska den behöriga unionsmyndigheten bereda personen i fråga tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt till känna beträffande de skäl som har åberopats mot vederbörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 111 och 112).

72 Artikel 52.1 i stadgan tillåter emellertid att utövandet av de rättigheter som anges i stadgan begränsas, förutsatt att den berörda begränsningen inte strider mot det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga, och att den, i enlighet med proportionalitetsprincipen, är nödvändig och faktiskt svarar mot de mål av allmänintresse som erkänns av unionen. Domstolen har upprepade gånger slagit fast att rätten till försvar kan vara föremål för begränsningar eller

undantag, bland annat när det gäller restriktiva åtgärder som antas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

73 Ett påstående om ett åsidosättande av rätten till försvar måste dessutom prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall, framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102 och där angiven rättspraxis).

74 Det ska vidare erinras om att unionsdomstolen gör åtskillnad mellan ett ursprungligt beslut att föra upp en person i de aktuella förteckningarna å ena sidan, och ett beslut att låta vederbörande kvarstå i dessa förteckningar å den andra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2015, Al-Chihabi/rådet, T-593/11, EU:T:2015:249, punkt 40).

75 Förevarande grund ska prövas mot bakgrund av dessa principer från rättspraxis.

1) De ursprungliga rättsakterna

76 För det första, vad beträffar sökandens argument att rådet borde ha underrättat bolaget personligen om de angripna rättsakterna, eftersom det i dessa rättsakter föreskrivs att det ska vidtas restriktiva åtgärder mot bolaget, ska det påpekas att en utebliven personlig underrättelse om de angripna rättsakterna – även om detta kan påverka den tidpunkt då talefristen började löpa – inte i sig motiverar att rättsakterna i fråga ska ogiltigförklaras. Sökanden har i detta sammanhang inte framfört något argument för att visa att avsaknaden av en personlig underrättelse om dessa rättsakter, i förevarande fall, utgjorde ett åsidosättande av dennes rättigheter som motiverar att rättsakterna ogiltigförklaras i den del de rör bolaget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

77 För det andra, vad gäller iakttagandet av rätten att yttra sig, framgår det av rättspraxis att rådet, när det antar ett första beslut om att ta upp en person eller en enhet i en förteckning över personer och enheter vilkas penningmedel ska frysas, inte är skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller enheten om skälen för detta beslut. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd, för att vara effektiv, måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart. Den berörda personen eller enheten har rätt att, på begäran till rådet, yttra sig över dessa omständigheter när väl rättsakten har antagits (dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

78 Ett sådant undantag från den grundläggande rätten att yttra sig under ett förfarande som föregår antagandet av restriktiva åtgärder är motiverat av hänsyn till behovet av att säkerställa att åtgärderna för frysning blir effektiva och, ytterst, med hänsyn till tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till unionens och dess medlemsstaters internationella förbindelser (se dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

79 Det ska dessutom erinras om att varken de relevanta bestämmelserna i de rättsakter genom vilka restriktiva åtgärder införs eller den allmänna principen om iakttagande av rätten till försvar ger berörda parter rätt till ett formellt muntligt hörande, eftersom det räcker att de har möjlighet att yttra sig skriftligen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

80 I förevarande fall ska det, såsom rådet har gjort gällande i sina inlagor och vid förhandlingen, påpekas att de ursprungliga rättsakterna skulle ha en överraskningseffekt för att säkerställa deras effektivitet och för att undvika att sökanden bland annat kunde erhålla exporttillstånd för de varor och den teknik som avses i artiklarna 3 och 3a i beslut 2014/512 i ändrad lydelse eller ingå avtal som gav upphov till tillämpning av ett av de undantag som föreskrivs i artikel 3b.1 i nämnda beslut. Rådet var således inte skyldigt att ge sökanden tillfälle att yttra sig innan bolaget för första gången fördes upp i förteckningen, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 79 ovan, vilket innebär att sökandens rätt att yttra sig inte har åsidosatts i detta hänseende.

81 För det tredje, vad gäller rådets underlåtenhet att underrätta sökanden om skälen för att anta de restriktiva åtgärderna mot bolaget innan de aktuella restriktiva åtgärderna antogs, framgår det av den rättspraxis som anges i punkt 77 ovan att rådet, eftersom de restriktioner som ålagts sökanden enligt de relevanta bestämmelserna i de ursprungliga rättsakterna i förhållande till bolaget utgör restriktiva åtgärder med individuell räckvidd, på begäran av sökanden, var skyldigt att ange skälen för att tillämpa dessa åtgärder gentemot sökanden omedelbart efter antagandet av nämnda rättsakter.

82 Tribunalen erinrar om att rätten till en effektiv domstolsprövning, som fastställs i artikel 47 i stadgan, kräver att den berörda personen har möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande vederbörande, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella beslutet (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

83 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att rådet, till följd av sökandens skrivelser av den 1 och den 17 mars 2023, genom skrivelse av den 31 mars 2023 svarade att samtliga uppgifter som motiverade att sökanden fördes upp i de omtvistade förteckningarna fanns i skäl 10 i beslut 2023/434 och i artiklarna 3 och 3b i beslut 2014/512 i ändrad lydelse samt i skäl 4 och artiklarna 2, 2a och 2b i förordning nr 833/2014 i ändrad lydelse.

84 Rådets skäl för att införa restriktiva åtgärder mot sökanden, vilket anges i de relevanta bestämmelserna i de ursprungliga rättsakterna, består således huvudsakligen i att sökanden är en enhet som direkt stöder Rysslands militärindustriella komplex.

85 Såsom framgår av punkt 58 ovan kunde sökanden således förstå skälen till att bolaget hade uppförts i de omtvistade förteckningarna, vilket gjorde det möjligt för sökanden att ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och att med kännedom om samtliga omständigheter avgöra om det fanns anledning att väcka talan vid behörig domstol, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 82 ovan.

2) Rättsakterna om kvarstående

86 När det gäller ett beslut om att bibehålla restriktiva åtgärder mot en person som redan omfattas av dessa åtgärder, är rådet skyldigt att underrätta denna person om de uppgifter som det har tillgång till och som ligger till grund för beslutet och att ge denna person tillfälle att på ett ändamålsenligt

sätt framföra sina synpunkter avseende de skäl som görs gällande mot vederbörande innan beslutet antas. Denna dubbla skyldighet vad gäller handläggningen ska fullgöras innan beslutet antas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 62 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 111–113 och där angiven rättspraxis).

87 Det ska emellertid påpekas att rådet, i samband med ett beslut om att bibehålla restriktiva åtgärder mot personer som redan omfattas av sådana åtgärder, ska iaktta dessa personers rätt att yttra sig innan beslut fattas om rådet åberopar nya uppgifter mot dessa personer. Detta gäller dock inte om beslutet att bibehålla åtgärderna fattas på samma grunder som motiverade det ursprungliga beslutet om att införa åtgärderna (dom av den 28 juli 2016, Tomana m.fl./rådet och kommissionen, C-330/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:601, punkt 67, och dom av den 7 juni 2023, Shakutin/rådet, T-141/21, ej publicerad, EU:T:2023:303, punkt 74).

88 Även om beslutet att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna, vilket har beslutats i rättsakterna om kvarstående, såsom i förevarande fall grundar sig på samma skäl som de som låg till grund för antagandet av de ursprungliga rättsakterna om införande av de aktuella restriktiva åtgärderna, är rådet således skyldigt att, vid den regelbundna översynen av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden, i förekommande fall underrätta sökanden om de nya uppgifter genom vilka rådet har uppdaterat informationen om inte bara sökandens personliga situation, utan även situationen i det aktuella tredjelandet, och att inhämta sökandens synpunkter på dessa uppgifter innan ett beslut om kvarstående antas (se dom av den 7 juni 2023, Shakutin/rådet, T-141/21, ej publicerad, EU:T:2023:303, punkt 76 och där angiven rättspraxis).

89 I förevarande fall skiljer sig skälen i rättsakterna om kvarstående emellertid inte från skälen i de ursprungliga rättsakterna, vilket innebär att rådet inte var skyldigt att låta sökanden yttra sig innan de antogs, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 86 ovan.

90 Sökandens argument att rådet felaktigt underlät att underrätta sökanden om de skäl som låg till grund för rättsakterna om kvarstående kan således inte godtas. På samma sätt ankom det, enligt den rättspraxis som nämnts ovan i punkterna 86 och 87, inte på rådet i förevarande fall att informera sökanden om sin avsikt att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna.

91 Det ska dessutom påpekas att rådet, genom skrivelse av den 24 juli 2023, besvarade sökandens begäran av den 13 juni 2023 om att rådet skulle stryka sökanden från de omtvistade förteckningarna. I denna skrivelse angav rådet att skälet till att sökanden uppfördes i nämnda förteckningar, det vill säga den omständigheten att sökanden direkt stödde det ryska militärindustriella komplexet i dess anfallskrig mot Ukraina, tydligt hade angetts i de relevanta bestämmelserna i rättsakterna om kvarstående och i skäl 10 i beslut 2023/434. Eftersom sökandens argument i huvudsak var en sammanfattning av de argument som anförts i ansökan i förevarande mål, hänvisade rådet sökanden till svaromålet. Vidare informerade rådet sökanden om att det hade beslutat att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna och att sökanden kunde inkomma med nya synpunkter fram till den 1 december 2023.

92 Vad gäller rättsakten från januari 2024 besvarade rådet genom skrivelse av den 30 januari 2024 sökandens skrivelse av den 6 december 2023 och underströk att de argument som framförts i skrivelsen av den 6 december 2023, av de skäl som rådet redogjort för i sitt yttrande över den första inlagan om justering av talan, saknade grund.

93 Rådet erinrade bland annat dels om att det förhållandet att det inte förfogade över någon separat bevisakt avseende sökanden inte innebar att rådet, vid den tidpunkt då sökanden fördes upp i de omtvistade förteckningarna, saknade kännedom om allmänt tillgängliga uppgifter om sökandens tidigare verksamhet och dess tidigare avtal med den ryska armén, dels om att de begärda handlingarna redan hade översänts till sökanden som bilaga till svaromålet i förevarande mål.

94 När det gäller sökandens argument, att rådet först i svaromålet överlämnade de handlingar som låg till grund för beslutet att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna, påpekar tribunalen att denna dokumentation, som delgavs den 10 juli 2024, inte utgör ”nya omständigheter” i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 87 ovan, eftersom beslutet att låta sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna grundade sig på samma skäl som de som låg till grund för det ursprungliga uppförandet i förteckningarna. Vidare överlämnades, när det gäller rättsakterna om kvarstående, denna dokumentation under alla omständigheter inom en rimlig tidsfrist, vilken var tillräcklig för att sökanden, under de särskilda omständigheterna i förevarande fall, skulle kunna göra gällande sin rätt till försvar.

95 Talan kan således inte bifallas såvitt avser någon del av den första grunden.

96 Vad gäller sökandens andrahandsinvändning om rättsstridighet avseende beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014, har sökanden gjort gällande att dessa rättsakter är rättsstridiga om de tolkas så, att rådet kan besluta att låta en person eller enhet kvarstå i de omtvistade förteckningarna, utan att först ha underrättat om skälen till ett sådant beslut eller sin avsikt att göra det. Såsom rådet har medgett följer det av artikel 41.2 a i stadgan att rätten att yttra sig ska iakttas i alla förfaranden som kan leda till en rättsakt som går någon emot, även när den tillämpliga lagstiftningen inte uttryckligen föreskriver en sådan formföreskrift (se dom av den 12 maj 2022, Boshab/rådet, C-242/21 P, ej publicerad, EU:C:2022:375, punkt 62 och där angiven rättspraxis). Såsom framgår av punkterna 87 och 90 ovan gäller rätten att yttra sig innan rådet antar rättsakter, som medför att restriktiva åtgärder ska fortsätta att gälla mot personer som redan omfattas av dessa åtgärder, emellertid inte när bibehållandet av åtgärderna grundar sig på samma skäl som de som låg till grund för antagandet av den ursprungliga rättsakten om införande av de aktuella restriktiva åtgärderna.

97 Av detta följer att sökandens rätt att yttra sig måste iakttas även om en sådan rätt inte uttryckligen föreskrivs i de angripna rättsakterna, varför denna invändning om rättsstridighet ska ogillas.

3. Den tredje grunden: Oriktig bedömning

98 Sökanden har gjort gällande att rådet inte har visat att det förelåg tillräckligt faktaunderlag för att uppföra sökanden i de omtvistade förteckningarna.

99 För det första har sökanden konstaterat att det av skäl 10 i beslut 2023/434 framgår att rådet grundade sig på presumtionen att sökanden direkt stödde Ryska federationens militärindustriella komplex i landets anfallskrig mot Ukraina. Sökanden har emellertid anfört att det ankommer på rådet att bevisa att bolaget stöder nämnda militärindustriella komplex. Dessutom är rådet, när det mottar en begäran om information, skyldigt att uppge alla omständigheter som ligger till grund för de antagna rättsakterna. Rådet har emellertid inte uppfyllt dessa skyldigheter.

100 Sökanden har nämligen bestritt att den är en enhet som ger direkt stöd till Ryska federationens militärindustriella komplex i landets krig mot Ukraina och har gjort gällande att rådet, trots sökandens upprepade uppmaningar, inte har anfört någon omständighet till stöd för detta påstående.

101 För det andra har sökanden, i repliken, som svar på de uppgifter som rådet lämnat i bilaga till svaromålet, preciserat att vissa tidningsartiklar var äldre än de angripna rättsakterna, och att rådet, om det förfogat över dessa artiklar, har underlåtit att uppfylla sin skyldighet att lägga fram den bevisning som den hade tillgång till. I motsatt fall, kan bevisningen inte utgöras av en motivering i efterhand.

102 För det tredje klargör inte den bevisning som bifogats svaromålet kriterierna för att uppföras i de omtvistade förteckningarna med avseende på sökanden och kan inte tillåtas på grund av att den ingetts för sent i samband med svaromålet och på grund av att den inte är tillförlitlig.

103 För det fjärde har sökanden bestritt att den bevisning som rådet lagt fram är tillräcklig för att styrka att sökanden ger direkt stöd till Ryska federationens militärindustriella komplex.

104 I detta sammanhang har sökanden först bestritt att tillhandahållandet av roamingtjänster i regionerna Cherson, Zaporizjzja, Donetsk, Luhansk och på Krim underlättar deras integration i Ryska federationen. De tidningsartiklar som rådet har översänt bevisar inte motsatsen.

105 Härefter har sökanden bestritt att bolaget tillhandahåller telekommunikationstjänster på Krim och att det säljer SIM-kort. Sökanden har även bestritt tillförlitligheten av de skärmdumpar av tidningsartiklar och webbsidor som rådet har lagt fram till stöd för detta påstående.

106 Vidare har sökanden bestritt att det skulle ha inrättat en infrastruktur i regionen Charkiv. I detta hänseende utgör de artikelutdrag som rådet har grundat sig på inte tillförlitlig bevisning.

107 Härutöver har sökanden bestritt rådets påstående att sökanden skulle ha ingått avtal med ryska militära myndigheter, vilket skulle visa att det finns ett nära samband med dessa myndigheter. Sökanden har i detta sammanhang gjort gällande dels att den webbplats som rådet har hänvisat till inte är en officiell webbplats innehållande en förteckning över de avtal som ingåtts av ryska staten, dels att de avtal som räknas upp i de handlingar som rådet har översänt hänför sig till tiden före invasionen av Ukraina och att deras syfte inte har något samband med militära operationer.

108 Sökanden har dessutom, som bilaga till den första inlagan om justering av talan, ingett en revisionsrapport och gjort gällande att denna rapport vederlägger rådets påstående att sökanden har en infrastruktur i regionen Charkiv. För övrigt anser sökanden dels att den omständigheten att denna rapport upprättades med avseende på förfarandet vid tribunalen inte påverkar dess tillförlitlighet, dels att rådets tolkning av rapporten är spekulativ. Sökanden anser däremot att rådets påståenden avseende denna infrastruktur endast grundar sig på bevisning från samma källa och är föga trovärdiga.

109 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt denna argumentation.

110 Tribunalen konstaterar att det visserligen är riktigt att rådet förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att från fall till fall fastställa huruvida de rättsliga kriterier som ligger till grund för de aktuella restriktiva åtgärderna är uppfyllda, men att unionsdomstolarna icke desto

mindre ska säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter (se, dom av den 3 juli 2014, National Iranian Tanker Company/rådet, T-565/12, EU:T:2014:608, punkterna 54 och 55 samt där angiven rättspraxis, och dom av den 26 oktober 2022, Ovsyannikov/rådet, T-714/20, ej publicerad, EU:T:2022:674, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

111 Vidare ska det erinras om att det, för att den domstolsprövning som garanteras genom artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska vara effektiv, bland annat krävs att unionsdomstolen försäkrar sig om att det beslut varigenom restriktiva åtgärder har antagits eller bibehållits, vilket är individuellt i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en kontroll av de faktiska omständigheter som har angetts i den redogörelse för skälen som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolsprövningen inte är begränsad till en abstrakt bedömning av huruvida de angivna skälen sannolikt är korrekta, utan avser huruvida dessa skäl, eller åtminstone ett skäl som i sig anses utgöra tillräckligt stöd för beslutet, är väl underbyggda (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119).

112 Bedömningen av huruvida skälen är väl underbyggda ska inte företas genom att bevisning och uppgifter granskas isolerat, utan genom att de granskas mot bakgrund av sitt sammanhang. Rådet har nämligen fullgjort sin bevisbörda om det vid unionsdomstolen redogör för en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som kan styrka en tillräckligt stark koppling mellan den person som är föremål för en restriktiv åtgärd och den regim eller den allmänna situation som ska bekämpas (dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 124).

113 Det är den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa att det saknas grund för skälen (se dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

114 Den prövning av lagenligheten i materiellt hänseende som det ankommer på tribunalen att göra ska, särskilt vad gäller tvister om restriktiva åtgärder, göras inte bara mot bakgrund av de omständigheter som anges i skälen i de omtvistade rättsakterna, utan även mot bakgrund av de uppgifter som rådet, vid ett eventuellt bestridande, har lagt fram inför tribunalen för att styrka de påstådda omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 april 2021, rådet/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punkt 64).

115 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva sökandens argument.

a) De ursprungliga rättsakterna

116 Vad gäller de ursprungliga rättsakterna ska det först fastställas huruvida de uppgifter som rådet åberopat i bilaga till sina inlagor kunde användas till stöd för att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna och, därefter, huruvida rådet gjorde en oriktig bedömning när det fann att sökanden direkt stödde det ryska militärindustriella komplexet.

117 Det ska inledningsvis preciseras att rådet har grundat sig på fyra påståenden, nämligen att sökanden tillhandahåller roamingtjänster i regionerna Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja, Cherson och på Krim, att sökanden tillhandahåller telekommunikationstjänster på Krim, att sökanden har en infrastruktur i regionen Charkiv och att sökanden har ingått avtal om tillhandahållande av telekommunikationstjänster med den ryska armén.

1) Huruvida rådet har möjlighet att hänvisa till bevisning som lagts fram i svaromålet

118 Vad gäller det skäl som rådet anförde till stöd för att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna, nämligen att sökanden direkt stöder Ryska federationens militärindustriella komplex, konstaterar tribunalen att rådet, på sökandens begäran, svarade sökanden att samtliga uppgifter som motiverade att bolaget fördes upp i förteckningarna fanns i de relevanta bestämmelserna i de ursprungliga rättsakterna. Rådet åberopade denna bevisning först i svaromålet. Det ska således fastställas huruvida rådet kunde hänvisa till denna.

119 Det framgår av rättspraxis att rådets underlåtenhet att underrätta en person om vilka uppgifter som lagts till grund för att föra upp personen i en förteckning över restriktiva åtgärder inte kan medföra en kränkning av denna persons rätt till försvar, när dessa uppgifter ingår i ett känt sammanhang, det vill säga när de är offentligt tillgängliga och följaktligen kan antas vara allmänt kända (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 april 2016, Central Bank of Iran/rådet, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punkt 37, och dom av den 25 mars 2015, Central Bank of Iran/rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, punkterna 85 och 97).

120 I förevarande fall kan det antas att det är allmänt känt att en av Ryska federationens största teleoperatörer, såsom sökanden, vilket sökanden inte har bestritt, under krigstid deltar i direkt stöd till nämnda lands militärindustriella komplex.

121 Sökanden har emellertid invänt mot att rådet, till stöd för påståendet att sökanden direkt stöder det ryska militärindustriella komplexet, har lagt fram flera bevis i en bilaga som bifogats svaromålet.

122 Det ska i detta hänseende påpekas att rådet inte var skyldigt att underrätta sökanden om den dokumentation som låg till grund för det ursprungliga beslutet att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna, eftersom de påstådda omständigheterna kunde antas vara allmänt kända, såsom anges i punkt 120 ovan. Rådet var således inte skyldigt att lägga fram dokumentation eller bevisning för dessa omständigheter (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 7 april 2016, Central Bank of Iran/rådet, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punkt 38, och dom av den 25 mars 2015, Central Bank of Iran/rådet, T-563/12, EU:T:2015:187, punkt 97).

123 Även om det i princip ankommer på rådet att i sina beslut visa att de omständigheter som ligger till grund för att föra upp en person i förteckningarna över restriktiva åtgärder är riktiga, är detta inte fallet när rådet åberopar omständigheter som är allmänt kända och vars riktighet en person som omfattas av restriktiva åtgärder kan bestrida vid tribunalen. I en sådan situation följer det av principen om parternas likställdhet i processen att rådet har rätt att till tribunalen inge handlingar, som är allmänt tillgängliga för allmänheten, i syfte att styrka riktigheten av en sådan allmänt känd omständighet som inte fastställts i det beslut som angripits vid tribunalen, och således göra det möjligt för tribunalen att pröva denna omständighet och dess riktighet på grundval av konkreta

uppgifter och att pröva sökandens bestridande (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 10 november 2011, LG Electronics/harmoniseringskontoret, C-88/11 P, ej publicerad, EU:C:2011:727, punkterna 27–29 och där angiven rättspraxis).

124 Såsom rådet har påpekat vid förhandlingen och i sina skriftliga inlagor var det nämligen inte ovetande om det allmänna sammanhanget eller den allmänt tillgängliga informationen som rörde de enheter som rådet beslutade att uppföra i de omtvistade förteckningarna, däribland sökanden. Även om rådet i förevarande fall inte hade upprättat någon bevisakt vid tidpunkten för antagandet av de ursprungliga rättsakterna, kunde det, vid ett eventuellt bestridande, hänvisa till allmänt tillgängliga uppgifter till stöd för sina påståenden om en omständighet som kunde presumeras vara allmänt känd.

2) Bedömningen av de faktiska omständigheterna

125 Tribunalen ska först pröva sökandens påståenden om att viss bevisning inte är tillförlitlig och därefter huruvida rådet gjorde en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna.

i) Huruvida den bevisning som åberopats är tillförlitlig

126 Vad gäller bevisningens trovärdighet, vilken delvis har bestritts av sökanden, ska det påpekas att unionsmyndigheternas bedömning, i avsaknad av undersökningsbefogenheter i tredjeländer, i praktiken måste baseras på offentligt tillgängliga informationskällor, rapporter, tidningsartiklar, rapporter från underrättelsetjänster eller andra liknande informationskällor (dom av den 14 mars 2018, Kim m.fl./rådet och kommissionen, T-533/15 och T-264/16, EU:T:2018:138, punkt 107, och dom av den 16 december 2020, Haswani/rådet, T-521/19, ej publicerad, EU:T:2020:608, punkt 142).

127 Det skulle i detta hänseende vara orimligt och oproportionerligt att kräva att rådet självt ska genomföra undersökningar på fältet avseende sanningshalten i de faktiska omständigheter som ett stort antal massmedier har redogjort för (dom av den 25 januari 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/rådet, T-255/15, ej publicerad, EU:T:2017:25, punkt 148, och dom av den 1 juni 2022, Prigozhin/rådet, T-723/20, ej publicerad, EU:T:2022:317, punkt 59).

128 Dessutom gäller principen om fri bevisvärdering för unionsdomstolens verksamhet, och det enda kriteriet för att bedöma värdet av den bevisning som lagts fram är dess trovärdighet. Vid prövningen av en handlings bevisvärde ska det bedömas om uppgifterna i handlingen är sannolika, varvid hänsyn ska tas till handlingens ursprung, omständigheterna kring dess tillkomst, till vem den är ställd och huruvida dess innehåll verkar rimligt och trovärdigt (se dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 114 och där angiven rättspraxis).

129 I förevarande fall har sökanden bestritt tillförlitligheten av vissa bevis som rådet har åberopat.

130 För det första, vad gäller tillhandahållandet av telekommunikationstjänster, bland annat roamingtjänster, på Krim, har sökanden gjort gällande att webbplatsen ”Fans de Megafon” och webbsidan ”Help-Desk Megafon”, vilka antyder att sökanden tillhandahåller internettjänster på Krim, inte är tillförlitliga med hänsyn till deras inofficiella källa. För det andra, vad gäller förekomsten av sökandens infrastruktur i regionen Charkiv, har sökanden bestritt bevisvärdet av artikeln, daterad den 25 april 2022, från Centre for Eastern Studies, en think tank (tankesmedja)

specialiserad på Central- och Östeuropa, samt av artikeln i online-tidningen *Ukrainska Pravda*, daterad den 24 april 2022, eftersom dessa publikationer inte innehåller några hänvisningar till deras källor och eftersom deras oberoende kan ifrågasättas. För det tredje, vad gäller kopplingen mellan sökanden och den ryska armén, har sökanden gjort gällande att utdragen från en webbsida som innehåller förteckningar över avtal om telekommunikationstjänster som ingåtts mellan sökanden och den ryska armén mellan åren 2013 och 2021 inte härrör från en officiell webbsida.

131 I enlighet med den rättspraxis som anges i punkterna 126–128 ovan kommer den bevisning som rådet har använt sig av emellertid från olika källor och består bland annat av tidningsartiklar, vilka alla är tillgängliga för allmänheten.

132 När det gäller artiklarna från webbsidorna ”Fans de Megafon” och ”Help-Desk Megafon” samt utdraget från den webbsida som innehåller förteckningen över de avtal som ingåtts mellan sökanden och den ryska armén, ska sökandens påståenden att dessa källor inte är trovärdiga, eftersom det inte rör sig om sidor från sökandens officiella webbplatser, underkännas i avsaknad av uppgifter som ifrågasätter tillförlitligheten av sådana källor.

133 På samma sätt, vad gäller artiklarna från Centre for Eastern Studies och tidningen *Ukrainska Pravda*, stöds inte sökandens argument, att dessa två artiklar, varav en påstås vara en återgivning av den andra, inte innehåller någon hänvisning till deras källor och att deras oberoende kan ifrågasättas, av konkreta uppgifter, utöver den revisionsrapport som upprättats på sökandens begäran, vilken emellertid har upprättats på grundval av uppgifter som sökanden själv har tillhandahållit. Vad närmare bestämt gäller Centre for Eastern Studies är detta ett oberoende forskningsinstitut med säte i en medlemsstat, nämligen i Warszawa (Polen), och det finns inget som ger anledning att ifrågasätta trovärdigheten av de artiklar som det publicerar. Sökandens påståenden gör det således inte möjligt att ifrågasätta tillförlitligheten av dessa uppgifter.

134 Sökanden har dessutom inte bestritt att den tillhandahåller roamingtjänster för sina kunder i regionerna Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja, Cherson och på Krim.

135 Mot denna bakgrund och med beaktande av att det inte finns några uppgifter i handlingarna i målet som kan påverka tillförlitligheten av de källor som rådet har använt sig av, ska de anses vara tillförlitliga och således ha ett visst bevisvärde, i den mening som avses i den rättspraxis som det erinrats om i punkt 128 ovan.

ii) Huruvida den bevisning som rådet lagt fram är relevant och tillräcklig

136 När det gäller sökandens argument att den bevisning som rådet lagt fram inte gör det möjligt att styrka rådets påståenden, vilka det redogjorts för i punkterna 103–107 ovan, ska det prövas huruvida denna bevisning gör det möjligt att fastställa att sökanden direkt stöder det ryska militärindustriella komplexet.

137 För det första, vad gäller de roamingtjänster som erbjuds i regionerna Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja, Cherson och Krim, har sökanden bestritt att tillhandahållandet av dessa tjänster utgör ett bevis för sökandens påstådda stöd till det ryska militärindustriella komplexet. Sökanden har emellertid inte bestritt att den tillhandahåller nämnda tjänster i dessa regioner.

138 Såsom rådet har understrukit kan tillhandahållandet av roamingtjänster, i det sammanhang i vilket denna bevisning ska bedömas, det vill säga Rysslands pågående anfallskrig mot Ukraina, underlätta och befästa dessa regioners ”integration” i Ryska federationen. Det är riktigt att tillhandahållandet av roamingtjänster inte i sig medför några problem i ett annat sammanhang. Att sökanden, på grundval av ett samarbete med en ”lokal operatör”, tillhandahåller sina kunder dessa tjänster underlättar emellertid deras verksamhet i de regioner i Ukraina som står under rysk kontroll, eftersom de kan fortsätta att använda sina ryska SIM-kort i de ockuperade områdena och ringa, skicka sms och koppla upp sig på internet under sin vistelse i dessa regioner utan att behöva något abonnemang hos en lokal mobiloperatör. Tillhandahållandet underlättar således de ryska användarnas kommunikation mellan Ryssland och de ockuperade områdena i Ukraina. Dessa slutsatser stöds av den omständigheten att sökanden började tillhandahålla nämnda tjänster först efter det att det militära angreppet mot Ukraina hade inletts.

139 Av detta följer att rådet gjorde en riktig bedömning när det fann att tillhandahållandet av roamingtjänster, med hänsyn till den politiska och militära utvecklingen i de aktuella regionerna och mot bakgrund av det pågående kriget, ytterligare kunde äventyra Ukrainas territoriella integritet och följaktligen utgjorde ett indicium som bekräftade att sökanden stöder Rysslands militärindustriella komplex.

140 För det andra, vad gäller tillhandahållandet av telekommunikationstjänster på Krim, vilket sökanden har bestritt, ska det påpekas att rådet har företett en artikel från webbsidan ”Fans de Megafon” och webbsidan ”Help-Desk Megafon”. Av samma skäl som angetts i punkterna 138 och 139 ovan bidrar tillhandahållandet av dessa tjänster i än högre grad till att stödja det ryska militärindustriella komplexet. Även om det skulle anses att sökanden inte tillhandahåller sådana tjänster på Krim, har det under alla omständigheter inte bestritts att bolaget tillhandahåller roamingtjänster där.

141 För det tredje ska det påpekas att det i de artiklar som publicerats av Centre for Eastern Studies och tidningen *Ukrainska Pravda*, vilka ingetts av rådet, hänvisas till förekomsten av sökandens infrastruktur i regionen Charkiv.

142 För det fjärde, vad gäller de avtal som ingåtts mellan den ryska armén och sökanden mellan åren 2013 och 2021, har sökanden gjort gällande dels att dessa avtal ingicks före invasionen av Ukraina, dels att det inte är troligt att de aktuella tjänsterna används vid militära operationer.

143 Rådet har i detta hänseende lagt fram utdrag från webbsidan ”ClearSpending”, där nämnda avtal anges med löptiden för vart och ett av dem. Även om den bevisning som rådet har lagt fram visar att sökanden och den ryska armén ingick avtal mellan åren 2013 och 2021, vittnar dessa avtal om att det finns ett långvarigt band mellan sökanden och nämnda armé. Och även om det saknas bevis för att dessa avtal eventuellt har fortsatt att ingås, konstaterar tribunalen att avtalsförhållandet på nästan ett decennium mellan sökanden och den ryska armén utgör stöd för argumentet att sökanden, efter Rysslands angrepp mot Ukraina, är en enhet som direkt stöder Ryska federationens militärindustriella komplex.

144 Mot bakgrund av dessa överväganden finner tribunalen att de uppgifter som rådet har lagt fram utgör en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som bekräftar att sökanden direkt stöder det ryska militärindustriella komplexet. Rådet har således inte gjort någon oriktig bedömning.

b) Rättsakterna om kvarstående

145 För det första konstaterar tribunalen, vad gäller rättsakterna om kvarstående, att rådet, såsom har påpekats i punkt 124 ovan, kan åberopa den bevisning som det ingett under förfarandet vid tribunalen som en bilaga till svaromålet, för att bemöta sökandens invändningar, för att styrka riktigheten av en omständighet som kan presumeras vara allmänt känd.

146 Det ska för övrigt, när det gäller rättsakterna om kvarstående, påpekas att rådet under alla omständigheter bland annat skickade en skrivelse till sökanden den 24 juli 2023, i vilken sökanden informerades om förlängningen av de angripna rättsakterna med avseende på sökanden, varvid rådet uttryckligen hänvisade till de uppgifter som bifogats svaromålet som ingavs den 28 juni 2023. Rådet kan därför grunda sig på dessa omständigheter för att styrka att de omständigheter som gjorts gällande mot sökanden är välgrundade.

147 För det andra grundar sig rådets påståenden, av samma skäl som de som anges i punkterna 129–144 ovan, på tillförlitlig och relevant bevisning.

148 Tribunalen konstaterar följaktligen att rådet har lagt fram en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som visar att sökanden uppfyllde det aktuella kriteriet för att föras upp i förteckningarna.

149 För det tredje, vad gäller det allmänna sammanhang som hänger samman med situationen i Ukraina, konstaterar tribunalen att det fortfarande förelåg en allvarlig situation i Ukraina vid tidpunkten för antagandet av rättsakterna om kvarstående och att det mål som eftersträvades med de ursprungliga rättsakterna, nämligen att utöva påtryckningar på den ryska regeringen för att denna skulle upphöra med sina handlingar och sin politik som destabiliserar Ukraina, fortfarande var aktuellt.

150 För det fjärde, vad gäller den revisionsrapport som sökanden ingav som bilaga till den första inlagan om justering av talan i syfte att visa att sökanden inte har någon infrastruktur i regionen Charkiv, ska det påpekas att denna handling, mot bakgrund av den rättspraxis som anges i punkt 128 ovan, har ett lågt bevisvärde. Dels blev denna rapport nämligen upprättad på begäran av sökanden för att inges i förevarande mål, dels anges det i rapporten att revisorn inte kunnat finna att sökanden hade några registrerade tillgångar i bland annat regionen Charkiv, men detta innebar inte nödvändigtvis att sökanden inte förfogade över någon infrastruktur i denna region. Det anges dessutom i denna rapport att den upprättades på grundval av de förfaranden som överenskommits med sökanden och att det inte kunde garanteras att resultaten hade kunnat bli annorlunda om ytterligare förfaranden hade genomförts.

151 Mot denna bakgrund finner tribunalen att rådet inte gjorde någon oriktig bedömning när det fann att sökanden var en enhet som direkt stödde det ryska militärindustriella komplexet och följaktligen lät sökanden kvarstå i de omtvistade förteckningarna.

152 Av det ovanstående följer att talan inte kan vinna bifall på någon del av den tredje grunden.

4. Den fjärde grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen och kränkning av sökandens näringsfrihet och anseende

153 Sökanden har gjort gällande att de angripna rättsakterna kränker bolagets näringsfrihet, som är stadfäst i artikel 16 i stadgan, och dess anseende. Sökanden kan nämligen inte omfattas av något undantag och huvuddelen av dess verksamhet hindras. Sökanden har även angett att uppförandet av bolaget i de omtvistade förteckningarna inte kan anses vara en nödvändig och lämplig åtgärd för att uppnå ändamålet att bekämpa Ryska federationens destabiliserande åtgärder i Ukraina.

154 Dessutom har sökanden tillagt att de andra stora ryska teleoperatörerna inte har varit föremål för några restriktiva åtgärder. Vidare har sökanden angett att tillgång till internet betraktas som en mänsklig rättighet och att begränsningar av denna tillgång kan påverka användarnas rätt till yttrandefrihet, privatliv och utbildning.

155 Rådet och kommissionen har bestritt dessa argument.

156 Det ska erinras om att proportionalitetsprincipen, som ingår bland de allmänna unionsrättsliga principerna och som stadgas i artikel 5.4 FEU, innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 190 och där angiven rättspraxis).

157 I förevarande fall begränsas sökandens näringsfrihet och skyddet av dess anseende påverkas i viss mån av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden.

158 Även om iakttagandet av de grundläggande rättigheterna utgör ett villkor för att unionens rättsakter ska vara lagenliga, följer det av fast rättspraxis att de grundläggande rättigheter som sökanden har åberopat, det vill säga näringsfriheten och rätten till skydd för sitt anseende, inte åtnjuter ett absolut skydd i unionsrätten. Dessa rättigheter kan följaktligen inskränkas under förutsättning att inskränkningarna faktiskt tillgodoser de mål av allmänintressen som unionen eftersträvar och att de, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och oacceptabelt ingrepp som påverkar själva kärnan i de garanterade rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 193 och där angiven rättspraxis).

159 För att en inskränkning av de ifrågavarande grundläggande rättigheterna ska vara förenlig med unionsrätten måste den vara föreskriven i lag, vara förenlig med det väsentliga innehållet i nämnda frihet, eftersträva ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen och inte vara oproportionerlig (se dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 194 och där angiven rättspraxis).

160 Tribunalen konstaterar att dessa fyra villkor är uppfyllda i förevarande fall.

161 För det första, är de restriktiva åtgärderna i fråga ”föreskrivna i lag”, eftersom de fastställs i rättsakter som har allmän giltighet och en tydlig rättslig grund i unionsrätten samt är tillräckligt förutsebara.

162 För det andra ska de angripna rättsakterna tillämpas i sex månader och ses över kontinuerligt. Eftersom dessa åtgärder är tillfälliga och reversibla ska de inte anses kränka det väsentliga innehållet i de åberopade friheterna.

163 För det tredje svarar de mot ett mål av allmänintresse som är grundläggande för det internationella samfundet, nämligen att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 147, och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 198).

164 För det fjärde, vad gäller frågan huruvida de restriktiva åtgärderna är ändamålsenliga, kan det konstateras att dessa åtgärder, med beaktande av att de mål av allmänintresse som avses i punkt 163 ovan är av sådan grundläggande betydelse för det internationella samfundet, som sådana inte kan anses vara olämpliga. Vad vidare gäller frågan huruvida dessa åtgärder är nödvändiga, ska det påpekas att de angripna rättsakterna innehåller ett förbud vad gäller vissa varor, nämligen varor och teknik med dubbla användningsområden och de varor och tekniker som nämns i artikel 3a.7 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse, och att detta förbud endast avser europeiska aktörer. Andra mindre ingripande åtgärder, såsom ett system med förhandstillstånd, gör det inte möjligt att uppnå det eftersträvade målet på ett lika effektivt sätt.

165 De angripna rättsakterna avser nämligen inte alla varor, utan endast varor och teknik med dubbla användningsområden samt de varor och den teknik som avses i artikel 3a.7 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse, och föreskriver en möjlighet att bevilja undantag från de restriktiva åtgärder som tillämpas. I synnerhet föreskrivs i artikel 3b.1 i beslut 2014/512 i ändrad lydelse undantag från de aktuella restriktiva åtgärderna för enheter som har uppförts i de omtvistade förteckningarna, såsom sökanden. Närmare bestämt får de nationella behöriga myndigheterna i två fall tillåta försäljning, leverans, överföring eller export av varor och teknik med dubbla användningsområden, även om de har rimliga skäl att anta att slutanvändaren kan vara en enhet som förtecknas i bilaga IV, nämligen dels om dessa varor eller denna teknik eller det därmed sammanhörande tekniska eller ekonomiska biståndet krävs för brådskande förebyggande eller lindring av en händelse som sannolikt kommer att få allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön, dels när dessa varor eller denna teknik eller det därmed sammanhörande tekniska eller ekonomiska biståndet ingår i fullgörandet av avtal som ingåtts före den 26 februari 2022, eller biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av sådana avtal, förutsatt att tillstånd begärs före den 1 maj 2022.

166 För det femte visar en avvägning mellan de intressen som står på spel att de nackdelar som följer av exportrestriktioner för varor och teknik med dubbla användningsområden inte är orimliga i förhållande till de eftersträvade målen. Betydelsen av de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna, vilka ingår i det vidare målet att bevara freden och den internationella säkerheten, i enlighet med de mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU, väger tyngre än negativa konsekvenser, även betydande sådana, för vissa aktörer. Sökanden har således inte visat att de angripna rättsakterna på ett oproportionerligt sätt har skadat bolagets näringsfrihet och dess anseende.

167 Dessutom ska det påpekas att de argument sökanden har anfört i repliken – dels att de andra stora ryska teleoperatörerna inte har varit föremål för några restriktiva åtgärder, dels att de restriktiva åtgärderna mot sökanden kan påverka dess användares rätt till yttrandefrihet, privatliv och utbildning – inte har styrkts.

168 Under alla omständigheter ska det, vad gäller sökandens argument att de andra stora ryska teleoperatörerna inte har varit föremål för några restriktiva åtgärder, påpekas att ett sådant argument – även om det antas att rådet har underlåtit att vidta restriktiva åtgärder mot vissa personer eller enheter inom telekommunikationssektorn i Ryska federationen som befinner sig i en situation som är jämförbar med sökandens – inte kan godtas. Likabehandlingsprincipen, icke-diskrimineringsprincipen och principen om god förvaltning ska nämligen tillämpas på ett sätt som är förenligt med legalitetsprincipen (se dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 59 och där angiven rättspraxis, och dom av den 3 maj 2016, Post Bank Iran/rådet, T-68/14, ej publicerad, EU:T:2016:263, punkt 135).

169 När det gäller argumentet att de restriktiva åtgärderna mot sökanden kan påverka bolagets användares rätt till yttrandefrihet, privatliv och utbildning, ska det påpekas att sökanden inte har anfört några särskilda argument till stöd för detta och bland annat inte har förklarat på vilket sätt tillämpningen av det strikta systemet för export av varor och teknik med dubbla användningsområden skulle kunna påverka dessa rättigheter.

170 Mot bakgrund av dessa överväganden kan talan inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden och ska följaktligen ogillas i sin helhet.

V. Rättegångskostnader

171 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

172 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

173 Sökanden har i förevarande fall tappat målet och ska därför ersätta rättegångskostnaderna. Vidare ska kommissionen bära sina rättegångskostnader i egenskap av intervenerande institution.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning),

följande:

1) Talan ogillas.

2) Megafon OAO ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 januari 2025.

Underskrifter