ARREST VAN HET GERECHT (Grote kamer)

2 oktober 2024*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren – Verbod voor advocaten om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen aan de Russische regering en aan in Rusland gevestigde entiteiten – Fundamentele taak van advocaten in een democratische samenleving – Recht van advocaten om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen – Recht op advies door een advocaat – Artikelen 7 en 47 en artikel 52, lid 2, van het Handvest van de grondrechten – Onafhankelijkheid van de advocaat – Rechtsstaat – Evenredigheid – Rechtszekerheid”

In zaak T-797/22,

Nederlandse Orde van Advocaten bij de Balie te Brussel, gevestigd te Brussel (België), en de andere verzoekende partijen wier namen zijn opgenomen in de bijlage[1], vertegenwoordigd door P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck en A. Guillerme, advocaten,

verzoekers,

ondersteund door

Bundesrechtsanwaltskammer, gevestigd te Berlijn (Duitsland), vertegenwoordigd door J.-P. Buyle, D. Van Gerven en N. Azizollahoff, advocaten,

en door

Ordre des avocats de Genève, gevestigd te Genève (Zwitserland), vertegenwoordigd door F. Zimeray, advocaat,

interveniënten,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door V. Piessevaux en S. Lejeune als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

* Procestaal: Frans.

[1] De lijst met de overige verzoekende partijen is enkel bij de aan partijen betekende versie gevoegd.

Republiek Estland, vertegenwoordigd door M. Kriisa als gemachtigde,

door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea en C. Georgieva als gemachtigden,

en door

Hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, vertegenwoordigd door F. Hoffmeister, L. Havas en M. Almeida Veiga als gemachtigden,

interveniënten,

wijst

HET GERECHT (Grote kamer),

samengesteld als volgt: M. van der Woude, president, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (rapporteur), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis en I. Gâlea, rechters,

griffier: V. Di Bucci,

gezien de stukken, met name:

– het op 26 december 2022 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschrift,

– de memories in interventie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 mei, 12 mei, 22 juni, 25 juli en 21 augustus 2023 door respectievelijk de Commissie, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, de Republiek Estland, de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève,

– de op 5 mei 2023 ter griffie van het Gerecht neergelegde memorie tot aanpassing van het verzoekschrift,

– de schriftelijke vraag van het Gerecht aan verzoekers en het op 27 februari 2024 ter griffie van het Gerecht ingediende antwoord op deze vraag,

na de gemeenschappelijke terechtzitting op 12 maart 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met hun beroep krachtens artikel 263 VWEU verzoeken verzoekers, de Nederlandse Orde van Advocaten bij de Balie te Brussel en de andere natuurlijke en rechtspersonen wier namen zijn opgenomen in de bijlage, om nietigverklaring van, ten eerste, artikel 1, punt 12, van verordening (EU) 2022/1904 van de Raad van 6 oktober 2022 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 2022, L 259 I, blz. 3), voor zover daarbij artikel 5 quindecies, leden 2 en 4 tot en met 12, van 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) wordt vervangen en gewijzigd met betrekking tot diensten op het gebied van juridisch advies, ten tweede, artikel 1, punt 13, van verordening (EU) 2022/2474 van de Raad van 16 december 2022 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (PB 2022, L 322 I, blz. 1), voor zover daarbij artikel 5 quindecies, leden 2 en 4 tot en met 12, van verordening nr. 833/2014 wordt vervangen en gewijzigd met betrekking tot diensten op het gebied van juridisch advies, en, ten derde, artikel 1, punt 13, van verordening (EU) 2023/427 van de Raad van 25 februari 2023 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (PB 2023, L 59 I, blz. 6), voor zover daarbij artikel 12 ter, lid 2 bis, is ingevoegd in verordening nr. 833/2014 met betrekking tot diensten op het gebied van juridisch advies.

I. Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekers zijn ordes van advocaten en Belgische advocaten.

3 In maart 2014 heeft de Russische Federatie de autonome republiek Krim en de stad Sebastopol (Oekraïne) illegaal geannexeerd en sindsdien voert zij onafgebroken destabiliserende acties uit in het oosten van Oekraïne. In reactie hierop heeft de Europese Unie beperkende maatregelen ingevoerd in verband met de acties van de Russische Federatie die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, alsmede beperkende maatregelen in verband met de illegale annexatie van de autonome republiek Krim en de stad Sebastopol door de Russische Federatie.

4 Op 17 maart 2014 zijn aldus besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16) en verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6) vastgesteld.

5 Vervolgens is 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) vastgesteld om gerichte beperkende maatregelen in te voeren op het gebied van toegang tot kapitaalmarkten, defensie, goederen voor tweeërlei gebruik en gevoelige technologieën, ook in de energiesector. Omdat de Raad van de Europese Unie van opvatting was dat die maatregelen binnen de werkingssfeer van het VWEU vielen en dat voor de uitvoering daarvan derhalve regelgeving op het niveau van de Unie noodzakelijk was, heeft die instelling verordening nr. 833/2014 vastgesteld, die nadere bepalingen bevat om zowel op het niveau van de Unie als in de lidstaten uitvoering te geven aan de voorschriften van besluit 2014/512.

6 Op 15 februari 2022 heeft de Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Doema van de federale vergadering van de Russische Federatie) gestemd voor een resolutie waarin de president van de Russische Federatie werd verzocht de door separatisten opgeëiste delen van Oost-Oekraïne als onafhankelijke staten te erkennen. Op 21 februari 2022 heeft de president van de Russische Federatie een besluit ondertekend waarbij de onafhankelijkheid en de soevereiniteit van de zelfverklaarde „Volksrepubliek Donetsk" en de „Volksrepubliek Loehansk" worden erkend, en de inzet van Russische strijdkrachten in deze gebieden werd bevolen. Op

24 februari 2022 heeft de president van de Russische Federatie een militaire operatie in Oekraïne aangekondigd, en op dezelfde dag hebben Russische strijdkrachten Oekraïne op verschillende plaatsen in het land aangevallen.

7 Op diezelfde datum heeft de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid een verklaring gepubliceerd namens de Unie waarin hij de „niet-uitgelokte invasie" van de strijdkrachten van de Russische Federatie in Oekraïne veroordeelt en aangeeft dat de reactie van de Unie zowel sectorale als individuele beperkende maatregelen zou omvatten. In de conclusies die de Europese Raad tijdens zijn buitengewone vergadering op diezelfde dag heeft goedgekeurd, heeft het deze „niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde agressie" in de krachtigste bewoordingen veroordeeld. Volgens de Europese Raad vormen de onwettige militaire acties van de Russische Federatie, waarvoor zij ter verantwoording zal worden geroepen, een flagrante schending van het internationale recht en van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en ondermijnen zij de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit.

8 In zijn conclusies van 23 en 24 juni 2022 heeft de Europese Raad verklaard dat er zal worden voortgewerkt aan „sancties", onder meer om de uitvoering ervan te versterken en omzeiling te voorkomen.

9 Op 21 september 2022 besloot de Russische Federatie haar agressie tegen Oekraïne verder op te voeren door in de thans door Rusland bezette delen van de regio's Donetsk, Kherson, Loehansk en Zaporizja onwettige „referenda" te houden, door een mobilisatie in Rusland aan te kondigen, en door nieuwe dreigementen met het gebruik van massavernietigingswapens. Na afloop van die „referenda" heeft de president van de Russische Federatie de annexering door Rusland van de Oekraïense regio's Donetsk, Loehansk, Zaporizja en Kherson officieel gemaakt.

10 Op 30 september 2022 hebben de leden van de Europese Raad een verklaring aangenomen waarbij de illegale annexering door Rusland van de Oekraïense regio's Donetsk, Loehansk, Zaporizja en Kherson werd veroordeeld en waarbij werd verklaard dat Rusland de mondiale veiligheid in gevaar bracht. De leden van de Europese Raad verklaarden dat zij hun beperkende maatregelen in antwoord op de illegale acties van Rusland zouden versterken en de druk op Rusland zouden opvoeren om een einde te maken aan zijn aanvalsoorlog.

11 Op 6 oktober 2022 heeft de Raad besluit (GBVB) 2022/1909 tot wijziging van besluit 2014/512 (PB 2022, L 259 I, blz. 122) vastgesteld. Op dezelfde dag heeft de Raad op grond van artikel 215 VWEU verordening 2022/1904 vastgesteld.

12 Overweging 19 van verordening 2022/1904 omschrijft de diensten op het gebied van juridisch advies die op grond van die verordening verboden zijn als volgt:

„[…] besluit (GBVB) 2022/1909 [breidt] het bestaande verbod op het verlenen van bepaalde diensten aan de Russische Federatie uit door een verbod in te stellen op het verlenen van architectuur- en ingenieursdiensten, alsook van IT-adviesdiensten en van diensten op het gebied van juridisch advies. […] ‚Diensten op het gebied van juridisch advies' omvatten het verstrekken van juridisch advies aan cliënten in niet-contentieuze aangelegenheden, waaronder handelstransacties, die betrekking hebben op de toepassing of interpretatie van het recht; deelname met of namens cliënten aan handelstransacties, onderhandelingen en andere contacten met derden, en voorbereiding, uitvoering en verificatie van juridische documenten. Onder ‚diensten op het gebied van juridisch advies' wordt niet verstaan vertegenwoordiging, advies, voorbereiding van documenten of verificatie van documenten in het kader van juridische

vertegenwoordiging, met name in zaken of procedures voor administratieve instanties, rechtbanken of andere naar behoren opgerichte officiële gerechtshoven, of in arbitrage- of bemiddelingsprocedures."

13 Artikel 1, punt 12, van verordening 2022/1904 heeft in verordening nr. 833/2014 een nieuw artikel 5 quindecies ingevoerd dat het oude vervangt en met name voorziet in het volgende verbod om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen (hierna: „litigieus verbod"):

„2. Het is verboden direct of indirect architectuur- en ingenieursdiensten, diensten op het gebied van juridisch advies en IT-adviesdiensten te verlenen aan:

a) de regering van Rusland, of

b) in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen.

[…]

4. Lid 2 is niet van toepassing op het verlenen van diensten die strikt noodzakelijk zijn voor de beëindiging, uiterlijk op 8 januari 2023, van contracten die niet in overeenstemming zijn met dit artikel en die zijn gesloten vóór 7 oktober 2022, of van aanvullende contracten die nodig zijn voor de uitvoering van zulke contracten.

5. De leden 1 en 2 zijn niet van toepassing op het verlenen van diensten die strikt noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het recht van verdediging in gerechtelijke procedures en het recht op een effectief rechtsmiddel.

6. De leden 1 en 2 zijn niet van toepassing op het verlenen van diensten die strikt noodzakelijk zijn om in een lidstaat de toegang tot gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedures te waarborgen, of voor de erkenning of uitvoering van een rechterlijke beslissing of een arbitraal vonnis dat is uitgesproken in een lidstaat, op voorwaarde dat het verlenen van dergelijke diensten in overeenstemming is met de doelstellingen van deze verordening en van verordening […] nr. 269/2014 van de Raad.

7. De leden 1 en 2 zijn niet van toepassing op het verlenen van diensten die uitsluitend bestemd zijn voor gebruik door in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen die eigendom zijn van of onder uitsluitende of gezamenlijke zeggenschap staan van een rechtspersoon die, een entiteit die of een lichaam dat is erkend of opgericht volgens het recht van een lidstaat, van een land dat lid is van de Europese Economische Ruimte, van Zwitserland of van een in bijlage VIII vermeld partnerland.

8. Lid 2 is niet van toepassing op het verlenen van diensten die noodzakelijk zijn voor noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid, 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 de respons op natuurrampen.

9. Lid 2 is niet van toepassing op het verlenen van diensten die noodzakelijk zijn voor software-updates voor niet-militair gebruik of voor een niet-militaire eindgebruiker die zijn toegestaan door door artikel 2, lid 3, onder d), en door artikel 2 bis, lid 3, onder d), met betrekking tot de in bijlage VII opgenomen goederen.

10. In afwijking van de leden 1 en 2 kunnen de bevoegde autoriteiten, op door hen passend geachte voorwaarden, vergunning verlenen voor de daarin genoemde diensten, nadat zij hebben vastgesteld dat dat noodzakelijk is voor:

a) humanitaire doeleinden, zoals het verlenen van bijstand of het faciliteren van de verlening van bijstand, met inbegrip van medische benodigdheden, levensmiddelen, of de overbrenging van humanitaire hulpverleners en gerelateerde hulp, of voor evacuaties;

b) activiteiten van het maatschappelijk middenveld die de democratie, de mensenrechten of de rechtsstaat in Rusland rechtstreeks bevorderen, of

c) het functioneren van de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van de Unie, de lidstaten of partnerlanden in Rusland, waaronder delegaties, ambassades en missies, of internationale organisaties in Rusland die bescherming genieten overeenkomstig het internationaal recht.

11. In afwijking van de leden 1 en 2 kunnen de bevoegde autoriteiten, op door hen passend geachte voorwaarden, vergunning verlenen voor de daarin genoemde diensten, nadat zij hebben vastgesteld dat dat noodzakelijk is voor:

a) het waarborgen van de kritieke energievoorziening binnen de Unie en de aankoop, invoer of het vervoer in de Unie van titanium, aluminium, koper, nikkel, palladium en ijzererts;

b) het waarborgen van de ononderbroken werking van infrastructuur, hardware en software die van essentieel belang zijn voor de gezondheid en veiligheid van de mens of de veiligheid van het milieu;

c) de totstandbrenging, de exploitatie, het onderhoud, de levering en opwerking van splijtstof en de veiligheid van civiele nucleaire vermogens, en de voortzetting van het ontwerp, de bouw en de inbedrijfstelling die nodig zijn voor de afwerking van civiele nucleaire installaties, de levering van precursormateriaal voor de productie van medische radio-isotopen en soortgelijke medische toepassingen, of kritieke technologie voor de monitoring van de omgevingsstraling en voor civiele nucleaire samenwerking, met name op het gebied van onderzoek en ontwikkeling; of

d) het verlenen van elektronische-communicatiediensten door telecommunicatie-exploitanten uit de Unie die nodig zijn voor de werking, het onderhoud, de beveiliging, met inbegrip van cyberbeveiliging, van elektronische-communicatiediensten in Rusland, in Oekraïne, in de Unie, tussen Rusland en de Unie, en tussen Oekraïne en de Unie, en voor datacentrumdiensten in de Unie.

12. De betrokken lidstaat stelt de andere lidstaten en de Commissie in kennis van elke uit hoofde van de leden 10 en 11 verleende vergunning, binnen twee weken na het verlenen van de vergunning.”

14 Op 16 december 2022 heeft de Raad besluit (GBVB) 2022/2478 tot wijziging van besluit 2014/512 (PB 2022, L 322 I, blz. 614) en, op grond van artikel 215 VWEU, verordening 2022/2474 vastgesteld.

15 Artikel 1, punt 13, van verordening 2022/2474 heeft met betrekking tot het verbod op het verlenen van diensten op het gebied van juridisch advies louter formele wijzigingen aangebracht in artikel 5 quindecies van verordening nr. 833/2014. Artikel 5 quindecies, lid 10, van verordening nr. 833/2014 heeft aldus de oude leden 10 en 11 van dat artikel samengevoegd zonder de normatieve inhoud van die leden te wijzigen.

16 Op 25 februari 2023 heeft de Raad besluit (GBVB) 2023/434 tot wijziging van besluit 2014/512 (PB 2023, L 59 I, blz. 593) en, op grond van artikel 215 VWEU, verordening 2023/427 vastgesteld.

17 Verordening 2023/427 heeft de bewoordingen van artikel 5 quindecies van verordening nr. 833/2014 niet gewijzigd. Bij artikel 1, punt 13, van verordening 2023/427 is evenwel een nieuwe afwijking van het litigieuze verbod ingevoerd door middel van een nieuw lid 2 bis, dat is ingevoegd in artikel 12 ter van verordening nr. 833/2014 en luidt als volgt:

„2 bis. In afwijking van artikel 5 quindecies [van verordening nr. 833/2014] kunnen de bevoegde autoriteiten tot en met 31 december 2023 toestemming verlenen voor de voortzetting van de verlening van in dat artikel vermelde diensten, indien die dienstverlening noodzakelijk is voor de afstoting of liquidatie van bedrijfsactiviteiten in Rusland, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) de betrokken diensten worden verleend aan en uitsluitend ten behoeve van de rechtspersonen, entiteiten of lichamen die het resultaat zijn van de afstoting, en

b) de bevoegde autoriteiten die beslissen over verzoeken om toestemming hebben geen redelijke gronden om aan te nemen dat de diensten direct of indirect zouden kunnen worden verleend aan de Russische regering of aan een militaire eindgebruiker of ten behoeve van militair eindgebruik in Rusland."

II. Conclusies van partijen

18 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer (orde van advocaten van de Bondsrepubliek Duitsland) en de Ordre des avocats de Genève (orde van advocaten van Genève, Zwitserland), verzoeken het Gerecht:

– artikel 1, punt 12, van verordening 2022/1904, voor zover daarbij artikel 5 quindecies, leden 2 en 4 tot en met 12, van verordening nr. 833/2014 wordt vervangen en gewijzigd met betrekking tot diensten op het gebied van juridisch advies, artikel 1, punt 13, van verordening 2022/2474, voor zover daarbij artikel 5 quindecies, leden 2 en 4 tot en met 11, van verordening nr. 833/2014 wordt vervangen en gewijzigd met betrekking tot diensten op het gebied van juridische advies, en artikel 1, punt 13, van verordening 2023/427, voor zover daarbij artikel 12 ter, lid 2 bis, wordt ingevoegd in verordening nr. 833/2014 met betrekking tot diensten op het gebied van juridisch advies, nietig te verklaren;

– de Raad te verwijzen in de kosten.

19 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, verzoekt het Gerecht in wezen:

– het beroep niet-ontvankelijk te verklaren voor zover het strekt tot nietigverklaring van artikel 5 quindecies, lid 10, en artikel 12 ter, lid 2 bis, van verordening nr. 833/2014 (hierna: „vrijstellingsbepalingen”);

– het beroep ongegrond te verklaren;

– verzoekers te verwijzen in de kosten.

20 De Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid verzoeken het Gerecht bovendien het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk te verklaren.

III. In rechte

A. Ontvankelijkheid

21 De Raad is van mening dat het beroep ontvankelijk is voor zover het betrekking heeft op artikel 5 quindecies, leden 2, 4 tot en met 9 en 11, van verordening nr. 833/2014. Die instelling betwist daarentegen de ontvankelijkheid van het beroep voor zover het strekt tot nietigverklaring van de vrijstellingsbepalingen. Alleen de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid zijn van mening dat het beroep in zijn geheel niet-ontvankelijk is.

22 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, is bovendien van mening dat de memorie tot aanpassing van het verzoekschrift die verzoekers hebben ingediend ter betwisting van de rechtmatigheid van artikel 12 ter, lid 2 bis, van verordening nr. 833/2014, dat is ingevoerd bij verordening 2023/427, niet-ontvankelijk is.

23 Er zij aan herinnerd dat de Unierechter op grond van de omstandigheden van elke zaak mag beoordelen of een goede rechtsbedeling rechtvaardigt dat een beroep ten gronde wordt verworpen, zonder dat eerst uitspraak wordt gedaan over de ontvankelijkheid (zie in die zin arrest van 26 februari 2002, Raad/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punt 52).

24 In de omstandigheden van het onderhavige geval en om redenen van proceseconomie dient het beroep ten gronde te worden onderzocht zonder eerst uitspraak te doen over de ontvankelijkheid ervan, aangezien het beroep om de hierna uiteengezette redenen hoe dan ook ongegrond is.

B. Ten gronde

25 Ter ondersteuning van hun beroep voeren verzoekers drie middelen aan, die in wezen zijn ontleend aan, wat het eerste middel betreft, schending van de artikelen 7 en 47 en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), wat het

tweede middel betreft, inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat en in de waarden van de rechtsstaat en schending van het evenredigheidsbeginsel en, wat het derde middel betreft, schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

1. Eerste middel: schending van de artikelen 7 en 47 en artikel 52, lid 1, van het Handvest

26 Het eerste middel is onderverdeeld in drie onderdelen betreffende de schending van het Handvest die hierna worden onderzocht.

27 Met het eerste en het tweede onderdeel stellen verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, dat het litigieuze verbod leidt tot schending van het fundamentele recht op toegang tot juridisch advies van een advocaat en tot inmenging in het beroepsgeheim van de advocaat. Het litigieuze verbod schendt derhalve de artikelen 7 en 47 van het Handvest.

28 Met het derde onderdeel betogen verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, dat de door het litigieuze verbod veroorzaakte inmengingen in de door het Handvest gewaarborgde rechten niet kunnen worden gerechtvaardigd in de zin van artikel 52, lid 1, van dat Handvest.

29 Dit derde onderdeel wordt onderzocht in het kader van het antwoord van het Gerecht op het eerste en het tweede onderdeel.

a) Eerste onderdeel: schending van het recht om zich voor juridisch advies tot een advocaat te wenden

30 Het eerste onderdeel van het eerste middel bestaat uit twee grieven. De eerste grief heeft betrekking op schending van artikel 47 van het Handvest. De tweede grief heeft betrekking op schending van artikel 7 van het Handvest. Volgens verzoekers stellen deze twee artikelen een fundamenteel recht in op toegang tot juridisch advies van een advocaat, dat aan eenieder wordt gegarandeerd in zowel contentieuze als niet-contentieuze zaken.

31 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, betogen dat het recht om juridisch advies in te winnen onlosmakelijk verbonden is met het recht op toegang tot een advocaat in het kader van een gerechtelijke of administratieve procedure. Bovendien wordt het recht om zich tot een advocaat te wenden, met inbegrip van het recht om juridisch advies te verkrijgen en zijn rechtspositie te laten beoordelen, erkend in alle lidstaten en is het een essentiële activiteit in een rechtsstaat. Verzoekers beroepen zich op de rechtspraak van het Hof en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) om aan te voeren dat er een recht bestaat om zich tot een advocaat te wenden voor het verkrijgen van juridisch advies, zelfs buiten de taak om een cliënt in rechte te vertegenwoordigen.

32 De door artikel 7 van het Handvest verleende bescherming geldt ook buiten elke contentieuze procedure om. Het door de Raad gemaakte onderscheid dat inhoudt dat de diensten op het gebied van juridisch advies die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het door artikel 47 van het Handvest beschermde recht op een doeltreffende voorziening in rechte onder de uitzonderingen op de werkingssfeer van het litigieuze verbod vallen, is volgens verzoekers kunstmatig en ongeschikt. A priori kan niet worden vastgesteld of een juridisch advies, voordat

het aan de cliënt wordt gegeven, verband houdt met een toekomstig geschil. Het recht om juridisch advies in te winnen is onlosmakelijk verbonden met het recht op toegang tot een advocaat.

33 De Ordre des avocats de Genève voegt daaraan toe dat juridisch advies in de praktijk pas a posteriori als contentieus of als niet-contentieus kan worden gekwalificeerd. Meer in het algemeen gaat het om de toegang tot het recht die in casu wordt beperkt door de dubbelzinnigheid van de bewoordingen van het litigieuze verbod, waardoor advocaten in de praktijk ervan afzien op te treden.

34 Verzoekers merken voorts op dat het feit dat advocaten een monopolie hebben op de vertegenwoordiging van hun cliënt in rechte, niet kan afdoen aan het bestaan van een fundamenteel recht om juridisch advies van een advocaat te verkrijgen, ook in niet-contentieuze zaken. Het recht op toegang tot een advocaat moet worden beschouwd als een ondeelbaar geheel, dat zowel de taak van verdediging en vertegenwoordiging van de advocaat als zijn adviserende taak omvat.

35 Verzoekers voegen daar bovendien aan toe dat het litigieuze verbod geen verplichting tot terughoudendheid in het leven roept, maar een verbod zonder meer is. Hoe dan ook belet het feit dat advocaten verplicht zijn om toestemming te vragen hun om zelf te beslissen en te beoordelen welke situaties binnen de werkingssfeer van de vrijstellingsbepalingen vallen.

36 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, bestrijdt verzoekers' argumenten.

37 In dit verband merkt het Gerecht op dat de door verzoekers in het eerste onderdeel van het onderhavige middel opgeworpen vraag in wezen neerkomt op de vraag of de gecombineerde toepassing van de artikelen 7 en 47 van het Handvest een grondslag kan vormen voor het bestaan van een fundamenteel recht op toegang tot een advocaat, ook in situaties die geen verband houden met een gerechtelijke procedure. Aangezien het litigieuze verbod van toepassing is op diensten op het gebied van juridisch advies, met name verleend door advocaten, zou het een inmenging in het fundamenteel recht op toegang tot een advocaat vormen.

38 Het antwoord op de aldus door verzoekers opgeworpen vraag vereist een onderzoek van de rechtspraak van het Hof inzake artikel 47 en artikel 7 van het Handvest, en van het EHRM.

39 Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest – dat beoogt te zorgen voor de nodige samenhang tussen de in het Handvest vervatte rechten en de daarmee corresponderende rechten die zijn gegarandeerd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM"), zonder dat dit de autonomie van het Unierecht aantast – moet het Gerecht bij zijn uitlegging van de door de artikelen 7 en 47 van het Handvest gewaarborgde rechten rekening houden met de daarmee corresponderende rechten die worden gewaarborgd door artikel 8, lid 1, en artikel 6, lid 1, EVRM, zoals uitgelegd door het EHRM, als minimumbeschermingsniveau (zie in die zin arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Volgens het Hof is het in artikel 47 van het Handvest neergelegde fundamentele recht van het grootste belang als waarborg dat alle door de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleende rechten worden beschermd en de in artikel 2 VEU verankerde waarden die de lidstaten gemeen

hebben, met name van de rechtsstaat, worden behouden (arrest van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 51). Het in artikel 2 VEU neergelegde beginsel van de rechtsstaat vereist dat alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang hebben tot het Unierecht en dat justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen (arrest van 5 maart 2024, Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie e.a., C-588/21 P, EU:C:2024:201, punt 81).

41 Het recht op een eerlijk proces omvat volgens artikel 47, tweede alinea, tweede volzin, van het Handvest de mogelijkheid voor eenieder om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Dit recht bestaat uit verschillende elementen. Het omvat onder meer de rechten van de verdediging, het beginsel van wapengelijkheid, het recht op toegang tot de rechter en het recht op toegang tot een advocaat in zowel burgerlijke als strafrechtelijke zaken (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 60).

42 Artikel 47 van het Handvest heeft als opschrift „Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht". De derde alinea van dat artikel voorziet in rechtsbijstand om „de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen". In deze context moet de in de tweede alinea van dat artikel bedoelde mogelijkheid om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen slechts worden erkend wanneer er een verband is met een gerechtelijke procedure (zie in die zin arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 61).

43 Het Hof heeft in die zin de fundamentele taak van advocaten in een rechtsstaat slechts erkend voor zover zij bijdragen tot de goede werking van de rechtspleging en de bescherming en de verdediging van de belangen van de cliënt verzekeren. Het Hof heeft immers benadrukt dat „elke justitiabele", dat wil zeggen eenieder die zijn rechten in rechte wenst te doen erkennen en uit te oefenen, de mogelijkheid moet hebben om in alle vrijheid zijn advocaat te raadplegen, wiens beroep het is om onafhankelijk juridisch advies te geven aan eenieder die het behoeft (zie in die zin arrest van 18 mei 1982, AM & S Europe/Commissie, 155/79, EU:C:1982:157, punt 18). Het Hof heeft meer in het algemeen de taak van de advocaat erkend die erin bestaat om geheel onafhankelijk en in het overwegend belang van de rechtspleging de door zijn cliënt benodigde rechtskundige bijstand te verlenen (arrest van 18 mei 1982, AM & S Europe/Commissie, 155/79, EU:C:1982:157, punt 24). Het Hof heeft ook geoordeeld dat de taak van vertegenwoordiging door een advocaat weliswaar moet worden verricht in het belang van een goede rechtsbedeling, maar dat die taak voornamelijk tot doel heeft de belangen van de volmachtgever zo goed mogelijk te beschermen en te verdedigen zodat die volmachtgever zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte kan uitoefenen (zie in die zin arrest van 4 februari 2020, Uniwersytet Wrocławski en Polen/REA, C-515/17 P en C-561/17 P, EU:C:2020:73, punt 62). De advocaat heeft aldus een fundamentele taak in een democratische samenleving, namelijk justitiabelen verdedigen (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 28).

44 Anders dan artikel 47 van het Handvest, beoogt artikel 7 van het Handvest niet het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te beschermen, maar het privéleven van eenieder, in het bijzonder zijn communicatie, los van enig verband met een gerechtelijke procedure. Uit die bepaling vloeit de bescherming voort van het beroepsgeheim van de advocaat, dat in beginsel wordt gewaarborgd wanneer de advocaat zijn taak uitoefent om de belangen van zijn cliënt in rechte te verdedigen of te vertegenwoordigen, of wanneer hij aan een persoon het gevraagde juridisch advies verstrekt.

45 In dit verband heeft het EHRM geoordeeld dat de bescherming van het beroepsgeheim, die voortvloeit uit artikel 8 EVRM – waarmee artikel 7 van het Handvest correspondeert – zich uitstrekt tot juridisch advies in het algemeen, los van het bestaan van een geschil [zie in die zin EHRM, 9 april 2019, Altay tegen Turkije (nr. 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, § 49].

46 Evenzo heeft het Hof uitdrukkelijk geoordeeld dat, behalve in uitzonderlijke situaties, personen die een advocaat raadplegen „een gewettigd vertrouwen [moeten] kunnen hebben in het feit dat hun advocaat zonder hun toestemming aan niemand zal bekendmaken dat zij hem raadplegen" (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 27).

47 Het is juist dat de in artikel 7 van het Handvest neergelegde bescherming van het beroepsgeheim een advocaat in staat stelt om zijn taak van advisering, verdediging en vertegenwoordiging van zijn cliënt naar behoren te verrichten, teneinde diens in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een eerlijk proces te waarborgen (zie in die zin arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 60).

48 De bescherming van artikel 47 van het Handvest en die van artikel 7 van het Handvest hebben echter niet dezelfde draagwijdte. Ten eerste wordt de in artikel 7 van het Handvest neergelegde bescherming van het beroepsgeheim erkend los van enig verband met een gerechtelijke procedure (zie in die zin arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punten 61-65). Ten tweede heeft het Hof niet geoordeeld dat die bescherming beoogt een grondrecht op toegang tot en juridisch advies van een advocaat te waarborgen, los van enig verband met een gerechtelijke procedure, maar wel dat die bescherming, wat het recht op eerbiediging van het privéleven betreft, uitsluitend tot doel heeft om het vertrouwelijke karakter van de briefwisseling tussen de advocaat en zijn cliënt te beschermen.

49 Bijgevolg kan uit de rechtspraak van het EHRM of van het Hof niet worden afgeleid dat de bescherming van de artikelen 7 en 47 van het Handvest, afzonderlijk of gezamenlijk beschouwd, de grondslag kan vormen voor het bestaan van een fundamenteel recht van eenieder op toegang tot een advocaat en op advies buiten een actuele of waarschijnlijke contentieuze context.

50 Bovendien is tijdens de procedure bij het Gerecht niet aangetoond dat een dergelijk recht voortvloeit uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben in de zin van artikel 6, lid 3, VEU.

51 Het in artikel 47 van het Handvest neergelegde grondrecht op toegang tot en advies van een advocaat moet derhalve uitsluitend worden erkend wanneer er een verband bestaat met een gerechtelijke procedure, en een dergelijke procedure reeds is ingeleid dan wel op basis van concrete gegevens kan worden voorkomen of verwacht in de fase waarin de advocaat de rechtspositie van zijn cliënt beoordeelt.

52 In casu verbiedt het litigieuze verbod van artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 het direct of indirect verlenen van diensten op het gebied van juridisch advies aan de Russische regering en aan in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten en lichamen.

53 Volgens overweging 19 van verordening 2022/1904 wordt onder diensten op het gebied van juridisch advies niet verstaan „vertegenwoordiging, advies, voorbereiding van documenten of verificatie van documenten in het kader van juridische vertegenwoordiging, met name in zaken of procedures voor administratieve instanties, rechtbanken of andere naar behoren opgerichte officiële gerechtshoven, of in arbitrage- of bemiddelingsprocedures". De verboden diensten van

juridisch advies omvatten daarentegen wel „het verstrekken van juridisch advies aan cliënten in niet-contentieuze aangelegenheden, waaronder handelstransacties, die betrekking hebben op de toepassing of interpretatie van het recht; deelname met of namens cliënten aan handelstransacties, onderhandelingen en andere contacten met derden, en voorbereiding, uitvoering en verificatie van juridische documenten”.

54 De considerans van een handeling van de Unie heeft weliswaar geen bindende rechtskracht en kan niet kan worden aangevoerd om van de bepalingen zelf van die handeling af te wijken (arrest van 19 november 1998, Nilsson e.a., C-162/97, EU:C:1998:554, punt 54), maar overweging 19 van verordening 2022/1904 maakt het wel mogelijk een eerste afbakening van het litigieuze verbod te verduidelijken. Uit de bewoordingen ervan blijkt namelijk dat diensten op het gebied van juridisch advies die in het kader van een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure worden verricht, niet onder dit verbod vallen.

55 In artikel 5 quindecies, leden 5 en 6, van verordening nr. 833/2014 wordt de draagwijdte van het litigieuze verbod in het licht van overweging 19 van verordening 2022/1904 nader afgebakend. Deze leden 5 en 6 bepalen dat het litigieuze verbod niet van toepassing is op respectievelijk de verlening van diensten die „strikt noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het recht van verdediging in gerechtelijke procedures en het recht op een effectief rechtsmiddel”, en van diensten die „strikt noodzakelijk zijn om in een lidstaat de toegang tot gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedures te waarborgen, alsmede voor de erkenning of uitvoering van een rechterlijke beslissing die of een arbitraal vonnis dat is uitgesproken in een lidstaat, op voorwaarde dat de verlening van dergelijke diensten in overeenstemming is met de doelstellingen van deze verordening en van verordening […] nr. 269/2014”.

56 Uit de bewoordingen van artikel 5 quindecies, lid 6, van verordening nr. 833/2014, met name voor zover daarin wordt verwezen naar diensten op het gebied van juridisch advies „die strikt noodzakelijk zijn om de toegang tot gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedures te waarborgen”, blijkt dus dat het litigieuze verbod niet van toepassing is op juridisch advies dat wordt verleend vanaf het tijdstip waarop om bijstand van de advocaat wordt verzocht voor de uitoefening van een taak van verdediging of vertegenwoordiging in rechte of voor het inwinnen van advies over het instellen of vermijden van een gerechtelijke procedure (zie in die zin en naar analogie arrest van 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-305/05, EU:C:2007:383, punt 34). Dat artikel verzet zich dus niet tegen de verlening van diensten op het gebied van juridisch advies dat in die preliminaire fase uitsluitend tot doel heeft om de rechtspositie van de betrokkene te beoordelen, met als enig doel te bepalen of een procedure – met name een gerechtelijke procedure – gelet op de situatie van die persoon moet worden vermeden dan wel waarschijnlijk of zelfs onvermijdelijk is. Zonder een dergelijke preliminaire beoordeling zou het overigens, zoals verzoekers hebben opgemerkt, niet mogelijk zijn om te weten wat het voorwerp van de raadpleging zou kunnen zijn en of het gevraagde advies al dan niet een verband met een gerechtelijke procedure kan hebben en bijgevolg onder het in punt 51 hierboven in herinnering gebrachte fundamentele recht op toegang tot een advocaat kan vallen.

57 Het litigieuze verbod is daarentegen met name van toepassing wanneer een advocaat in niet-contentieuze aangelegenheden een cliënt bijstaat of in diens naam en voor diens rekening handelt bij de voorbereiding of uitvoering van bepaalde hoofdzakelijk financiële en commerciële transacties. Die activiteiten vinden naar hun aard over het algemeen plaats in een context die geen verband houdt met een gerechtelijke procedure, en vallen dus buiten de werkingssfeer van het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening en op

een eerlijk proces. Wanneer een advocaat in een dermate vroeg stadium een juridische dienst verleent en niet optreedt als verdediger van zijn cliënt in een geschil, betekent dienaangaande de enkele omstandigheid dat de adviezen van de advocaat of het voorwerp van zijn raadpleging aanleiding kunnen geven tot een geschil in een later stadium, niet dat de advocaat is opgetreden in het kader of ten behoeve van de verdediging van zijn cliënt (zie in die zin arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punten 63-64).

58 Voorts zij eraan herinnerd dat een Uniehandeling in de mate van het mogelijke aldus moet worden uitgelegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de geldigheid ervan en dat het gehele primaire recht, waaronder met name de bepalingen van het Handvest, in acht wordt genomen. Wanneer een bepaling van afgeleid Unierecht voor meer dan één uitlegging vatbaar is, verdient de uitlegging die ervoor zorgt dat de bepaling in overeenstemming is met het primaire recht de voorkeur boven de uitlegging die met zich meebrengt dat zij in strijd is met dat recht (zie arresten van 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a., C-305/05, EU:C:2007:383, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

59 Derhalve moet worden onderzocht of het litigieuze verbod kan worden uitgelegd in overeenstemming met het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht om zich door een advocaat te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

60 Volgens de door de Raad in zijn schriftelijke stukken en tijdens de terechtzitting verschafte verduidelijkingen, heeft het criterium van strikte noodzakelijkheid van artikel 5 quindecies, leden 5 en 6, van verordening nr. 833/2014 als enige doel om misbruik van de in die leden voorziene uitzonderingen te voorkomen, en kan het niet worden gebruikt om te stellen dat dit verbod afbreuk doet aan het recht op toegang tot een advocaat ten behoeve van een gerechtelijke procedure.

61 Zoals de Raad terecht opmerkt, kan op grond van de bewoordingen van artikel 5 quindecies, lid 5, van verordening nr. 833/2014 worden aangenomen dat diensten op het gebied van juridisch advies in het kader van een precontentieuze procedure, dat wil zeggen een administratieve procedure of de eerste fase van een gerechtelijke procedure die de partijen noodzakelijkerwijs krachtens het toepasselijke nationale recht moeten doorlopen, niet onder het litigieuze verbod vallen.

62 De bewoordingen van artikel 5 quindecies, lid 6, van verordening nr. 833/2014 staan evenmin in de weg aan het uitvoeren van een eerste juridische beoordeling waarin wordt geconcludeerd dat het al dan niet noodzakelijk is om een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure in te leiden, noch aan het verlenen van adviesdiensten waarmee een dergelijke procedure kan worden vermeden, met name door middel van een minnelijke regeling. De Raad benadrukt terecht dat deze uitlegging logisch aansluit bij het arrest van 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Zo biedt artikel 5 quindecies, leden 5 en 6, van verordening nr. 833/2014 een advocaat de mogelijkheid om een voorafgaande beoordeling te verrichten van de rechtspositie van in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen die hem raadplegen, teneinde te bepalen of het advies dat van hem wordt gevraagd strikt noodzakelijk is om de toegang, met name tot een gerechtelijke procedure te waarborgen, om een dergelijke procedure te voorkomen of erop te anticiperen of om het goede verloop ervan te verzekeren wanneer een dergelijke procedure reeds loopt.

64 Ten eerste volgt uit het voorgaande dat het litigieuze verbod geen afbreuk doet aan het door artikel 47 van het Handvest beschermde recht om zich door een advocaat te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Ten tweede kan het litigieuze verbod geen inmenging vormen in een door artikel 7 van het Handvest gewaarborgd recht aangezien dat artikel geen recht op toegang tot een advocaat garandeert, noch in gerechtelijke procedures, noch in een niet-contentieuze context.

65 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel, dat is ontleend aan schending van de artikelen 7 en 47 van het Handvest, afzonderlijk of gezamenlijk, worden afgewezen.

66 Aangezien niet is vastgesteld dat er als gevolg van het litigieuze verbod sprake is van inmenging in het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht om zich door een advocaat te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen om juridisch advies te verkrijgen, moet het derde onderdeel van het eerste middel, voor zover daarmee wordt aangevoerd dat het litigieuze verbod een dergelijke inmenging vormt die niet kan worden gerechtvaardigd in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest, worden afgewezen.

b) Tweede onderdeel: inmenging in het beroepsgeheim van de advocaat

67 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, zijn van mening dat de toestemmingsprocedures waarin de vrijstellingsbepalingen voorzien, leiden tot inmenging in het beroepsgeheim van de advocaat, dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest, artikel 8 EVRM en de rechtspraak.

68 De advocaat die toestemming wenst te vragen moet immers aan de bevoegde autoriteit details verschaffen met betrekking tot zijn potentiële cliënt en de aard van het gevraagde advies. Het bestaan zelf van een raadpleging wordt onthuld. Dat is een rechtstreekse inmenging in het recht op eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten. Verzoekers stellen bovendien dat alleen advocaten, als verleners van diensten op het gebied van juridisch advies die onder het betrokken verbod vallen, een verzoek om vrijstelling kunnen indienen.

69 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, bestrijdt verzoekers' argumenten.

70 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 7 van het Handvest eenieder het recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie waarborgt. Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest, moet het Gerecht bij het onderzoek van dat recht rekening houden met de uitlegging van artikel 8, lid 1, EVRM door het EHRM.

71 Net als die bepaling van het EVRM, waarborgt artikel 7 van het Handvest noodzakelijkerwijs de geheimhouding van juridisch advies, zowel wat de inhoud als het bestaan ervan betreft. Behalve in uitzonderlijke situaties moet een persoon derhalve een gewettigd vertrouwen kunnen hebben in het feit dat zijn advocaat zonder zijn toestemming aan niemand zal bekendmaken dat hij hem raadpleegt (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 27).

72 Noch artikel 7 van het Handvest, noch artikel 8 EVRM verbiedt evenwel om advocaten een aantal verplichtingen op te leggen in verband met de betrekkingen met hun cliënten, met name wanneer er redelijke aanwijzingen zijn dat een advocaat aan een strafbaar feit heeft deelgenomen, of in het

kader van de bestrijding van bepaalde praktijken. Dergelijke maatregelen moeten echter strikt worden afgebakend en voldoende procedurele waarborgen tegen willekeur bieden (zie in die zin EHRM, 16 november 2021, Särgava tegen Estland, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, § 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

73 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een meldingsplicht op grond waarvan een advocaat aan een derde-intermediair die niet zijn cliënt was, zijn identiteit, zijn beoordeling van de betrokken meldingsplicht en het feit zelf dat hij is geraadpleegd moet onthullen, een inmenging inhoudt in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punten 29 en 30). Bovendien leidt diezelfde meldingsplicht, voor zover zij de derde-intermediair ertoe verplicht de administratie in kennis te stellen van de identiteit en het feit dat de betrokken advocaat wordt geraadpleegd, tot een aanvullende inmenging in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 31). Hieruit volgt dat de openbaarmaking door een advocaat van met name zijn identiteit of van het bestaan van een door hem te verstrekken advies, wanneer die openbaarmaking wordt verplicht en plaatsvindt zonder toestemming van zijn cliënt, een inmenging in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht vormt.

74 Artikel 5 quindecies, lid 10, van verordening nr. 833/2014 bepaalt dat de bevoegde autoriteiten toestemming „kunnen” verlenen voor de verlening van diensten op het gebied van juridisch advies „op door hen passend geachte voorwaarden, nadat zij hebben geconstateerd dat dat noodzakelijk is” voor de in dat lid limitatief opgesomde doeleinden.

75 Artikel 12 ter, lid 2 bis, van verordening nr. 833/2014 bepaalt dat de bevoegde autoriteiten toestemming „kunnen” verlenen voor dienstverlening die valt onder het litigieuze verbod wanneer die dienstverlening noodzakelijk is voor de afstoting of liquidatie van bedrijfsactiviteiten in Rusland, mits aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan. Deze voorwaarden bestaan er in wezen in dat het verstrekken van de betrokken adviezen wordt beperkt tot de entiteiten die het resultaat zijn van de afstoting en dat er „geen redelijke gronden [zijn] om aan te nemen dat de diensten direct of indirect zouden kunnen worden verleend aan de regering van Rusland of aan een militaire eindgebruiker of ten behoeve van militair eindgebruik in Rusland”.

76 De vrijstellingsbepalingen maken het voor de bevoegde autoriteiten aldus mogelijk om het litigieuze verbod in bepaalde nauwkeurig omschreven situaties op te heffen.

77 Die vrijstellingsbepalingen laten de bevoegde autoriteiten een beoordelingsmarge met betrekking tot de wijze waarop een verzoek om vrijstelling moet worden geformuleerd, ingediend en behandeld. Zo regelen die bepalingen bijvoorbeeld niet de identiteit van degene die het verzoek bij de bevoegde nationale autoriteiten indient. Het staat de lidstaten dus vrij om te bepalen dat dit verzoek kan worden ingediend door de advocaat, een derde persoon, de Russische regering of de betrokken in Rusland gevestigde entiteit zelf. Die laatste twee behouden dan de mogelijkheid om overeenkomstig artikel 5 quindecies, lid 6, van verordening nr. 833/2014, zelfs informeel, de bijstand van een advocaat te genieten.

78 Evenmin suggereren de litigieuze bepalingen uitdrukkelijk of zelfs impliciet dat de advocaat verplicht is om zonder toestemming van zijn cliënt met de bevoegde autoriteiten informatie te delen die onder het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde beroepsgeheim valt.

79 Wat de informatie betreft die nodig is voor de behandeling van het verzoek om vrijstelling, wordt in de vrijstellingsbepalingen evenmin melding gemaakt van de gegevens waarover de bevoegde autoriteit moet beschikken om haar onderzoek uit te voeren. Het is juist dat de algemene voorwaarden waaronder vrijstellingen kunnen worden verleend, vereisen dat die autoriteit in het kader van de toepassing van artikel 5 quindecies, lid 10, van verordening nr. 833/2014 de aan haar voorgelegde situatie nauwgezet onderzoekt, aangezien de bevoegde autoriteit voor het verlenen van toestemming moet „constateren" dat deze noodzakelijk is voor een van de in de vrijstellingsbepalingen genoemde doeleinden. Hetzelfde geldt voor artikel 12 ter, lid 2 bis, van die verordening, voor zover daarin is bepaald dat de bevoegde autoriteit zich ervan moet vergewissen dat de dienstverlening noodzakelijk is voor de omschreven activiteiten en aan de daartoe gestelde voorwaarden voldoet.

80 Niettemin zij eraan herinnerd dat de lidstaten overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest de in het Handvest neergelegde rechten moeten eerbiedigen wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Zij moeten derhalve bij de vaststelling van de nadere regels voor de vrijstellingsbepalingen toezien op de naleving van artikel 7 van het Handvest, met inachtneming van de voorwaarden van artikel 52, lid 1, ervan (zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, punten 62 en 63).

81 De vrijstellingsbepalingen leveren dus niet als zodanig een inmenging op van het in artikel 7 van het Handvest neergelegde verbod.

82 Voorts betogen verzoekers dat artikel 5 quindecies, lid 4, van verordening nr. 883/2014, voor zover het advocaten verplicht alle contracten die hen binden met in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten en organisaties te beëindigen – zelfs vóór 7 oktober 2022 gesloten contracten – elke inhoud ontneemt aan de door artikel 7 van het Handvest beschermde loyaliteitsplicht van de advocaat.

83 Bij gebreke van nadere onderbouwing hebben verzoekers evenwel niet aangetoond in welk opzicht artikel 5 quindecies, lid 4, van verordening nr. 883/2014 leidt tot een inmenging in de loyaliteitsplicht van de advocaat en in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht.

84 Het tweede onderdeel van het eerste middel moet derhalve worden afgewezen.

85 Gesteld al dat een inmenging in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde beroepsgeheim van de advocaat voortvloeit uit de vrijstellingsbepalingen, moet hoe dan ook in herinnering worden gebracht dat artikel 52, lid 1, van het Handvest beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten toestaat, voor zover de betrokken beperkingen bij wet zijn gesteld. Die beperkingen moeten tevens de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang (zie in die zin arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 148; 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 34, en 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punten 77 en 144).

86 Wat in de eerste plaats het vereiste betreft dat elke beperking op de uitoefening van de grondrechten bij wet wordt gesteld, dit vereiste houdt in dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen, met dien verstande, ten eerste, dat dit vereiste zich er niet tegen verzet dat de betrokken beperking in voldoende open bewoordingen is geformuleerd om te kunnen worden

toegepast op verschillende gevallen en aangepast aan veranderende omstandigheden. Ten tweede kan het Hof in voorkomend geval via uitlegging de concrete reikwijdte van de beperking verduidelijken aan de hand van de bewoordingen zelf van de betrokken Uniewetgeving alsook de algemene opzet en de doelstellingen van die wetgeving, zoals uitgelegd tegen de achtergrond van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten (zie arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

87 In dit verband begrenzen artikel 5 quindecies, leden 4 tot en met 9, van verordening nr. 833/2014 (hierna: „uitzonderingsbepalingen") en de vrijstellingsbepalingen de reikwijdte van het in artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 neergelegde verbod voor advocaten om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen aan de Russische regering en aan in Rusland gevestigde entiteiten. Anders dan de Ordre des avocats de Genève stelt, blijkt uit de punten 52 tot en met 63 hierboven dat de diensten op het gebied van juridisch advies waarop het litigieuze verbod van toepassing is, uitdrukkelijk worden genoemd.

88 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat het litigieuze verbod bij wet is gesteld in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest.

89 Wat in de tweede plaats de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van het in artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten betreft, moet worden opgemerkt dat de vrijstellingsbepalingen niet voorzien in enige verplichting of zelfs machtiging voor de advocaat om, zonder toestemming van zijn cliënt, informatie met betrekking tot de inhoud van hun communicatie of de precieze inhoud van de gevraagde raadpleging te delen met de bevoegde autoriteit. Bovendien kan op de vrijstellingsbepalingen slechts een beroep worden gedaan in situaties die geen verband houden met een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure, zodat zij in geen enkel opzicht kunnen leiden tot de openbaarmaking van informatie in verband met dergelijke actuele of waarschijnlijke procedures.

90 In die omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de vrijstellingsbepalingen afbreuk doen aan de wezenlijke inhoud van het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht op eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten.

91 Wat in de derde plaats de geschiktheid van de vrijstellingsbepalingen betreft, moet worden onderzocht of de beperkingen van het beroepsgeheim waartoe zij kunnen leiden gerechtvaardigd zijn door de door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, en of die bepalingen daadwerkelijk beantwoorden aan die doelstellingen van algemeen belang.

92 Het onderzoek van de evenredigheid van de vrijstellingsbepalingen is intrinsiek verbonden met het onderzoek van de evenredigheid van het litigieuze verbod zelf. De vrijstellingsbepalingen vormen immers slechts een inperking van het litigieuze verbod.

93 Dienaangaande heeft het Gerecht geoordeeld dat het belang van de met de verordeningen 2022/1904, 2022/2474 en 2023/427 nagestreefde doelstellingen – te weten de bescherming van de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne en de bevordering van een vreedzame oplossing van de crisis in dit land –, die onderdeel waren 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 economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de sancties zijn ingesteld, kan

rechtvaardigen (arrest van 13 september 2018, Gazprom Neft/Raad, T-735/14 en T-799/14, EU:T:2018:548, punt 171; zie in die zin ook arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 202).

94 Uit overweging 2 van besluit 2022/1909 blijkt dat „[d]e Unie […] onverminderd steun [blijft] verlenen aan de soevereiniteit en de territoriale integriteit van Oekraïne". In de overwegingen 3 tot en met 8 van dat besluit wordt de ernst van de situatie in Oekraïne beschreven en wordt geconcludeerd dat de „[d]e leden van de Europese Raad verklaarden dat zij de beperkende maatregelen van de Unie tegen de illegale acties van Rusland zullen versterken en de druk op Rusland zullen opvoeren om een einde te maken aan zijn aanvalsoorlog". In overweging 9 van besluit 2022/1909 wordt tevens opgemerkt dat „[g]ezien de ernst van de situatie [in Oekraïne] het passend [is] verdere beperkende maatregelen in te voeren". Het litigieuze verbod behoort overeenkomstig de overwegingen 12 en 13 van dat besluit tot die maatregelen.

95 Voorts blijkt uit overweging 3 van verordening 2022/1904 dat die nieuwe beperkende maatregelen werden vastgesteld „naar aanleiding van de verdere agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne". Overweging 19 van die verordening, die overweging 13 van besluit 2022/1909 overneemt, zet vervolgens uiteen voor welke soorten diensten een verbod geldt.

96 De Raad betoogt dat uit de relevante overwegingen van besluit 2022/1909 en verordening 2022/1904 blijkt dat het litigieuze verbod tot doel heeft de druk die op de Russische Federatie wordt uitgeoefend om een einde te maken aan haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne, verder te versterken. Daartoe beoogt het litigieuze verbod het voor de Russische regering en de in Rusland gevestigde entiteiten moeilijker te maken om in de Unie goederen, diensten of kapitaal te betrekken, door hun de voor dergelijke verrichtingen noodzakelijke technisch-juridische bijstand te ontnemen.

97 Uit de hierboven vermelde overwegingen blijkt namelijk dat de leden van de Europese Raad en vervolgens de Raad, gelet op de verslechtering van de situatie in Oekraïne, de op de Russische Federatie uitgeoefende druk hebben willen verhogen door middel van aanvullende beperkende maatregelen, die tot doel hadden bij te dragen tot de beëindiging van de aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne. Aangezien de diensten op het gebied van juridisch advies die worden verleend door juristen in de Unie een essentieel element zijn voor het verrichten van economische activiteiten in de Unie door de Russische regering en elke in Rusland gevestigde entiteit, is een verbod op die diensten geschikt om de uitoefening van dergelijke activiteiten te beperken. Die beperking maakt het dus mogelijk om de economische en financiële middelen van het Russische regime aan banden te leggen, en als gevolg daarvan de kosten van de acties van de Russische Federatie die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen te verhogen.

98 In dat verband moet worden benadrukt dat het litigieuze verbod gepaard gaat met uitzonderingsbepalingen en vrijstellingsbepalingen, die de draagwijdte van zowel de materiële als de personele werkingssfeer kunnen afzwakken.

99 Om te beginnen beperken de uitzonderingsbepalingen immers de draagwijdte van het algemene verbod om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen, door met name diensten op het gebied van juridisch advies die in het kader van een gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedure worden verricht, uit te sluiten van de materiële werkingssfeer ervan. Bijgevolg geldt het verbod dus alleen voor juridisch advies in niet-contentieuze aangelegenheden.

100 Vervolgens voorziet artikel 5 quindecies, lid 10, van verordening nr. 833/2014 ten eerste in de mogelijkheid om af te wijken van het litigieuze verbod voor bepaalde diensten van juridisch advies die, gelet op de daarin opgesomde gebieden, met name noodzakelijk of nuttig kunnen blijken voor de Unie en in overeenstemming zijn met de doelstellingen van het externe optreden van de Unie, aangezien daarin sectoren worden vermeld waarop sectorale beperkende maatregelen niet van toepassing zijn.

101 Ten tweede voorziet artikel 12 ter, lid 2 bis, van verordening nr. 833/2014 ook in de mogelijkheid om af te wijken van het litigieuze verbod voor bepaalde diensten op het gebied van juridische advies die noodzakelijk zijn voor de afstoting of liquidatie van bedrijfsactiviteiten in Rusland, mits aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan. Er zij overigens opgemerkt dat die vrijstelling in de tijd beperkt was (aanvankelijk tot 31 december 2023), maar bij 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) is verlengd tot 31 maart 2024, en vervolgens bij verordening (EU) 2023/2878 van de Raad van 18 december 2023 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (PB L 2023/2878) tot en met 31 juli 2024.

102 Ten slotte is ook de personele werkingssfeer van het litigieuze verbod beperkt. Het heeft immers slechts betrekking op juridische diensten die worden verricht ten behoeve van de Russische regering en ten behoeve van in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten en lichamen. Aldus valt met name juridisch advies aan natuurlijke personen niet onder dit verbod.

103 Bijgevolg beantwoordt het litigieuze verbod op geschikte en coherente wijze aan de doelstelling om de druk op de Russische Federatie om een einde te maken aan haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne verder te versterken. Aangezien de vrijstellingsbepalingen het mogelijk maken het litigieuze verbod in nauwkeurig omschreven situaties op te heffen, streven zij zelf die doelstelling van algemeen belang na.

104 In de vierde plaats moet worden onderzocht of de inmenging in het grondrecht op eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten die uit de vrijstellingsbepalingen kan voortvloeien, beperkt is tot hetgeen noodzakelijk is om de door de verordeningen 2022/1904, 2022/2474 en 2023/427 nagestreefde doelstellingen te bereiken.

105 In dit verband moet worden benadrukt dat de vrijstellingsbepalingen beogen het litigieuze verbod op politieke, humanitaire, strategische en economische gronden op te heffen, met name in situaties die de Unie ten goede kunnen komen, zoals met name in punt 100 hierboven is uiteengezet. Zoals blijkt uit de punten 100 en 101 hierboven beperken deze vrijstellingsbepalingen op die manier de draagwijdte van het litigieuze verbod teneinde de evenredigheid ervan te kunnen waarborgen. Het is ook correct dat deze bepalingen, voor zover zij de strengheid van het litigieuze verbod afzwakken, kunnen bijdragen aan het nastreven van het legitieme algemene doel dat met dit verbod wordt beoogd, namelijk het beperken van de economische en financiële middelen van het Russische regime, opdat dat regime zijn aanvalsoorlog tegen Oekraïne zou staken. Daarom is het gerechtvaardigd dat de bevoegde autoriteiten het litigieuze verbod slechts kunnen opheffen nadat zij hebben vastgesteld dat die intrekking noodzakelijk is en mits aan de voorwaarden van de vrijstellingsbepalingen is voldaan.

106 De vrijstellingsbepalingen kunnen dus worden geacht niet verder te gaan dan noodzakelijk is om de doelstellingen van het litigieuze verbod doeltreffend te bereiken, en tegelijkertijd de evenredigheid van dit verbod te waarborgen.

107 Het derde onderdeel van het eerste middel, volgens hetwelk het litigieuze verbod een inmenging in artikel 7 van het Handvest vormt, is dus hoe dan ook ongegrond. Het eerste middel moet dus in zijn geheel worden afgewezen.

2. Tweede middel: inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat en de waarden van de rechtsstaat alsmede schending van het evenredigheidsbeginsel

108 Het tweede middel valt uiteen in twee onderdelen.

a) Eerste onderdeel: inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat en de waarden van de rechtsstaat

109 Het eerste onderdeel van het tweede middel bestaat uit twee grieven. Met deze twee grieven verzoeken verzoekers het Gerecht om de rechtmatigheid van het litigieuze verbod te toetsen aan artikel 2 VEU.

110 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, is van mening dat verzoekers' betoog dat is gebaseerd op de in artikel 2 VEU verankerde waarden van de Unie, niet-ontvankelijk is omdat het onvoldoende is onderbouwd.

111 Derhalve moet eerst het door de Raad aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid worden onderzocht, vervolgens de grief inzake inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat, en ten slotte de grief inzake inmenging in de waarden van de rechtsstaat.

1) Middel van niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 76 van het Reglement voor de procesvoering

112 Overeenkomstig artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dient het verzoekschrift onder meer een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen te bevatten. Volgens vaste rechtspraak moet die uiteenzetting voorts zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verwerende partij haar verweer kan voorbereiden en het Gerecht op het beroep kan beslissen, in voorkomend geval zonder dat het andere inlichtingen behoeft in te winnen. Opdat een beroep ontvankelijk is, moeten de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep namelijk – althans summier, maar coherent en begrijpelijk – uit het verzoekschrift zelf blijken, zulks teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen. Nog steeds volgens vaste rechtspraak moet ieder middel dat in het inleidend verzoekschrift onvoldoende is uiteengezet, als niet-ontvankelijk worden aangemerkt. Soortgelijke eisen gelden wanneer een argument tot staving van een middel wordt aangevoerd (zie arrest van 12 februari 2020, Kampete/Raad, T-164/18, niet gepubliceerd, EU:T:2020:54, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

113 In casu voeren verzoekers op grond van de rechtspraak van het EHRM en van het Hof aan dat de vrijwaring van de fundamentele taak van de advocaat, te weten de verdediging van de justitiabelen, noodzakelijk is voor de bevordering binnen de Unie van de in artikel 2 VEU genoemde fundamentele waarden zoals democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten, en voor de waarborging van de in de artikelen 7 en 47 van het Handvest neergelegde grondrechten.

114 De inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat vloeit meer in het bijzonder voort uit het feit dat het litigieuze verbod, door middel van de vrijstellingsbepalingen ervan, de mogelijkheid voor advocaten beperkt om mandaten te aanvaarden en vervolgens uit te voeren. Om die reden doet het litigieuze verbod volgens verzoekers afbreuk aan de fundamentele taak van de advocaat en dus aan de in artikel 2 VEU genoemde fundamentele waarden.

115 Verzoekers betogen aldus dat het litigieuze verbod, voor zover het de verlening van diensten op het gebied van juridisch advies door advocaten principieel beperkt, de in artikel 2 VEU genoemde fundamentele waarden kan schenden.

116 Hieruit volgt dat verzoekers, zij het summier, de wezenlijke elementen feitelijk en rechtens waarop zij zich baseren, in het verzoekschrift coherent en begrijpelijk hebben weergegeven.

117 Bijgevolg moet het middel van niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering worden verworpen.

2) Eerste grief: inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat

118 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, betogen dat de verplichting om toestemming te vragen voor het verlenen van diensten op het gebied van juridisch advies een inmenging vormt in de onafhankelijkheid van de advocaat, die noodzakelijk is om de eerbiediging van de in artikel 2 VEU verankerde waarden van de Unie zoals democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten te waarborgen. De onafhankelijkheid van de advocaat is dus noodzakelijk om de rechtsstaat te waarborgen.

119 De litigieuze bepalingen doen afbreuk aan de onafhankelijkheid van advocaten, zowel ten aanzien van de overheid als ten aanzien van hun cliënten, en beletten die advocaten hun loyaliteitsplicht jegens hen na te komen. De uitzonderingen waarin deze bepalingen voorzien, zijn beperkt en betreffen slechts een deel van de diensten op het gebied van juridisch advies. Verzoekers herinneren eraan dat de gedragscode voor Europese advocaten die is opgesteld door de raad van Europese balies zich ertegen verzet dat een derde, a fortiori een overheidsinstantie, invloed uitoefent op het proces van aanvaarding en uitvoering van de mandaten van de advocaat.

120 Verzoekers benadrukken eveneens dat autoriteiten geen maatregelen mogen vaststellen die de onafhankelijkheid van advocaten in gevaar brengen. De beperking door nationale of Europese autoriteiten van de aangelegenheden waarin advocaten mogen optreden of van de personen die zij mogen adviseren, vormt een inmenging in de onafhankelijkheid van advocaten en niet alleen in hun vrijheid om bepaalde diensten te verlenen.

121 De Ordre des avocats de Genève voegt daaraan toe dat de onafhankelijkheid van de advocaat ten aanzien van de overheid, derden en hun cliënten wordt beschermd door artikel 47 van het Handvest en artikel 2 VEU. Het litigieuze verbod maakt er een ongerechtvaardigde inbreuk op, terwijl de advocaat vrij moet kunnen kiezen of hij al dan niet een dossier behandelt zodat de mogelijkheid voor eenieder om zijn rechten te doen gelden niet wordt beperkt.

122 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, stellen dat er geen sprake is van inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat.

123 Dienaangaande brengt het Gerecht in herinnering dat uit artikel 2 VEU voortvloeit dat de Unie berust op waarden, zoals de rechtsstaat, die de lidstaten gemeen hebben in een samenleving die met name wordt gekenmerkt door rechtvaardigheid (arrest van 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punt 62). Eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte aangezien het inherent is aan een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van het Unierecht te verzekeren (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

124 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat de advocaat een medewerker bij de rechtspleging is die geheel onafhankelijk de juridische bijstand verleent die zijn cliënten nodig hebben. Het Hof heeft de taak van de advocaat erkend die erin bestaat om geheel onafhankelijk en in het overwegend belang van de rechtspleging de door zijn cliënt benodigde rechtskundige bijstand te verlenen (arrest van 18 mei 1982, AM & S Europe/Commissie, 155/79, EU:C:1982:157, punt 24). Het Hof benadrukt ook dat de fundamentele taak van de advocaat ten eerste het in alle lidstaten als belangrijk erkende vereiste omvat dat elke justitiabele de mogelijkheid moet hebben om in alle vrijheid een advocaat te raadplegen, wiens beroep het in wezen is om onafhankelijk juridisch advies te geven aan eenieder die het behoeft en, ten tweede, het daarmee verband houdende vereiste omvat van loyaliteit van de advocaat jegens zijn cliënt (arrest van 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies e.a., C-694/20, EU:C:2022:963, punt 28).

125 Bovendien is het Hof van oordeel dat de onafhankelijkheid van de advocaat van bijzonder belang is voor de bescherming van het recht van zijn cliënt op een doeltreffende voorziening in rechte, door de ontvankelijkheid van door particulieren ingestelde beroepen afhankelijk te stellen van de naleving van het vereiste dat de verzoeker wordt vertegenwoordigd door een onafhankelijke derde. De doelstelling van de in artikel 19 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vermelde taak van een advocaat om zijn cliënt te vertegenwoordigen is namelijk vooral om de bescherming en de verdediging van de belangen van de cliënt te verzekeren met inachtneming van de wet en de toepasselijke beroeps- en gedragsregels. Het onafhankelijkheidsvereiste wordt niet alleen negatief – door het ontbreken van een dienstverband – maar ook positief – namelijk onder verwijzing naar de beroepstucht – omschreven. Wat dit laatste betreft, moet die onafhankelijkheid niet worden opgevat als het ontbreken van om het even welke band van de advocaat met zijn cliënt, maar enkel als het ontbreken van de banden die kennelijk een ongunstige invloed hebben op zijn vermogen om zich te kwijten van zijn taak om de belangen van zijn cliënt zo goed mogelijk dienen, met inachtneming van de wet en de beroeps- en gedragsregels (zie in die zin arrest van 24 maart 2022, PJ en PC/EUIPO, C-529/18 P en C-531/18 P, EU:C:2022:218, punten 65, 66 en 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het recht van de justitiabele op onafhankelijk juridisch advies van een advocaat is dus inherent aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

126 Ten slotte heeft het Hof in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a. (C-309/99, EU:C:2002:98), na te hebben vastgesteld dat er geen Unieregels inzake de onafhankelijkheid van advocaten bestaan, verwezen naar het toepasselijke nationale rechtskader, te weten de door de Nederlandse orde van advocaten vastgestelde Samenwerkingsverordening 1993, teneinde de grenzen van de onafhankelijkheid van de advocaat te bepalen (zie in die zin arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, EU:C:2002:98, punten 99-102).

127 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat het Hof, ondanks het ontbreken van een regel van primair recht waarin de onafhankelijkheid van de advocaat is neergelegd en omschreven, het belang van een dergelijke onafhankelijkheid om het recht van de justitiabelen op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen heeft erkend in contexten die verband houden met een gerechtelijke procedure.

128 Het is juist dat uit de door verzoekers aangevoerde voorschriften van de gedragscode voor Europese advocaten volgens welke de onafhankelijkheid van advocaten „zowel bij adviserende als bij gerechtelijke werkzaamheden noodzakelijk [is]", volgt dat onafhankelijkheid zich ook kan uitstrekken tot juridisch advieswerk dat geen verband houdt met een gerechtelijke procedure.

129 De voorschriften van de gedragscode voor Europese advocaten vormen echter geen Unierechtelijke regels en kunnen geen rechtsgrondslag vormen voor de erkenning van de onafhankelijkheid van de advocaat op het niveau van de Unie. Bovendien doen die bepalingen geen afbreuk aan de vrijheid van elke lidstaat om de uitoefening van het beroep van advocaat op zijn grondgebied te regelen. De op dit beroep toepasselijke regels kunnen dan ook aanzienlijk verschillen per lidstaat (arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, EU:C:2002:98, punt 99). Overigens staat vast dat verzoekers geen melding hebben gemaakt van de specifieke invulling die in België wordt gegeven aan de onafhankelijkheid van de advocaat. Hoe dan ook volgt uit de voorschriften van de gedragscode voor Europese advocaten dat de daarin bij adviserende activiteiten verdedigde onafhankelijkheid beoogt te verzekeren dat de advocaat zijn cliënt adviseert zonder zijn advies slechts te geven om zich bemind te maken, uit eigen belang of onder druk van buitenaf. Die voorschriften hebben dus betrekking op de wijze waarop de advocaat zijn advieswerkzaamheden moet verrichten. De voorschriften van de gedragscode voor Europese advocaten kunnen dus niet rechtvaardigen dat de onafhankelijkheid van de advocaat, die door het Hof is erkend als noodzakelijk voor de bescherming van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, de advocaten een volledige vrijheid kan waarborgen bij de keuze van hun mandaat op alle gebieden van juridisch advies.

130 In casu volgt uit de analyse van het eerste onderdeel van het eerste middel dat het litigieuze verbod niet van toepassing is op door een advocaat verleende diensten op het gebied van juridisch advies die verband houden met een gerechtelijke procedure en dat het dus geen inmenging inhoudt in het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

131 Aldus is niet aangetoond dat het litigieuze verbod kan leiden tot een inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat zoals die is erkend in de rechtspraak van het Hof met het oog op de bescherming van dat recht.

132 Gesteld al dat de onafhankelijkheid van de advocaat – net als de uit artikel 7 van het Handvest voortvloeiende bescherming van het beroepsgeheim – ook buiten een contentieuze context moet worden erkend, en dat een inmenging in die onafhankelijkheid wordt vastgesteld, moet bovendien in herinnering worden gebracht dat een dergelijke onafhankelijkheid niet impliceert dat aan het beroep van advocaat geen beperkingen mogen worden gesteld. Die onafhankelijkheid kan immers aan beperkingen worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits die beperkingen gelet op het nagestreefde doel niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 148).

133 Ten eerste blijkt uit de punten 94 tot en met 103 hierboven dat het litigieuze verbod, zoals afgebakend door met name de vrijstellingsbepalingen, doelstellingen van algemeen belang nastreeft.

134 Ten tweede bieden de vrijstellingsbepalingen de bevoegde autoriteiten weliswaar de mogelijkheid om het litigieuze verbod voor bepaalde diensten op het gebied van juridisch advies op te heffen, maar laten die bepalingen het de bevoegde autoriteiten niet toe om invloed te hebben op de inhoud zelf van het advies dat in voorkomend geval door de advocaat aan de Russische regering of aan een in Rusland gevestigde entiteit wordt gegeven. Hetzelfde geldt voor het litigieuze verbod zelf. Indien de advocaat een vrijstelling of zelfs een uitzondering geniet, blijft hij vrij in de uitoefening van zijn adviesverlening ten behoeve van zijn cliënt. Het litigieuze verbod, en in het bijzonder de vrijstellingsbepalingen, vormen dus geen onevenredige en onduldbare ingreep waardoor de onafhankelijkheid van advocaten in haar kern wordt aangetast.

135 Zelfs indien er sprake zou zijn van inmenging in de onafhankelijkheid van advocaten, zou deze bijgevolg gerechtvaardigd en evenredig zijn.

136 Bijgevolg moet de eerste grief van het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen.

3) Tweede grief: inmenging in de waarden van de rechtsstaat

137 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, betogen dat de bescherming van de taak van advocaten noodzakelijk is voor de bevordering van de in artikel 2 VEU verankerde fundamentele waarden. Het litigieuze verbod ondermijnt aldus de rechtsstaat, die verschillende beginselen omvat, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van toegang tot de rechter en van rechtvaardigheid, alsmede de eerbiediging van de mensenrechten. De toegang tot juridisch advies van een advocaat, ook in niet-contentieuze aangelegenheden, maakt het mogelijk de eerbiediging van de rechtsstaat te waarborgen, zoals blijkt uit een groot aantal documenten van politieke en juridische aard. Die aantasting van de rechtsstaat is kennelijk onevenredig en een uitlegging van het litigieuze verbod in overeenstemming met de hogere regels is niet mogelijk.

138 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, betwist verzoekers' standpunt. In het bijzonder is de Raad van mening dat de door verzoekers in repliek toegevoegde gegevens verder gaan dan een loutere uitwerking en derhalve niet-ontvankelijk zijn op grond van artikel 84 van het Reglement voor de procesvoering.

139 Achtereenvolgens moeten het middel van niet-ontvankelijkheid van de Raad en de gegrondheid van de tweede grief van het eerste onderdeel van het tweede middel van verzoekers worden onderzocht.

i) Middel van niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 84 van het Reglement voor de procesvoering

140 Volgens artikel 84, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

141 In casu hebben verzoekers reeds in het stadium van het verzoekschrift betoogd dat het beoordelen van de rechtspositie van een persoon, die mogelijk wordt gemaakt door de verlening van juridisch advies, een essentiële activiteit in een rechtsstaat is. De verstrekking van dit advies door de advocaat wordt volgens hen dus gewaarborgd door de artikelen 7 en 47 van het Handvest en vormt tevens een waarde die alle lidstaten gemeen hebben.

142 Verzoekers hebben vervolgens in repliek opgemerkt dat het begrip „rechtsstaat" onder meer de beginselen van rechtszekerheid, toegang tot de rechter en rechtvaardigheid omvat, zoals de Raad zelf in zijn verweerschrift had benadrukt. Zij hebben er in de lijn van hun verzoekschrift ook aan herinnerd dat de mensenrechten erkend worden in artikel 2 VEU.

143 Bijgevolg hebben verzoekers beklemtoond dat de toegang tot juridisch adviezen van een advocaat, die door het litigieuze verbod wordt beperkt, noodzakelijk is om de eerbiediging van elk van de hierboven genoemde rechten en beginselen te verzekeren. Toegang tot juridische adviezen van een advocaat is derhalve vereist om de eerbiediging van de rechtsstaat te waarborgen.

144 Aldus vormen de door verzoekers in repliek aangevoerde argumenten een uitwerking van de in het verzoekschrift opgenomen middelen en grieven en zijn zij dus ontvankelijk.

145 Het middel van niet-ontvankelijkheid moet dus worden afgewezen.

ii) Inmenging in de waarden van de rechtsstaat

146 Het Gerecht herinnert eraan dat het beginsel dat de Unie onder meer berust op de waarde van de rechtsstaat voortvloeit uit zowel artikel 2 VEU, dat behoort tot de gemeenschappelijke bepalingen van het VEU, als artikel 21 VEU, dat betrekking heeft op het externe optreden van de Unie en waarnaar wordt verwezen in artikel 23 VEU, dat betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) [arrest van 22 juni 2021, Venezuela/Raad (Geraaktheid van een derde staat), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punt 49].

147 Zoals in de punten 40 en 41 hierboven in herinnering is gebracht, is het in artikel 47 van het Handvest verankerde grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, van het grootste belang als waarborg voor de waarde van de rechtsstaat, die voor alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang tot het Unierecht vereist en de mogelijkheid voor de justitiabelen om ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen.

148 Voorts heeft het Gerecht gepreciseerd dat er een niet-uitputtende lijst bestaat van beginselen en normen die deel kunnen uitmaken van het begrip „rechtsstaat". Daartoe behoren onder meer de beginselen van legaliteit en rechtszekerheid en het recht op een effectieve rechterlijke toetsing, met inbegrip van de eerbiediging van de grondrechten, en het beginsel van gelijkheid voor de wet (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Klyuyev/Raad, T-340/14, EU:T:2016:496, punt 88).

149 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verzoekers met hun argumenten geen schending van de rechtsstaat als zodanig aanvoeren, maar van de waarden die deze rechtsstaat vormen en die juridisch tot uitdrukking komen in beginselen van het Unierecht.

150 Met hun eerste argument betogen verzoekers dat de mogelijkheid voor eenieder om zowel in contentieuze als in niet-contentieuze aangelegenheden vrij toegang te krijgen tot de juridische adviezen van een advocaat gewaarborgd is uit hoofde van het rechtszekerheidsbeginsel.

151 Dit fundamentele beginsel van het Unierecht verlangt onder meer dat een regeling duidelijk en nauwkeurig omschreven is, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 161).

152 Het beginsel van rechtszekerheid heeft derhalve betrekking op de intrinsieke kenmerken van rechtsregels. Zoals de Raad terecht opmerkt, houdt dit beginsel daarentegen niet in dat wordt gewaarborgd dat advocaten of andere beoefenaars van juridische beroepen advies kunnen geven over de wijze waarop deze regels moeten worden begrepen.

153 Het eerste argument van verzoekers kan dan ook niet slagen.

154 Met hun tweede argument betogen verzoekers dat de mogelijkheid voor eenieder om zowel in contentieuze als in niet-contentieuze aangelegenheden vrij toegang te krijgen tot de juridische adviezen van een advocaat, het mogelijk maakt de toegang tot de rechter te waarborgen.

155 Zoals de Raad opmerkt, wordt het recht op toegang tot de rechter gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest. Blijkens het antwoord op het eerste onderdeel van het eerste middel wordt het recht op toegang tot een advocaat met het oog op de bescherming van de uit artikel 47 van het Handvest voortvloeiende waarborgen, enkel erkend wanneer er sprake is van een verband met een gerechtelijke procedure. Volgens de in de punten 51 en 60 tot en met 63 hierboven in herinnering gebrachte uitlegging is het litigieuze verbod in casu echter juist niet van toepassing op diensten van juridisch advies die een dergelijke band hebben.

156 Zoals in antwoord op het eerste middel is uiteengezet, voorziet bovendien geen enkele Unierechtelijke regel – ook niet artikel 2 VEU – in een fundamenteel recht om een advocaat te raadplegen in niet-contentieuze zaken.

157 Verzoekers' tweede argument kan bijgevolg ook niet slagen.

158 Met hun derde argument betogen verzoekers dat de mogelijkheid voor eenieder om zowel in contentieuze als in niet-contentieuze aangelegenheden vrij toegang te krijgen tot de juridische adviezen van een advocaat, in een samenleving de eerbiediging van de mensenrechten waarborgt, met name het in artikel 7 van het Handvest neergelegde grondrecht op de eerbiediging van het privéleven.

159 Vastgesteld moet worden dat verzoekers, naast het in artikel 7 van het Handvest neergelegde recht op eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten, geen andere rechten noemen die door het litigieuze verbod en de vrijstellingsbepalingen zouden worden aangetast. Zoals in het kader van de analyse van het tweede onderdeel van het eerste middel is opgemerkt, houdt dit verbod, in combinatie met de vrijstellingsbepalingen, geen inmenging in van het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde grondrecht.

160 Het derde argument van verzoekers kan derhalve niet slagen.

161 Met hun vierde argument betogen verzoekers dat het verstrekken van diensten op het gebied van juridisch advies in niet-contentieuze zaken deel uitmaakt van de essentiële activiteit van de advocaat, die wordt beschermd door de waarden van de rechtsstaat.

162 Uit de rechtspraak van het EHRM of van het Hof kan echter niet worden afgeleid dat de artikelen 7 en 47 van het Handvest, afzonderlijk of gezamenlijk beschouwd, het recht erkennen om in niet-contentieuze aangelegenheden advies van een advocaat te genieten, zoals blijkt uit de punten 52 tot en met 63 hierboven. Het door artikel 47 van het Handvest gewaarborgde recht op advies van een advocaat is slechts van toepassing indien er een verband bestaat met een gerechtelijke procedure.

163 Bovendien wordt de verlening van diensten op het gebied van juridisch advies door een advocaat in niet-contentieuze zaken niet gewaarborgd door artikel 2 VEU en evenmin in ruimere zin door het Unierecht.

164 Het vierde argument van verzoekers kan dus niet slagen.

165 Met hun vijfde argument betogen verzoekers dat het litigieuze verbod niet kan worden uitgelegd op een wijze die verenigbaar is met de rechtsstaat. Dat verbod komt immers neer op een volledig verbod op het verlenen van diensten op het gebied van juridisch advies en is onverenigbaar met de beginselen van rechtszekerheid, toegang tot de rechter, rechtvaardigheid en eerbiediging van de mensenrechten.

166 Zoals de Raad betoogt, is de werkingssfeer van het litigieuze verbod evenwel beperkt. De reikwijdte van het verbod wordt beperkt door de uitzonderingsbepalingen en de vrijstellingsbepalingen. Gelet op die bepalingen heeft het Gerecht in antwoord op het eerste middel vastgesteld dat het litigieuze verbod geen inmenging inhield in de door de artikelen 7 en 47 van het Handvest gewaarborgde rechten en dat, gesteld al dat daarvan sprake is met betrekking tot artikel 7 van het Handvest, deze inmenging niet in strijd zou zijn met artikel 52, lid 1, van het Handvest. Om dezelfde redenen doet het litigieuze verbod dus evenmin afbreuk aan de door verzoekers aangevoerde beginselen van toegang tot de rechter, rechtvaardigheid en eerbiediging van de grondrechten. Bovendien zij er ook op gewezen dat het argument inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel in het kader van het onderhavige middel niet ter zake dienend is.

167 Het vijfde argument van verzoekers moet bijgevolg worden afgewezen.

168 Met hun zesde en laatste argument betogen verzoekers dat de gestelde aantasting van de waarden van de rechtsstaat een maatregel is die kennelijk ongeschikt is om de door de Raad genoemde doelstellingen te verwezenlijken.

169 Uit de voorgaande overwegingen volgt evenwel dat er geen schending van de waarden van de rechtsstaat is aangetoond.

170 Bijgevolg dient het zesde argument van verzoekers te worden afgewezen.

171 Uit het voorgaande volgt dat de tweede grief van het eerste onderdeel van het tweede middel moet worden verworpen.

b) Tweede onderdeel: schending van het evenredigheidsbeginsel

172 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, betogen subsidiair dat de verordeningen 2022/1904, 2022/2474 en 2023/427 in strijd zijn met het in artikel 5 VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van

Unierecht vormt. De invoering van een algemene verbodsregeling met betrekking tot de verlening van diensten op het gebied van juridisch advies is immers niet geschikt om de nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken en gaat verder dan strikt noodzakelijk is om deze doelstellingen te bereiken.

173 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, bestrijdt verzoekers' argumenten.

174 In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, 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 daartoe noodzakelijk is (arrest van 13 maart 2012, Melli Bank/Raad, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punt 52).

175 Tevens zij eraan herinnerd dat met betrekking tot het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Een op deze gebieden vastgestelde maatregel kan slechts onrechtmatig zijn wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 146, en 15 februari 2023, Belaeronavigatsia/Raad, T-536/21, EU:T:2023:66, punt 68).

176 Zoals in de punten 93 tot en met 103 hierboven is gepreciseerd, beantwoordt het litigieuze verbod op passende en coherente wijze aan de doelstelling om de druk die op de Russische Federatie wordt uitgeoefend om een einde te maken aan haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne verder te versterken, en kan het in elk geval niet worden geacht kennelijk ongeschikt te zijn in het licht van dat doel. Alleen al om die reden moet worden geoordeeld dat het litigieuze verbod niet in strijd is met artikel 5 VEU.

177 Gesteld al dat verzoekers met het tweede onderdeel van het tweede middel een onevenredige aantasting van de fundamentele taak van de advocaat bij de eerbiediging en de verdediging van de rechtsstaat aanvoeren, kan deze taak bovendien hoe dan ook het voorwerp van begrenzingen zijn en worden onderworpen aan beperkingen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits deze beperkingen, gelet op het nagestreefde doel, geen onevenredige en onduldbare ingreep vormen waardoor de in een rechtsstaat aan advocaten toevertrouwde taak in zijn kern wordt aangetast (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 148).

178 Aangezien verzoekers niet hebben aangetoond dat er sprake is van inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat zoals die voor het recht op een doeltreffende voorziening in rechte is erkend, of in de waarden van de rechtsstaat, is evenmin aangetoond dat het litigieuze verbod de kern van de taak die advocaten in een rechtsstaat vervullen, aantast.

179 Bijgevolg is het tweede onderdeel van het tweede middel ongegrond en moet het worden afgewezen.

3. Derde middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel

180 Verzoekers, ondersteund door de Bundesrechtsanwaltskammer en de Ordre des avocats de Genève, betogen dat de bepalingen waarbij het litigieuze verbod is ingevoerd het rechtszekerheidsbeginsel schenden. Die bepalingen zijn noch duidelijk noch nauwkeurig en de toepassing ervan is niet voorzienbaar.

181 Ten eerste kan uit overweging 19 van verordening 2022/1904, gelezen in samenhang met de leden 5 en 6 van artikel 5 quindecies van verordening nr. 833/2014, zoals gewijzigd, niet worden opgemaakt welke diensten van het litigieuze verbod zijn uitgesloten.

182 Ten tweede is de in artikel 5 quindecies, lid 6, van verordening nr. 833/2014 neergelegde uitzondering inzake de verenigbaarheid met de doelstellingen van de verordeningen 2022/2474 en 2023/427 en van verordening nr. 269/2014 onvoldoende afgebakend, aangezien die verordeningen niet aangeven wat hun doelstellingen zijn.

183 Ten derde is het in artikel 5 quindecies, lid 7, van verordening nr. 833/2014 gebruikte begrip „gezamenlijke of uitsluitende zeggenschap” door een rechtspersoon die, een entiteit die of een lichaam dat is erkend of opgericht volgens het recht van een lidstaat, van een land dat lid is van de Europese Economische Ruimte, van Zwitserland of van een partnerland, onbegrijpelijk.

184 Ten vierde kan uit de bewoordingen van het litigieuze verbod niet worden opgemaakt of activiteiten zoals de vertegenwoordiging in rechte in het kader van precontentieuze procedures, diensten in verband met de verkoop of liquidatie van in Rusland bestaande investeringen van ondernemingen, de opstelling van documenten inzake de overdracht van aandelen betreffende de verwerving door een entiteit van de Unie van haar eigen aandelen van Russische aandeelhouders, de follow-up van overleg op basis van een vóór 7 oktober 2022 gesloten overeenkomst of het voeren van het woord tijdens een conferentie over juridische aangelegenheden, of de organisatie van een dergelijke conferentie, wanneer deelnemers werknemers zijn van een in Rusland gevestigde entiteit, al dan niet verboden zijn.

185 Verzoekers voegen daaraan toe dat de Raad de draagwijdte van de bepalingen tot invoering van het litigieuze verbod heeft aangepast en gepreciseerd maar daarmee de schending van het rechtszekerheidsbeginsel niet ongedaan heeft gemaakt. Het gaat om preciseringen die dateren van na de vaststelling van het litigieuze verbod en die voor het merendeel niet openbaar zijn, terwijl het begrip „diensten van juridisch advies in niet-contentieuze aangelegenheden”, die verboden zijn, nog steeds niet duidelijk is afgebakend.

186 De Raad, ondersteund door de Republiek Estland, de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, bestrijdt verzoekers’ argumenten.

187 Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan dat volgens vaste rechtspraak het rechtszekerheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, onder meer vereist dat de gevolgen van rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, in het bijzonder wanneer die regels nadelig kunnen werken voor particulieren en ondernemingen. Een sanctie, zelfs van niet-strafrechtelijke aard, kan slechts worden opgelegd indien daarvoor een duidelijke en eenduidige rechtsgrondslag bestaat. Het beginsel van rechtszekerheid brengt met name met zich mee dat iedere regeling van de Unie, inzonderheid wanneer daarbij sancties worden opgelegd of op grond daarvan sancties kunnen worden opgelegd, duidelijk en nauwkeurig is, zodat de betrokken personen ondubbelzinnig de daaruit voortvloeiende rechten en verplichtingen kunnen

kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arrest van 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/Raad, T-578/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:678, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

188 Uit de rechtspraak volgt ook dat het bestaan van vage begrippen in de bepaling niet noodzakelijkerwijs een schending van artikel 7 EVRM met zich meebrengt, en dat het feit dat een wet een beoordelingsmarge toekent op zich niet in strijd met het vereiste van voorzienbaarheid, mits de strekking en de wijze van uitoefening van een dergelijke bevoegdheid, gelet op het betrokken legitieme doel, voldoende duidelijk zijn omschreven om de justitiabele naar behoren tegen willekeur te beschermen. In dat verband houdt de rechtspraak niet alleen rekening met de wettekst zelf, maar ook met de vraag of de gebezigde onbepaalde begrippen in vaste en gepubliceerde rechtspraak zijn gepreciseerd (zie arrest van 4 september 2015, NIOC e.a./Raad, T-577/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:596, punt 135 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

189 Bovendien staat het vereiste van voorzienbaarheid, dat samengaat met het legaliteitsbeginsel van straffen, dat verlangt dat de wet de strafbare feiten en de straffen duidelijk omschrijft, er niet aan in de weg dat de wet een beoordelingsbevoegdheid toekent waarvan de omvang en de wijze van uitoefening voldoende duidelijk zijn omschreven. Deze in de rechtspraak ontwikkelde beginselen zijn ook van toepassing op beperkende maatregelen die, hoewel zij in beginsel niet strekken tot bestraffing van inbreuken maar preventieve maatregelen vormen, de rechten en vrijheden van de betrokkenen zwaar aantasten (zie arrest van 4 september 2015, NIOC e.a./Raad, T-577/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:596, punt 136 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

190 Verzoekers' argumenten moeten worden onderzocht in het licht van die beginselen.

191 Met hun eerste argument betogen verzoekers dat aan de hand van de bewoordingen van overweging 19 van verordening 2022/1904 en van de bepalingen inzake het litigieuze verbod niet kan worden vastgesteld welke diensten op het gebied van juridisch advies verboden zijn.

192 Hoewel overweging 19 van verordening 2022/1904 enkel de grote categorieën van onder het litigieuze verbod vallende diensten op het gebied van juridisch advies identificeert alsmede de categorieën die niet onder dat verbod vallen, bevat artikel 5 quindecies, leden 5 en 6, van verordening nr. 833/2014 wel een nadere afbakening van het litigieuze verbod.

193 Gesteld al dat advocaten de betrokken bepalingen strikt hadden kunnen uitleggen door geen juridisch advies te verstrekken dat nodig is om een gerechtelijke of administratieve procedure te voorkomen, erop te anticiperen of zelfs voor te bereiden, volstaat het hoe dan ook eraan te herinneren dat, zoals in antwoord op het eerste middel is uiteengezet, de bewoordingen van artikel 5 quindecies van verordening nr. 833/2014, met name de leden 5 en 6 daarvan, verzoekers hoe dan ook in staat stellen een onderscheid te maken tussen de diensten op het gebied van juridisch advies die niet onder het litigieuze verbod vallen en de diensten die er wel onder vallen.

194 Bijgevolg kan het eerste argument van verzoeksters niet worden aanvaard.

195 Met hun tweede argument betogen verzoekers dat het in artikel 5 quindecies, lid 6, van verordening nr. 833/2014 neergelegde vereiste van verenigbaarheid met de doelstellingen van verordening nr. 833/2014 en verordening nr. 269/2014 onnauwkeurig is.

196 Uit overweging 2 van verordening nr. 833/2014 volgt dat de vaststelling van beperkende maatregelen het mogelijk moet maken om „Rusland een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en […] een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen”.

197 Voorts verduidelijkt overweging 3 van verordening nr. 269/2014 dat „de oplossing voor de crisis moet worden gezocht via onderhandelingen tussen de regeringen van Oekraïne en de Russische Federatie […], en dat, indien er binnen afzienbare termijn geen resultaten worden geboekt, de Unie een beslissing zal nemen over aanvullende maatregelen, zoals reisverboden, het bevriezen van vermogensbestanddelen en het annuleren van de top EU-Rusland”. Overweging 6 herinnert eraan dat die verordening „de grondrechten [eerbiedigt] en strookt met de beginselen die met name in het [Handvest] zijn erkend, in het bijzonder het recht op een effectief rechtsmiddel en op een eerlijk proces en het recht op de bescherming van persoonsgegevens”.

198 Het in artikel 5 quindecies, lid 6, van verordening nr. 833/2014 neergelegde vereiste van verenigbaarheid met de doelstellingen van verordening nr. 833/2014 en verordening nr. 269/2014 beoogt aldus te verzekeren dat de in die bepaling neergelegde uitzondering niet afdoet aan de doelstelling om druk uit te oefenen op de Russische Federatie om een einde te maken aan haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne, met inachtneming van de door het Handvest gewaarborgde beginselen. Zoals de Raad beklemtoont, beoogt dit vereiste misbruik van de in het hierboven genoemde lid 6 opgenomen uitzondering te voorkomen en is het dus voldoende duidelijk.

199 Bijgevolg moet het tweede argument van verzoekers worden afgewezen.

200 Met hun derde argument betogen verzoekers dat het begrip „zeggenschap” in artikel 5 quindecies, lid 7, van verordening nr. 833/2014, dat de begrippen „uitsluitende zeggenschap” en „gezamenlijke zeggenschap” omvat, onbegrijpelijk is omdat het in die verordening niet wordt gedefinieerd.

201 De Raad benadrukt echter terecht dat het Hof op het gebied van beperkende maatregelen reeds heeft geoordeeld dat „een onderneming kon worden aangemerkt als een ‚onderneming die eigendom is of onder zeggenschap staat van een andere entiteit’ indien laatstgenoemde entiteit zich in een situatie bevindt waarin zij in staat is de keuzes van de betrokken onderneming te beïnvloeden, zelfs wanneer er tussen beide economische entiteiten geen juridische band of band in de vorm van eigendom of deelneming in het kapitaal bestaat” (arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 75).

202 Bijgevolg moet verzoekers' derde argument worden afgewezen.

203 Met hun vierde argument stellen verzoekers dat het litigieuze verbod een aantal onnauwkeurigheden met betrekking tot de draagwijdte ervan bevat.

204 Geen van de gestelde onnauwkeurigheden kan evenwel leiden tot schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

205 Om te beginnen blijkt uit punt 61 hierboven dat op grond van de bewoordingen van artikel 5 quindecies, lid 5, van verordening nr. 833/2014 diensten op het gebied van juridisch advies kunnen worden verleend in het kader van precontentieuze procedures.

206 Wat vervolgens de overdracht van investeringen of de liquidatie van investeringen van in Rusland bestaande ondernemingen betreft, volgt uit artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 dat het verlenen van juridisch advies met betrekking tot dergelijke transacties verboden is, aangezien dit advies is bestemd voor de Russische regering en in Rusland gevestigde entiteiten. Een dergelijk verbod kan slechts worden opgeheven onder de voorwaarden van artikel 5 quindecies, lid 7, van verordening nr. 833/2014 en artikel 12 ter, lid 2 bis, van die verordening.

207 Voorts verbiedt artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 het verstrekken van juridisch advies met betrekking tot documenten inzake de overdracht van aandelen met het oog op of met betrekking tot de verwerving door een entiteit van de Unie van haar eigen aandelen van Russische aandeelhouders, voor zover dat advies direct of indirect bestemd is voor de Russische regering of voor in Rusland gevestigde entiteiten. In dit verband doet het niet ter zake of de betrokken transactie, die tot stand is gebracht met behulp van dat juridisch advies, uiteindelijk indirect ten goede kan komen aan de Russische regering of aan in Rusland gevestigde entiteiten.

208 Bovendien is het litigieuze verbod overeenkomstig artikel 2 van verordening 2022/1904 op 7 oktober 2022 in werking getreden. Hieruit volgt dat het advocaten principieel verboden is om juridisch advies te verstrekken aan de Russische regering of aan in Rusland gevestigde entiteiten in het kader van de follow-up van een raadpleging op basis van een vóór 7 oktober 2022 gesloten verbintenisbrief of overeenkomst. Dit verbod kan slechts worden opgeheven onder de voorwaarden van artikel 5 quindecies, lid 4, van verordening nr. 833/2014, namelijk voor juridisch advies dat juist moet worden verstrekt om vóór de daarin genoemde uiterste datum overeenkomsten te beëindigen die vóór 7 oktober 2022 zijn gesloten.

209 Ten slotte moet worden opgemerkt dat artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 verbiedt om, zelfs indirect, diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen aan de Russische regering of aan in Rusland gevestigde entiteiten. Dat verbod staat echter niet in de weg aan het spreken tijdens een conferentie die wordt bijgewoond door een werknemer van de Russische regering of van een in Rusland gevestigde entiteit, voor zover dat spreken algemeen blijft en niet neerkomt op het verstrekken van een advies dat is gebaseerd op de uitlegging en de toepassing van een rechtsregel in een specifieke situatie die de besluitvorming van de Russische regering, een Russische entiteit of een bepaalde categorie Russische entiteiten kan vergemakkelijken.

210 Bijgevolg moet het derde middel worden afgewezen.

211 Aangezien de drie middelen die verzoekers tot staving van hun beroep hebben aangevoerd, zijn afgewezen, moet het beroep in elk geval worden verworpen zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de ontvankelijkheid ervan.

IV. Kosten

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

213 Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de vordering van de Raad in hun eigen kosten alsmede in die van die instelling worden verwezen.

214 Overeenkomstig artikel 138, leden 1 en 3, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Bundesrechtsanwaltskammer, de Ordre des avocats de Genève, de Republiek Estland, de Commissie, en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid hun eigen kosten.

HET GERECHT (Grote kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Nederlandse Orde van Advocaten bij de Balie te Brussel en de andere verzoekende partijen wier namen zijn opgenomen in de bijlage, zullen hun eigen kosten en die van de Raad van de Europese Unie dragen.

3) De Bundesrechtsanwaltskammer, de Ordre des avocats de Genève, de Republiek Estland, de Europese Commissie, en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid zullen hun eigen kosten dragen.

Van der Woude	Papasavvas	da Silva Passos
Kornezov	Truchot	Gervasoni
Półtorak	Nihoul	Öberg
Mac Eochaidh	Pynnä	Martín y Pérez de Nanclares
Brkan	Zilgalvis	Gâlea

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 oktober 2024.

ondertekeningen