Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Femte Afdeling)

18. december 2024*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Moldova – indefrysning af pengemidler – restriktion vedrørende indrejse på medlemsstaternes område – lister over de personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer, eller som er genstand for restriktioner vedrørende indrejse på medlemsstaternes område – opførelse og opretholdelse af sagsøgerens navn på listerne – planlægning og ledelse af voldelige demonstrationer – artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii), og artikel 2, stk. 1, litra a), nr. ii), i afgørelse (FUSP) 2023/891 og artikel 2, stk. 3, litra a), nr. ii), i forordning (EU) 2023/888 – begrundelsespligt – ulovlighedsindsigelse – urigtigt skøn – friheden til at oprette og drive egen virksomhed – ejendomsret – ansvar uden for kontraktforhold«

I sag T-489/23,

Ilan Mironovich Shor, Cæsarea (Israel), ved advokaterne T. Bontinck, L. Marchal, og M.C. Zatschler, SC,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Boggio-Tomasaz og E. Nadbath, som befuldmægtigede, bistået af advokat E. Raoult,

sagsøgt,

støttet af

Europa-Kommissionen ved M. Carpus Carcea, L. Baumgart og T. Baumé, som befuldmægtigede,

intervenient,

har

RETTEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden J. Svenningsen (refererende dommer) og dommerne C. Mac Eochaidh og M. Stancu,

* Processprog: fransk.

justitssekretær: fuldmægtig H. Eriksson,

på grundlag af den skriftlige forhandling og navnlig:

– stævningen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 9. august 2023,

– afgørelsen af 11. december 2023, hvorved Kommissionen fik tilladelse til at intervenere til støtte for Rådet,

– anmodningen om tilpasning, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 5. juli 2024,

efter retsmødet den 1. oktober 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Med søgsmålet har sagsøgeren, Ilan Mironovich Shor, dels på grundlag af artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af for det første Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1047 af 30. maj 2023 om ændring af afgørelse (FUSP) 2023/891 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova (EUT 2023, L 140 I, s. 9), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/1045 af 30. maj 2023 om gennemførelse af forordning (EU) 2023/888 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova (EUT 2023, L 140 I, s. 1) (herefter samlet »de oprindelige retsakter«), og for det andet Rådets afgørelse (FUSP) 2024/1244 af 26. april 2024 om ændring af afgørelse (FUSP) 2023/891 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova (EUT L, 2024/1242), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2024/1243 af 26. april 2024 om gennemførelse af forordning (EU) 2023/888 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova (EUT L, 2024/1243) (herefter samlet »opretholdelsesretsakterne«), for så vidt som disse retsakter (herefter samlet »de anfægtede retsakter«) vedrører ham, dels på grundlag af artikel 268 TEUF nedlagt påstand om erstatning for den ikke-økonomiske skade, han angiveligt har lidt som følge af vedtagelsen af de oprindelige retsakter.

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er en forretningsmand og politiker med moldovisk og israelsk statsborgerskab. Han var leder af det moldoviske politiske parti ȘOR indtil dets opløsning den 19. juni 2023.

3 Den foreliggende sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der er blevet vedtaget af Den Europæiske Union på anmodning fra den nuværende ledelse i Republikken Moldova som følge af de destabiliserende handlinger, som dette land står over for, og som er blevet intensiveret efter indledningen af Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine og truer med at hindre landets tiltrædelse af Unionen.

4 Den 28. april 2023 vedtog Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse (FUSP) 2023/891 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova (EUT 2023, L 114, s. 15). Samme dag vedtog Rådet på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF forordning (EU) 2023/888 om restriktive foranstaltninger på baggrund af handlinger, der destabiliserer Republikken Moldova (EUT 2023, L 114, s. 1).

5 Artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2023/891 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for:

a) fysiske personer, der er ansvarlige for, støtter eller gennemfører tiltag eller politikker, der underminerer eller truer Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed eller demokrati, retsstatsprincippet, stabilitet eller sikkerhed i Republikken Moldova gennem en eller flere af følgende handlinger:
   i) hindringer for eller underminering af den demokratiske politiske proces, herunder ved at hindre eller alvorligt underminere afholdelsen af valg eller forsøge at destabilisere eller vælte den forfatningsmæssige orden
   ii) planlægning, ledelse, direkte eller indirekte deltagelse i, støtte til eller på anden måde fremme af voldelige demonstrationer eller andre voldshandlinger, eller
   iii) alvorlige finansielle uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige midler og uautoriseret eksport af kapital […]«

6 Artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2023/891 fastsætter, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af fysiske personer, enheder eller organer, der er ansvarlige for, støtter eller gennemfører tiltag eller politikker, der underminerer eller truer Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed og demokrati, retsstatsprincippet, stabilitet eller sikkerhed i Republikken Moldova gennem en af de tre handlinger, der er nævnt i præmis 5 ovenfor, indefryses.

7 Ved disse oprindelige retsakter blev sagsøgerens navn opført på listerne over personer, enheder og organismer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er anført i bilaget til afgørelse 2023/891 og bilag I til forordning 2023/888 (herefter »de omhandlede lister«) med følgende begrundelse:

»Ilan Shor er en politiker fra Republikken Moldova (leder af det politiske parti »ȘOR«) og forretningsmand, der er involveret i ulovlig finansiering af politiske partier i Republikken Moldova samt tilskyndelse til vold mod den politiske opposition. Partiet ȘOR, som Ilan Shor leder, er involveret i betaling og uddannelse af personer med henblik på at fremkalde kaos og uro under protesterne i Republikken Moldova.

Appeldomstolen i Chişinău fandt ved afgørelse af 13. april 2023 Ilan Shor skyldig i svig og hvidvask af penge i sagen om »banksvindel« og idømte ham 15 års fængsel og konfiskation af aktiver til en værdi af 254 mio. EUR. Pengemidler fra denne omfattende banksvindel og forbindelser til korrupte oligarker og Moskva-baserede enheder er ifølge myndighederne i Republikken Moldova blevet anvendt og anvendes stadig til kunstigt at skabe politisk uro i landet.

Hans handlinger, der har til formål at undergrave demokratiet i Republikken Moldova, omfatter ulovlig finansiering til støtte for Kremlvenlige politiske aktiviteter i Republikken Moldova. Et eksempel på anvendelsen af sådanne pengemidler er afholdelsen af voldelige protester og demonstrationer, primært i hovedstaden Chişinău, med hjælp fra demonstranter betalt af partiet ŞOR i hele 2022 og 2023.

Ved at lede og planlægge voldelige demonstrationer og gennem sine alvorlige finansielle uregelmæssigheder vedrørende offentlige midler og uautoriseret eksport af kapital er Ilan Shor ansvarlig for handlinger, der underminerer og truer Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed samt demokratiet, retsstaten, stabiliteten og sikkerheden i Republikken Moldova.«

8 Den 31. maj 2023 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Tidende* en bekendtgørelse til de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger i Rådets afgørelse (FUSP) 2023/891, som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1047, og i Rådets forordning (EU) 2023/888, som gennemført ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/1045 (EUT 2023, C 190, s. 5). Ved denne bekendtgørelse blev de personer, som var omfattet af disse restriktive foranstaltninger, oplyst om, at de kunne indgive en anmodning om, at opførelsen af deres navne på de omhandlede lister blev taget op til fornyet overvejelse.

9 Den 8. juni 2023 anmodede sagsøgeren om at blive oplyst om de beviser, som lå til grund for opførelsen af hans navn på de omhandlede lister.

10 Den 14. juni 2023 fremsendte Rådet dokumentet WK 6381/2023 REV 1, som indeholdt beviserne mod sagsøgeren (herefter »dokument WK 6381/2023«), til ham.

Faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

11 Ved meddelelse af 27. februar 2024 oplyste Rådet sagsøgeren om, at det havde til hensigt at opretholde hans navn på de omhandlede lister af grunde, der i det væsentlige var identiske med dem, der begrundede den oprindelige opførelse af hans navn. Rådet fremsendte ligeledes dokumentet WK 2428/2024, som indeholdt de beviser, der begrundede opretholdelsen af hans navn på de omhandlede lister (herefter »dokument WK 2428/2024«), til sagsøgeren og oplyste ham om muligheden for at fremsætte bemærkninger inden den 13. marts 2024.

12 Ved meddelelse af 18. marts 2024 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger vedrørende meddelelsen af 27. februar 2024 og dokument WK 2428/2024.

13 Den 26. april 2024 vedtog Rådet opretholdelsesretsakterne, hvorved de restriktive foranstaltninger, der var truffet over for sagsøgeren, blev forlænget til den 29. april 2025.

14 I opretholdelsesretsakterne begrundede Rådet forlængelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, idet den foretog to ændringer i de oprindelige begrundelser med henvisning til det forhold, at hans politiske parti var blevet erklæret forfatningsstridigt i juni 2023. Det præciseres således dels i begrundelserne for opretholdelsesretsakterne, at »[i]nden [sagsøgerens parti] blev erklæret forfatningsstridigt i juni 2023, var det involveret i betaling og uddannelse af personer med henblik på at fremkalde kaos og uro under protesterne i Republikken Moldova«, dels at »[e]fter at [sagsøgerens parti] blev erklæret forfatningsstridigt, fortsatte Ilan Shor med at fremme russisk indflydelse på den politiske scene i Republikken Moldova ved ulovligt at finansiere andre partier og forsøge at bestikke politikere«.

15 Ved meddelelse af 29. april 2024 oplyste Rådet sagsøgerens repræsentanter om sin beslutning om at opretholde hans navn på de omhandlede lister og om muligheden for at fremsætte nye bemærkninger inden den 1. november 2024.

Parternes påstande

16 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– De anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.

– Rådet tilpligtes at betale et beløb på 100 000 EUR i erstatning for den ikke-økonomiske skade, som sagsøgeren har lidt som følge af de oprindelige retsakter.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Subsidiært, såfremt afgørelse 2023/1047 eller afgørelse 2024/1244 annulleres, fastslås det, at deres virkninger opretholdes indtil udløbet af den frist for at iværksætte appel, der er fastsat i artikel 56, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, eller, såfremt der iværksættes en appel inden for denne frist, indtil denne appel eventuelt forkastes.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes, og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

Påstandene om annullation af de anfægtede retsakter

19 Det fremgår udtrykkeligt af begrundelserne for opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, at han er omfattet af restriktive foranstaltninger, eftersom Rådet var af den opfattelse, at han var ansvarlig for handlinger, som underminerede og truede Republikken Moldovas demokrati og suverænitet samt retsstaten, stabiliteten og sikkerheden i denne stat, som følge af to af de tre handlinger, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2023/891.

20 Rådet har dels foreholdt sagsøgeren at lede og planlægge voldelige demonstrationer i Republikken Moldova som omhandlet i det kriterium, der er anført i artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii), og artikel 2, stk. 1, litra a), nr. ii), i afgørelse 2023/891 og i artikel 2, stk. 3, litra a), nr. ii), i forordning 2023/888 [herefter »nr. ii)-kriteriet«]. Dels er Rådet af den opfattelse, at sagsøgeren er ansvarlig for alvorlige finansielle uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige midler og uautoriseret eksport af kapital som omhandlet i det kriterium, der er anført i artikel 1, stk. 1, litra a), nr. iii), og artikel 2, stk. 1, litra a), nr. iii), i afgørelse 2023/891 og i artikel 2, stk. 3, litra a), nr. iii), i forordning 2023/888 [herefter »nr. iii)-kriteriet«].

21 Henset til deres karakter af alternativer er det tilstrækkeligt til, at de anfægtede retsakter er retligt begrundede, at et af de to kriterier, som Rådet har anvendt til at opføre og opretholde sagsøgerens navn på de omhandlede lister, er blevet anvendt med føje, således som parterne i øvrigt har anerkendt i retsmødet (jf. i denne retning dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis). Derfor finder Retten det hensigtsmæssigt først at undersøge de anbringender og argumenter, hvormed sagsøgeren har bestridt de anfægtede retsakters lovlighed, for så vidt som de er støttet på nr. ii)-kriteriet.

22 I denne henseende har sagsøgeren til støtte for sit søgsmål fremsat fire anbringender, det første vedrørende en ulovlighedsindsigelse mod afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, det andet vedrørende tilsidesættelser af begrundelsespligten og retten til effektiv domstolsbeskyttelse, som skal undersøges først, det tredje vedrørende urigtige skøn og det fjerde vedrørende tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder.

Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelser af begrundelsespligten og retten til effektiv domstolsbeskyttelse

23 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede retsakter er utilstrækkeligt begrundede, hvilket har forhindret ham i at forsvare sig og dermed tilsidesat hans ret til effektiv domstolsbeskyttelse.

24 Navnlig gør begrundelsen for de anfægtede retsakter, for så vidt som han foreholdes at have »ledet og planlagt voldelige demonstrationer«, det ikke muligt for ham at forstå, hvilke konkrete handlinger han foreholdes at have foretaget. Begrundelserne for de anfægtede retsakter er upræcise, og det er ikke muligt at identificere de faktiske omstændigheder, som Rådet støttede sig på, da den fandt, at dette kriterium var opfyldt.

25 Rådet har bestridt denne argumentation.

26 Det følger af retspraksis, at begrundelsen for en retsakt udstedt af Rådet, hvorved der foreskrives en restriktiv foranstaltning, ikke alene skal angive hjemmelen for denne foranstaltning, men også de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse finder, at den berørte bør være omfattet af en sådan foranstaltning (jf. dom af 13.9.2018, Sberbank of Russia mod Rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

27 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

28 I den foreliggende sag kan retsgrundlaget for de anfægtede retsakter let identificeres, eftersom det følger udtrykkeligt af de begrundelser, der er nævnt i præmis 7 og 14 ovenfor.

29 Som det blev fastslået i præmis 19 ovenfor, fandt Rådet nemlig, at sagsøgeren var ansvarlig for handlinger, der underminerede eller truede Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed samt demokratiet, retsstaten, stabiliteten og sikkerheden i denne stat som følge af to af de tre handlinger, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2023/891 og i artikel 2, stk. 3, litra a), i forordning 2023/888, nærmere bestemt nr. ii)-kriteriet og nr. iii)-kriteriet.

30 Hvad angår nr. ii)-kriteriet redegjorde Rådet på forståelig og entydig vis for de specifikke og konkrete grunde til, at den ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse fandt, at de demonstrationer, der blev ledet og planlagt af sagsøgeren, medførte, at han var ansvarlig for handlinger, som underminerede og truede Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed samt demokratiet, retsstaten, stabiliteten og sikkerheden i denne stat.

31 Rådet påpegede nemlig dels, at sagsøgeren var involveret i tilskyndelse til vold mod Republikken Moldovas nuværende regering. Dels har Rådet foreholdt sagsøgeren at understøtte en pro-russisk politik i dette land, bl.a. ved at betale personer for at deltage i demonstrationer planlagt af hans parti og ved at træne dem til kunstigt at skabe uro i landet.

32 I henhold til den retspraksis, der er nævnt i præmis 27 ovenfor, skal disse oplysninger vurderes i lyset af den sammenhæng, hvori de anfægtede retsakter blev vedtaget. I denne henseende fremgår det i det væsentlige af første til tolvte betragtning til afgørelse 2023/891, at Rådet ydede tilsagn om at støtte Republikken Moldova i lyset af de destabiliserende aktiviteter, der blev udført i samarbejde med Den Russiske Føderation og i denne stats interesse med henblik på at hindre Moldovas tiltrædelse af Unionen, idet der navnlig tages sigte på personer, der som følge af voldshandlinger såsom dem, der er blevet foreholdt sagsøgeren, udgør en trussel mod demokratiet og retsstaten samt stabiliteten og sikkerheden i Republikken Moldova.

33 Henset til denne sammenhæng var begrundelsen for de anfægtede retsakter med hensyn til nr. ii)-kriteriet tilstrækkelig til, at det var muligt for sagsøgeren at forsvare sig og forstå de specifikke og konkrete grunde til opførelsen og opretholdelsen af hans navn på de omhandlede lister og for Retten at prøve deres lovlighed.

34 I øvrigt er det væsentligt at bemærke, at hvad angår nr. ii)-kriteriet er de anfægtede retsakter ikke støttet på afgørelse af 13. april 2023 truffet af appeldomstolen i Chișinău (Moldova), hvortil der kun med hensyn til nr. iii)-kriteriet henvises i de anfægtede retsakter som begrundelse for opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn.

35 For at opfylde sin forpligtelse til at begrunde de anfægtede retsakter med hensyn til nr. ii)-kriteriet var Rådet derfor ikke forpligtet til at anføre grundene til, at den fandt, at denne retsafgørelse var blevet truffet under overholdelse af sagsøgerens ret til forsvar og hans ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, således som det kræves i den retspraksis, der følger af bl.a. dom af 19. december 2018, Azarov mod Rådet (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), hvilket sagsøgeren i øvrigt medgav i retsmødet.

36 Endelig må det argument, der er fremsat mod opretholdelsesretsakterne vedrørende det forhold, at Rådet i svarskriftet og duplikken angav, at sagsøgerens navn var blevet opført på de omhandlede lister på grundlag af kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra a), nr. i), i afgørelse 2023/891 angående personer, som hindrer eller underminerer den demokratiske politiske proces i Republikken Moldova, forkastes. Spørgsmålet om, hvorvidt de anfægtede retsakter var tilstrækkeligt begrundet, skal nemlig ikke vurderes på baggrund af indholdet af de af Rådet indgivne indlæg, navnlig idet sidstnævnte har erkendt, at disse indlæg var behæftet med en skrivefejl på dette punkt.

37 På denne baggrund skal det andet anbringende forkastes som ugrundet.

Det første anbringende vedrørende en ulovlighedsindsigelse mod afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888

38 Det første anbringende falder i det væsentlige i fem led vedrørende for det første manglende retsgrundlag for afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, for det andet tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det tredje tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, for det fjerde magtfordrejning og for det femte tilsidesættelser af artikel 2 TEU, artikel 8 TEU og artikel 21, stk. 1, TEU.

– *Rettens kompetence*

39 Rådet har gjort gældende, at sagsøgeren med sit første anbringende har anmodet Retten om at fastslå, at afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 i deres helhed ikke finder anvendelse. I henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275 TEUF har Retten imidlertid ikke kompetence til at træffe afgørelse om hensigtsmæssigheden af vedtagelsen af retsakter på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

40 Sagsøgeren har bestridt denne argumentation.

41 I henhold til artikel 275, stk. 1, TEUF har Unionens retsinstanser ganske vist ingen kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

42 Unionens retsinstanser har dog i henhold til artikel 275, stk. 2, TEUF kompetence til at træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, TEUF, vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i traktaten om Den Europæiske Union. Denne bestemmelse udelukker ikke muligheden for – inden for rammerne af et søgsmål anlagt i henhold til artikel 277 TEUF – at anfægte lovligheden af en generel bestemmelse til støtte for et annullationssøgsmål til prøvelse af en individuel restriktiv foranstaltning (jf. i denne retning dom af 28.1.2016, Azarov mod Rådet, T-331/14, EU:T:2016:49, præmis 62).

43 Idet artikel 277 ikke har til formål at gøre det muligt for en part at anfægte anvendeligheden af en generel retsakt, uanset hvilket søgsmål der anlægges, skal ulovlighedsindsigelsens rækkevidde dog begrænses til det, der er absolut nødvendigt for at afgøre tvisten (jf. dom af 30.4.2019, Wattiau mod Parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Retten har således i forbindelse med annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af afgørelser truffet af Rådet, hvorved fysiske eller juridiske personer var blevet pålagt sanktioner, anerkendt, at der kunne fremsættes en ulovlighedsindsigelse mod en almengyldig bestemmelse i en retsakt, som fastsatte det kriterium, i henhold til hvilket den berørte parts navn var blevet opført på de omhandlede lister (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Yanukovych mod Rådet, T-348/14, EU:T:2016:508, præmis 57-59 og den deri nævnte retspraksis).

44 I det foreliggende tilfælde har Retten dermed kompetence til at tage stilling til en ulovlighedsindsigelse, der er begrænset til de bestemmelser i afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, som fastsætter nr. ii)-kriteriet og nr. iii)-kriteriet, hvilket Rådet i øvrigt har anerkendt som svar på et spørgsmål fra Retten i retsmødet.

45 Henset til præmis 21 ovenfor er det således nødvendigt at foretage en undersøgelse af det første anbringende, for så vidt som der med dette anbringende er rejst tvivl om lovligheden af de bestemmelser, der fastsætter nr. ii)-kriteriet.

– Det første anbringendes første led vedrørende manglende retsgrundlag for afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, det første anbringendes fjerde led vedrørende magtfordrejning og det første anbringendes femte led vedrørende tilsidesættelser af artikel 2 TEU, artikel 8 TEU og artikel 21, stk. 1, TEU

46 Med det første anbringendes første, fjerde og femte led, som skal undersøges samlet, har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at der med afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 forfølges andre formål end dem, Rådet er beføjet til at forfølge inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

47 Ifølge sagsøgeren er formålet om at fremme et tredjelands tiltrædelse af Unionen ikke et formål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, eftersom tiltrædelsesprocessen er reguleret i artikel 49 TEU, som ikke er placeret i et kapitel i traktaten, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I øvrigt forfølger Rådet i realiteten et formål om at fordreje den interne demokratiske proces i et naboland, hvorfor henvisningen til artikel 29 TEU og artikel 215, stk. 2, TEUF som begrundelse for vedtagelsen af henholdsvis afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 udgør magtfordrejning. Ifølge sagsøgeren har disse restriktive foranstaltninger udelukkende til formål at tage sigte på visse medlemmer af den politiske opposition på den moldoviske regerings anmodning, hvilket udgør et indgreb i den interne demokratiske politiske proces i Republikken Moldova i strid med artikel 2 TEU, artikel 8 TEU og artikel 21, stk. 1, TEU.

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

49 I den foreliggende sag udgøres retsgrundlaget for afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 af henholdsvis artikel 29 TEU og artikel 215, stk. 2, TEUF, dvs. de relevante retsgrundlag på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket ikke som sådan er blevet bestridt af sagsøgeren. Hans argumentation indebærer nemlig snarere, at det skal efterprøves, om disse retsakter faktisk indgår i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

50 I denne henseende har Unionens retsinstanser som følge af de mange forskellige mål og målsætninger med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som de er udtrykt i artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21 TEU samt i de særlige bestemmelser om denne politik, bl.a. artikel 23 TEU og 24 TEU, anerkendt, at Rådet har en vid skønsmæssig beføjelse, når det fastlægger formålet med de restriktive foranstaltninger på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

51 Valget af retsgrundlag for den omhandlede retsakt skal efterprøves på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage domstolskontrol, og som omfatter retsaktens formål og indhold (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

52 I den foreliggende sag har afgørelse 2023/891 ifølge 11. betragtning hertil til formål at indføre foranstaltninger vedrørende rejserestriktioner og indefrysning af aktiver over for personer, der er ansvarlige for, støtter eller gennemfører tiltag eller politikker, som underminerer eller truer Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed samt demokratiet, retsstaten, stabiliteten eller sikkerheden i denne stat, og personer, enheder eller organer med tilknytning til dem.

53 Det anføres i anden betragtning til afgørelse 2023/891, at disse restriktive foranstaltninger indgår i en politik, hvorved der ydes støtte til den nuværende ledelse i Republikken Moldova, et EU-kandidatland, med henblik på at styrke landets modstandsdygtighed, sikkerhed, stabilitet, økonomi og energiforsyning i lyset af eksterne aktørers destabiliserende aktiviteter.

54 Denne støttepolitik indgår selv i den sammenhæng, der omhandles i tredje og fjerde betragtning til afgørelse 2023/891, hvorefter den moldoviske regering har gjort betydelige fremskridt med hensyn til at styrke demokratiet og retsstaten samt bekæmpe korruption, men også har håndteret flere kriser og i stigende grad er blevet konfronteret med direkte trusler mod landets stabilitet fra både interne grupper med erhvervede rettigheder og fra Rusland, som ofte samarbejder hemmeligt og afsporer landet fra dets reformkurs. Endvidere fremgår det af sjette betragtning til denne afgørelse, at disse destabiliserende handlinger efter Rådets opfattelse krævede en øjeblikkelig reaktion i betragtning af betydningen af et stabilt Republikken Moldova, et EU-kandidatland, som grænser op til Unionen.

55 På denne baggrund anførte Rådet i syvende betragtning til afgørelse 2023/891, at personer, der var ansvarlige for voldshandlinger, udgjorde en trussel mod demokratiet og retsstaten samt stabiliteten og sikkerheden i Republikken Moldova.

56 Henset til formålet med og indholdet af afgørelse 2023/891 synes denne afgørelse således at være direkte knyttet til de formål med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som er anført i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, for så vidt som den i det væsentlige tager sigte på at konsolidere og styrke demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova.

57 I denne forbindelse skal det fastslås, at planlægning af, ledelse af eller deltagelse i voldelige demonstrationer eller andre voldshandlinger kan begrunde handling fra Unionens side inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af formålet om at konsolidere og styrke demokratiet og retsstaten i et tredjeland.

58 Voldelige demonstrationer kan nemlig i modsætning til fredelige demonstrationer, som udgør en væsentlig bestanddel af demokratiet i en retsstat, skade det pågældende lands retlige og institutionelle grundlag, og de er ikke omfattet af den grundlæggende ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger som sikret ved artikel 11 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), og artikel 12, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

59 Heraf følger, at det var muligt at indføre nr. ii)-kriteriet i Unionens retsorden ved afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, som hviler på henholdsvis artikel 29 TEU og artikel 215, stk. 2, TEUF.

60 Sagsøgerens argumenter ændrer ikke denne konklusion.

61 Indledningsvis må argumentet om, at Rådet, da det søgte at fremme et kandidatlands tiltrædelse af Unionen, forfulgte et formål uden forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, forkastes.

62 Respekten for retsstaten, som er en af de grundlæggende værdier, som Unionen bygger på, er nemlig en forudgående betingelse for tiltrædelse af Unionen, og artikel 21, stk. 2, litra b), TEU giver Rådet beføjelse til at træffe restriktive foranstaltninger for bl.a. at styrke retsstaten i et tredjeland. Rådet har dermed kompetence til at vedtage restriktive foranstaltninger med henblik på at styrke retsstaten i et tredjeland, som er et EU-kandidatland.

63 Endvidere kan sagsøgerens argument vedrørende magtfordrejning ikke tages til følge. Det følger nemlig af fast retspraksis, at en retsakt kun er udtryk for magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den udelukkende eller dog i det mindste overvejende er truffet for at forfølge andre formål end dem, med henblik på hvilke den omhandlede kompetence er tillagt, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaterne for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 208 og den deri nævnte retspraksis).

64 Sagsøgeren har ikke fremlagt sådanne indicier, der gør det muligt at fastslå, at Rådet forfulgte andre formål end dem, der fremgik af afgørelse 2023/891. Navnlig indebærer det forhold, at Rådet svarede imødekommende på en anmodning om Unionens støtte i lyset af handlinger, som truede med at destabilisere Republikken Moldova, ikke, at de retsakter, der blev vedtaget i denne forbindelse, er udtryk for magtfordrejning. Tilsvarende modsiges argumentet om, at de restriktive foranstaltninger blev udarbejdet »for specifikt at tage sigte på […] de væsentligste ledere af oppositionen«, af den generelle måde, hvorpå de omhandlede opførelseskriterier er formuleret, en formulering, som muliggør, at disse kriterier kan finde anvendelse på andre personkategorier end politikere.

65 Endelig kan argumentationen vedrørende tilsidesættelser af artikel 2 TEU, artikel 8 TEU og artikel 21, stk. 1, TEU, ikke tages til følge, eftersom det er blevet fastslået, at Rådet havde beføjelse til at vedtage afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, bl.a. med henblik på at styrke demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova som omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU.

66 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende i sin anmodning om tilpasning, ændres ovenstående konklusioner heller ikke af det forhold, at Rådet oplyste, at det ikke rådede over dokumenter vedrørende den anmodning fra Republikken Moldova om støtte, hvortil der henvises i tiende betragtning til afgørelse 2023/891.

67 I denne henseende har sagsøgeren ikke forklaret, hvordan fraværet af et dokument vedrørende denne anmodning skulle gøre det muligt at fastslå, at afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 er behæftet med nogen form for ulovlighed.

68 Derfor skal det første anbringendes første, fjerde og femte led forkastes som ugrundede.

– *Det første anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

69 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådets fortolkning af nr. ii)-kriteriet er uforholdsmæssig og medfører, at et stort antal politikere i Unionen kunne opfylde dette kriterium. Ifølge sagsøgeren er det, henset til den grundlæggende ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger, kun demonstrationer, der bevidst planlægges med den hensigt at begå voldshandlinger, som kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger.

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

71 I denne henseende har Domstolen hvad angår domstolsprøvelsen af overholdelsen af proportionalitetsprincippet fastslået, at der må indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Domstolen har deraf udledt, at kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 146 og den deri nævnte retspraksis).

72 I den foreliggende sag kan den personkreds, som potentielt kan blive omfattet af restriktive foranstaltninger på grundlag af nr. ii)-kriteriet, i modsætning til hvad sagsøgeren i det væsentlige har gjort gældende, ikke anses for at være uforholdsmæssig.

73 Det fremgår nemlig af selve ordlyden af artikel 1, stk. 1, litra a), nr. ii), og artikel 2, stk. 1, litra a), nr. ii), i afgørelse 2023/891, at det ikke er enhver planlægning af, ledelse af eller deltagelse i en voldelig demonstration eller andre voldshandlinger, som begrunder vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

74 Indledningsvis er det en betingelse for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger på grundlag af dette kriterium, at den berørte parts handlinger er egnede til at underminere eller true Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed eller demokratiet, retsstaten, stabiliteten eller sikkerheden i denne stat. Med andre ord skal disse handlinger kunne skade det pågældende lands institutionelle og retlige grundlag (jf. analogt dom af 15.9.2016, Yanukovych mod Rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, præmis 101).

75 Endvidere indebærer anvendelsen af begreberne »voldelige demonstrationer« og »andre voldshandlinger«, således som sagsøgeren har påpeget, nødvendigvis, at restriktive foranstaltninger ikke kan vedtages over for personer, der er ansvarlige for at planlægge, lede eller deltage i demonstrationer, som er omfattet af retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger som sikret ved EMRK's artikel 11 og chartrets artikel 12, stk. 1.

76 I denne henseende følger det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis vedrørende EMRK's artikel 11, som i henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af indholdet og rækkevidden af retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger som sikret ved chartrets artikel 12, stk. 1, at det ikke er enhver demonstration, hvori der er konstateret voldshandlinger, der kan begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for organisatorerne.

77 Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol finder retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger anvendelse på alle forsamlinger med undtagelse af dem, hvis organisatorer eller deltagere forfølger voldelige hensigter, tilskynder til vold eller på anden vis fornægter det

demokratiske samfunds grundlag (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.10.2015, Kudrevičius m.fl. mod Litauen, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, § 92 og den deri nævnte retspraksis). Endvidere ophører en person ikke med at være omfattet af retten til frit at deltage i fredelige forsamlinger som følge af sporadiske voldshandlinger eller andre dadelværdige handlinger udført af andre personer i forbindelse med demonstrationen, så længe den pågældendes hensigter eller adfærd forbliver fredelige (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.1.2016, Frumkin mod Rusland, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, § 99 og den deri nævnte retspraksis).

78 Endelig er der en rimelig sammenhæng mellem nr. ii)-kriteriet og de formål, der forfølges med afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888. For så vidt som Rådet bl.a. tilstræbte at styrke demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova ved at forhindre, at destabiliserende handlinger udført af eksterne aktører truede med at hindre dette lands tiltrædelse af Unionen, opfylder den fremgangsmåde, hvorved der tages sigte på personer, der er ansvarlige for at planlægge, lede eller deltage i voldelige demonstrationer eller andre voldshandlinger, som kan være til fare for denne tiltrædelse, nemlig på sammenhængende vis disse formål.

79 På baggrund af ovenstående betragtninger synes nr. ii)-kriteriet ikke at være åbenbart uforholdsmæssigt, henset til de af Rådet forfulgte formål.

80 Dermed skal det første anbringendes andet led forkastes som ugrundet.

– *Det første anbringendes tredje led vedrørende tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet*

81 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet tilsidesatte retssikkerhedsprincippet, med den begrundelse, at de kriterier, der er fastsat i afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888, gør det umuligt for en heraf omfattet person at undgå de restriktive foranstaltninger, uanset hvilken adfærd han eller hun udviser. I denne henseende påpegede Rådet i sin besvarelse af 13. maj 2024 af den anmodning om aktindsigt i dokumenter, som sagsøgeren havde indgivet på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter (EFT 2001, L 145, s. 43), at en videregivelse af de forberedende akter til de anfægtede retsakter risikerede at fratage de restriktive foranstaltninger deres virkning ved at vise, hvordan de berørte personer lettere kunne omgå ordningen for restriktive foranstaltninger, hvilket ville være i strid med retssikkerhedsprincippet.

82 I øvrigt blev det med nr. ii)-kriteriet ifølge sagsøgeren tilsigtet at pålægge strafferetlige sanktioner med tilbagevirkende kraft på grund af handlinger i fortiden, og dette kriterium er ikke tilstrækkelig klart.

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

84 Retssikkerhedsprincippet indebærer, at EU-lovgivningen er klar, og at retssubjekterne kan forudse dens anvendelse (jf. dom af 17.2.2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, T-14/14 og T-87/14, EU:T:2017:102, præmis 192 og den deri nævnte retspraksis). Denne lovgivning skal være klar og præcis, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 161 og den deri nævnte retspraksis).

85 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren indledningsvis ikke identificeret de aspekter ved nr. ii)-kriteriet, som efter hans opfattelse savner klarhed eller præcision.

86 Endvidere må argumentet om, at der med nr. ii)-kriteriet tages sigte på strafferetligt at sanktionere visse personer på grund af deres adfærd i fortiden, forkastes.

87 Generelt har de restriktive foranstaltninger nemlig ikke karakter af strafferetlige sanktioner, eftersom de pågældende pengemidler indefryses i retsbevarende øjemed og dermed midlertidigt.

88 I den foreliggende sag underbygges de restriktive foranstaltningers retsbevarende karakter af fjerde, femte og syvende til tiende betragtning til afgørelse 2023/891, hvori det anføres, at de forskellige opførelseskriterier, der er fastsat i denne afgørelse, tager sigte på at bekæmpe destabiliserende handlinger, som udgør en »trussel« mod demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova.

89 De personer, der er ansvarlige for sådanne destabiliserende handlinger, sanktioneres med andre ord ikke for deres adfærd i fortiden, men omfattes af restriktive foranstaltninger, fordi Rådet har fundet, at de på tidspunktet for vedtagelsen af disse foranstaltninger som følge af deres handlinger udgør en trussel mod demokratiet og retsstaten i dette land.

90 Foranstaltningerne tager dermed i det væsentlige sigte på at afværge, at sådanne handlinger begås eller gentages, og de er snarere baseret på en bedømmelse af, om der foreligger en aktuel eller fremtidig trussel, end på bedømmelsen af en tidligere adfærd (jf. analogt dom af 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, præmis 110). Enhver anden fortolkning ville medføre, at Rådet blev pålagt udelukkende at støtte sig på handlinger foretaget efter indførelsen af de omhandlede kriterier, og således gøre de kompetencer, det er tillagt ved artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF, virkningsløse.

91 Endelig kan argumentet om, at formuleringen af dette kriterium medfører, at det er umuligt at undgå de restriktive foranstaltninger, ikke tages til følge.

92 Restriktive foranstaltningers gyldighed forudsætter nemlig altid, at de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for deres vedtagelse, fortsat eksisterer, og at det er nødvendigt at opretholde dem for at realisere målet med dem. Det påhviler således Rådet i forbindelse med den periodiske fornyede gennemgang af disse restriktive foranstaltninger at foretage en opdateret vurdering af situationen og at udarbejde en status over virkningerne af sådanne foranstaltninger med henblik på at afgøre, om de har gjort det muligt at nå de mål, der forfølges med den oprindelige opførelse af navnene på de berørte personer og enheder på den omtvistede liste, og om der stadig kan drages den samme konklusion vedrørende de nævnte personer og enheder (jf. dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 168 og den deri nævnte retspraksis).

93 I denne henseende gør argumentet vedrørende indholdet af Rådets besvarelse af 13. maj 2024 af den anmodning om aktindsigt, som sagsøgerens repræsentanter havde indgivet på grundlag af forordning nr. 1049/2001, det heller ikke muligt at fastslå, at afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 tilsidesatte retssikkerhedsprincippet.

94 Denne argumentation indebærer nemlig reelt en kritik af lovligheden af Rådets afgørelse af 13. maj 2024 om delvist afslag på aktindsigt i visse dokumenter. Eftersom denne afgørelse kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, kan sagsøgeren ikke påberåbe sig dens ulovlighed inden for rammerne af den foreliggende sag (jf. analogt dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 128 og den deri nævnte retspraksis).

95 Dermed må det første anbringendes tredje led forkastes som ugrundet.

96 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes som ugrundet i det hele.

Det tredje anbringende vedrørende urigtige skøn

97 Sagsøgeren har dels gjort gældende, at de nyhedsartikler, der indgår i Rådets bevismateriale, ikke kan tillægges nogen bevisværdi, eftersom den moldoviske presse ikke er uafhængig. I øvrigt må Rådet kun støtte sig på sådanne nyhedsartikler, når den ikke har beføjelser til at foretage undersøgelser i et tredjeland. I den foreliggende sag havde det været fuldt ud muligt for Unionens delegation i Moldova at foretage undersøgelser på stedet.

98 Dels kan forsamlingerne den 19. juni 2022 og den 12. marts 2023 ifølge sagsøgeren ikke kvalificeres som »voldelige« i nr. ii)-kriteriets forstand.

99 Ifølge sagsøgeren forløb disse demonstrationer, hvor der blev givet udtryk for legitim kritik af den lave levestandard i Republikken Moldova, fredeligt, og de har ingen forbindelse med forsøg på at destabilisere dette land. De afspejlede derimod blot den demokratisk valgte oppositions arbejde. Endvidere kan de eneste voldelige handlinger, der blev konstateret ved disse demonstrationer, tilskrives politiet, som blokerede deltagernes adgang til forsamlingsstederne og tilbageholdt demonstranter uden begrundelse. I øvrigt var det ikke ulovligt at betale personer for at deltage i demonstrationerne. I denne henseende havde den finansiering, som Rådet henviste til, alene til formål at sikre demonstranternes befordring og at tilbyde dem mad og udstyr for at gøre det muligt for dem at deltage i demonstrationerne. Endelig har sagsøgeren bestridt, at han organiserede »rejser« til Tyrkiet for at træne unge moldovere i teknikker til at fremkalde masseuroligheder ved demonstrationerne. Han har gjort gældende, at hans parti, som har erfaring med planlægning af begivenheder, blot bistod en ungdomsorganisation med at reservere et hotel i Tyrkiet og organisere aktiviteter.

100 Hvad angår opretholdelsesretsakterne har sagsøgeren gjort gældende, at undersøgelserne og de retslige procedurer, der blev gennemført i en sammenhæng præget af kraftig korruption og uden at sikre overholdelsen af retten til forsvar, ikke var egnet til at begrunde opretholdelsen af hans navn på de omhandlede lister. Han har i øvrigt tilføjet, at de artikler, der er indeholdt i dokument WK 6381/2023, er mere end et år gamle, og at Rådet ikke har forklaret, hvordan han efter opløsningen af sit parti i juni 2023 fortsatte med at planlægge voldelige demonstrationer i nr. ii)-kriteriets forstand.

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

– De beviser, som Rådet tog i betragtning som begrundelse for den vurdering, at sagsøgeren planlagde og ledede voldelige demonstrationer i nr. ii)-kriteriets forstand

102 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt Rådet havde ret til at vedtage de anfægtede retsakter uden selv at foretage undersøgelser på stedet, skal det erindres, at eftersom der ikke foreligger nogen beføjelse til at foretage undersøgelser i tredjelande, skal den vurdering, der foretages af EU-myndigheder, der vedtager restriktive foranstaltninger, de facto være støttet på offentligt tilgængelige informationskilder, rapporter, nyhedsartikler eller andre tilsvarende informationskilder (jf. dom af 20.3.2024, Belshyna mod Rådet, T-115/22, EU:T:2024:187, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

103 I det foreliggende tilfælde indebærer det forhold, at Unionen har en delegation i Republikken Moldova, ikke, at den har beføjelser til at foretage undersøgelser i dette land. Denne delegation har nemlig ikke kompetence til at foretage undersøgelser på moldovisk område med henblik på at finde beviser, der kan danne grundlag for Rådets vedtagelse af restriktive foranstaltninger.

104 Det forhold, at den omhandlede ordning for restriktive foranstaltninger blev vedtaget som reaktion på en anmodning fra Republikken Moldova om støtte, og den omstændighed, at der er tale om et EU-kandidatland, ændrer ikke den konklusion, at Unionen ikke har nogen beføjelser til at foretage undersøgelser i dette tredjeland.

105 Rådet havde dermed ret til med henblik på vedtagelsen af de anfægtede retsakter at støtte sig på offentligt tilgængelige informationer, såsom links til internetsider, nyhedsartikler og skærmdumps vedrørende de demonstrationer, der blev planlagt af sagsøgeren og hans parti.

106 Hvad for det andet angår pålideligheden af de beviser, som Rådet støttede sig på ved vedtagelsen af de anfægtede retsakter, skal det erindres, at det princip, som gælder i EU-retten, er princippet om den frie bevisbedømmelse, hvoraf følger, at det eneste relevante kriterium for at vurdere beviser, der er lovligt frembragt, er bevisets troværdighed (jf. dom af 26.9.2018, Infineon Technologies mod Kommissionen, C-99/17 P, EU:C:2018:773, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

107 Sagsøgeren har dog ansvaret for præcist at anføre de beviser, der kan rejse tvivl om deres pålidelighed (jf. dom af 8.3.2023, Assaad mod Rådet, T-426/21, EU:T:2023:114, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

108 På denne baggrund er sagsøgerens generelle redegørelse for det »moldoviske medielandskab« i fraværet af et specifikt argument vedrørende de beviser, som Rådet støttede sig på ved vedtagelsen af de anfægtede retsakter med hensyn til nr. ii)-kriteriet, ikke tilstrækkelig til at fratage de nyhedsartikler, der indgår i disse dokumenter, og som i øvrigt stammer fra ikke blot moldoviske, men også rumænske, engelske og amerikanske kilder, hvis troværdighed ikke er blevet betvivlet, deres bevisværdi.

109 Sagsøgeren har ganske vist f.eks. kritiseret den manglende uafhængighed af internetsiderne »anticorupție.md« og »deschide.md«.

110 Dels omfatter dokument WK 6381/2023 og WK 2428/2024 imidlertid hver en enkelt nyhedsartikel fra internetsiden »anticorupție.md« og vedrører udelukkende beskyldningerne mod sagsøgeren om ulovlig finansiering af politiske partier, hvilket ville gøre ham ansvarlig for alvorlige finansielle uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige midler i nr. iii)-kriteriets forstand. Disse artikler støtter således ikke Rådets vurdering af, at sagsøgeren er ansvarlig for

planlægning og ledelse af voldelige demonstrationer i nr. ii)-kriteriets forstand. De er dermed uden relevans for vurderingen af de anfægtede retsakters lovlighed, for så vidt som disse er støttet på nr. ii)-kriteriet.

111 Dels er det hvad angår kritikken vedrørende internetsiden »deschide.md« tilstrækkeligt at konstatere, at Rådets bevismateriale ikke omfatter nogen nyhedsartikel fra denne internetside.

112 På denne baggrund må argumentationen vedrørende den manglende bevisværdi af de beviser, der fremgår af dokument WK 6381/2023 og WK 2428/2024, forkastes som uvirksom.

– *Tilstrækkeligheden af begrundelserne for opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister med hensyn til nr. ii)-kriteriet*

113 Indledningsvis skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har bestridt, at hans parti planlagde flere demonstrationer mod regeringen i Chișinău i 2022 og 2023.

114 Henset til den retspraksis, som er anført i præmis 76 ovenfor, skal det, for at disse demonstrationer kan kvalificeres som »voldelige« i nr. ii)-kriteriets forstand, undersøges, om Rådet har løftet sin bevisbyrde ved at henvise til tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, som gør det muligt at fastslå, at sagsøgeren i sin egenskab af leder af det parti, der planlagde de pågældende demonstrationer, havde voldelige hensigter eller havde tilskyndet til vold eller på anden vis fornægtet det demokratiske samfunds grundlag.

115 I denne henseende fremgår det for det første af bevis nr. 9 og 17 i dokument WK 6381/2023, dvs. artikler, der udkom henholdsvis den 7. marts 2023 på internetsiden »hotnews.ro« og den 17. april 2023 på internetsiden for avisen *The Times*, at sagsøgerens parti mellem den 3. og den 6. marts 2023 organiserede en rejse til Belek (Tyrkiet) med henblik på at træne ca. 80 personer i teknikker til at skabe masseuroligheder ved demonstrationer, bl.a. ved at tilskynde til konfrontationer med politiet gennem forsøg på at forcere barrierer og kaste sten eller røgbomber.

116 På dette punkt har sagsøgeren ikke nægtet, at der blev gennemført en rejse til Tyrkiet, som blev organiseret med hans partis bistand. Han har dog gjort gældende, at der var tale om en ferie for medlemmer af en ungdomsorganisation, og at hans parti blot bistod dem med hotelreservationer og organisering af aktiviteter, eftersom det havde »mere erfaring med organisering af denne type begivenheder«.

117 Dette støttes imidlertid ikke af nogen af de oplysninger, der er blevet indgivet til sagen.

118 Sagsøgeren har navnlig ikke fremlagt nogen oplysning, som gør det muligt for Retten at vurdere, om hans partis involvering i planlægningen af denne rejse var begrænset til hotelreservationer og organisering af aktiviteter, eller om hans parti tidligere mere generelt havde organiseret andre rejser af denne type. I denne henseende fremgår det ikke af hans partis program, som er gengivet i bilag A.7 til stævningen, at partiet f.eks. har til formål at organisere udlandsrejser, hvilket svækker troværdigheden af argumentet om, at hans parti har erfaring med at organisere denne type begivenheder.

119 Heraf følger, at oplysningen i begrundelserne for de anfægtede retsakter om, at sagsøgeren tog del i træningen af personer med henblik på at fremkalde kaos og uro ved demonstrationerne i Republikken Moldova, ikke er behæftet med et urigtigt skøn.

120 For det andet godtgør flere beviser på konkret, præcis og samstemmende vis, at adskillige personer blev udvalgt og betalt af sagsøgerens parti for at deltage i de pågældende demonstrationer. Det fremgår navnlig, at sagsøgerens hensigt var at få visse personer med en særlig profil, som var villige til at fremkalde kaos og uro ved disse demonstrationer, til at deltage i dem med henblik på at intimidere regeringen.

121 I denne henseende henvises der i bevis nr. 13 i dokument WK 6381/2023, dvs. en artikel, der udkom den 3. oktober 2022 på internetsiden »Zdg.md«, til en undersøgelse foretaget af journalister, som infiltrerede en demonstration planlagt af sagsøgerens parti.

122 Indledningsvis kaster denne artikel lys over den komplicerede planlægning, hvorved sagsøgerens parti udvalgte personer, transporterede dem i minibus til stedet for demonstrationerne og betalte dem et vederlag på mellem 200 og 400 moldoviske lei (MDL) (ca. 10-20 EUR) som modydelse for at deltage i demonstrationerne i nogle timer. Ifølge denne artikel blev andre personer betalt op til 200 amerikanske dollar (USD) (ca. 185 EUR) for at slå lejr i to nætter i telte, der var opstillet foran det moldoviske parlament.

123 Herefter beskriver denne artikel de teknikker, der blev anvendt af partiets repræsentanter til at skjule deres strategi. Dels anvendte de et kodesprog til indbyrdes kommunikation om betalingen til de personer, de rekrutterede. Dels gav de, for det tilfælde, at de måtte blive kontrolleret af politiet, hver person en busbillet, således at denne person kunne foregive at have forsøgt at begive sig til demonstrationerne med egne midler, og at sagsøgerens partis minibus havde samlet dem op på vejen.

124 Endelig fremgår det af denne artikel, at repræsentanterne for sagsøgerens parti gav de tilstedeværende personer instrukser med henblik på, at de demonstrerede aktivt. I øvrigt blev personer, der udviste mindre entusiasme, tilrettevist.

125 Det forhold, at der blev udbetalt et vederlag til de personer, der blev rekrutteret til at deltage i demonstrationerne, underbygges af bevis nr. 20 i dokument WK 6381/2023, dvs. en artikel, der udkom den 28. oktober 2022 på internetsiden for avisen *The Washington Post*, og som nævner anholdelsen af 24 personer, herunder medlemmer af sagsøgerens parti, samt beslaglæggelsen af 20 fyldte poser med pengesedler til en samlet værdi af 3,5 mio. MDL (ca. 183 000 EUR), som var tiltænkt at blive anvendt til at finansiere demonstrationerne.

126 Det forhold, at en del af de personer, der var til stede ved demonstrationerne, blev udvalgt af sagsøgerens parti, underbygges ligeledes af bevis nr. 18 og 19 i dokument WK 6381/2023, dvs. artikler, der udkom den 17. februar 2023 på internetsiden for avisen *The Times*.

127 Disse artikler forklarer nemlig, idet de bl.a. gengiver en erklæring fra en af de journalister, der havde infiltreret demonstrationerne, at sagsøgeren udvalgte medlemmer af paramilitære grupper og tidligere soldater og politibetjente for at skabe social uro ved disse forsamlinger.

128 Det følger af ovenstående betragtninger, at planlægningen af demonstrationerne i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, var mere omfattende end blot tilrådighedsstillelse af transportmidler med henblik på at komme hen til demonstrationerne.

129 De beviser, som Rådet har fremlagt, godtgør navnlig, at partiet trænede og udvalgte personer med en særlig profil, som var villige til at forårsage vold og deltage i demonstrationer ud fra delvist økonomiske motiver og dermed uden nogen sammenhæng med demonstrationernes formål. For

så vidt kan det ikke fastslås, at disse personer havde til hensigt at udøve deres ret til frit at deltage i fredelige forsamlinger ved at deltage i de demonstrationer, der blev planlagt af sagsøgerens parti. De deltog nemlig i dem til gengæld for en økonomisk modydelse og ikke for at udtrykke deres personlige overbevisning og synspunkter.

130 I øvrigt vidner det forhold, at sagsøgeren og dennes parti betalte personer for at deltage i demonstrationerne, om den kunstige karakter af den uro, som det blev tilsigtet at fremkalde.

131 Heraf følger, at oplysningen i begrundelserne for de anfægtede retsakter om, at sagsøgerens parti planlagde voldelige demonstrationer og forsamlinger, hovedsagelig i hovedstaden Chișinău, i samarbejde med demonstranter, som var betalt af hans parti, i 2022 og 2023, ikke er behæftet med et urigtigt skøn.

132 For det tredje godtgør flere beviser, at sagsøgeren med sine udtalelser tilskyndede til vold mod politiske modstandere.

133 I denne henseende fremgår følgende erklæring af bevis nr. 14 i dokument WK 6381/2023, dvs. en pressemeddelelse offentliggjort på internetsiden for sagsøgerens parti:

»Senest har disse magthavere forsøgt at overbevise os om, at årsagen til de kriser, som vi gennemlever, er konflikten i Ukraine. Det er en løgn. Og indtil udbruddet af denne krise blev det moldoviske folks liv værre og værre. I dag erklærer vi total krig mod det nuværende regime og opfordrer alle til at kæmpe for at jage dem væk fra magten. I dag siger vi stop. Vores budskab er følgende: Enten går Maia Sandu selv med hele sit slæng, eller vi tager hende i ørerne og sender hende hen, hvor hun hører hjemme, til fængslet og til galeanstalten.«

134 Sagsøgerens Facebook-konto indeholder andre videoer af samme karakter, som opfordrer til vold mod politiske modstandere, således som det fremgår af bevis nr. 2 i dokument WK 6381/2023, dvs. en artikel, der udkom i januar 2019 på internetsiden »moldovacurata.md«, og som gengiver følgende udtalelse om en politiker fra et andet parti:

»Lad os nu tale om mit bælte, det er fire år gammelt, min kone gav mig det, det er mit lykkebælte, jeg har båret det og vil bære det, og med bæltespændet vil jeg også kneppe dig, Andrusa, og din mor. Og hvis journalister har råd til at skrive obskøne ting om folk, når jeg kommer til magten, og det bliver meget snart, så vil jeg straffe jer. Stop, eller det kommer til at gøre ondt.«

135 I betragtning af sagsøgerens hensigter (jf. præmis 115-131 ovenfor) bør hans egne udtalelser opfattes som opfordringer til at omstyrte regeringen ved brug af vold.

136 Heraf følger, at oplysningen i begrundelserne for de anfægtede retsakter om, at sagsøgeren er involveret i tilskyndelse til vold mod politiske modstandere, ikke er behæftet med et urigtigt skøn.

137 På baggrund af ovenstående betragtninger må det fastslås, at Rådet løftede sin bevisbyrde ved at henvise til tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, som gjorde det muligt at fastslå, at sagsøgeren i sin egenskab af leder af det parti, der planlagde de pågældende demonstrationer, havde voldelige hensigter og havde tilskyndet til vold som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i præmis 76 ovenfor.

138 Tilbage står dermed at vurdere, om det forhold, at sagsøgeren ledede og planlagde voldelige demonstrationer, er tilstrækkeligt til at gøre ham ansvarlig for handlinger, som underminerede eller truede demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2023/891.

139 Denne vurdering skal foretages ved at undersøge bevismaterialet, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori det indgår (jf. i denne retning dom af 21.4.2015, Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

140 I denne henseende fremgår det for det første af første til syvende betragtning til afgørelse 2023/891, at Republikken Moldova står over for destabiliserende handlinger, der dels tager sigte på at hindre landets tiltrædelse af Unionen, dels udføres af eksterne aktører, såsom Den Russiske Føderation, hvis handlinger er blevet intensiveret efter indledningen af denne stats angrebskrig mod Ukraine.

141 Det fremgår af bevis nr. 5, 6 og 10 i dokument WK 6381/2023, dvs. en artikel, der udkom den 19. februar 2023 på internetsiden »rferl.org«, en pressemeddelelse fra United States Department of the Treasury (De Forenede Staters finansministerium) af 26. oktober 2022 og en artikel, der udkom den 15. marts 2023 på internetsiden »G 4Media.ro«, at Den Russiske Føderations strategi er at udnytte svagheder i visse udvalgte lande med henblik på at indsætte pro-russiske regeringer i disse lande, som vil tilslutte sig Ruslands angrebskrig mod Ukraine.

142 Hvad angår Den Russiske Føderations destabiliserende handlinger i den foreliggende sag forklares det i bevis nr. 11, 18 og 20 i dokument WK 6381/2023, dvs. en artikel, der udkom den 3. november 2022 på internetsiden »rferl.org«, en artikel, der udkom den 17. februar 2023 på internetsiden for avisen *The Times*, og en artikel, der udkom den 28. oktober 2022 på internetsiden for avisen *The Washington Post*, hvordan Den Russiske Føderation forsøger at udnytte Republikken Moldovas afhængighed af russisk gas til at fremkalde uro i befolkningen og intimidere den nuværende regering.

143 Det fremgår i det væsentlige af disse forskellige informationskilder, at Den Russiske Føderation forsøger at skabe de nødvendige betingelser for at nære befolkningens utilfredshed med den nuværende moldoviske regering med henblik på at omstyrte den ved at kaste landet ud i en energikrise.

144 For det andet underbygges forbindelserne mellem Den Russiske Føderation og sagsøgeren af en række dokumenter, såsom en artikel, der udkom den 19. februar 2023 på internetsiden »rferl.org«, en artikel, der udkom den 7. marts 2023 på internetsiden »hotnews.ro«, og en artikel, der udkom den 12. april 2023 på internetsiden »romania.europalibera.org«.

145 Sagsøgerens parti betegnes nemlig som »russiskvenligt« eller »pro-russisk«. Det beskrives i flere artikler, at han selv har tætte bånd til Den Russiske Føderation, og endda er på det russiske føderale sikkerhedsbureaus »lønningsliste«.

146 F.eks. forklares det i en artikel, der udkom den 3. november 2022 på internetsiden »rferl.org«, og i pressemeddelelsen fra det amerikanske finansministerium af 26. oktober 2022, at sagsøgeren forsøgte at skabe en alliance med russere for at kontrollere det moldoviske parlament med henblik på i parlamentet at støtte lovudkast, der var fordelagtige for russiske interesser, og at kompromittere afstemningen om ansøgningen om tildeling af status af EU-kandidatland. Det anføres endvidere i artiklen af 3. november 2022, at formanden for udenrigsudvalget i

Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling) i forbindelse med et besøg fra medlemmer af sagsøgerens parti i Rusland roste sagsøgeren og hans parti som »pålidelige partnere« for Den Russiske Føderation. I samme retning henvises der i bevis nr. 7 i dokument WK 6381/2023, dvs. en pressemeddelelse offentliggjort på internetsiden for sagsøgerens parti den 14. april 2023, til støtten fra formanden for udenrigsudvalget i statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling til kandidaten for sagsøgerens parti ved guvernørvalget i Gagaouzie.

147 I øvrigt fremgår det af sagsøgerens egne udtalelser (jf. præmis 133 ovenfor), at han forsøger at give den moldoviske regering ansvaret for stigningen i energiudgifterne, hvilket bidrager til at styrke utilfredsheden i befolkningen, med henblik på at omstyrte regeringen.

148 For det tredje fremgår det af flere beviser, at Den Russiske Føderation har forsøgt at udnytte de demonstrationer, der blev planlagt af sagsøgerens parti, til at skabe uro og destabilisere den moldoviske regering.

149 I denne henseende forklares det i rapport af 9. marts 2023 fra Kommissionens generaldirektorat for beskyttelse af civile og humanitær bistand med titlen »Ukraine/Moldova – Ruslands angrebskrig mod Ukraine«, der er vedhæftet som bilag til dokument WK 6381/2023, at Den Russiske Føderation har forfulgt sine mål om destabilisering af den politiske situation i Republikken Moldova ved anvendelse af forskellige hybride trusler, bl.a. demonstrationer planlagt af sagsøgerens parti, hvor demonstranter fra Rusland var til stede.

150 Mere specifikt beskriver de artikler, der udkom henholdsvis den 15. marts 2023 på internetsiden »G 4Media.ro«, den 12. april 2023 på internetsiden »romania.europalibera.org« og den 17. april 2023 på internetsiden for avisen *The Times*, hvordan de moldoviske myndigheder afværgede et anslag fra en række personer, der var støttet af Den Russiske Føderation, og som var blevet trænet i at tilskynde til vold ved de demonstrationer, der blev planlagt af sagsøgerens parti, hvilket gav anledning til syv anholdelser.

151 Det følger af ovenstående betragtninger, at de pågældende voldelige demonstrationer blev planlagt i Den Russiske Føderations interesse og i samarbejde med denne stat, hvorfor de klart står i sammenhæng med de destabiliserende handlinger over for den moldoviske regering, som de omhandlede restriktive foranstaltninger tager sigte på at imødegå.

152 Henset til denne sammenhæng foretog Rådet ikke et urigtigt skøn, da den fandt, at de voldelige demonstrationer, der blev ledet og planlagt af sagsøgeren, gjorde ham ansvarlig for handlinger, som underminerede eller truede demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra a), og artikel 2, stk. 1, litra a), i afgørelse 2023/891.

153 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, har det forhold, at hans parti blev erklæret forfatningsstridigt i juni 2023, ikke gjort de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for ham, forældede.

154 På området for restriktive foranstaltninger er det væsentlige spørgsmål ved undersøgelsen af opretholdelsen af en persons navn på de omhandlede lister nemlig, om den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af den pågældendes navn eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion

angående den pågældende persons eller enheds involvering i de aktiviteter, som de restriktive foranstaltninger er rettet mod (jf. i denne retning dom af 22.4.2021, Rådet mod PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

155 Det forhold, at sagsøgerens parti er blevet erklæret forfatningsstridigt og efterfølgende er blevet opløst, fratager ganske vist sagsøgeren visse muligheder for at planlægge voldelige demonstrationer såsom dem, der begrundede opførelsen af hans navn på de omhandlede lister.

156 Imidlertid afhænger udførelsen af sådanne handlinger ikke som sådan af eksistensen af det parti, som han var formand for.

157 Eftersom sagsøgerens involvering på højeste plan i planlægningen af de voldelige demonstrationer – herunder rekrutteringen og træningen af personer, som blev betalt for at deltage i dem – førte til hans opførelse på de omhandlede lister (jf. præmis 119, 120 og 127 ovenfor), gjorde det forhold, at disse voldelige demonstrationer var en del af forsøg på at destabilisere den politiske situation i Republikken Moldova (jf. præmis 149-151 ovenfor), og sagsøgerens udtalelser og aktivitet på sociale medier, som vidnede om hans hensigt om at fremkalde kaos og uro i befolkningen (jf. præmis 133, 134 og 147 ovenfor), det muligt for Rådet med føje at anse ham for fortsat at være i stand til at planlægge, lede eller direkte eller indirekte deltage i voldelige demonstrationer eller andre voldshandlinger.

158 I øvrigt indebærer det forhold, at begrundelserne for opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister henviser til faktiske omstændigheder, der fandt sted forud for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, og som for ganske nylig er blevet ændret, ikke nødvendigvis, at de restriktive foranstaltninger, som blev truffet over for ham ved de nævnte retsakter, er forældede (jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 153 og den deri nævnte retspraksis).

159 Denne fortolkning underbygges af artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2023/891, hvorefter de pågældende restriktive foranstaltninger, alt efter hvad der er relevant, skal forlænges eller ændres, hvis Rådet skønner, at dens mål ikke er nået, og af artikel 14, stk. 4, i forordning 2023/888, hvorefter listen i bilag I tages op til revision med regelmæssige mellemrum og mindst hver 12. måned. Det må fastslås, at disse bestemmelser, idet de ellers ville miste deres effektive virkning, tillader en opretholdelse på de omhandlede lister af navnene på personer og enheder, der ikke har begået nogen destabiliserende handling over for Republikken Moldova i perioden forud for den fornyede gennemgang, såfremt denne opretholdelse fortsat er begrundet, henset til samtlige relevante omstændigheder, og navnlig henset til den omstændighed, at de mål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger, ikke er nået (jf. analogt dom af 27.4.2022, Ilunga Luyoyo mod Rådet, T-108/21, EU:T:2022:253, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).

160 Selv om Rådet ikke godtgjorde, at sagsøgeren havde planlagt, ledet eller direkte eller indirekte deltaget i voldelige demonstrationer eller andre voldshandlinger efter opførelsen af sit navn på de omhandlede lister, er opløsningen af sagsøgerens parti, henset til det forhold, at Rådet i tredje betragtning til afgørelse 2024/1244 fandt, at der fortsat forelå en trussel mod demokratiet og retsstaten samt stabiliteten og sikkerheden i Republikken Moldova, ikke i sig selv tilstrækkelig til at gøre de restriktive foranstaltninger, der er blevet truffet over for ham, forældede.

161 Endvidere gengiver bevis nr. 3 i dokument WK 2428/2024, dvs. en nyhedsartikel, der udkom den 11. oktober 2023 på internetsiden »hotnews.ro«, bl.a. en erklæring fra sagsøgeren, hvorved han annoncerede oprettelsen af en ny politisk gruppe ved navn »Ș.OR Bloc« og dens alliance med det

politiske parti »Chance« umiddelbart efter opløsningen af sit eget parti i juni 2023. Denne oplysning underbygges af bevis nr. 5 i dokument WK 2428/2024, dvs. en nyhedsartikel, der udkom den 3. november 2023 på internetsiden »moldova.europalibera.org«, og hvoraf det fremgår, at sagsøgeren ifølge en anden udtalelse fra ham finansierer partiet »Chance«.

162 I øvrigt er bevis nr. 1 i dokument WK 2428/2024, dvs. en nyhedsartikel, der udkom den 22. september 2023 på internetsiden »Zdg.md«, og en artikel, der udkom den 3. november 2023 på internetsiden »moldova.europalibera.org«, samstemmende angående det forhold, at forbindelserne mellem sagsøgeren og Den Russiske Føderation som beskrevet i præmis 144-147 ovenfor ikke ophørte, blot fordi hans parti blev opløst i juni 2023.

163 Det følger af ovenstående betragtninger, at den sammenhæng, som begrundede den oprindelige opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, ikke ændrede sig i en grad, der var til hinder for, at Rådet kunne opretholde sagsøgerens navn på disse lister i henhold til nr. ii)-kriteriet på grundlag af de samme beviser som dem, der begrundede den oprindelige opførelse af hans navn, som suppleret af beviserne i dokument WK 2428/2024.

164 I denne henseende kan argumentet om, at artiklerne i dokument WK 6381/2023 er mere end et år gamle, ikke føre til, at opretholdelsesretsakterne skal annulleres.

165 Med undtagelse af den artikel, der blev publiceret i januar 2019, blev alle beviserne i dokument WK 6381/2023 nemlig offentliggjort på internettet mellem den 21. marts 2022 og den 18. april 2023. Den tid, der forløb mellem på den ene side offentliggørelsen af disse informationer, som udgjorde grundlaget for den oprindelige opførelse af sagsøgerens navn, og på den anden side vedtagelsen af opretholdelsesretsakterne den 26. april 2024, kan ikke kvalificeres som betydelig.

166 Disse forskellige beviser er dermed fortsat relevante for vurderingen af opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister.

167 Derfor skal det tredje anbringende forkastes som ugrundet.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

168 Sagsøgeren er af den opfattelse, at vedtagelsen af individuelle restriktive foranstaltninger over for ham er uforholdsmæssig, for så vidt som dette skader hans frihed til at oprette og drive egen virksomhed og hans ejendomsret. Han har i denne henseende påberåbt sig det forhold, at indefrysningen af hans aktiver forhindrer ham i at foretage økonomiske handlinger eller at gennemføre transaktioner i løsøre og fast ejendom. Det er angiveligt umuligt for ham at modtage donationer eller afholde udgifter til en valgkampagne og dermed at deltage i det politiske liv i Moldova. Ifølge sagsøgeren er tilsidesættelsen af hans ejendomsret hverken hensigtsmæssig eller nødvendig for at nå de mål, der forfølges med afgørelse 2023/981. I øvrigt tilsidesætter disse restriktive foranstaltninger hans ret til foreningsfrihed og ytringsfrihed. Formålet om at beskytte retsstaten i Moldova kan ikke opfyldes ved vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for medlemmerne af politiske partier fra oppositionen.

169 Rådet er af den opfattelse, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling som følge af manglende klarhed. Under alle omstændigheder anser Rådet, ligesom Kommissionen, denne argumentation for at være ugrundet.

170 Eftersom Rådet har været i stand til at besvare realiteten i de argumenter, der er anført til støtte for dette anbringende, må argumentet om, at en ufravigelig procesforudsætning ikke er opfyldt som følge af den angivelige uklarhed i sagsøgerens processkrifter, forkastes.

171 Med hensyn til realiteten bemærkes, at de grundlæggende rettigheder, såsom dem, sagsøgeren har påberåbt sig, ikke er absolut ufravigelige, og at de kan underlægges begrænsninger, der er begrundet i almene hensyn, som Unionen forfølger, forudsat at disse begrænsninger reelt er nødvendige for at tilgodese disse almene hensyn og ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i selve den beskyttede rettigheds kerne (jf. i denne retning dom af 29.11.2018, National Iranian Tanker Company mod Rådet, C-600/16 P, EU:C:2018:966, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

172 For at være forenelig med EU-retten skal en begrænsning i de pågældende grundlæggende rettigheder således være fastlagt i lovgivningen, respektere det væsentlige indhold af disse rettigheder, svare til et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen, og ikke være uforholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 222 og den deri nævnte retspraksis).

173 I den foreliggende sag er disse fire betingelser opfyldt.

174 For det første er de omhandlede restriktive foranstaltninger »fastlagt i lovgivningen«, eftersom de er opregnet i retsakter, som navnlig har generel rækkevidde og et klart retsgrundlag i EU-retten og udviser tilstrækkelig forudsigelighed.

175 For det andet finder de anfægtede retsakter anvendelse i en begrænset periode og overvåges løbende som fastsat i artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2023/891. Eftersom disse foranstaltninger er midlertidige og kan omgøres, må det fastslås, at de ikke tilsidesætter det væsentlige indhold af de påberåbte friheder. I øvrigt fastsætter afgørelse 2023/891 og forordning 2023/888 en mulighed for at indrømme fritagelser fra de anvendte restriktive foranstaltninger. Hvad navnlig angår indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer fastsætter artikel 2, stk. 3 og 4, i afgørelse 2023/891 og artikel 3, stk. 1, artikel 4, stk. 2, artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i forordning 2023/888 en mulighed for dels at give tilladelse til anvendelse af indefrosne pengemidler til at opfylde basale behov eller til at opfylde visse forpligtelser, dels at give specifikke tilladelser, som gør det muligt at ophæve indefrysningen af pengemidler, andre økonomiske aktiver eller andre økonomiske ressourcer.

176 For det tredje er de omhandlede restriktive foranstaltninger nødvendige for at tilgodese et alment hensyn, der er anerkendt som sådant af Unionen, hvorfor – selv betydelige – negative konsekvenser for visse operatører er begrundede. De har nemlig til formål at yde støtte til de moldoviske myndigheder i lyset af de destabiliserende handlinger, som de er konfronteret med, og som kan hindre denne stats tiltrædelse af Unionen, ved bl.a. at tage sigte på personer, der med deres voldshandlinger udgør en trussel mod demokratiet og retsstaten i Republikken Moldova.

177 Hvad for det fjerde angår hensigtsmæssigheden af de omhandlede restriktive foranstaltninger bemærkes, at de, henset til almene hensyn, der er lige så væsentlige som dem, der er nævnt i præmis 176 ovenfor, ikke som sådan kan anses for at være upassende. I øvrigt har sagsøgeren ikke gjort gældende, at mindre indgribende foranstaltninger ville gøre det muligt at opfylde de forfulgte formål lige så effektivt.

178 På denne baggrund kan den ulempe, som sagsøgeren er blevet udsat for, ikke anses for at være uforholdsmæssig, henset til de formål, der forfølges med de anfægtede retsakter.

179 I denne henseende må argumentet om, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for medlemmer af politiske partier fra oppositionen ikke gør det muligt at styrke retsstaten i Republikken Moldova, forkastes. De omhandlede restriktive foranstaltninger blev nemlig ikke vedtaget med den begrundelse, at sagsøgeren var medlem af et politisk parti fra oppositionen, men fordi han havde planlagt voldelige demonstrationer og tilskyndet til vold mod politiske modstandere, hvilket gjorde ham ansvarlig for handlinger, der underminerede eller truede Republikken Moldovas suverænitet og uafhængighed samt demokratiet, retsstaten, stabiliteten og sikkerheden i denne stat.

180 Desuden udgør de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for sagsøgeren, ikke en uoverstigelig hindring for, at han kan udøve oppositionel politisk aktivitet i Republikken Moldova, eventuelt ved at planlægge demonstrationer mod den nuværende regering, i det omfang disse demonstrationer er »fredelige« som omhandlet i EMRK's artikel 11 og chartrets artikel 12, stk. 1, og ikke står i sammenhæng med destabiliserende handlinger fra eksterne aktører, såsom Den Russiske Føderation.

181 Dermed skal det fjerde anbringende forkastes som ugrundet. På baggrund af ovenstående betragtninger skal annullationspåstandene forkastes.

Erstatningspåstandene

182 Sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Rådet tilpligtes at yde erstatning for den skade på hans omdømme, som vedtagelsen af de oprindelige retsakter har forvoldt, ved at betale ham et beløb på foreløbig 100 000 EUR. Sagsøgeren har gjort gældende, at hans navn fremover i offentligheden vil være knyttet til en adfærd, der anses for at skade freden, sikkerheden og den demokratiske proces i Republikken Moldova, hvilket nødvendigvis påfører ham en skade.

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

184 Det skal erindres, at Unionen kun kan ifalde et ansvar uden for kontraktforhold, hvis sagsøgeren har lidt et »faktisk og reelt« tab, og at det i denne henseende påhviler den berørte part at fremlægge afgørende beviser for det påberåbte tabs eksistens og omfang (jf. i denne retning dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 61 og 62).

185 I den foreliggende sag har sagsøgeren begrænset sig til i punkt 267 i stævningen og i punkt 46 i sine bemærkninger til Kommissionens anmodning om intervention at gøre gældende, at de oprindelige retsakter har skadet hans omdømme, uden at fremlægge nogen antydning af et bevis for denne skades eksistens eller omfang.

186 Under alle omstændigheder er det hvad angår det forhold, at sagsøgerens navn fremover angiveligt vil være knyttet til en adfærd, der er uforenelig med den demokratiske proces i Republikken Moldova, tilstrækkeligt at konstatere, at det følger af ovenstående betragtninger, at opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister på grundlag af nr. ii)-kriteriet ikke er behæftet med nogen ulovlighed.

187 Dermed skal erstatningspåstandene forkastes.

188 På baggrund af ovenstående betragtninger skal søgsmålet forkastes i det hele, uden at der er behov for at undersøge lovligheden af opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister på grundlag af nr. iii)-kriteriet eller at træffe afgørelse om sagsøgerens anmodninger om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, idet Retten er tilstrækkelig oplyst af de til sagen indgivne beviser, til at den kan træffe afgørelse i tvisten.

Sagsomkostninger

189 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Endvidere følger det af procesreglementets artikel 138, stk. 1, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

190 Eftersom sagsøgeren er den tabende part i den foreliggende sag, skal han pålægges at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom. Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Ilan Mironovich Shor tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale de af Rådet afholdte omkostninger.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. december 2024.

Underskrifter