ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

18 december 2024*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen in verband met acties die de situatie in Moldavië destabiliseren – Bevriezing van tegoeden – Beperking op de toegang tot het grondgebied van de lidstaten – Lijsten van personen, entiteiten en lichamen waarop de bevriezing van tegoeden van toepassing is en die onderworpen zijn aan beperkingen inzake toegang tot het grondgebied van de lidstaten – Inschrijving en handhaving van verzoekers naam op de lijsten – Planning en aansturing van gewelddadige demonstraties – Artikel 1, lid 1, onder a), ii), en artikel 2, lid 1, onder a), ii), van besluit (GBVB) 2023/891 en artikel 2, lid 3, onder a), ii), van verordening (EU) 2023/888 – Motiveringsplicht – Exceptie van onwettigheid – Onjuiste beoordeling – Eigendomsrecht – Niet-contractuele aansprakelijkheid”

In zaak T-489/23,

Ilan Mironovich Shor, wonende te Caesarea (Israël), vertegenwoordigd door T. Bontinck, L. Marchal, advocaten, en C. Zatschler, SC,

verzoekende partij,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Boggio-Tomasaz en E. Nadbath als gemachtigden, bijgestaan door E. Raoult, advocate,

verwerende partij,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Carpus Carcea, L. Baumgart en T. Baumé als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. Svenningsen (rapporteur), president, C. Mac Eochaidh en M. Stancu, rechters,

* Procestaal: Frans.

griffier: H. Eriksson, administrateur,

gezien de stukken, met name:

– het op 9 augustus 2023 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschrift,

– het besluit van 11 december 2023 waarbij de Commissie is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad,

– de op 5 juli 2024 ter griffie van het Gerecht neergelegde memorie houdende aanpassing,

na de terechtzitting op 1 oktober 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn beroep vordert verzoeker, Ilan Mironovich Shor, op grond van artikel 263 VWEU, nietigverklaring van, ten eerste, besluit (GBVB) 2023/1047 van de Raad van 30 mei 2023 tot wijziging van besluit (GBVB) 2023/891 betreffende beperkende maatregelen in verband met acties die de situatie in de Republiek Moldavië destabiliseren (PB 2023, L 140 I, blz. 9) en uitvoeringsverordening (EU) 2023/1045 van de Raad van 30 mei 2023 tot uitvoering van verordening (EU) 2023/888 betreffende beperkende maatregelen in verband met acties die de situatie in de Republiek Moldavië destabiliseren (PB 2023, L 140 I, blz. 1) (hierna gezamenlijk: „aanvankelijke handelingen"), ten tweede, besluit (GBVB) 2024/1244 van de Raad van 26 april 2024 tot wijziging van besluit (GBVB) 2023/891 betreffende beperkende maatregelen in verband met acties die de situatie in de Republiek Moldavië destabiliseren (PB L, 2024/1242), en uitvoeringsverordening (EU) 2024/1243 van de Raad van 26 april 2024 tot uitvoering van verordening (EU) 2023/888 betreffende beperkende maatregelen in verband met acties die de Republiek Moldavië destabiliseren (PB L, 2024/1243) (hierna gezamenlijk: „handhavingshandelingen"), voor zover deze handelingen (hierna gezamenlijk: „bestreden handelingen") op hem betrekking hebben. Daarnaast vordert hij op grond van artikel 268 VWEU vergoeding van de immateriële schade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van de vaststelling van de aanvankelijke handelingen.

Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoeker is een zakenman en politicus met de Moldavische en de Israëlische nationaliteit. Hij was de leider van de Moldavische politieke partij ȘOR tot de ontbinding ervan op 19 juni 2023.

3 De onderhavige zaak houdt verband met de beperkende maatregelen die de Europese Unie op verzoek van de huidige leiders van de Republiek Moldavië heeft vastgesteld wegens de destabiliserende acties waarmee dit land wordt geconfronteerd, welke acties sinds het begin van de agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne zijn geïntensiveerd en de toetreding van dat land tot de Unie dreigen te belemmeren.

4 Op 28 april 2023 heeft de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 29 VEU besluit (GBVB) 2023/891 betreffende beperkende maatregelen in verband met acties die de situatie in de Republiek Moldavië destabiliseren (PB 2023, L 114, blz. 15) vastgesteld. Op dezelfde datum heeft

de Raad op grond van artikel 215, lid 2, VWEU verordening (EU) 2023/888 betreffende beperkende maatregelen in verband met acties die de situatie in de Republiek Moldavië destabiliseren (PB 2023, L 114, blz. 1) vastgesteld.

5 Artikel 1, lid 1, van besluit 2023/891 bepaalt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om binnenkomst op of doorreis via hun grondgebied te beletten van:

a) natuurlijke personen die verantwoordelijk zijn voor, steun verlenen aan of uitvoering geven aan acties of beleidsmaatregelen die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië, of de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit of de veiligheid in de Republiek Moldavië ondermijnen of bedreigen, door middel van een van de volgende acties:
   i) het belemmeren of ondermijnen van het democratische politieke proces, onder meer door het houden van verkiezingen te belemmeren of ernstig te ondermijnen of door te proberen de grondwettelijke orde te destabiliseren of omver te werpen,
   ii) het plannen van, aansturen van, direct of indirect betrokken zijn bij, ondersteunen van, of anderszins faciliteren van gewelddadige demonstraties of andere gewelddaden, of
   iii) ernstig financieel wangedrag met betrekking tot overheidsmiddelen en de ongeoorloofde uitvoer van kapitaal;

[…]”

6 Artikel 2, lid 1, onder a), van besluit 2023/891 bepaalt dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van natuurlijke personen, entiteiten of lichamen die verantwoordelijk zijn voor, steun verlenen aan of uitvoering geven aan acties of beleidsmaatregelen die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië, of de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit of de veiligheid in de Republiek Moldavië ondermijnen of bedreigen, door middel van een van de drie in punt 5 hierboven genoemde acties, worden bevroren.

7 Met de aanvankelijke handelingen is verzoekers naam geplaatst op de lijsten van personen, entiteiten en lichamen waarop de beperkende maatregelen betrekking hebben, welke lijsten zijn opgenomen in de bijlage bij besluit 2023/891 en in bijlage I bij verordening 2023/888 (hierna: „betrokken lijsten”). De plaatsing van verzoekers naam op de lijst is als volgt gemotiveerd:

„Ilan Shor is een politicus (leider van de politieke partij ȘOR) en zakenman uit de Republiek Moldavië die betrokken is bij de illegale financiering van politieke partijen in de Republiek Moldavië en de aanzetting tot geweld tegen de politieke oppositie […]. De ȘOR-partij, onder leiding van Ilan Shor, is betrokken bij het vergoeden en opleiden van mensen die tijdens de protesten in de Republiek Moldavië worden ingezet om wanorde te scheppen en onrust uit te lokken.

Bij beslissing van 13 april 2023 heeft het hof van beroep van Chișinău Ilan Shor veroordeeld tot een gevangenisstraf van 15 jaar en vermogensbestanddelen ter waarde van 254 miljoen EUR wegens fraude en witwaspraktijken in de bankfraudezaak verbeurdverklaard. Er worden, volgens de autoriteiten van de Republiek Moldavië, nog steeds middelen uit die grootschalige bankfraude gebruikt en er wordt nog steeds gesteund op banden met corrupte oligarchen en in Moskou gevestigde entiteiten om op kunstmatige wijze politieke onrust in het land te zaaien.

Zijn acties zoals het verstrekken van illegale financiering ter ondersteuning van politieke pro-Kremlin-activiteiten in de Republiek Moldavië, zijn erop gericht de democratie in de Republiek Moldavië te ondermijnen. De financiering werd bijvoorbeeld aangewend voor de gewelddadige protesten en manifestaties die in de loop van 2022 en 2023 in voornamelijk de hoofdstad Chișinău zijn georganiseerd met de hulp van door de ȘOR-partij betaalde demonstranten.

Door gewelddadige demonstraties aan te sturen en te plannen en door zijn ernstig financieel wangedrag met betrekking tot overheidsmiddelen en de ongeoorloofde uitvoer van kapitaal is Ilan Shor verantwoordelijk voor acties die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië en de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit en de veiligheid in de Republiek Moldavië ondermijnen en bedreigen."

8 Op 31 mei 2023 publiceerde de Raad in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving aan de personen op wie de beperkende maatregelen van besluit 2023/891, als gewijzigd bij besluit 2023/1047, en van verordening 2023/888, als uitgevoerd bij uitvoeringsverordening 2023/1045, van toepassing zijn (PB 2023, C 190, blz. 5). Met die kennisgeving zijn de personen op wie die beperkende maatregelen van toepassing zijn, ervan in kennis gesteld dat zij bij de Raad een verzoek konden indienen om de plaatsing van hun namen op de betrokken lijsten te heroverwegen.

9 Op 8 juni 2023 heeft verzoeker verzocht om mededeling van het bewijs waarop de plaatsing van zijn naam op de betrokken lijsten berust.

10 Op 14 juni 2023 heeft de Raad verzoeker document WK 6381/2023 REV 1 toegezonden, dat de hem betreffende bewijsstukken bevatte (hierna: „document WK 6381/2023").

Feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan

11 Bij e-mail van 27 februari 2024 heeft de Raad verzoeker in kennis gesteld van het voornemen om zijn naam op de betrokken lijsten te handhaven op grond van in essentie dezelfde redenen als die welke de aanvankelijke plaatsing van zijn naam op de lijsten hebben gerechtvaardigd. De Raad heeft hem eveneens document WK 2428/2024 toegezonden, dat bewijsstukken bevatte ter rechtvaardiging van de handhaving van zijn naam op de betrokken lijsten (hierna: „document WK 2428/2024"), en hem in kennis gesteld van de mogelijkheid om vóór 13 maart 2024 opmerkingen in te dienen.

12 Bij e-mail van 18 maart 2024 heeft verzoeker zijn opmerkingen over de e-mail van 27 februari 2024 en over document WK 2428/2024 ingediend.

13 Op 26 april 2024 heeft de Raad de handhavingshandelingen vastgesteld, waarbij de beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker werden verlengd tot en met 29 april 2025.

14 In de handhavingshandelingen heeft de Raad, ter rechtvaardiging van de verlenging van de beperkende maatregelen jegens verzoeker, in de aanvankelijke redenen twee wijzigingen aangebracht die verband hielden met het feit dat zijn politieke partij in juni 2023 ongrondwettig was verklaard. Zo wordt in de redengeving van de handhavingshandelingen aangegeven dat, ten eerste, verzoekers partij „[v]oordat zij in juni 2023 ongrondwettig werd verklaard, […] betrokken [was] bij het vergoeden en opleiden van mensen die tijdens de protesten in de Republiek Moldavië

werden ingezet om wanorde te scheppen en onrust uit te lokken" en, ten tweede, „[n]adat [verzoekers] partij ongrondwettelijk was verklaard […] [hij] de Russische invloed op het politieke toneel van de Republiek Moldavië [bleef] faciliteren door andere partijen illegaal te financieren en te proberen politici om te kopen".

15 Bij e-mail van 29 april 2024 heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers in kennis gesteld van zijn besluit om diens naam op de betrokken lijsten te handhaven en van de mogelijkheid om vóór 1 november 2024 nieuwe opmerkingen in te dienen.

Conclusies van partijen

16 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– de bestreden handelingen nietig te verklaren voor zover zij hem betreffen;

– de Raad te veroordelen tot betaling van een bedrag van 100 000 EUR ter vergoeding van de immateriële schade die hij heeft geleden als gevolg van de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen;

– de Raad te verwijzen in de kosten.

17 De Raad verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– subsidiair, in het geval dat besluit 2023/1047 of besluit 2024/1244 nietig wordt verklaard, te gelasten dat de gevolgen ervan worden gehandhaafd tot de datum waarop de in artikel 56, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde termijn voor het indienen van een verzoek om hogere voorziening verstrijkt of, indien binnen die termijn een verzoek om hogere voorziening wordt ingediend, totdat deze hogere voorziening eventueel wordt afgewezen;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

18 De Europese Commissie verzoekt het Gerecht het beroep te verwerpen, met verwijzing van verzoeker in de kosten.

In rechte

Vordering tot nietigverklaring van de bestreden handelingen

19 Uit de motivering voor de plaatsing en handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten blijkt uitdrukkelijk dat jegens hem beperkende maatregelen gelden, aangezien de Raad van mening was dat verzoeker verantwoordelijk was voor acties die de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië en de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit en de veiligheid van die staat ondermijnen en bedreigen als gevolg van twee van de drie handelingen bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a), en artikel 2, lid 1, onder a), van besluit 2023/891.

20 Ten eerste verwijt de Raad verzoeker dat hij gewelddadige demonstraties in de Republiek Moldavië aanstuurt en plant de zin van het criterium van artikel 1, lid 1, onder a), ii), en van artikel 2, lid 1, onder a), ii), van besluit 2023/891 alsmede van artikel 2, lid 3, onder a), ii), van verordening 2023/888 [hierna: „criterium ii)"]. Ten tweede is de Raad van mening dat verzoeker verantwoordelijk is voor ernstig financieel wangedrag met betrekking tot overheidsmiddelen en voor de ongeoorloofde uitvoer van kapitaal in de zin van het criterium van artikel 1, lid 1, onder a), iii), en van artikel 2, lid 1, onder a), iii), van besluit 2023/891 alsmede van artikel 2, lid 3, onder a), iii), van verordening 2023/888 [hierna: „criterium iii)"].

21 Gelet op het alternatieve karakter van de twee criteria die de Raad heeft gehanteerd om verzoekers naam op de betrokken lijsten te plaatsen en te handhaven, zijn de bestreden handelingen rechtens gegrond wanneer één ervan terecht is gehanteerd, zoals partijen overigens ter terechtzitting hebben erkend (zie in die zin arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg acht het Gerecht het opportuun om eerst verzoekers middelen en argumenten te onderzoeken waarmee hij de rechtmatigheid van de bestreden handelingen betwist voor zover zij op criterium ii) zijn gebaseerd.

22 In dit verband voert verzoeker ter ondersteuning van zijn beroep vier middelen aan, ontleend aan, ten eerste, een exceptie van onwettigheid van besluit 2023/891 en van verordening 2023/888, ten tweede, niet-nakoming van de motiveringsplicht en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming – welke middelen eerst moeten worden onderzocht – ten derde, onjuiste beoordelingen en, ten vierde, schending van de grondrechten.

Tweede middel: schending van de motiveringsplicht en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming

23 Verzoeker voert aan dat de bestreden handelingen ontoereikend zijn gemotiveerd, waardoor hij zich niet kan verdedigen en aldus zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming wordt aangetast.

24 Voor zover hem met name wordt verweten „gewelddadige demonstraties te hebben aangestuurd en gepland", kan hij op basis van de motivering van de bestreden handelingen niet begrijpen welke acties hem concreet worden verweten. De motivering van de bestreden handelingen is onnauwkeurig en de feitelijke gegevens op basis waarvan de Raad heeft gemeend dat aan dit criterium was voldaan, zijn niet identificeerbaar.

25 De Raad betwist dit betoog.

26 Volgens de rechtspraak dient de motivering van een handeling van de Raad waarbij een beperkende maatregel wordt opgelegd, niet alleen de rechtsgrondslag van die maatregel aan te geven, maar ook de specifieke en concrete redenen waarom de Raad in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid van mening is dat een dergelijke maatregel ten aanzien van de betrokkene moet worden vastgesteld (zie arrest van 13 september 2018, Sberbank of Russia/Raad, T-732/14, EU:T:2018:541, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische gegevens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op

het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 In casu zijn de rechtsgrondslagen van de bestreden handelingen gemakkelijk te identificeren, aangezien zij uitdrukkelijk blijken uit de in de punten 7 en 14 hierboven vermelde redenen.

29 Zoals in punt 19 hierboven is vastgesteld, heeft de Raad zich immers op het standpunt gesteld dat verzoeker verantwoordelijk was voor acties die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië alsook de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit en de veiligheid van deze staat ondermijnen en bedreigen als gevolg van twee van de drie handelingen bedoeld in artikel 1, lid 1, onder a), en artikel 2, lid 1, onder a), van besluit 2023/891 en artikel 2, lid 3, onder a), van verordening 2023/888, te weten de criteria ii) en iii).

30 Wat criterium ii) betreft, heeft de Raad op begrijpelijke en ondubbelzinnige wijze de specifieke en concrete redenen uiteengezet waarom hij in de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid van mening is dat verzoeker met de door hem aangestuurde en geplande demonstraties verantwoordelijk is voor acties die de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië en de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit en de veiligheid van die staat ondermijnen en bedreigen.

31 Ten eerste heeft de Raad immers aangegeven dat verzoeker betrokken was bij het aanzetten tot geweld tegen de huidige regering van de Republiek Moldavië. Ten tweede verwijt hij haar pro-Russische activiteiten te ondersteunen in dit land, met name door personen te vergoeden in ruil voor hun deelname aan de door zijn partij georganiseerde demonstraties en door hen op te leiden om kunstmatig wanorde te scheppen in het land.

32 Overeenkomstig de in punt 27 hierboven aangehaalde rechtspraak moeten deze aanwijzingen worden gelezen in het licht van de context waarin de bestreden handelingen zijn vastgesteld. In dit verband blijkt in wezen uit de overwegingen 1 tot en met 12 van besluit 2023/891 dat de Raad zich ertoe heeft verbonden de Republiek Moldavië, in het licht van de destabiliserende activiteiten die met medewerking en in het belang van de Russische Federatie worden uitgevoerd om haar toetreding tot de Unie te belemmeren, steun te bieden door zich met name te richten op personen die door gewelddaden zoals die welke aan verzoeker worden verweten, een bedreiging vormen voor de democratie en de rechtsstaat alsook voor de stabiliteit en de veiligheid van de Republiek Moldavië.

33 Gelet op deze context was de motivering van de bestreden handelingen in het kader van criterium ii) toereikend om verzoeker in staat te stellen zich te verdedigen en de specifieke en concrete redenen voor de plaatsing en handhaving van zijn naam op de betrokken lijsten te begrijpen, en om het Gerecht in staat te stellen de rechtmatigheid ervan te toetsen.

34 Bovendien moet, voor zover de bestreden handelingen zijn gebaseerd op criterium ii), worden opgemerkt dat zij niet berusten op de beslissing van 13 april 2023 van het hof van beroep van Chișinău (Moldavië) waarnaar in de bestreden handelingen wordt verwezen om de plaatsing en handhaving van verzoekers naam uitsluitend op grond van criterium iii) te rechtvaardigen.

35 Om te voldoen aan zijn verplichting om de vaststelling van de bestreden handelingen in het kader van criterium ii) te motiveren, hoefde de Raad dus niet de redenen aan te geven waarom hij van mening was dat die rechterlijke beslissing was genomen met inachtneming van verzoekers

rechten van verdediging en zijn recht op effectieve rechterlijke bescherming, zoals is vereist in de rechtspraak die met name voortvloeit uit het arrest van 19 december 2018, Azarov/Raad (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), hetgeen verzoeker overigens ter terechtzitting heeft erkend.

36 Ten slotte moet het tegen de handhavingshandelingen aangevoerde argument worden afgewezen dat de Raad in het verweerschrift en in de dupliek heeft verklaard dat verzoekers naam op de betrokken lijsten was geplaatst op grond van het criterium van artikel 2, lid 1, onder a), i), van besluit 2023/891, dat betrekking heeft op personen die het democratische politieke proces in de Republiek Moldavië belemmeren of ondermijnen. Of de bestreden handelingen toereikend zijn gemotiveerd, kan namelijk niet worden beoordeeld in het licht van de inhoud van de door de Raad ingediende memories, temeer daar de Raad heeft erkend dat deze stukken op dit punt een schrijffout bevatten.

37 Gelet op een en ander moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Eerste middel: exceptie van onwettigheid van besluit 2023/891 en van verordening 2023/888

38 Het eerste middel bestaat in wezen uit vijf onderdelen, ontleend aan, ten eerste, het ontbreken van een rechtsgrondslag voor besluit 2023/891 en verordening 2023/888, ten tweede, schending van het evenredigheidsbeginsel, ten derde, schending van het rechtszekerheidsbeginsel, ten vierde, misbruik van bevoegdheid en, ten vijfde, schending van de artikelen 2 en 8 en artikel 21, lid 1, VEU.

– *Bevoegdheid van het Gerecht*

39 De Raad betoogt dat verzoeker het Gerecht met zijn eerste middel verzoekt om besluit 2023/891 en verordening 2023/888 in hun geheel niet-toepasselijk te verklaren. De Raad meent evenwel dat het Gerecht op grond van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275 VWEU niet bevoegd is om te oordelen over de opportuniteit van de vaststelling van die handelingen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB).

40 Verzoeker betwist dit betoog.

41 Volgens artikel 275, eerste alinea, VWEU is de Unierechter inderdaad niet bevoegd ten aanzien van bepalingen van het GBVB noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten.

42 Krachtens artikel 275, tweede alinea, VWEU is de Unierechter echter wel bevoegd om uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU zijn vastgesteld. Die bepaling verzet zich er niet tegen dat de rechtmatigheid van een bepaling van algemene strekking incidenteel – krachtens artikel 277 VWEU – wordt betwist ter ondersteuning van een beroep tot nietigverklaring tegen een individuele beperkende maatregel (zie in die zin arrest van 28 januari 2016, Azarov/Raad, T-331/14, EU:T:2016:49, punt 62).

43 Aangezien artikel 277 VWEU niet tot doel heeft, het een partij mogelijk te maken bij de behandeling van ieder door haar ingesteld beroep de toepasselijkheid van welke handeling van algemene strekking dan ook te betwisten, moet niettemin de draagwijdte van een exceptie van

onwettigheid worden beperkt tot hetgeen noodzakelijk is voor de oplossing van het geschil (zie arrest van 30 april 2019, Wattiau/Parlement, T-737/17, EU:T:2019:273, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zo heeft het Gerecht in het kader van beroepen tot nietigverklaring van besluiten van de Raad tot vaststelling van beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen erkend dat een exceptie van onwettigheid kon worden opgeworpen tegen de bepaling van de handeling van algemene strekking waarin het criterium was opgenomen op grond waarvan de naam van de belanghebbende op de betrokken lijsten was geplaatst (zie in die zin arrest van 15 september 2016, Yanukovych/Raad, T-348/14, EU:T:2016:508, punten 57-59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 In casu is het Gerecht dus bevoegd om kennis te nemen van een exceptie van onwettigheid die beperkt is tot de bepalingen van besluit 2023/891 en verordening 2023/888 waarin de criteria ii) en iii) zijn neergelegd, hetgeen de Raad overigens heeft erkend in antwoord op een vraag van het Gerecht ter terechtzitting.

45 Gelet op punt 21 hierboven moet het eerste middel dus worden onderzocht voor zover het ertoe strekt de rechtmatigheid van de bepalingen waarin criterium ii) is vervat, te betwisten.

– Eerste onderdeel van het eerste middel, ontleend aan het ontbreken van rechtsgrondslag voor besluit 2023/891 en voor verordening 2023/888, vierde onderdeel van het eerste middel, ontleend aan misbruik van bevoegdheid, en vijfde onderdeel van het eerste middel, ontleend aan schending van de artikelen 2 en 8 en artikel 21, lid 1, VEU

46 In het kader van het eerste, het vierde en het vijfde onderdeel van het eerste middel, die samen moeten worden onderzocht, betoogt verzoeker in wezen dat besluit 2023/891 en verordening 2023/888 andere doelstellingen nastreven dan die welke de Raad in het kader van het GBVB mag nastreven.

47 Volgens verzoeker is de doelstelling om de toetreding van een derde land tot de Unie te vergemakkelijken, geen doelstelling van het GBVB, aangezien het toetredingsproces wordt geregeld door artikel 49 VEU, dat niet is opgenomen in een aan het GBVB gewijd hoofdstuk van het Verdrag. Bovendien streeft de Raad volgens hem in werkelijkheid het doel na om het interne democratische proces van een buurland te verstoren, zodat het inroepen van artikel 29 VEU en artikel 215, lid 2, VWEU om de vaststelling van respectievelijk besluit 2023/891 en verordening 2023/888 te rechtvaardigen misbruik van bevoegdheid vormt. Volgens verzoeker hebben deze beperkende maatregelen enkel tot doel om op verzoek van de Moldavische regering bepaalde leden van de politieke oppositie aan te pakken, hetgeen neerkomt op een inmenging in het interne democratische politieke proces van de Republiek Moldavië, hetgeen in strijd is met de artikelen 2 en 8 en artikel 21, lid 1, VEU.

48 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist dit betoog.

49 In casu hebben besluit 2023/891 en verordening 2023/888 respectievelijk artikel 29 VEU en artikel 215, lid 2, VWEU als rechtsgrondslag, dat wil zeggen de relevante rechtsgrondslagen op het gebied van het GBVB, hetgeen verzoeker als zodanig niet betwist. Verzoekers betoog houdt veeleer in dat moet worden nagegaan of de hier aan de orde zijnde handelingen daadwerkelijk binnen het kader van het GBVB vallen.

50 Dienaangaande kent de Unierechter, gelet op het ruime aantal doelstellingen van het GBVB, zoals vermeld in artikel 3, lid 5, en artikel 21 VEU en de bijzondere bepalingen inzake dat beleid, met name de artikelen 23 en 24 VEU, de Raad bij de bepaling van het voorwerp van de beperkende maatregelen die de Unie op het gebied van het GBVB vaststelt, een ruime beoordelingsmarge toe (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 De keuze van de rechtsgrondslag van een Uniehandeling moet berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn, waaronder het doel en de inhoud van de betrokken handeling (zie in die zin arrest van 5 maart 2015 Ezz e.a./Raad, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In casu heeft besluit 2023/891, volgens overweging 11 ervan, tot doel reisbeperkingen en maatregelen tot bevriezing van tegoeden op te leggen aan personen die verantwoordelijk zijn voor, steun verlenen aan of uitvoering geven aan acties of beleidsmaatregelen die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië, alsmede de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit of de veiligheid in die staat ondermijnen of bedreigen, en aan met hen verbonden personen, entiteiten of lichamen.

53 Volgens overweging 2 van besluit 2023/891 maken deze beperkende maatregelen deel uit van een beleid ter ondersteuning van de huidige leiders van de Republiek Moldavië, een kandidaat-lidstaat van de Unie, die erop gericht zijn de veerkracht, veiligheid, stabiliteit, economie en energievoorziening van dit land te versterken in het licht van de destabiliserende activiteiten van externe actoren.

54 Dit steunbeleid past zelf in de context die in de overwegingen 3 en 4 van besluit 2023/891 in herinnering is gebracht, volgens welke de Moldavische regering aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt bij het versterken van de democratie en de rechtsstaat en bij het bestrijden van corruptie, maar met verscheidene crises te maken heeft en in toenemende mate wordt geconfronteerd met directe bedreigingen voor haar stabiliteit, zowel door interne groepen met gevestigde belangen als door de Russische Federatie, die dikwijls samenspannen om het land van zijn hervormingskoers af te brengen. Uit overweging 6 van dat besluit blijkt eveneens dat de Raad van mening is dat dergelijke destabiliserende acties een onmiddellijke reactie vereisen, gezien het belang van de stabiliteit van de Republiek Moldavië als kandidaat-lidstaat van de EU die grenst aan de Unie.

55 In deze context heeft de Raad in overweging 7 van besluit 2023/891 aangegeven dat personen die gewelddaden plegen een bedreiging vormen voor de democratie en de rechtsstaat, alsmede voor de stabiliteit en de veiligheid van de Republiek Moldavië.

56 Gelet op het doel en de inhoud van besluit 2023/891, blijkt dus dat dit besluit rechtstreeks verband houdt met de in artikel 21, lid 2, onder b), VEU genoemde doelstellingen van het GBVB, aangezien het in wezen beoogt de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië te bestendigen en te ondersteunen.

57 In dit verband moet worden geoordeeld dat het plannen van, het aansturen van of het betrokken zijn bij gewelddadige demonstraties of andere gewelddaden een optreden van de Unie in het kader van het GBVB kan rechtvaardigen dat is gebaseerd op de doelstelling om de democratie en de rechtsstaat in een derde land te bestendigen en te ondersteunen.

58 In tegenstelling tot vreedzame demonstraties, die een essentieel onderdeel vormen van de democratie in een rechtsstaat, kunnen gewelddadige demonstraties immers de juridische en institutionele grondslagen van het betrokken land aantasten en vallen zij niet onder het grondrecht op vrijheid van vreedzame vergadering dat wordt gewaarborgd door artikel 11 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en door artikel 12, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

59 Hieruit volgt dat criterium ii) in de rechtsorde van de Unie kon worden ingevoerd bij besluit 2023/891 en verordening 2023/888, die zijn gebaseerd op respectievelijk artikel 29 VEU en artikel 215, lid 2, VWEU.

60 Aan deze gevolgtrekking wordt niet afgedaan door verzoekers argumenten.

61 Om te beginnen moet het argument worden afgewezen dat de Raad, door te trachten de toetreding van een kandidaat-lidstaat tot de Unie te vergemakkelijken, een doelstelling nastreeft die geen verband houdt met het GBVB.

62 De eerbiediging van de rechtsstaat, een fundamentele waarde waarop de Unie berust, is immers een voorwaarde voor toetreding tot de Unie, en artikel 21, lid 2, onder b), VEU verleent de Raad de bevoegdheid om beperkende maatregelen vast te stellen ter ondersteuning van met name de rechtsstaat in een derde land. Bijgevolg is de Raad bevoegd om beperkende maatregelen vast te stellen ter ondersteuning van de rechtsstaat in een derde land dat kandidaat-lidstaat van de Unie is.

63 Vervolgens kan verzoekers argument inzake misbruik van bevoegdheid niet slagen. Volgens vaste rechtspraak is een handeling immers slechts gebrekkig wegens misbruik van bevoegdheid indien zij, op basis van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens uitsluitend of ten minste in overwegende mate, blijkt te zijn vastgesteld voor andere doeleinden dan waarvoor de betrokken bevoegdheid is verleend of om te ontkomen aan een procedure waarin de Verdragen speciaal hebben voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden (zie arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 208 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Verzoeker heeft echter geen dergelijke gegevens verstrekt waaruit zou kunnen blijken dat de Raad andere doelstellingen nastreefde dan die welke uit besluit 2023/891 naar voren kwamen. In het bijzonder betekent het enkele feit dat de Raad positief heeft gereageerd op een verzoek om Uniesteun in reactie op acties die de situatie in de Republiek Moldavië dreigden te destabiliseren, niet dat de uit dien hoofde vastgestelde handelingen gebrekkig zijn wegens misbruik van bevoegdheid. Evenzo wordt de bewering dat de beperkende maatregelen „specifiek gericht zijn op [de] belangrijkste oppositieleiders" ontkracht door de algemene formulering van de betrokken plaatsingscriteria, waardoor zij van toepassing kunnen zijn op andere categorieën personen dan politici.

65 Aangezien, ten slotte, vaststaat dat de Raad overeenkomstig artikel 21, lid 2, onder b), VEU bevoegd was om besluit 2023/891 en verordening 2023/888 vast te stellen, met name om de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië te ondersteunen, kan het betoog inzake schending van de artikelen 2 en 8 en artikel 21, lid 1, van dat Verdrag niet slagen.

66 Anders dan verzoeker in de memorie tot aanpassing betoogt, wordt aan de voorgaande gevolgtrekkingen evenmin afgedaan door het feit dat de Raad heeft aangegeven dat hij niet in het bezit was van documenten betreffende het steunverzoek van de Republiek Moldavië, waarnaar wordt verwezen in overweging 10 van besluit 2023/891.

67 Dienaangaande legt verzoeker niet uit hoe het ontbreken van een document over dit verzoek zou kunnen aantonen dat besluit 2023/891 en verordening 2023/888 op enigerlei wijze onrechtmatig zijn.

68 Bijgevolg moeten het eerste, het vierde en het vijfde onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

– *Tweede onderdeel van het eerste middel: schending van het evenredigheidsbeginsel*

69 Verzoeker voert aan dat de uitlegging die de Raad aan criterium ii) geeft, onevenredig is en tot gevolg heeft dat tal van politici of politica's in de Unie daaraan zouden kunnen voldoen. Volgens hem kunnen, gelet op het grondrecht op vrijheid van vreedzame vergadering, enkel betogingen die opzettelijk worden gepland met het doel gewelddaden te plegen, aan beperkende maatregelen worden onderworpen.

70 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist dit betoog.

71 Dienaangaande heeft het Hof, wat het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel betreft, geoordeeld dat 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. Daaruit heeft het Hof afgeleid dat een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is wanneer deze kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (zie arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 146 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

72 Anders dan verzoeker in wezen stelt, kan in casu de kring van personen op wie de op criterium ii) gebaseerde beperkende maatregelen mogelijk van toepassing zijn, niet als onevenredig worden beschouwd.

73 Uit de bewoordingen zelf van artikel 1, lid 1, onder a), ii), en artikel 2, lid 1, onder a), ii), van besluit 2023/891 blijkt immers dat niet elke planning van, aansturing van of betrokkenheid bij gewelddadige demonstraties of andere gewelddaden de vaststelling van beperkende maatregelen rechtvaardigt.

74 Om te beginnen moeten, opdat op basis van dat criterium beperkende maatregelen worden vastgesteld, de acties van de betrokkene de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië of de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit of de veiligheid van deze staat kunnen ondermijnen of bedreigen. Met andere woorden, deze acties moeten inbreuk kunnen maken op de institutionele en juridische grondslagen van dat land (zie naar analogie arrest van 15 september 2016, Yanukovych/Raad, T-346/14, EU:T:2016:497, punt 101).

75 Vervolgens impliceert het gebruik van de termen „gewelddadige demonstraties” en „andere gewelddaden”, zoals verzoeker opmerkt, noodzakelijkerwijs dat geen beperkende maatregelen kunnen worden vastgesteld jegens personen die verantwoordelijk zijn voor het plannen van, aansturen van of betrokkenheid bij demonstraties die vallen onder het in artikel 11 EVRM en artikel 12, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering.

76 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 11 EVRM, waarmee overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de inhoud en de omvang van het in artikel 12, lid 1, van het Handvest neergelegde recht op vrijheid van vreedzame vergadering, dat niet elke demonstratie waarin geweld is vastgesteld, de vaststelling van beperkende maatregelen jegens de organisatoren ervan kan rechtvaardigen.

77 Volgens het EHRM is het recht op vrijheid van vreedzame vergadering van toepassing op alle bijeenkomsten, met uitzondering van bijeenkomsten waarbij organisatoren of deelnemers gewelddadige bedoelingen hebben, tot geweld aanzetten of anderszins de fundamenten van de democratische samenleving verwerpen (zie EHRM, 15 oktober 2015, Kudrevičius e.a. tegen Litouwen, CE:ECHR:2015:1015JUD003755305, § 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien houdt een persoon niet op het recht op vrijheid van vreedzame vergadering te genieten wegens sporadisch geweld of andere laakbare handelingen van anderen tijdens de demonstratie, mits de intenties of het gedrag van de betrokkene vreedzaam blijven (zie EHRM, 5 januari 2016, Frumkin tegen Rusland, CE:ECHR:2016:0105JUD007456812, § 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Ten slotte bestaat er een redelijk verband tussen criterium ii) en de doelstellingen van besluit 2023/891 en van verordening 2023/888. Aangezien de Raad met name de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië wilde ondersteunen door te voorkomen dat destabiliserende acties van externe actoren de toetreding van dat land tot de Unie dreigen te belemmeren, beantwoordt de benadering die erin bestaat de personen aan te pakken die verantwoordelijk zijn voor het plannen van, het aansturen van of betrokkenheid bij gewelddadige demonstraties of andere gewelddaden die de toetreding van dat land kunnen ondermijnen, immers op coherente wijze aan die doelstellingen.

79 Gelet op het voorgaande is criterium ii) niet kennelijk ongeschikt om de door de Raad nagestreefde doelstellingen te bereiken.

80 Derhalve moet het tweede onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

– *Derde onderdeel van het eerste middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel*

81 Verzoeker betoogt dat de Raad het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden omdat de criteria van besluit 2023/891 en van verordening 2023/888 het voor een persoon die het doelwit van beperkende maatregelen is, ongeacht zijn gedrag, onmogelijk maken eraan te ontkomen. Dienaangaande heeft de Raad in zijn antwoord van 13 mei 2024 op het verzoek om toegang tot documenten dat verzoeker had ingediend op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43) verklaard dat openbaarmaking van de voorbereidende handelingen van de bestreden handelingen de beperkende maatregelen hun nuttig effect dreigde te ontnemen, omdat de betrokkenen

daarmee zouden kunnen vernemen hoe zij gemakkelijker aan de beperkende maatregelen zouden kunnen ontkomen; verzoeker betoogt dat het standpunt van de Raad onverenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel.

82 Bovendien strekt criterium ii) volgens verzoeker ertoe om met terugwerkende kracht strafrechtelijke sancties op te leggen wegens gedrag in het verleden en is het onvoldoende duidelijk.

83 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, bestrijdt dit betoog.

84 Het rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat de Unieregelgeving duidelijk is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor de justitiabelen (zie arrest van 17 februari 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, T-14/14 en T-87/14, EU:T:2017:102, punt 192 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Deze regelgeving moet duidelijk en nauwkeurig omschreven zijn, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 161 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 In casu heeft verzoeker om te beginnen niet aangegeven welke aspecten van criterium ii) volgens hem onduidelijk of onnauwkeurig waren.

86 Vervolgens moet de stelling worden afgewezen dat criterium ii) ertoe strekt bepaalde personen strafrechtelijk te bestraffen wegens hun gedrag in het verleden.

87 In het algemeen hebben de beperkende maatregelen immers niet het karakter van een strafrechtelijke sanctie, aangezien de betrokken tegoeden bij wijze van bewarende, en dus voorlopige maatregel worden bevroren.

88 In casu blijkt de bewarende aard van de betrokken beperkende maatregelen uit de overwegingen 4, 5 en 7 tot en met 10 van besluit 2023/891, waaruit blijkt dat de verschillende plaatsingscriteria waarin dat besluit voorziet, bedoeld zijn om de destabiliserende acties te bestrijden die een „bedreiging” vormen voor de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië.

89 Met andere woorden, de personen die verantwoordelijk zijn voor dergelijke destabiliserende acties worden niet bestraft wegens hun gedrag in het verleden, maar zijn onderworpen aan beperkende maatregelen omdat de Raad van mening is dat zij ten tijde van de vaststelling van die maatregelen wegens hun gedragingen een bedreiging vormden voor de democratie en de rechtsstaat in dat land.

90 In zoverre beogen de maatregelen vooral te voorkomen dat dergelijke daden worden gepleegd of worden herhaald, en zijn zij eerder gebaseerd op de beoordeling van een actuele of toekomstige dreiging dan op de beoordeling van eerdere gedragingen (zie naar analogie arrest van 23 oktober 2008, People’s Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-256/07, EU:T:2008:461, punt 110). Elke andere uitlegging zou tot gevolg hebben dat de Raad zich uitsluitend zou moeten baseren op gedragingen die dateren van na de invoering van de betrokken criteria, waardoor de bevoegdheden die hem bij artikel 29 VEU en artikel 215 VWEU zijn toegekend, niet langer doeltreffendheid zouden zijn.

91 Ten slotte kan de stelling dat de bewoordingen van dit criterium met zich brengen dat niet aan de beperkende maatregelen kan worden ontkomen, niet slagen.

92 De geldigheid van beperkende maatregelen hangt namelijk altijd af van de vraag of de feitelijke en juridische omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, blijven voortbestaan, en of voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel de handhaving van deze maatregelen vereist is. Hieruit volgt dat het aan de Raad staat om bij de periodieke evaluatie van deze beperkende maatregelen een geactualiseerde beoordeling van de situatie uit te voeren en een balans op te maken van het effect van dergelijke maatregelen, teneinde te bepalen of zij de bij de aanvankelijke plaatsing van de namen van de betrokken personen en entiteiten op de betrokken lijst beoogde doelstellingen hebben kunnen verwezenlijken en of met betrekking tot deze personen en entiteiten nog steeds dezelfde conclusie kan worden getrokken (arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 168 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

93 In dit verband kan uit het argument dat is ontleend aan de inhoud van het antwoord van de Raad van 13 mei 2024 op het confirmatieve verzoek om toegang dat verzoekers vertegenwoordigers op grond van verordening nr. 1049/2001 hebben ingediend, evenmin worden afgeleid dat besluit 2023/891 en verordening 2023/888 in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

94 Met dit betoog wordt namelijk in werkelijkheid de rechtmatigheid betwist van het besluit van de Raad van 13 mei 2024 tot gedeeltelijke weigering van toegang tot bepaalde documenten. Aangezien tegen dit besluit beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, kan verzoeker zich in het kader van de onderhavige procedure niet beroepen op de onwettigheid ervan (zie naar analogie arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 128 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

95 Derhalve moet het derde onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.

96 Gelet op een en ander moet het tweede middel in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

Derde middel: onjuiste beoordelingen

97 Ten eerste betoogt verzoeker dat aan de krantenartikelen in het bewijsdossier van de Raad geen enkele bewijskracht kan worden toegekend, aangezien de Moldavische pers niet onafhankelijk is. Bovendien kan de Raad zich volgens hem enkel op dergelijke krantenartikelen baseren wanneer deze instelling in een derde land geen onderzoeksbevoegdheden heeft. In casu was de delegatie van de Unie in de Republiek Moldavië volledig in staat om ter plaatse onderzoeken uit te voeren.

98 Ten tweede kunnen de manifestaties van 19 juni 2022 en 12 maart 2023 volgens verzoeker niet als „gewelddadig” in de zin van criterium ii) worden aangemerkt.

99 Volgens hem zijn deze demonstraties, die betrekking hadden op legitieme eisen in het kader van de daling van de levensstandaard in de Republiek Moldavië, vreedzaam verlopen en houden zij geen verband met pogingen om de situatie in dit land te destabiliseren. Integendeel, zij vormden enkel een uiting van het werk van de democratisch verkozen oppositie. Bovendien zijn de enige tijdens deze manifestaties vastgestelde gewelddadige acties toe te schrijven aan de politie, die de toegang van de deelnemers tot de samenkomstplaatsen heeft geblokkeerd en demonstranten zonder rechtvaardiging heeft vastgehouden. Bovendien is het belonen van personen om aan manifestaties deel te nemen niet illegaal. In dit verband had de door de Raad genoemde

financiering enkel tot doel te zorgen voor het vervoer van de demonstranten en hun voedsel en spullen te geven teneinde hen in staat te stellen aan de demonstraties deel te nemen. Ten slotte betwist verzoeker dat hij „reizen" naar Turkije heeft georganiseerd om Moldavische jongeren op te leiden in technieken waarmee bij demonstraties massaonlusten konden worden veroorzaakt. Hij stelt dat zijn partij, die ervaring heeft met het plannen van evenementen, enkel een jongerenorganisatie heeft geholpen bij het boeken van een hotel in Turkije en het organiseren van activiteiten.

100 Wat de handhavingshandelingen betreft, betoogt verzoeker dat de gerechtelijke onderzoeken en procedures die zijn ingesteld in een context van ernstige corruptie en zonder de eerbiediging van de rechten van de verdediging te waarborgen, niet konden dienen als onderbouwing voor de handhaving van zijn naam op de betrokken lijsten. Verzoeker voegt daaraan toe dat de artikelen in document WK 6381/2023 meer dan een jaar oud zijn en dat de Raad niet heeft uitgelegd hoe hij, na de ontbinding van zijn partij in juni 2023, gewelddadige demonstraties in de zin van criterium ii) bleef organiseren.

101 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, betwist dat betoog.

– Bewijs dat de Raad in aanmerking heeft genomen ter onderbouwing van de beoordeling dat verzoeker gewelddadige demonstraties heeft gepland en aangestuurd in de zin van criterium ii)

102 Wat ten eerste de vraag betreft of de Raad de bestreden handelingen mocht vaststellen zonder zelf verificaties ter plaatse te verrichten, zij eraan herinnerd dat, doordat de Unie in derde landen geen onderzoeksbevoegdheden heeft, de beoordeling door de autoriteiten van de Unie die beperkende maatregelen vaststellen zich de facto dient te baseren op voor het publiek toegankelijke informatiebronnen, rapporten, krantenartikelen of andere gelijkaardige informatiebronnen (zie arrest van 20 maart 2024, Belshyna/Raad, T-115/22, EU:T:2024:187, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

103 In casu betekent het feit dat de Unie over een delegatie in de Republiek Moldavië beschikt, niet dat zij in dat land onderzoeksbevoegdheden heeft. Deze delegatie is immers niet bevoegd om onderzoeken op het Moldavische grondgebied te voeren om bewijzen te verzamelen die de vaststelling van beperkende maatregelen door de Raad kunnen rechtvaardigen.

104 Het feit dat de regeling inzake de betrokken beperkende maatregelen is vastgesteld in reactie op een verzoek om steun van de Republiek Moldavië en de omstandigheid dat het gaat om een kandidaat-lidstaat van de Unie, doen niet af aan de vaststelling dat de Unie in dat derde land geen onderzoeksbevoegdheden heeft.

105 Bijgevolg mocht de Raad zich ter fine van de vaststelling van de bestreden handelingen baseren op openbaar toegankelijke informatie, zoals links naar websites, krantenartikelen en screenshots met betrekking tot de door verzoeker en zijn partij geplande demonstraties.

106 Wat ten tweede de betrouwbaarheid betreft van de bewijzen waarop de Raad zich heeft gebaseerd om de bestreden handelingen vast te stellen, zij eraan herinnerd dat in het Unierecht het beginsel van de vrije beoordeling van het bewijs primeert, waaruit volgt dat wanneer bewijsmateriaal rechtmatig is verkregen, het enige relevante criterium ter beoordeling van de bewijskracht van het rechtmatig aangevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan is (zie arrest van 26 september 2018, Infineon Technologies/Commissie, C-99/17 P, EU:C:2018:773, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

107 Het staat evenwel aan de verzoekende partij om nauwkeurig aan te geven welke bewijzen onbetrouwbaar zouden kunnen worden geacht (zie arrest van 8 maart 2023, Assaad/Raad, T-426/21, EU:T:2023:114, punt 86 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Bij gebreke van een specifiek argument met betrekking tot de bewijzen waarop de Raad zich heeft gebaseerd om de bestreden handelingen vast te stellen in het kader van criterium ii), kan de algemene presentatie door verzoeker van het „Moldavische medialandschap" in deze context niet volstaan om de krantenartikelen in die documenten, die overigens niet enkel afkomstig zijn uit Moldavische maar ook uit Roemeense, Engelse en Amerikaanse bronnen, waarvan de betrouwbaarheid niet in twijfel wordt getrokken, hun bewijskracht te ontnemen.

109 Het is juist dat verzoeker bij wijze van voorbeeld kritiek heeft geuit op het vermeende gebrek aan onafhankelijkheid van de websites „anticorupție.md" en „deschide.md".

110 Ten eerste bevatten de documenten WK 6381/2023 en WK 2428/2024 echter elk één artikel dat afkomstig is van de website „anticorupție.md" en hebben zij uitsluitend betrekking op de vermeende onrechtmatige financiering van politieke partijen door verzoeker, waardoor hij verantwoordelijk is voor ernstig financieel wangedrag met betrekking tot overheidsmiddelen in de zin van criterium iii). Deze krantenartikelen dienen dus niet als steun voor het oordeel van de Raad dat verzoeker verantwoordelijk is voor het plannen en aansturen van gewelddadige demonstraties in de zin van criterium ii). Zij zijn derhalve irrelevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de bestreden handelingen voor zover deze berusten op criterium ii).

111 Wat ten tweede de kritiek op de website „deschide.md" betreft, kan worden volstaan met de vaststelling dat de bewijsdossiers van de Raad geen enkel van die website afkomstig artikel bevatten.

112 In die omstandigheden is het betoog dat de bewijstukken in de documenten WK 6381/2023 en WK 2428/2024 geen bewijskracht hebben, niet ter zake dienend.

– Gegrondheid van de redenen ter rechtvaardiging van de plaatsing en de handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten in het kader van criterium ii)

113 Vooraf moet worden vastgesteld dat verzoeker niet betwist dat zijn partij in 2022 en 2023 in Chișinău verschillende demonstraties tegen de regering heeft gepland.

114 Gelet op de in punt 76 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak moet, om deze demonstraties als „gewelddadig" in de zin van criterium ii) te kunnen kwalificeren, worden onderzocht of de Raad heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast door een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen aan te voeren om aan te tonen dat verzoeker, als bestuurder van de partij die de demonstraties in kwestie heeft georganiseerd, gewelddadige bedoelingen had geuit of tot geweld had aangezet dan wel de fundamenten van de democratische samenleving op een andere wijze met de voeten had getreden.

115 In dit verband blijkt in de eerste plaats uit de bewijsstukken nrs. 9 en 17 van document WK 6381/2023, te weten de artikelen die respectievelijk op 7 maart 2023 op de website „hotnews.ro" en op 17 april 2023 op de website van de krant *Times* zijn verschenen, dat verzoekers partij tussen 3 en 6 maart 2023 een reis naar Belek (Turkije) heeft georganiseerd om

ongeveer 80 personen op te leiden in technieken waarmee bij demonstraties massaonlusten konden worden veroorzaakt, met name door confrontaties met de politie aan te moedigen door te trachten versperringen te doorbreken en door stenen of rookbommen te werpen.

116 Op dit punt ontkent verzoeker niet dat met hulp van zijn partij een reis naar Turkije is georganiseerd. Hij stelt evenwel dat het ging om een vakantiereis van de leden van een jongerenorganisatie en dat zijn partij hen alleen heeft geholpen bij het reserveren van het hotel en het organiseren van activiteiten, omdat hij „meer ervaring [had] met de organisatie van dergelijke evenementen".

117 Deze stelling wordt echter door geen enkel gegeven in het dossier gestaafd.

118 In het bijzonder heeft verzoeker niets aangevoerd op grond waarvan het Gerecht kan beoordelen of de betrokkenheid van zijn partij bij het beheer van die reis beperkt was tot het reserveren van een hotel en de organisatie van activiteiten, of meer in het algemeen of zijn partij in het verleden andere dergelijke reizen had georganiseerd. In dit verband blijkt uit het manifest van zijn partij, dat als bijlage A.7 bij het verzoekschrift is gevoegd, niet dat deze bijvoorbeeld tot doel heeft buitenlandse vakantiereizen te organiseren, waardoor de stelling dat zijn partij ervaring heeft met de organisatie van dit soort evenementen niet geloofwaardig is.

119 Hieruit volgt dat de vermelding in de redengeving van de bestreden handelingen dat verzoeker betrokken was bij het opleiden van mensen die tijdens de demonstraties in de Republiek Moldavië werden ingezet om wanorde te scheppen en onrust uit te lokken, geen blijk geeft van een onjuiste beoordeling.

120 In de tweede plaats blijkt uit verschillende bewijzen op concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende wijze dat verzoekers partij talrijke mensen heeft geselecteerd en vergoed om aan de demonstraties in kwestie deel te nemen. Daaruit blijkt met name dat het de bedoeling van verzoeker was om bij deze demonstraties bepaalde personen te betrekken met een specifiek profiel die tijdens die demonstraties wanorde konden scheppen en onrust konden uitlokken, met de bedoeling de regering te intimideren.

121 Dienaangaande wordt in bewijsstuk nr. 13 van document WK 6381/2023, te weten een artikel van 3 oktober 2022 op de website „Zdg.md", melding gemaakt van een onderzoek door journalisten die in een door verzoekers partij geplande demonstratie waren geïnfiltreerd.

122 Om te beginnen wordt in dit artikel de aandacht gevestigd op de complexe organisatie van verzoekers partij om personen te selecteren, hen in minibussen naar de plaats van de demonstratie te brengen en hun een vergoeding te betalen van 200 tot 400 Moldavische leu (MDL) (ongeveer 10 tot 20 EUR) voor een deelname van enkele uren aan de demonstraties. Volgens dat artikel werd aan andere personen tot 200 US-dollar (USD) (ongeveer 185 EUR) betaald om twee nachten door te brengen in tenten voor het Moldavische parlement.

123 Vervolgens beschrijft genoemd artikel de technieken die door de vertegenwoordigers van de partij worden gebruikt om hun list te verhullen. In de eerste plaats gebruikten zij onderling een geheimtaal wanneer zij informatie uitwisselden over de vergoeding die aan de door hen aangeworven personen werd betaald. In de tweede plaats gaven zij aan al deze personen een buskaartje om, mochten zij door de politie worden gecontroleerd, voor te wenden dat zij op eigen gelegenheid naar de demonstraties hadden willen gaan en dat de minibus van verzoekers partij hen onderweg had opgepikt.

124 Ten slotte blijkt uit het artikel dat de vertegenwoordigers van verzoekers partij instructies aan de deelnemers hadden gegeven, opdat zij actief zouden demonstreren. Demonstranten die minder geestdriftig waren, werden op de vingers getikt.

125 Dat een vergoeding werd betaald aan personen die waren aangeworven om aan de demonstraties deel te nemen, wordt bevestigd door bewijsstuk nr. 20 van document WK 6381/2023, te weten een artikel van 28 oktober 2022 op de website van de krant *Washington Post*, waarin melding wordt gemaakt van de arrestatie van 24 personen, waaronder leden van verzoekers partij, en van de inbeslagneming van 20 tassen met bankbiljetten voor in totaal 3,5 miljoen MDL (ongeveer 183 000 EUR), welk geld bestemd was om de demonstraties te financieren.

126 Het feit dat een deel van de demonstranten door verzoekers partij is geselecteerd, wordt ook gestaafd door de bewijsstukken nrs. 18 en 19 van document WK 6381/2023, te weten artikelen die op 17 februari 2023 op de website van de krant *Times* zijn verschenen.

127 In deze artikelen wordt namelijk uitgelegd, met name in de vorm van een overgenomen verklaring van een van de journalisten die in de demonstraties waren geïnfiltreerd, dat verzoeker leden van paramilitaire groeperingen en voormalige soldaten en politieagenten selecteerde om tijdens deze demonstraties sociale onrust te zaaien.

128 Uit het voorgaande volgt dat, anders dan verzoeker stelt, het plannen van de demonstraties meer om het lijf had dan het louter ter beschikking stellen van vervoermiddelen om ter plaatse te geraken.

129 In het bijzonder blijkt uit het door de Raad overgelegde bewijsmateriaal dat de partij personen met een zeer specifiek profiel heeft opgeleid en geselecteerd die in staat zijn om wegens deels financiële redenen geweld te veroorzaken en aan demonstraties deel te nemen, welke redenen dus geen verband houden met het doel waarvoor deze demonstraties op touw waren gezet. In zoverre kan niet worden geoordeeld dat deze personen hun recht op vrijheid van vreedzame vergadering wilden uitoefenen door deel te nemen aan de door verzoekers partij geplande demonstraties. Zij hebben daaraan immers deelgenomen als tegenprestatie voor een vergoeding en niet om hun persoonlijke overtuigingen en meningen tot uitdrukking te brengen.

130 Bovendien blijkt uit het feit dat verzoeker en zijn partij personen hebben betaald om aan de demonstraties deel te nemen, dat de onlusten kunstmatig waren en dat het de bedoeling was wanorde te scheppen.

131 Hieruit volgt dat de vermelding in de motivering van de bestreden handelingen dat verzoekers partij gewelddadige demonstraties en manifestaties heeft georganiseerd, voornamelijk in de hoofdstad Chișinău, met de medewerking van demonstranten die in 2022 en 2023 door zijn partij zijn betaald, geen blijk geeft van een onjuiste beoordeling.

132 In de derde plaats tonen verschillende bewijsstukken aan dat verzoeker met zijn uitingen heeft aangezet tot geweld tegen zijn politieke tegenstanders.

133 In die zin bevat bewijsstuk nr. 14 van document WK 6381/2023, te weten een op de website van verzoekers partij gepubliceerd persbericht, de volgende verklaring:

„Tot slot proberen deze machthebbers ons ervan te overtuigen dat de huidige crisis is veroorzaakt door het conflict in Oekraïne. Dat is een leugen. Tot het uitbreken van deze crisis had de Moldavische bevolking het steeds slechter. Vandaag verklaren wij een totale oorlog tegen het huidige regime en dringen wij er bij eenieder op aan te vechten om het de macht te ontnemen. Vandaag zeggen wij stop. Onze boodschap luidt als volgt: ofwel stappen Maia Sandu en haar hele kliek uit eigen beweging op, ofwel vatten wij hen bij de kraag en voeren we hen naar de plaats waar zij thuishoren, namelijk de gevangenis en het gekkenhuis."

134 Verzoekers Facebookaccount bevat andere soortgelijke video's waarin wordt opgeroepen tot geweld tegen zijn politieke tegenstanders, zoals blijkt uit bewijsstuk nr. 2 van document WK 6381/2023, te weten een artikel dat in januari 2019 is verschenen op de website „moldovacurata.md", waarin de volgende uitlating over een politicus van een andere partij dan de zijne wordt weergegeven:

„Nu even over mijn riem, ik heb hem nu vier jaar, mijn vrouw heeft hem mij gegeven, het is mijn geluksriem, ik heb hem gedragen en zal hem nog dragen en met de gesp ervan zal ik je ook neuken Andrusa en [je] moeder. En als journalisten zich veroorloven om obscene dingen over mensen te schrijven wanneer ik aan de macht kom, en dat is zeer binnenkort, zal ik [hen] straffen. Stop voordat het zeer pijnlijk wordt."

135 Gelet op de intenties van verzoeker (zie de punten 115-131 hierboven) moeten zijn eigen uitlatingen worden gezien als oproepen tot omverwerping van de regering met gebruikmaking van geweld.

136 Hieruit volgt dat de vermelding in de redengeving van de bestreden handelingen dat verzoeker betrokken is bij het aanzetten tot geweld tegen zijn politieke tegenstanders, geen blijk geeft van een onjuiste beoordeling.

137 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de Raad heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast door een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen aan te voeren op basis waarvan kan worden vastgesteld dat verzoeker, in zijn hoedanigheid van leider van de partij die de demonstraties in kwestie heeft gepland, gewelddadige bedoelingen had en tot geweld had aangezet, in de zin van de in punt 76 hierboven aangehaalde rechtspraak.

138 Op dit punt moet nog worden beoordeeld of het feit dat verzoeker deze gewelddadige demonstraties heeft aangestuurd en gepland, volstaat om hem verantwoordelijk te houden voor acties die de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië ondermijnen of bedreigen in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), en artikel 2, lid 1, onder a), van besluit 2023/891.

139 Bij die beoordeling moeten de bewijzen niet afzonderlijk maar in hun context worden onderzocht (zie in die zin arrest van 21 april 2015, Anbouba/Raad, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

140 Dienaangaande blijkt in de eerste plaats uit de overwegingen 1 tot en met 7 van besluit 2023/891 dat de Republiek Moldavië wordt geconfronteerd met destabiliserende acties die ertoe strekken haar toetreding tot de Unie te belemmeren en voorts uitgaan van externe actoren, zoals de Russische Federatie, wier acties sinds het begin van haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn toegenomen.

141 Uit de bewijsstukken nrs. 5, 6 en 10 van document WK 6381/2023, te weten een artikel van 19 februari 2023 op de website „rferl.org", een persbericht van het United States Department of the Treasury (ministerie van Financiën van de Verenigde Staten van Amerika) van 26 oktober 2022 en een artikel van 15 maart 2023 op de website „G 4Media.ro", blijkt dat de strategie van de Russische Federatie erin bestaat de zwakke punten van bepaalde doellanden uit te buiten teneinde daar een pro-Russische regering aan de macht te brengen die zich vervolgens aansluit bij haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

142 Wat de destabiliserende acties van de Russische Federatie betreft die in de onderhavige zaak aan de orde zijn, wordt in de bewijsstukken nrs. 11, 18 en 20 van document WK 6381/2023, te weten een artikel van 3 november 2022 op de website „rferl.org", een artikel van 17 februari 2023 op de website van de krant *Times* en een artikel van 28 oktober 2022 op de website van de krant *Washington Post*, uiteengezet hoe de Russische Federatie tracht gebruik te maken van de afhankelijkheid van de Republiek Moldavië van Russisch gas om onrust onder de bevolking te zaaien en de huidige regering te intimideren.

143 In wezen blijkt uit deze verschillende informatiebronnen dat de Russische Federatie de nodige voorwaarden wil scheppen om de ontevredenheid van de bevolking jegens de huidige Moldavische regering aan te wakkeren met het doel deze omver te werpen, door in het land een energiecrisis te veroorzaken.

144 In de tweede plaats wordt het bestaan van banden tussen de Russische Federatie en verzoeker gestaafd door verschillende documenten, zoals het artikel van 19 februari 2023 op de website „rferl.org", het artikel van 7 maart 2023 op de website „hotnews.ro" en het artikel van 12 april 2023 op de website „romania.europalibera.org".

145 Verzoekers partij wordt namelijk omschreven als „Russisch-gezind" of „pro-Russisch". Van hemzelf wordt in verschillende artikelen gezegd dat hij nauwe banden heeft met de Russische Federatie of zelfs „op de loonlijst staat" van het Russische Federale Veiligheidsbureau.

146 Bij wijze van voorbeeld wordt in het artikel van 3 november 2022 op de website „rferl.org" en in het persbericht van het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten van 26 oktober 2022 uiteengezet dat verzoeker heeft getracht een alliantie met Russen op te richten om vat te krijgen op het Moldavische parlement teneinde wetsontwerpen te steunen die de Russische belangen ten goede komen en de stemming over het verzoek om toekenning van de status van kandidaat-lidstaat van de Unie spaak te laten lopen. In het artikel van 3 november 2022 staat ook te lezen dat de voorzitter van de commissie voor internationale aangelegenheden van de Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Doema van de Federale Vergadering van de Russische Federatie) naar aanleiding van een bezoek van leden van verzoekers partij aan Rusland, verzoeker en zijn partij heeft geroemd als „betrouwbare partners" van de Russische Federatie. In dezelfde trant wordt in bewijsstuk nr. 7 van document WK 6381/2023, te weten een persbericht dat op 14 april 2023 op de website van verzoekers partij is gepubliceerd, melding gemaakt van de steun die de voorzitter van de commissie voor

internationale aangelegenheden van de Doema van de Federale Vergadering van de Russische Federatie heeft verleend aan de kandidaat van verzoekers partij voor de gouverneursverkiezingen in Gagaoezië.

147 Overigens blijkt uit verzoekers eigen verklaringen (zie punt 133 hierboven) dat hij tracht de verantwoordelijkheid voor de stijging van de energiekosten op de Moldavische regering af te schuiven, hetgeen ertoe bijdraagt de ontevredenheid van de bevolking aan te wakkeren met het doel deze regering omver te werpen.

148 In de derde plaats tonen meerdere bewijzen aan dat de Russische Federatie pogingen heeft ondernomen om de door verzoekers partij georganiseerde demonstraties te gebruiken om wanorde te scheppen en de Moldavische regering te destabiliseren.

149 In dit verband wordt in het verslag van 9 maart 2023 van het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp van de Commissie, met als opschrift „Oekraïne/Moldavië – Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne", dat als bijlage bij document WK 6381/2023 is gevoegd, uiteengezet dat de Russische Federatie haar pogingen om de politieke situatie in de Republiek Moldavië te destabiliseren, voortzet door gebruik te maken van verschillende hybride dreigingen, met name in de vorm van door verzoekers partij georganiseerde demonstraties, waarbij demonstranten uit Rusland aanwezig waren.

150 Meer in het bijzonder wordt in de artikelen die respectievelijk op 15 maart 2023 op de website „G 4Media.ro", op 12 april 2023 op de website „romania.europalibera.org" en op 17 april 2023 op de website van de krant *Times* zijn verschenen, beschreven hoe de Moldavische autoriteiten een poging hebben verijdeld van verschillende door de Russische Federatie ondersteunde personen die waren opgeleid om aan te zetten tot geweld tijdens de door verzoekers partij georganiseerde demonstraties, hetgeen tot zeven arrestaties heeft geleid.

151 Uit het voorgaande volgt dat de gewelddadige demonstraties in kwestie zijn georganiseerd in het belang en met de medewerking van de Russische Federatie, zodat zij volledig passen in het kader van de acties om de Moldavische regering te destabiliseren, waarop de betrokken beperkende maatregelen een reactie vormen.

152 In het licht van deze context heeft de Raad geen onjuiste beoordeling gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat de door verzoeker aangestuurde en geplande gewelddadige demonstraties hem verantwoordelijk maakten voor acties die de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië ondermijnen of bedreigen in de zin van artikel 1, lid 1, onder a), en artikel 2, lid 1, onder a), van besluit 2023/891.

153 Anders dan verzoeker stelt, heeft het feit dat zijn partij in juni 2023 ongrondwettig is verklaard, niet tot gevolg dat de jegens hem vastgestelde beperkende maatregelen achterhaald zijn.

154 Op het gebied van beperkende maatregelen is het bij het onderzoek naar de vraag of de naam van een persoon al dan niet op de betrokken lijsten moet worden gehandhaafd immers van belang of de feitelijke toestand sinds de plaatsing van die naam op de betrokken lijsten of sinds de vorige evaluatie niet in die mate is veranderd dat op basis daarvan niet meer dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de betrokkenheid van die persoon bij activiteiten waartegen de beperkende maatregelen zijn gericht (zie in die zin arrest van 22 april 2021, Raad/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

155 Het is juist dat het feit dat verzoekers partij ongrondwettig is verklaard en vervolgens is ontbonden, hem bepaalde faciliteiten ontneemt om gewelddadige demonstraties te organiseren, zoals de demonstraties die de plaatsing van zijn naam op de betrokken lijsten hebben gerechtvaardigd.

156 De voortzetting van dergelijke acties hangt als zodanig echter niet af van het bestaan van de politieke partij waarvan hij voorzitter was.

157 Gelet op het feit dat verzoeker zeer nauw betrokken was bij de organisatie van de gewelddadige demonstraties – daaronder begrepen de aanwerving en opleiding van personen die een vergoeding ontvingen om daaraan deel te nemen – wat heeft geleid tot zijn plaatsing op de betrokken lijsten (zie de punten 119, 120 en 127 hierboven), dat deze gewelddadige demonstraties deel uitmaken van de pogingen om de politieke situatie in de Republiek Moldavië te destabiliseren (zie de punten 149-151 hierboven), alsmede op de verklaringen van verzoeker en op zijn activiteit op sociale media waaruit blijkt dat hij van plan was om wanorde te scheppen en onrust onder de bevolking uit te lokken (zie de punten 133, 134 en 147 hierboven), mocht de Raad zich immers terecht op het standpunt stellen dat verzoeker in staat bleef, direct of indirect, gewelddadige demonstraties of andere gewelddaden te plannen, aan te sturen of daarbij betrokken te zijn.

158 Voorts impliceert de omstandigheid dat de redenen om verzoekers naam op de betrokken lijsten te plaatsen, betrekking hebben op een feitelijke situatie die vóór de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen bestond en zeer recentelijk is gewijzigd, niet noodzakelijkerwijs dat de beperkende maatregelen die bij deze handelingen jegens hem zijn vastgesteld, achterhaald zouden zijn (zie in die zin arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 153 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

159 Deze uitlegging vindt steun in artikel 8, tweede alinea, van besluit 2023/891, dat voorschrijft dat de betrokken beperkende maatregelen in voorkomend geval worden verlengd of gewijzigd indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt, en in artikel 13, lid 4, van verordening 2023/888, dat bepaalt dat de lijst in bijlage I regelmatig, en ten minste om de twaalf maanden, wordt geëvalueerd. Derhalve dient te worden aangenomen dat personen of entiteiten die in de periode vóór de evaluatie geen enkele activiteit hebben verricht die de situatie in de Republiek Moldavië destabiliseert, op grond van deze bepalingen op de betrokken lijsten kunnen worden gehandhaafd wanneer dit, gelet op de relevante omstandigheden, en met name op het feit dat de met de beperkende maatregelen beoogde doelstellingen niet zijn bereikt, gerechtvaardigd is; zo niet zou deze bepaling elke nuttige werking verliezen (zie naar analogie arrest van 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/Raad, T-108/21, EU:T:2022:253, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

160 Niettegenstaande het feit dat de Raad niet het bewijs heeft geleverd dat verzoeker sinds de plaatsing van zijn naam op de betrokken lijsten, direct of indirect, gewelddadige demonstraties of andere gewelddaden heeft gepland, aangestuurd, of daarbij betrokken is geweest, en gelet op het feit dat de Raad in overweging 3 van besluit 2024/1244 heeft gesteld dat de bedreiging voor de democratie en de rechtsstaat alsook voor de stabiliteit en veiligheid van de Republiek Moldavië aanhoudt, kan de loutere ontbinding van verzoekers partij dus niet volstaan om de jegens hem vastgestelde beperkende maatregelen als achterhaald te kwalificeren.

161 Overigens bevat bewijsstuk nr. 3 van document WK 2428/2024, te weten een krantenartikel dat op 11 oktober 2023 op de website „hotnews.ro" is verschenen, onder meer een verklaring van verzoeker waarin hij aankondigt dat er onmiddellijk na de ontbinding van zijn eigen partij in juni 2023 een nieuwe politieke groepering met de naam „Ș.OR Bloc" zou worden opgericht, die een alliantie met de politieke partij „Chance" zou vormen. Deze informatie wordt bevestigd door bewijsstuk nr. 5 van document WK 2428/2024, te weten een krantenartikel van 3 november 2023 op de website „moldova.europalibera.org", waaruit volgens een andere verklaring van verzoeker blijkt dat hij de „Chance"-partij financiert.

162 Bovendien stemmen bewijsstuk nr. 1 van document WK 2428/2024, te weten een krantenartikel van 22 september 2023 op de website „Zdg.md", en het artikel van 3 november 2023 op de website „moldova.europalibera.org" overeen met betrekking tot het feit dat de in de punten 144 tot en met 147 hierboven beschreven banden tussen verzoeker en de Russische Federatie niet zijn verdwenen door de enkele ontbinding van zijn partij in juni 2023.

163 Uit het voorgaande volgt dat de context die de aanvankelijke plaatsing van verzoekers naam op de betrokken lijsten heeft gerechtvaardigd, niet in die mate is veranderd dat deze de Raad belette om verzoekers naam op grond van criterium ii) op die lijsten te handhaven door zich te baseren op dezelfde bewijzen als die welke de aanvankelijke plaatsing van zijn naam hebben gerechtvaardigd, zoals aangevuld met die in document WK 2428/2024.

164 Op dit punt kan het argument dat de artikelen in document WK 6381/2023 meer dan een jaar oud zijn, niet leiden tot nietigverklaring van de handhavingshandelingen.

165 Met uitzondering van één artikel dat in januari 2019 is gepubliceerd, zijn alle bewijsstukken in document WK 6381/2023 immers tussen 21 maart 2022 en 18 april 2023 online geplaatst. Het tijdsverloop tussen de bekendmaking van deze informatieve stukken die als grondslag hebben gediend voor de aanvankelijke plaatsing van verzoekers naam op de lijsten en de vaststelling op 26 april 2024 van de handhavingshandelingen, kan niet als aanzienlijk worden aangemerkt.

166 Die verschillende bewijsstukken bleven dus relevant voor de beoordeling van de vraag inzake de handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten.

167 Het derde middel moet bijgevolg ongegrond worden verklaard.

Vierde middel: schending van grondrechten

168 Verzoeker betoogt dat de jegens hem vastgestelde individuele beperkende maatregelen onevenredig zijn, aangezien daardoor zijn vrijheid van ondernemerschap en zijn recht op eigendom worden aangetast. Hij beroept zich in dit verband op het feit dat de bevriezing van zijn tegoeden hem belet financiële dan wel roerende of onroerende transacties te verrichten. Het is voor hem onmogelijk om giften te ontvangen of uitgaven te doen voor een verkiezingscampagne en dus om deel te nemen aan het Moldavische politieke leven. Volgens verzoeker is de aantasting van zijn recht op eigendom ongeschikt en niet noodzakelijk om de door besluit 2023/891 nagestreefde doelstellingen te bereiken. Bovendien maken deze beperkende maatregelen inbreuk op zijn recht op vrijheid van vereniging en op zijn vrijheid van meningsuiting. De doelstelling om de rechtsstaat in Moldavië te beschermen kan niet worden bereikt door de vaststelling van beperkende maatregelen jegens leden van de oppositiepartijen.

169 De Raad is van mening dat het middel niet-ontvankelijk is, omdat het onduidelijk is. Hoe dan ook is het Gerecht, net als de Commissie, van oordeel dat verzoekers betoog ongegrond is.

170 Aangezien de Raad de tot staving van dit middel aangevoerde argumenten ten gronde heeft kunnen beantwoorden, moet het middel van niet-ontvankelijkheid dat is ontleend aan vermeende onduidelijkheid van verzoekers schrifturen, worden afgewezen.

171 Ten gronde moet worden opgemerkt dat de grondrechten, zoals die waarop verzoeker zich beroept, geen absolute gelding hebben en dat de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan die doelstellingen van algemeen belang en 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 29 november 2018, National Iranian Tanker Company/Raad, C-600/16 P, EU:C:2018:966, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

172 Zo moet een aantasting van de betrokken grondrechten, om in overeenstemming met het Unierecht te zijn, bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen, een als zodanig door het Unierecht erkende doelstelling van algemeen belang nastreven en mag zij niet onevenredig zijn (zie in die zin arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 222 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

173 In casu is aan deze vier voorwaarden voldaan.

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

175 In de tweede plaats gelden de bestreden handelingen voor een bepaalde duur en worden zij op gezette tijden geëvalueerd, zoals artikel 8, tweede alinea, van besluit 2023/891 voorschrijft. Aangezien deze maatregelen tijdelijk en omkeerbaar zijn, moeten zij worden geacht de wezenlijke inhoud van de ingeroepen vrijheden te eerbiedigen. Bovendien voorzien besluit 2023/891 en verordening 2023/888 in de mogelijkheid om uitzonderingen op de toegepaste beperkende maatregelen toe te staan. Wat met name de bevriezing van tegoeden en economische middelen aangaat, voorzien artikel 2, leden 3 en 4, van besluit 2023/891 en artikel 3, lid 1, artikel 4, lid 2, artikel 5, lid 1 en artikel 6, lid 1, van verordening 2023/888 in de mogelijkheid om i) het gebruik van bevroren tegoeden toe te staan om in de basisbehoeften te voorzien of bepaalde verplichtingen na te komen en ii) specifieke toestemmingen te verlenen om tegoeden of andere economische middelen vrij te geven.

176 In de derde plaats stroken de betrokken beperkende maatregelen met een als zodanig door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang, zodat zij zelfs aanzienlijke negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers kunnen rechtvaardigen. Deze maatregelen zijn immers met name gericht tegen personen die met hun gewelddaden een bedreiging voor de democratie en de rechtsstaat in de Republiek Moldavië vormen, en hebben tot doel de Moldavische autoriteiten te ondersteunen in de strijd tegen de destabiliserende acties waarmee zij worden geconfronteerd en die de toetreding van die staat tot de Unie kunnen belemmeren.

177 Wat in de vierde plaats de geschiktheid van de betrokken beperkende maatregelen betreft, moet worden opgemerkt dat zij, gelet op dermate fundamentele doelstellingen van algemeen belang als die welke in punt 176 hierboven zijn vermeld, als zodanig niet ongeschikt kunnen worden genoemd. Bovendien heeft verzoeker niet aangevoerd dat de nagestreefde doelstellingen even doeltreffend hadden kunnen worden bereikt met minder dwingende maatregelen.

178 In dat verband kunnen de nadelen die verzoeker ondervindt niet worden beschouwd als buitensporig groot in verhouding tot het belang van de doelstellingen van de bestreden handelingen.

179 Dienaangaande moet het argument worden afgewezen dat de rechtsstaat in de Republiek Moldavië niet zou kunnen worden ondersteund met de vaststelling van beperkende maatregelen jegens leden van politieke oppositiepartijen. De betrokken beperkende maatregelen zijn immers niet vastgesteld op grond dat verzoeker lid was van een politieke oppositiepartij, maar omdat hij gewelddadige demonstraties had georganiseerd en tot geweld tegen zijn politieke tegenstanders had aangezet, waardoor hij verantwoordelijk was voor acties die de soevereiniteit en onafhankelijkheid van de Republiek Moldavië en de democratie, de rechtsstaat, de stabiliteit en de veiligheid in die staat ondermijnen of bedreigen.

180 Overigens staan de jegens verzoeker vastgestelde beperkende maatregelen er niet onherroepelijk aan in de weg dat hij politieke oppositie-activiteiten in de Republiek Moldavië voortzet, in voorkomend geval door demonstraties tegen de huidige regering te organiseren, voor zover deze „vreedzaam” zijn in de zin van artikel 11 EVRM en artikel 12, lid 1, van het Handvest en zij niet plaatsvinden in het kader van destabiliserende acties van externe actoren, zoals de Russische Federatie.

181 Het vierde middel moet derhalve ongegrond worden verklaard. Gelet op het voorgaande moet de vordering tot nietigverklaring worden afgewezen.

Schadevergoeding

182 Verzoeker verzoekt het Gerecht om de Raad te veroordelen tot vergoeding van de reputatieschade die hij als gevolg van de vaststelling van de aanvankelijke handelingen heeft geleden, ten belope van een voorlopig bedrag van 100 000 EUR. Verzoeker preciseert dat zijn naam thans publiekelijk in verband wordt gebracht met een gedraging die wordt geacht schadelijk te zijn voor de vrede, de veiligheid en het democratische proces in de Republiek Moldavië, hetgeen hem noodzakelijkerwijs schade berokkent.

183 De Raad, daarin ondersteund door de Commissie, bestrijdt dit betoog.

184 Er zij aan herinnerd dat de Unie slechts niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld indien de verzoeker „daadwerkelijke en vaststaande” schade heeft geleden. In dit verband staat het aan de betrokkene om overtuigend bewijs over te leggen betreffende het bestaan en de omvang van de gestelde schade (zie in die zin arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punten 61 en 62).

185 In casu heeft verzoeker in punt 267 van het verzoekschrift en in punt 46 van zijn opmerkingen over de memorie in interventie van de Commissie enkel gesteld dat de aanvankelijke handelingen zijn reputatie hadden aangetast, zonder enig begin van bewijs van het bestaan en de omvang van die schade over te leggen.

186 Wat het feit betreft dat zijn naam voortaan in verband zou worden gebracht met een gedraging die onverenigbaar is met het democratische proces in de Republiek Moldavië, kan hoe dan ook worden volstaan met de vaststelling dat uit het voorgaande volgt dat de plaatsing en de handhaving van zijn naam op de betrokken lijsten op basis van criterium ii), geenszins onrechtmatig zijn.

187 Bijgevolg moet de schadevordering worden afgewezen.

188 Gelet op een en ander, en op het feit dat het Gerecht voldoende is ingelicht door de gegevens in het dossier om uitspraak te kunnen doen in het geding, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen, zonder dat de rechtmatigheid van de plaatsing en de handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten op basis van criterium iii) hoeft te worden onderzocht of uitspraak hoeft te worden gedaan over de verzoeken om maatregelen tot organisatie van de procesgang waarom hij heeft verzocht.

Kosten

189 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Voorts dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering hun eigen kosten.

190 Aangezien verzoeker in casu in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Raad. De Commissie draagt haar eigen kosten.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Ilan Mironovich Shor wordt verwezen in zijn eigen kosten alsmede in die van de Raad van de Europese Unie.

3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.

Svenningsen Mac Eochaidh Stancu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 december 2024.

ondertekeningen