Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

23. juli 2025 *

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af midler – liste over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – opretholdelse af sagsøgerens navn på listen – artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145/FUSP – urigtigt skøn – ret til forsvar – proportionalitet«

I sag T-1095/23,

OT ved advokaterne J.-P. Hordies og P. Blanchetier,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved V. Piessevaux og M.-C. Cadilhac, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Første Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Mastroianni, og dommerne M. Brkan (refererende dommer), I. Gâlea, T. Tóth og S.L. Kalėda,

justitssekretær: fuldmægtig P. Núñez Ruiz,

på grundlag af den skriftlige forhandling og navnlig:

– stævningen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 21. november 2023,

– afgørelsen af 28. februar 2024 om imødekommelse af sagsøgerens anmodning om anonymitet,

– anmodningen om tilpasning, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 18. maj 2024,

efter retsmødet den 26. marts 2025,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

1 Med søgsmålet anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, OT, nedlagt påstand om annullation af for det første Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1767 af 13. september 2023 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2023, L 226, s. 104), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/1765 af 13. september 2023 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2023, L 226, s. 1) (herefter »retsakterne af september 2023«), og for det andet Rådets afgørelse (FUSP) 2024/847 af 12. marts 2024 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT L, 2024/847), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2024/849 af 12. marts 2024 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT L, 2024/849) (herefter »retsakterne af marts 2024«), for så vidt som disse retsakter (herefter samlet »de anfægtede retsakter«) opretholder sagsøgerens navn på listerne i bilagene til de nævnte retsakter.

I. Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er en cypriotisk statsborger.

3 Den foreliggende sag har sin baggrund i de restriktive foranstaltninger, som Den Europæiske Union har vedtaget over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

4 Efter Krims indlemmelse i Den Russiske Føderation vedtog Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af artikel 29 TEU den 17. marts 2014 afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16).

5 Samme dag vedtog Rådet på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6).

6 Den 25. februar 2022 vedtog Rådet i betragtning af den alvorlige situation i Ukraine dels afgørelse (FUSP) 2022/329 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 50, s. 1), dels forordning (EU) 2022/330 om ændring af forordning nr. 269/2014 (EUT 2022, L 51, s. 1), med henblik på bl.a. at ændre de kriterier, hvorefter fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer kunne være omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger.

7 Artikel 2, stk. 1 og 2, i afgørelse 2014/145, som ændret ved afgørelse 2022/329, fastsætter:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af:

[…]

d) fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, som materielt eller finansielt støtter eller drager fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine

[…]

g) fremtrædende erhvervsfolk eller juridiske personer, enheder eller organer, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af det østlige Ukraine,

[…]

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilaget.«

8 De nærmere bestemmelser om denne indefrysning af midler er fastsat i de følgende stykker i artikel 2, i afgørelse 2014/145, som ændret.

9 Forordning nr. 269/2014, som ændret ved forordning 2022/330, foreskriver vedtagelse af foranstaltninger med henblik på indefrysning af pengemidler og fastlægger de nærmere bestemmelser om denne indefrysning med en ordlyd, som i det væsentlige er identisk med ordlyden af afgørelse 2014/145, som ændret. Denne forordnings artikel 3, stk. 1, litra a)-g), gentager således i det væsentlige den nævnte afgørelses artikel 2, stk. 1, litra a)-g).

10 Ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/429 af 15. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 87 I, s. 44) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/427 af 15. marts 2022 om gennemførelse af forordning nr. 269/2014 (EUT 2022, L 87 I, s. 1) (herefter »de oprindelige retsakter«) blev sagsøgerens navn opført på listerne i bilagene til afgørelse 2014/145 og til den nævnte forordning (herefter »de omtvistede lister«).

11 Den 13. april 2022 fremsendte Rådet akterne i sag WK 3073/2022 INIT til sagsøgeren.

12 Ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/1530 af 14. september 2022 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 239, s. 149) og Rådets afgørelse (FUSP) 2023/572 af 13. marts 2023 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2023, L 75 I, s. 134) samt ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1529 af 14. september 2022 om gennemførelse af forordning nr. 269/2014 (EUT 2022, L 239 I, s. 1) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/571 af 13. marts 2023 om gennemførelse af forordning nr. 269/2014 (EUT 2023, L 75 I, s. 1) opretholdt Rådet sagsøgerens navn på de omtvistede lister.

13 Ved skrivelse af 22. december 2022 fremsendte Rådet akterne i sag WK 17621/2022 INIT til sagsøgeren.

14 Ved skrivelse af 9. maj 2023 indgav sagsøgeren en anmodning om fornyet gennemgang til Rådet.

15 Den 5. juni 2023 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2023/1094 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2023, L 146, s. 20) og forordning (EU) 2023/1089 om ændring af forordning nr. 269/2014 (EUT 2023, L 146, s. 1).

16 Afgørelse 2023/1094 ændrede kriterierne for opførelse af navnene på de personer, der var omfattet af indefrysningen af midler. Artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145 blev erstattet af følgende tekst:

»g) fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland, og deres nærmeste familiemedlemmer eller andre fysiske personer, der drager fordel af dem, eller erhvervsfolk, juridiske personer, enheder eller organer involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine [...]«

17 Ved forordning 2023/1089 blev forordning nr. 269/2014 ændret på tilsvarende vis.

18 Ved skrivelse af 19. juni 2023 meddelte Rådet sagsøgeren, at det påtænkte at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af en ændret begrundelse.

19 Ved skrivelse af 29. juni 2023 indgav sagsøgeren en ny anmodning om fornyet gennemgang til Rådet.

20 Ved skrivelse af 5. juli 2023 indgav sagsøgeren 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) en begæring om aktindsigt i Rådets sagsakter med henblik på at få udleveret de dokumenter, der gjorde det muligt at identificere de medlemsstater, der havde taget initiativ til forslaget om at opføre hans navn på de omtvistede lister.

21 Ved skrivelse af 10. juli 2023 fremsendte Rådet til sagsøgeren akterne i sag WK 5142/2023 INIT af 20. april 2023, der indeholdt oplysninger om Ruslands erhvervsliv og økonomi.

22 Ved skrivelse af 18. august 2023 fremsendte Rådet til sagsøgeren akterne i sag WK 10555/2023 INIT af 14. august 2023 og i sag WK 5142/2023 ADD 1 af 16. august 2023, der indeholdt yderligere oplysninger om Ruslands erhvervsliv og økonomi.

23 Ved skrivelse af 28. august 2023 udleverede Rådet som svar på begæringen om aktindsigt på grundlag af forordning nr. 1049/2001 visse dokumenter til sagsøgeren og anførte, at udbredelsen af visse andre dokumenter ikke kunne komme i betragtning på grund af beskyttelsen af personoplysninger og internationale forbindelser, navnlig for så vidt angik akterne i sag WK 10524/2023 af 9. august 2023 og i sag WK 10524/2023 REV 1 af 10. august 2023.

24 Ved skrivelse af 29. august 2023 indgav sagsøgeren endnu en ny anmodning om fornyet gennemgang, hvorved han ligeledes anmodede om fremsendelse af akterne i sag WK 10524/23 REV1, der var nævnt i Rådets skrivelse af 18. august 2023, men som ikke var blevet fremsendt til sagsøgeren.

25 Ved skrivelse af 1. september 2023 genfremsatte sagsøgeren på grundlag af forordning nr. 1049/2001 begæringen om aktindsigt.

26 Ved vedtagelsen af retsakterne af september 2023 blev sagsøgerens navn opretholdt på de omtvistede lister med følgende begrundelse:

»[Sagsøgeren] er storaktionær i konglomeratet Alfa Group Consortium, der omfatter Alfa Bank, som er en af Ruslands største skatteydere. Han menes at være en af de mest indflydelsesrige personer i Rusland. Han har veletablerede forbindelser til præsidenten for Den Russiske Føderation, Vladimir Putin. Vladimir Putin belønnede Alfa Groups loyalitet over for de russiske myndigheder ved at yde politisk bistand til Alfa Groups udenlandske investeringsplaner.

Forsikringsselskabet AlfaStrakhovanie, der er datterselskab til Alfa Group Consortium, yder forsikring til køretøjer tilhørende forbundstjenesten for Den Russiske Føderations nationalgarde (Rosgvardia), hvis enheder anvendes i de besatte områder i Ukraine under russisk kontrol, samt til Den Russiske Føderations præsident Vladimir Putins sikkerhedskøretøjer. Endvidere samarbejder X5 Retail Group, et andet datterselskab til Alfa Group Consortium, med JSC Voentorg, en enhed, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, og som leverer catering- og vaskeritjenester samt militære uniformer til Den Russiske Føderations væbnede styrker, og hvis datterselskab sælger T-shirts med det militære symbol »Z«, som af russiske propagandister er blevet anvendt til at fremme Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Han har derfor materielt eller finansielt aktivt støttet og draget fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine. Han er også en fremtrædende forretningsperson, der driver virksomhed i Rusland, og en forretningsperson, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine.«

27 Ved skrivelse af 15. september 2023 underrettede Rådet sagsøgeren om opretholdelsen af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister og besvarede hans anmodninger om fornyet gennemgang.

28 Ved skrivelse af 23. oktober 2023 gav Rådet som svar på sagsøgerens genfremsatte begæring sagsøgeren aktindsigt i visse dokumenter og oplyste, at aktindsigt i andre dokumenter, bl.a. akterne i sag WK 10524/2023 og sag WK 10524/2023 REV 1, var blevet afslået på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001.

29 Ved skrivelse af 26. oktober 2023 fremsendte Rådet akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 til sagsøgeren.

30 De retsakter af 15. marts 2022, der er nævnt i præmis 10 ovenfor, og de retsakter af 14. september 2022, der er nævnt i præmis 12 ovenfor, har været genstand for et annullationssøgsmål, hvorved Rådet blev frifundet ved dom af 15. november 2023, OT mod Rådet (T-193/22, EU:T:2023:716).

II. De faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse

31 Ved skrivelse af 8. februar 2024 meddelte Rådet sagsøgeren, at det havde til hensigt at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister, og tilstillede ham akterne i sag WK 1303/2024 INIT af 29. januar 2024 samt akterne i sag WK 5142/2023 ADD 2 af 29. januar 2024, der indeholdt yderligere oplysninger om Ruslands erhvervsliv og økonomi.

32 Ved skrivelse af 18. februar 2024 anmodede sagsøgeren Rådet om at foretage en fornyet gennemgang af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister.

33 Ved skrivelse af 21. februar 2024 oplyste Rådet sagsøgeren om, at det havde til hensigt at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister.

34 Ved skrivelse af 27. februar 2024 anmodede sagsøgeren Rådet om at foretage en fornyet gennemgang af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister.

35 Ved vedtagelsen af retsakterne af marts 2024 blev sagsøgerens navn opretholdt på de omtvistede lister med følgende begrundelse:

»[Sagsøgeren] er storaktionær i Alfa Group Consortium. Han er placeret blandt de mest indflydelsesrige personer i Rusland. Vladimir Putin belønnede Alfa Groups loyalitet over for de russiske myndigheder ved at yde politisk bistand til Alfa Groups udenlandske investeringsplaner.

Forsikringsselskabet AlfaStrakhovanie, der er datterselskab til Alfa Group Consortium, yder forsikring til køretøjer tilhørende forbundstjenesten for Den Russiske Føderations nationalgarde (Rosgvardia), hvis enheder anvendes i de besatte områder i Ukraine under russisk kontrol, samt til Den Russiske Føderations præsident Vladimir Putins sikkerhedskøretøjer.

AlfaStrakhovanie har sørget for forsikring til virksomheder som JSC Kalashnikov Concern og Central Scientific – Research Institute for Precision Machine Engineering (TsNIITochMash), hvis våben i vid udstrækning anvendes af det russiske militær i Ukraine, bl.a. under grusomhederne i Butja.

Endvidere samarbejder X5 Retail Group, et andet datterselskab til Alfa Group Consortium, med JSC Voentorg, en enhed, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, og som leverer catering- og vaskeritjenester samt militære uniformer til Den Russiske Føderations væbnede styrker, og hvis datterselskab sælger T-shirts med det militære symbol »Z«, som af russiske propagandister er blevet anvendt til at fremme Ruslands angrebskrig mod Ukraine. Han har derfor materielt eller finansielt aktivt støttet og draget fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine.

Han er også en fremtrædende forretningsperson, der driver virksomhed i Rusland, og en forretningsperson, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine.«

36 Ved skrivelse af 15. marts 2024 underrettede Rådet sagsøgeren om opretholdelsen af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister og besvarede hans anmodninger om fornyet gennemgang.

37 Ved skrivelse af 10. april 2024 indgav sagsøgeren efter afsigelsen af dom af 10. april 2024, Aven mod Rådet (T-301/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:214), og af 10. april 2024, Fridman mod Rådet (T-304/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:215), en anmodning om fornyet prøvelse.

38 De retsakter af 13. marts 2023, der er nævnt i præmis 12 ovenfor, har været genstand for et annullationssøgsmål, hvorved Rådet blev frifundet ved dom af 11. september 2024, OT mod Rådet (T-286/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:606).

III. Parternes påstande

39 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

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

– Rådet tilpligtes at fjerne sagsøgerens navn fra de omtvistede lister.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

40 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

IV. Retlige bemærkninger

A. Rettens kompetence til at behandle sagsøgerens anden påstand

41 Med den anden påstand har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Retten pålægger Rådet at fjerne hans navn fra de omtvistede lister. Sagsøgeren har således nærmere bestemt herved nedlagt påstand om, at Retten giver Rådet et pålæg.

42 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at Retten i forbindelse med legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF ikke har kompetence til at meddele påbud over for Den Europæiske Unions institutioner, organer, kontorer og agenturer (jf. kendelse af 26.10.1995, Pevasa og Inpesca mod Kommissionen, C-199/94 P og C-200/94 P, EU:C:1995:360, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 9.6.2021, Borborudi mod Rådet, T-580/19, EU:T:2021:330, præmis 34 (ikke trykt i Sml.), og af 8.3.2023, Prigozhina mod Rådet, T-212/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:104, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis), uanset om sådanne påbud vedrører den nærmere opfyldelse af afsagte domme (kendelse af 22.9.2016, Gaki mod Kommissionen, C-130/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:731, præmis 14, og af 19.7.2016, Trajektna luka Split mod Kommissionen, T-169/16, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:441, præmis 13).

43 Heraf følger, at Retten inden for rammerne af et søgsmål, der er anlagt i henhold til artikel 263 TEUF, selv i tilfælde af annullation af de retsakter, hvorved restriktive foranstaltninger vedtages eller opretholdes over for en fysisk person, en juridisk person, en enhed eller et organ, ikke har kompetence til at anordne, at opførelsen af denne fysiske persons, denne juridiske persons, denne enheds eller dette organs navn fjernes fra de omtvistede lister.

44 Det følger af ovenstående betragtninger, at den anden påstand skal forkastes på grund af manglende kompetence.

B. Realiteten

45 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører et urigtigt skøn, det andet en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og det tredje en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsprøvelse.

46 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsprøvelse, dernæst det første anbringende om et urigtigt skøn og endelig det andet anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

1. Det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

47 Der skal først foretages en undersøgelse af sagsøgerens argumenter vedrørende retsakterne af september 2023 og dernæst af de argumenter, der vedrører retsakterne af marts 2024.

a) Retsakterne af september 2023

48 Sagsøgeren er af den opfattelse, at hans ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsprøvelse er blevet tilsidesat med den begrundelse, at Rådet ikke har meddelt ham visse beviser, selv om der var blevet anmodet herom i forbindelse med en begæring om aktindsigt.

49 Sagsøgeren har endvidere kritiseret Rådet for ikke at have taget hensyn til de argumenter, der blev fremført i hans anmodninger om fornyet gennemgang, for ikke at have individualiseret svarene på disse anmodninger, for ikke at have tilstillet ham solide beviser, men alene at have fremlagt en ufuldstændig sagsmappe og for at have nægtet ham en høring.

50 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet har set bort fra den omstændighed, at de fremlagte beviser ikke var tilstrækkelige til at underbygge den begrundelse, der blev lagt ham til last med henblik på at begrunde opretholdelsen af hans navn på de omtvistede lister.

51 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

52 I første række bemærkes i denne henseende, at retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, der er fastsat i artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), som udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under en administrativ procedure, og inden der over for

vedkommende træffes en afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 75, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 79).

53 Det bemærkes endvidere, at hvor der er tale om retsakter, hvorved navnet på en person eller en enhed, der allerede er opført på de lister, hvorved der pålægges restriktive foranstaltninger, opretholdes, er en overraskelseseffekt ikke længere nødvendig for at sikre de nævnte foranstaltningers effektivitet, således at der forud for vedtagelsen af sådanne retsakter principielt skal gives den omhandlede person eller enhed meddelelse om, hvilke omstændigheder der lægges den pågældende til last, samt lejlighed til at blive hørt (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 62, af 1.10.2020, Makhlouf mod Rådet, C-157/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:777, præmis 44, og af 18.5.2022, Foz mod Rådet, T-296/20, EU:T:2022:298, præmis 66 (ikke trykt i Sml.)).

54 Desuden omfatter overholdelsen af retten til forsvar ligeledes retten til aktindsigt under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn, som er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra b) (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 99, og af 12.6.2024, Shammout mod Rådet, T-649/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:376, præmis 36).

55 I denne henseende har Domstolen fremhævet, at den beskyttelse, der gives med kravet om meddelelse af de belastende omstændigheder og retten til at fremsætte bemærkninger før vedtagelsen af retsakter, hvorved en persons eller enheds navn opretholdes på en liste over personer eller enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, er et grundlæggende element, som er af afgørende betydning for retten til forsvar. Dette er så meget desto mere tilfældet, som de pågældende restriktive foranstaltninger har en betydelig indvirkning på de omhandlede personers og gruppers rettigheder og friheder (dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 64, og af 18.5.2022, Foz mod Rådet, T-296/20, EU:T:2022:298, præmis 67 (ikke trykt i Sml.)).

56 Reglen om, at en adressat for en bebyrdende afgørelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, har således til formål, at den pågældende myndighed sættes i stand til at tage fornødent hensyn til alle relevante forhold. For at sikre en effektiv beskyttelse af den nævnte adressat har reglen bl.a. til formål, at den pågældende kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold med hensyn til sin personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 65, og af 24.11.2021, Aman Dimashq mod Rådet, T-259/19, EU:T:2021:821, præmis 69).

57 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at begrundelsen for opførelsen i retsakterne af september 2023 er blevet delvist ændret i forhold til begrundelsen for de tidligere retsakter, samtidig med at det lægges til grund, at sagsøgeren er »en af hovedaktionærerne« i konglomeratet Alfa Group, hvilken formulering i det væsentlige svarer til formuleringen »storaktionær«, som fremgår af begrundelsen for de oprindelige retsakter, og formuleringen »storaktionær«, som er indeholdt i de retsakter af 13. marts 2024, der er nævnt i præmis 12 ovenfor. I retsakterne af september 2023 anvendte Rådet således bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret ved afgørelse 2023/1094, på sagsøgeren, dvs. bestemmelserne vedrørende »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland«

[herefter »første led af kriterium g), som ændret«], og bestemmelserne vedrørende »erhvervsfolk involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering« [herefter »tredje led af kriterium g), som ændret«].

58 Det skal fastslås, at Rådet ved skrivelse af 19. juni 2023 havde oplyst sagsøgeren om, at det havde til hensigt at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af et ændret udkast til begrundelse. Efterfølgende bekræftede Rådet ved skrivelse af 18. august 2023 over for sagsøgeren, at det havde til hensigt at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af et ændret udkast til begrundelse. Ved sidstnævnte skrivelse oplyste Rådet sagsøgeren om, at han som bilag blev tilstillet akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 af 10. august 2023, i sag WK 10555/2023 INIT, der indeholdt oplysninger om hans personlige situation, samt i sag WK 5142/23 ADD 1, der indeholdt yderligere oplysninger om Ruslands erhvervsliv og økonomi.

59 Ved skrivelse af 29. august 2023, der blev sendt til Rådets afdeling for eksterne forbindelser, som er ansvarlig for den fornyede gennemgang af de restriktive foranstaltninger, meddelte sagsøgeren denne tjenestegren, at akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 ikke var blevet meddelt ham, og anmodede om, at disse blev fremsendt til ham hurtigst muligt.

60 Det bemærkes, navnlig henset til de svar, der blev givet i retsmødet, at Rådet ikke har godtgjort, at akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 var blevet meddelt sagsøgeren inden vedtagelsen af retsakterne af september 2023. Henset til sagsakterne må det således fastslås, at disse akter først blev meddelt sagsøgeren den 26. oktober 2023, dvs. mere end en måned efter den nævnte vedtagelse.

61 Rådet tilsidesatte således sagsøgerens ret til forsvar, navnlig hans ret til at blive hørt og hans ret til aktindsigt, der er sikret ved chartrets artikel 41, stk. 2, litra a) og b), idet det ikke fremsendte akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 til sagsøgeren inden vedtagelsen af retsakterne af september 2023.

62 Det skal imidlertid bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det er en betingelse for, at en tilsidesættelse af retten til forsvar kan medføre annullation af den anfægtede retsakt, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget, hvilket det påhviler den person, der påberåber sig en sådan tilsidesættelse, at godtgøre (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, Vnesheconombank mod Rådet, C-731/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:500, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

63 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at sagsøgeren i stævningen og replikken ikke har redegjort for grundene til, at proceduren for fornyet gennemgang af foranstaltningerne vedtaget over for ham kunne have ført til et andet resultat, såfremt akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 var blevet meddelt ham inden vedtagelsen af retsakterne af september 2023. Sagsøgerens argumentation vedrører nemlig ikke specifikt konsekvenserne af den manglende fremsendelse af de nævnte akter under proceduren for fornyet gennemgang af foranstaltningerne vedtaget over for ham, men tilsigter i det væsentlige at anfægte skrivelsen af 23. oktober 2023 fra den tjenestegren i Rådet, der har til opgave at give aktindsigt i institutionernes dokumenter, hvorved der blev givet afslag på aktindsigt i visse dokumenter på grundlag af artikel 4, stk. 1, litra a), tredje led, og artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 1049/2001.

64 Det skal endvidere bemærkes, således som det fremgår af præmis 54-56 ovenfor, at retten til aktindsigt for en person eller en enhed, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, har til formål at give vedkommende mulighed for at fremsætte bemærkninger til de forhold, der lægges den pågældende til last. Heraf følger, at en sådan ret er strengt begrænset til den person eller enhed, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, med henblik på at denne kan sikre sit forsvar i forbindelse med proceduren for fornyet gennemgang af de foranstaltninger, der er vedtaget over for den pågældende. I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren bl.a. foreholdt Rådet, at det ikke tilsendte ham akterne med referencen WK 10524/2023 INIT, dvs. en tidligere version af akterne i sag WK 10524/2023 REV 1. Dette argument kan imidlertid ikke tiltrædes, eftersom Rådet ikke støttede sig på akterne i sag WK 10524/2023 INIT for at begrunde opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister i september 2023.

65 For at begrunde opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister i september 2023 støttede Rådet sig nemlig bl.a. på akterne i sag WK 3073/2022 INIT af 12. marts 2022 og i sag WK 17621/2022 INIT af 14. december 2022, som var blevet meddelt sagsøgeren efter vedtagelsen af retsakterne af 15. marts 2022, der er nævnt i præmis 10 ovenfor, samt i forbindelse med den fornyede gennemgang, der førte til vedtagelsen af retsakterne af 13. marts 2023, som er nævnt i præmis 12 ovenfor. Rådet støttede sig ligeledes på akterne i sag WK 10555/2023 INIT af 14. august 2023 og i sag WK 10524/2023 REV 1. Selv om sidstnævnte sagsakter ganske vist først blev meddelt sagsøgeren efter vedtagelsen af retsakterne af september 2023, må det imidlertid konstateres, at sagsøgeren i sine skriftlige indlæg ikke har forklaret, hvorfor det ikke ville have været udelukket, at resultatet af proceduren for fornyet gennemgang kunne have været anderledes, hvis han havde fået tilstillet disse akter inden vedtagelsen af de sidstnævnte retsakter. Adspurgt herom i retsmødet begrænsede sagsøgeren sig ligeledes til abstrakt at gøre gældende, at han ville have kunnet fremsat bemærkninger til de dokumenter, der er indeholdt i de pågældende sagsakter, uden at forklare, hvorledes en hensyntagen til disse bemærkninger kunne have ført til et andet resultat.

66 Henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 62 ovenfor, skal det følgelig fastslås, at tilsidesættelsen af retten til aktindsigt og retten til at blive hørt ikke medfører annullation af retsakterne af september 2023.

67 Hvad angår sagsøgerens argumenter vedrørende afslaget på aktindsigt i visse dokumenter vedrørende opførelsen og opretholdelsen af hans navn på de omtvistede lister, navnlig oplysningerne om hvilke medlemsstater der havde foreslået at vedtage restriktive foranstaltninger over for ham, og som Rådets tjenestegren med ansvar for aktindsigt i dokumenter havde givet ham på grundlag af forordning nr. 1049/2001, skal der sondres mellem på den ene side reglerne om offentlighedens ret til aktindsigt i de dokumenter, som institutionerne er i besiddelse af, og som er fastsat i forordning nr. 1049/2001, og på den anden side overholdelsen af retten til forsvar, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, som omfatter retten til at blive hørt og retten til aktindsigt under iagttagelse af legitime fortrolighedshensyn. De personer, der er omfattet af offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på grundlag af forordning nr. 1049/2001, og formålene med denne ret adskiller sig nemlig væsentligt fra de personer, der er omfattet af retten til aktindsigt i forbindelse med en procedure for fornyet gennemgang af de restriktive foranstaltninger, der finder anvendelse på en person, der er omfattet af disse foranstaltninger, og formålet med denne ret.

68 I overensstemmelse med første betragtning til forordning nr. 1049/2001 er denne forordning en del af det i artikel 1, stk. 2, TEU indeholdte ønske om at oprette en union, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Som angivet i anden betragtning

til forordningen beror offentlighedens ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter på institutionernes demokratiske karakter (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, Sverige og Turco mod Rådet, C-39/05 P og C-52/05 P, EU:C:2008:374, præmis 34). For at nå disse mål har enhver unionsborger og enhver fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en medlemsstat, i henhold til den nævnte forordnings artikel 2, stk. 1, ret til aktindsigt i institutionernes dokumenter. Heraf følger, at denne forordning har til formål at sikre alle aktindsigt i offentlige dokumenter og ikke kun aktindsigt i dokumenter vedrørende den, der fremsætter begæringen (jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 50). I overensstemmelse med denne forordnings artikel 6, stk. 1, er den, der har fremsat begæringen, nemlig ikke forpligtet til at godtgøre nogen interesse for at få aktindsigt i de ønskede dokumenter, således at den pågældendes begæring skal behandles på samme måde, som en begæring fra enhver anden person ville blive behandlet (dom af 6.7.2006, Franchet og Byk mod Kommissionen, T-391/03 og T-70/04, EU:T:2006:190, præmis 82, og af 20.12.2023, OCU mod Afviklingsinstansen, T-496/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:857, præmis 43). Det skal i øvrigt bemærkes, at den særlige interesse, som den, der fremsætter begæring om aktindsigt i et dokument, som personligt vedrører denne, kan gøre gældende, kan der således ikke tages hensyn til i forbindelse med anvendelsen af de obligatoriske undtagelser i denne samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a) (dom af 26.4.2005, Sison mod Rådet, T-110/03, T-150/03 og T-405/03, EU:T:2005:143, præmis 52).

69 For så vidt som sagsøgeren ønsker at anfægte den omstændighed, at Rådet ved afgørelsen af 23. oktober 2023, vedtaget i medfør af forordning nr. 1049/2001, uretmæssigt har givet ham afslag på aktindsigt i visse dokumenter, er det følgelig tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgeren ikke har nedlagt påstand om annullation af den nævnte afgørelse.

70 I anden række bemærkes, at de EU-retlige bestemmelser, på grundlag af hvilke de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren blev vedtaget, dvs. afgørelse 2014/145, som ændret, og forordning nr. 269/2014, som ændret, ikke giver de berørte ret til en formel høring. Det fremgår heller ikke af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), at en formel høring udgør den eneste måde, hvorpå det på en hensigtsmæssig og effektiv måde kan sikres, at den berørte person kan udøve sin ret til at blive hørt (jf. i denne retning dom af 12.5.2022, Boshab mod Rådet, C-242/21 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:375, præmis 62, og af 9.2.2023, Boshab mod Rådet, C-708/21 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2023:84, præmis 54). Heraf følger, at sagsøgeren ikke har noget grundlag for at hævde, at den manglende afholdelse af en mundtlig høring har tilsidesat hans ret til forsvar.

71 I tredje række skal sagsøgerens argument om, at Rådet ikke har taget hensyn til de af sagsøgeren fremsendte bemærkninger og ikke har individualiseret svarene på hans anmodninger, ligeledes forkastes. Ud over at Rådet ikke er forpligtet til at besvare de fremsendte bemærkninger og dokumenter punkt for punkt (jf. i denne retning dom af 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, præmis 95), godtgør den omstændighed, at Rådet ikke besvarede alle de af sagsøgeren fremsendte bemærkninger og dokumenter, ikke, at det ikke tog hensyn til dem i forbindelse med den fornyede gennemgang af hans situation. Det fremgår desuden af Rådets skrivelse af 15. september 2023, at Rådet henviste til ligheden mellem de argumenter, som sagsøgeren havde fremført i anmodningen om fornyet gennemgang, og argumenterne i den sag, der gav anledning til dom af 15. november 2023, OT mod Rådet (T-193/22, EU:T:2023:716), og af 11. september 2024, OT mod Rådet (T-286/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:606), og at det henviste til de indlæg og bemærkninger, som sagsøgeren havde indgivet i denne sag. Endvidere besvarede Rådet i denne skrivelse udtrykkeligt sagsøgerens bemærkninger vedrørende selskabet AlfaStrakhovanie.

72 I fjerde række bemærkes, at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til vedkommende, enten ved at læse selve afgørelsen eller ved efter anmodning at få en meddelelse af begrundelsen, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retter, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede afgørelse (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 100).

73 I den foreliggende sag meddelte Rådet senest den 26. oktober 2023 sagsøgeren samtlige de oplysninger, som det havde lagt til grund med henblik på vedtagelsen af retsakterne af september 2023, herunder akterne i sag WK 10524/2023 REV 1. Det skal fastslås, at sagsøgeren således havde alle de relevante oplysninger til rådighed ca. en måned før udløbet af søgsmålsfristen for at anfægte lovligheden af de nævnte retsakter og mere end tre uger, før det nævnte søgsmål faktisk blev anlagt. Under alle omstændigheder har det forhold, at der inden anlæggelsen af et søgsmål ikke er sket meddelelse af sagsakterne med de beviser, på grundlag af hvilke Rådet forlængede anvendelsen af restriktive foranstaltninger, ingen indvirkning på den berørte persons ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, forudsat at disse sagsakter meddeles sagsøgeren med henblik på, at denne kan tage stilling hertil i replikken (jf. i denne retning dom af 12.6.2024, Shammout mod Rådet, T-649/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2024:376, præmis 52 og 53). Følgelig er sagsøgerens påstand om, at Rådet har tilsidesat hans ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, der er reguleret ved chartrets artikel 47, ved at fremsende akterne i sag WK 10524/2023 REV 1 efter vedtagelsen af retsakterne af september 2023, ugrundet, eftersom han inden anlæggelsen af søgsmålet rådede over dem med henblik på at anfægte lovligheden af disse retsakter inden for rammerne af den foreliggende retssag.

74 Det følger af ovenstående betragtninger, at det tredje anbringende om en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsprøvelse skal forkastes, for så vidt som det tilsigter at anfægte lovligheden af retsakterne af september 2023.

b) Retsakterne af marts 2024

75 Sagsøgeren har foreholdt Rådet, at det ikke besvarede hans anmodning om fornyet gennemgang, hvorved han efter afsigelsen af dom af 10. april 2024, Aven mod Rådet (T-301/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:214), og af 10. april 2024, Fridman mod Rådet (T-304/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:215), havde anmodet om, at hans navn blev fjernet fra de omtvistede lister.

76 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

77 I denne henseende er det tilstrækkeligt at bemærke, at sagsøgerens argumentation om en tilsidesættelse af retten til forsvar er baseret på en skrivelse, der blev sendt til Rådet efter vedtagelsen af retsakterne af marts 2024, dvs. den 11. april 2024. I medfør af fast retspraksis skal lovligheden af en EU-retsakt imidlertid bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (jf. i denne retning dom af 24.11.2021, Aman Dimashq mod Rådet, T-259/19, EU:T:2021:821, præmis 110 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis). Rådets manglende svar på denne skrivelse kan derfor ikke rejse tvivl om lovligheden af retsakterne af marts 2024.

78 Følgelig har sagsøgeren ikke godtgjort, at der er sket en tilsidesættelse af hans ret til forsvar i forbindelse med den fornyede gennemgang, der førte til vedtagelsen af retsakterne af marts 2024.

79 Det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse skal derfor forkastes i sin helhed.

2. Det første anbringende om et urigtigt skøn

80 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet anlagde et urigtigt skøn ved at opretholde hans navn på de omtvistede lister med vedtagelsen af retsakterne af september 2023 og af marts 2024.

81 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

a) Indledende bemærkninger

82 Indledningsvis bemærkes, at selv om det er korrekt, at Rådet råder over en vis skønsbeføjelse med henblik på i det enkelte konkrete tilfælde at afgøre, om de retlige kriterier, som ligger til grund for de omhandlede restriktive foranstaltninger, er opfyldt, forholder det sig ikke desto mindre således, at Unionens retsinstanser skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter (jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 121).

83 Den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, indebærer bl.a., at Unionens retsinstanser skal sikre sig, at en afgørelse, hvorved restriktive foranstaltninger er blevet vedtaget eller opretholdt, og hvis rækkevidde er individuel for den berørte person eller enhed, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for den nævnte afgørelse, således at domstolsprøvelsen ikke skal begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde denne samme afgørelse (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 122).

84 En sådan vurdering skal foretages ved at undersøge beviserne og oplysningerne, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori de indgår. Rådet har således løftet den bevisbyrde, der påhviler det, hvis det for Unionens retsinstanser fremlægger en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem den person eller enhed, der er genstand for en foranstaltning i form af indefrysning af midler, og det regime eller generelt de situationer, der bekæmpes (jf. dom af 20.7.2017, Badica og Kardiam mod Rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 124).

85 Det er Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person eller enhed, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet. Det er ikke et krav med henblik herpå, at Rådet fremlægger samtlige oplysninger og beviser vedrørende begrundelsen i den retsakt, der påstås annulleret, for Unionens retsinstanser. Det er vigtigt, at de fremlagte oplysninger eller beviser understøtter den begrundelse, som er foreholdt den berørte person eller

enhed (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 121 og 122, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 66 og 67; jf. ligeledes dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

86 I dette tilfælde påhviler det Unionens retsinstanser at efterprøve rigtigheden af de hævdede omstændigheder i forhold til disse oplysninger eller beviser og vurdere sidstnævntes beviskraft på grundlag af sagens omstændigheder og i lyset af de bemærkninger, der eventuelt er fremsat, navnlig af den berørte person eller enhed (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 124).

87 Hvad nærmere bestemt angår den legalitetskontrol, der udøves med retsakterne om opretholdelse af den berørte persons navn på liste over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, skal det bemærkes, at de restriktive foranstaltninger er præventive og pr. definition midlertidige, idet deres gyldighed altid forudsætter, 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 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 27.4.2022, Ilunga Luyoyo mod Rådet, T-108/21, EU:T:2022:253, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis, dom af 26.10.2022, Ovsyannikov mod Rådet, T-714/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:674, præmis 67).

88 Heraf følger, at det med henblik på at begrunde opretholdelsen af en persons navn på en liste over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, ikke er ulovligt for Rådet at støtte sig på de samme beviser, der begrundede den oprindelige opførelse, genopførelsen eller den tidligere opretholdelse af sagsøgerens navn på den nævnte liste, forudsat dels, at opførelsesgrundene er forblevet uændrede, dels, at konteksten ikke har ændret sig på en sådan måde, at disse beviser ikke længere er anvendelige (jf. i denne retning dom af 23.9.2020, Kaddour mod Rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, præmis 99). I denne forbindelse omfatter udviklingen i konteksten, at der tages hensyn dels til situationen i det land, med hensyn til hvilket ordningen med restriktive foranstaltninger er blevet indført, samt til den berørte persons særlige situation (dom af 26.10.2022, Ovsyannikov mod Rådet, T-714/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:674, præmis 78; jf. ligeledes i denne retning dom af 23.9.2020, Kaddour mod Rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, præmis 101), dels til samtlige relevante omstændigheder og navnlig den manglende gennemførelse af de mål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger (dom af 27.4.2022, Ilunga Luyoyo mod Rådet, T-108/21, EU:T:2022:253, præmis 56; jf. ligeledes i denne retning og analogt dom af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 82-84 og den deri nævnte retspraksis).

89 Det er i lyset af disse principper, at det skal undersøges, om Rådet med vedtagelsen af retsakterne af september 2023 og derefter med vedtagelsen af retsakterne af marts 2024 anlagde et urigtigt skøn ved at beslutte at opretholde sagsøgerens navn på de omtvistede lister.

90 I denne henseende fremgår det af ordlyden af de anfægtede retsakter, at sagsøgerens navn er blevet opretholdt på de omtvistede lister på grundlag af kriteriet om materiel eller finansiel støtte til russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine [artikel 2, stk. 1, litra d), i afgørelse 2014/145, som ændret [herefter »kriterium d)«]]. Sagsøgeren blev ligeledes opført på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret.

91 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge, om Rådet har anlagt et urigtigt skøn ved at opretholde sagsøgerens navn på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret.

b) Retsakterne af september 2023

92 Med sin argumentation med henblik på at anfægte lovligheden af retsakterne af september 2023 har sagsøgeren gjort gældende, at de beviser, som Rådet har fremlagt, er upålidelige, og har gjort gældende, at det var med urette, at hans navn blev opretholdt på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret.

1) Bevisernes pålidelighed

93 Sagsøgeren har gjort gældende, at en stor del af de kilder, som Rådet har anvendt, er af ringe kvalitet, og han har specifikt anfægtet pålideligheden af visse beviser.

94 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

95 I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at der for Unionens retsinstansers virksomhed gælder et princip om fri bevisbedømmelse, og at det alene er de forelagte bevisers troværdighed, der er afgørende for bedømmelsen af værdien heraf. Ved vurderingen af et dokuments bevisværdi skal der i denne henseende tages hensyn til sandsynligheden af den information, som dokumentet indeholder, idet der herved navnlig tages hensyn til, fra hvem dokumentet hidrører, under hvilke omstændigheder det er blevet til, dets adressat, og om dokumentet efter sit indhold virker fornuftigt og troværdigt (jf. dom af 31.5.2018, Kaddour mod Rådet, T-461/16, EU:T:2018:316, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 95 (ikke trykt i Sml.) og den deri nævnte retspraksis).

96 Eftersom der ikke foreligger nogen beføjelse til at foretage undersøgelser i tredjelande, skal EU-myndighedernes skøn de facto være støttet på offentligt tilgængelige informationskilder, rapporter, nyhedsartikler, rapporter fra efterretningstjenester eller andre tilsvarende informationskilder (dom af 14.3.2018, Kim m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-533/15 og T-264/16, EU:T:2018:138, præmis 107, og af 1.6.2022, Prigozhin mod Rådet, T-723/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:317, præmis 59).

97 Desuden bemærkes, at den væbnede konflikt, som pågår mellem Den Russiske Føderation og Ukraine, i praksis gør det særligt vanskeligt at få adgang til visse kilder, udtrykkeligt at angive den primære kilde til visse oplysninger og eventuelt at indhente vidneudsagn fra personer, der indvilliger i at blive identificeret. De vanskeligheder, der er forbundet med efterforskningen, kan således være med til at forhindre, at der kan frembringes nøjagtige beviser og objektive informationer (jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 116 og den deri nævnte retspraksis).

98 I den foreliggende sag støttede Rådet sig med henblik på at begrunde opretholdelsen af opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret, på oplysningerne i akterne i sag WK 3073/2022 INIT af 12. marts 2022, bl.a. på en artikel med overskriften »Why Mueller named a Russian Oligarch in Court«, der blev offentliggjort den 6. april 2018 på *The Daily Beasts* websted (dokument nr. 1).

99 Rådet støttede sig ligeledes på en af akterne i sag WK 17621/2022 INIT med henblik på at begrunde opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret, nemlig en internetside på webstedet »Putin's list« vedrørende sagsøgeren, som blev konsulteret den 23. november 2022 (dokument nr. 2).

100 For at underbygge begrundelsen for opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret, tog Rådet ligeledes hensyn til visse akter i sag WK 10524/2023 REV 1 af 10. august 2023, nemlig:

– en præsentation fra AlfaStrakhovanie offentliggjort på selskabets websted, som blev konsulteret den 25. maj 2023 (dokument nr. 2)

– en artikel med overskriften »AlfaStrakhovanie ruled out the sale of business to third-party buyers«, offentliggjort den 4. maj 2023 på Radio Libertys websted (dokument nr. 9)

– en præsentation af X5 Retail Groups aktionærkreds offentliggjort på dette selskabs websted, som blev konsulteret den 1. juni 2023 (dokument nr. 10)

– en side på Rupeps websted om sagsøgerens forretningsforbindelser, som blev konsulteret den 12. juni 2023 (dokument nr. 17)

– en artikel med overskriften »AlfaStrakhovanie confirmed the change of ownership of the company«, der blev offentliggjort den 4. maj 2023 på Vedomostis websted (dokument nr. 19)

– en artikel med overskriften »Fridman's Alfa Group to exit all Russian assets«, der blev offentliggjort den 5. maj 2023 på *bne IntelliNews*' websted (dokument nr. 20).

101 For at begrunde opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led af kriterium g), som ændret, tog Rådet ligeledes hensyn til akter i sag WK 10555/2023 INIT 1 af 14. august 2023, nemlig:

– en skrivelse fra Ukraines centralbank af 5. juni 2023 til Europa-Kommissionen vedrørende Ukraines bekymringer med hensyn til forsøg på at omgå sanktionerne (dokument nr. 1)

– en pressemeddelelse fra Ukraines centralbank vedrørende Sense Bank, offentliggjort den 20. juli 2023 (dokument nr. 2).

102 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren i retsmødet har frafaldet sin argumentation vedrørende den manglende pålidelighed af informationskilden TAdivser.

103 Hvad desuden angår den argumentation, hvorved sagsøgeren på grundlag af en artikel offentliggjort af *Politico*, der er vedlagt som bilag til stævningen, har gjort gældende, at en meget stor del af de kilder, som Rådet har anvendt, er af ringe kvalitet, skal det bemærkes, at denne artikel ikke systematisk rejser tvivl om alle elementer i de sagsakter, der er udarbejdet af

Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), men alene rejser spørgsmål om pålideligheden af visse informationskilder, såsom sociale medier, blogs eller oplysninger genereret ved hjælp af kunstig intelligens.

104 Det må imidlertid konstateres, at den omhandlede artikel ikke henviser til de beviser, som Rådet har påberåbt sig i den foreliggende sag, og at sagsøgeren ikke har godtgjort, at de beviser, der er nævnt i præmis 98-101, hidrører fra kilder, hvis pålidelighed drages i tvivl af denne artikel.

105 Hvad angår sagsøgerens argumentation, hvorefter de oplysninger om ham, der er gengivet i dokument nr. 19 og 20 i bevismaterialet i sag WK 10524/2023 REV 1, i det væsentlige ikke er pålidelige, fordi de er baseret på anonyme kilder, skal det bemærkes, at disse dokumenter udgør artikler fra medier, der er specialiseret i økonomi, dvs. *Vedomosti* og *bne IntelliNews*, som er støttet på faktiske omstændigheder, der er nævnt i en artikel i BBC og vedrører udtalelser fra et bestyrelsesmedlem i ABH Holdings om nødvendigheden af en flytning af dette selskabs aktiver samt på anonyme kilder. Den omstændighed alene, at visse oplysninger i disse dokumenter stammer fra anonyme journalistiske kilder, kan imidlertid ikke fratage dem deres pålidelighed. Eftersom der er tale om interne kilder i de virksomheder, der er omhandlet i undersøgelserne foretaget af disse medier, der er specialiseret i økonomispørgsmål, vil et krav om, at journalister systematisk offentliggør identiteten af deres kilder, være i strid med beskyttelsen af journalistiske kilder.

106 Hvad angår sagsøgerens argumentation, der tilsigter at anfægte pålideligheden af dokument nr. 1 i bevismaterialet i sag WK 5142/2023 ADD 1 vedrørende beviserne om Ruslands erhvervsliv og økonomi, dvs. en undersøgelse, der er offentliggjort på webstedet »Proekt«, skal denne forkastes som irrelevant, eftersom Rådet ikke har støttet sig på dette dokument for at begrunde opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led i kriterium g), som ændret.

107 På baggrund af det ovenstående og i betragtning af den kontekst, der kendetegner Den Russiske Føderations situation, og af Rådets manglende undersøgelsesbeføjelser i tredjelande (jf. præmis 96 og 97 ovenfor), har sagsøgeren ikke fremlagt oplysninger, der kan rejse tvivl om bevisværdien af de bevismidler, der er nævnt i præmis 98-101 ovenfor.

2) Anvendelsen af første og tredje led af kriterium g), som ændret, på sagsøgeren

108 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet med urette har opretholdt hans navn på de omtvistede lister på grundlag af første og tredje led af kriterium g) som ændret.

109 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Rådet anlagde et urigtigt skøn ved at anse ham for at være storaktionær i Alfa Group-konsortiet, der omfatter Alfa Bank, AlfaStrakhovanie og X5 Retail Group.

110 Indledningsvis finder sagsøgeren, at Alfa Group-konsortiet hverken har en retlig struktur eller en retlig eksistens. Dernæst har sagsøgeren gjort gældende, at han har fremlagt beviser for afhændelsen af sine kapitalandele dels i ABH Holdings, som ejer Alfa Bank Rusland, Alfa Bank Ukraine og AlfaStrakhovanie, dels i CTF Holdings, som ejer A1, X5 Retail Group og IDS Borjomi. Ifølge sagsøgeren kan Rådet ikke gøre gældende, at han ikke har overdraget disse andele til [*fortroligt*] [1].

[1] – Fortrolige oplysninger udeladt.

111 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at afhændelsen af hans kapitalandele i CTF Holdings er gyldigt godtgjort ved en udskrift fra registret over dette selskabs reelle ejere.

112 Sagsøgeren har i øvrigt kritiseret Rådet for at have set bort fra bevisværdien af de dokumenter, der er fremlagt til støtte for afhændelsen af andelene, idet det har påberåbt sig en ikke-underbygget omstændighed, hvorefter der blev underskrevet en modskrivelse med køberen af hans andele, nemlig [*fortroligt*]. Sagsøgeren er derfor af den opfattelse, at Rådet kræver, at der fremlægges et negativt bevis for afhændelsen af de pågældende andele.

113 Sagsøgeren har derudover bestridt Rådets argumentation om, at han kontrollerer AlfaStrakhovanie med den begrundelse, at de oplysninger, som Rådet råder over, er hypotetiske.

114 For det andet har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at han er den eneste forretningsmand, hvis navn er opført på de omtvistede lister, uden hensyntagen til tidligere eller nuværende ledelsesfunktioner. I denne henseende er sagsøgeren af den opfattelse, at Rådet burde have taget hensyn til den omstændighed, at han ikke udøvede nogen ledelsesfunktioner i løbet af de ti år, der gik forud for den oprindelige opførelse af hans navn på de nævnte lister.

115 For det tredje har sagsøgeren fremhævet, at han ikke driver nogen økonomisk virksomhed inden for en eller flere sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, og det er derfor hans vurdering, at han ikke kan anses for at være en fremtrædende forretningsmand i Rusland. Ifølge sagsøgeren fremgår det af retspraksis vedrørende merværdiafgift (moms) og af nyere retspraksis vedrørende restriktive foranstaltninger vedtaget i forbindelse med invasionen af Ukraine, at den blotte besiddelse af aktier ikke tillader Rådet at antage, at han udøver virksomhed i en økonomisk sektor.

116 For det fjerde har sagsøgeren gjort gældende, at formodningen om et indbyrdes afhængighedsforhold mellem fremtrædende erhvervsfolk og den russiske regering i bestemmelserne i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, ikke finder anvendelse på ham. Han er af den opfattelse, at dette ikke er nævnt i akterne i sag WK 5142/2023 INIT og sag WK 5142/2023 ADD1, der indeholder oplysninger om Ruslands erhvervsliv og økonomi, og at visse dokumenter vedrørende virksomhederne i Alfa Groups konsortium godtgør, at Alfa Bank ikke er omfattet af den snævre kreds af dominerende økonomiske aktører tæt på Putin. Han er af den opfattelse, at hverken han eller selskaberne i det nævnte konsortium eller hans partnere tilhører en af kategorierne af indbyrdes afhængige erhvervsfolk, at de ikke er Putins venner med tilknytning til KGB eller Putins netværk i Sankt Petersborg (Rusland), at de ikke opererer i statskontrollerede sektorer, og at de ikke modtager offentlige kontrakter, skattefordele eller særbehandling. Ifølge sagsøgeren har heller ingen af dette konsortiums virksomheder haft en minister i den russiske regering eller en personlig trust i deres bestyrelse.

117 For det femte har sagsøgeren i retsmødet gjort gældende, at Rosvodokanal ikke udgjorde en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, idet dette selskab kun udgjorde 25-30% af den private sektor for vandforsyning og spildevandsrensning i Rusland, som kun udgør 10% af hele denne sektor.

118 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

119 Hvad angår den generelle kontekst omkring situationen i Ukraine må det konstateres, at den på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023 fortsat var alvorlig. På samme måde var de restriktive foranstaltninger stadig begrundede i lyset af det forfulgte mål, nemlig at lægge maksimalt pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med deres aktioner og politikker, der destabiliserer Ukraine, samt ophører med den militære aggression mod Ukraine, og at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde.

120 Det skal bemærkes, at dette kriterium før ændringen af kriterium g) udelukkende vedrørte »fremtrædende erhvervsfolk […], der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation«. Den ændring af dette kriterium, der blev foretaget ved afgørelse 2023/1094, bevirkede, at rækkevidden af dette kriterium blev udvidet til at omfatte »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland« [første led af kriterium g), som ændret], samt til »erhvervsfolk involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering« [tredje led af kriterium g), som ændret].

121 Hvad i første række angår første led af kriterium g), som ændret, bemærkes, at begrebet »fremtrædende erhvervsfolk« omfatter erhvervsfolks betydning i forhold til, alt efter tilfældet, deres erhvervsmæssige status, betydningen af deres økonomiske virksomhed, omfanget af deres kapitalbesiddelser eller deres funktioner i et eller flere selskaber, hvor de udøver denne virksomhed (jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 143).

122 Det fremgår af første led af kriterium g), som ændret, at ændringen af det oprindelige kriterium g) udelukkende havde til formål at udvide anvendelsesområdet for de restriktive foranstaltninger til at omfatte alle fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland, herunder dem, der ikke er involveret i en økonomisk sektor, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering.

123 Årsagerne til udvidelsen af det kriterium, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret ved afgørelse 2022/329, er anført i fjerde betragtning til afgørelse 2023/1094. Denne betragtning beskriver nemlig den russiske økonomis funktionsmåde, der er kendetegnet ved et afhængighedsforhold mellem fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland, og Den Russiske Føderations regering. Ved at henvise til disse erhvervsfolk tilsigter Rådet således at udnytte den indflydelse, som denne kategori af personer kan udøve på det russiske regime, ved at presse dem til at lægge pres på denne regering for at få den til at ændre dens politik over for Ukraine.

124 Med henblik på anvendelsen af første led af kriterium g), som ændret, på den individuelle situation for hver person, hvis navn er opført på de omtvistede lister, påhviler det Rådet at godtgøre dels, at en fysisk person kan kvalificeres som en »fremtrædende erhvervsperson« som anført i præmis 121 ovenfor, dels, at denne fysiske person udøver en aktivitet i Rusland. I denne henseende skal det fremhæves, at den omstændighed alene, at en person tilhører kategorien fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland, er tilstrækkelig til at begrunde vedtagelsen af de nødvendige restriktive foranstaltninger på grundlag af det nævnte led, uden at det er nødvendigt at føre bevis for en forbindelse mellem en status som fremtrædende erhvervsperson og det russiske regime eller mellem en status som fremtrædende erhvervsperson og støtte ydet til dette

regime eller fordel draget heraf (jf. analogt dom af 9.7.2020, Haswani mod Rådet, C-241/19 P, EU:C:2020:545, præmis 66, og kendelse af 6.9.2022, Haikal mod Rådet, C-113/21 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2022:640, præmis 41).

125 Hvad i det foreliggende tilfælde angår sagsøgerens personlige situation fremgår det af opførelsesgrundene, at han anses for at være en af de største aktionærer i Alfa Group-konsortiet.

126 Ifølge oplysningerne i bl.a. dokument nr. 1 i akterne i sag WK 3073/2022 INIT er sagsøgeren medstifter af Alfa Group-konsortiet, som er en stor privat russisk industri- og finanskoncern med interesser i flere forskellige økonomiske sektorer.

127 Det skal ligeledes bemærkes, at en præsentation af Alfa Group-konsortiet ved Alfa Bank Ukraine dateret juni 2019, der er vedlagt bilag B.2 til svarskriftet, nævner selskaberne i det nævnte konsortium, herunder bl.a. ABH Holdings, AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group og A1, og bekræfter oplysningerne i dokument nr. 2 i akterne i sag WK 17621/2022 INIT (dom af 11.9.2024, OT mod Rådet, T-286/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:606, præmis 94). Disse oplysninger bekræftes ligeledes af dokument nr. 2 i akterne i sag WK 10524/2023 REV 1, hvoraf det fremgår, at dette konsortium pr. 26. maj 2023 bl.a. omfattede Alfa Bank, AlfaStrakhovanie, Rosvodokanal, X5 Retail Group og A1.

128 Det er desuden ubestridt mellem parterne, og det fremgår af dokument nr. 9 og 19 i akterne i sag WK 10524/2023 REV 1, at ABH Holdings, der har hjemsted i Luxembourg, indirekte ejer dels Alfa Bank Rusland bl.a. gennem ABH Financial med hjemsted i Cypern og AB Holding med hjemsted i Rusland, dels AlfaStrakhovanie, bl.a. gennem AlfaStrakhovanie Holdings med hjemsted i Cypern og Yuns-Holdings med hjemsted i Rusland. Det bemærkes, således som det bl.a. fremgår af dokument nr. 17 i akterne i sag WK 10524/2023 REV 1, at sagsøgeren ikke har bestridt at have ejet 16,3239% af ABH Holdings.

129 Det fremgår endvidere af dokument nr. 10 i akterne i sag WK 10524/2023 REV 1, at X 5 Retail Group ejes med 47,86% af CTF Holdings med hjemsted i Luxembourg, hvilket sagsøgeren ikke har bestridt. I retsmødet var det ligeledes ubestridt mellem parterne, at sidstnævnte ligeledes indirekte ejede A1 gennem selskaber med hjemsted i Cypern og Rusland. Det fremgår således af de nævnte sagsakter, at CTF Holdings indirekte ejer A1 gennem A1 Investment Holding med hjemsted i Luxembourg, A1 Capital med hjemsted i Cypern og Management Company Group A1 med hjemsted i Rusland. Det skal fastslås, at sagsøgeren ikke har bestridt at være en af stifterne af CTF Holdings, således som det fremgår af dokument nr. 2 i bevismaterialet i sag WK 17621/2022 INIT, ligesom han heller ikke har bestridt at have ejet kapitalandele i sidstnævnte med hjemsted i Luxembourg. I retsmødet har sagsøgeren bestridt Rådets påstand om, at han havde ejet 11% af aktierne i det nævnte selskab gennem Intertrust Trustees, men har anerkendt, således som det fremgår af bilag C12 til replikken, at han ejede ca. [*fortroligt*]% af kapitalen i CTF Holdings.

130 Rådet er således af den opfattelse, at sagsøgeren på grund af sine kapitalandele i ABH Holdings og i CTF Holdings var en af de største aktionærer i Alfa Group-konsortiet.

131 Sagsøgeren har kritiseret Rådet for dels ikke at have taget hensyn til den omstændighed, at sagsøgeren havde afhændet sine kapitalandele i ABH Holdings og i CTF Holdings i marts 2022, dels at have vendt bevisbyrden ved at anmode om fremlæggelse af yderligere beviser for, at sagsøgeren havde afstået enhver kapitalinteresse i Alfa Group-konsortiet.

132 Det skal således efterprøves, dels om Rådet uretmæssigt har vendt bevisbyrden om ved at kræve, at sagsøgeren skal fremlægge beviser for at godtgøre, at hans kapitalbesiddelser er blevet afhændet, dels, henset til de af sagsøgeren fremlagte oplysninger, om Rådet foretog et urigtigt skøn, da det fandt, at sagsøgeren stadig var en af de største aktionærer i Alfa Group-konsortiet.

133 Hvad angår sagsøgerens argument om omvendt bevisbyrde påhviler det ganske vist, som anført i præmis 85 ovenfor, Rådet at godtgøre, at den begrundelse, der foreholdes den person eller enhed, hvis navn er opført på de omtvistede lister, hviler på det fornødne grundlag. Når en person, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, såsom sagsøgeren, gør gældende, at hans personlige situation har ændret sig i forhold til de faktiske omstændigheder, som Rådet har fastlagt, påhviler det imidlertid den pågældende at fremlægge beviser, der kan godtgøre, at der faktisk er sket en sådan ændring, og at Rådet følgelig har anlagt et urigtigt skøn med hensyn til disse forhold.

134 I den foreliggende sag rådede Rådet, således som det fremgår af præmis 126-130 ovenfor, over en række indicier, der godtgjorde, at sagsøgeren var en af de største aktionærer i Alfa Group-konsortiet på grund af sine kapitalbesiddelser i flere selskaber i dette konsortium, navnlig gennem ABH Holdings og CTF Holdings. Det påhviler dermed sagsøgeren at godtgøre, at han faktisk har overdraget sine kapitalandele i de nævnte selskaber og faktisk har givet afkald på sine aktionærbeføjelser i de nævnte selskaber og enheder, der er knyttet til disse. Et sådant krav udgør ikke en omvendt bevisbyrde, eftersom det er sagsøgeren, der har påberåbt sig en ændring i sin personlige situation, som det påhviler ham at godtgøre, nemlig afhændelsen af hans kapitalandele i selskaberne i Alfa Group-konsortiet (jf. analogt dom af 11.9.2019, HX mod Rådet, C-540/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:707, præmis 50, og af 27.6.2024, Servier m.fl. mod Kommissionen, C-201/19 P, EU:C:2024:552, præmis 124). Da beviserne vedrørende procedurerne, fremgangsmåden og betingelserne for afhændelse af kapitalandele i selskaber er dokumenter, som hverken Rådet eller medlemsstaterne har adgang til, er sagsøgeren derfor den bedst egnede til at fremlægge sådanne beviser til støtte for ændringen af hans personlige situation (jf. analogt dom af 11.9.2024, Timchenko og Timchenko mod Rådet, T-644/22, under appel, EU:T:2024:621, præmis 64).

135 I det foreliggende tilfælde blev sagsøgerens kapitalandele på ca. 16% i ABH Holdings og ca. [*fortroligt*]% i CTF Holdings ifølge sagsøgeren overført til den angivelige erhverver den 14. marts 2022, dvs. dagen før opførelsen af hans navn på de omtvistede lister. Som sagsøgeren har gjort gældende, erhvervede den angivelige erhverver af de nævnte kapitalandele desuden samtidig ca. [*fortroligt*]% af aktierne i ABH Holdings og ca. [*fortroligt*]% af en anden aktionærs andele i CTF Holdings. Den samme erhverver, [*fortroligt*], erhvervede således samtidig ikke blot ca. 36% af aktierne i ABH Holdings, men ligeledes ca. 54% af aktierne i CTF Holdings. I betragtning af de aktiver, der ejes af ABH Holdings, dvs. Alfa Bank Rusland og AlfaStrakhovanie, og af CTF Holdings, dvs. distributionsselskabet X 5 Retail Group og det russiske investeringsselskab A1, har sagsøgeren i retsmødet bekræftet, at de angivelige afhændelser vedrørte betydelige beløb.

136 Under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag, og eftersom sagsøgeren bl.a. har påberåbt sig en ændring i hans personlige situation, der fandt sted dagen før opførelsen af hans navn på de omtvistede lister, påhvilede det ham således at fremlægge beviser med henblik på at godtgøre, at de angivelige overdragelser inden den nævnte opførelse havde udgjort en faktisk overførsel af ejendomsretten til hans kapitalandele til en erhverver, der kunne identificeres og var uafhængig af overdrageren. Beviserne for overførslen af sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings og CTF Holdings til fordel for den angivelige erhverver skal således gøre det muligt at fastslå, at afhændelsen var i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser om restriktive

foranstaltninger, hvilket i det foreliggende tilfælde indebar, at det skulle godtgøres, at overførslerne af kapitalandele havde fundet sted i overensstemmelse med national ret og de gældende vedtægtsbestemmelser, inden foranstaltningerne om indefrysning af midler over for sagsøgeren trådte i kraft. I det foreliggende tilfælde skulle beviserne for de faktiske overførsler af kapitalandelene i disse to holdingselskaber således bl.a. omfatte de dokumenter, der vedrørte afhændelsen af de nævnte kapitalandele, de relevante bestemmelser i gældende national ret samt de omhandlede holdingselskabers vedtægtsbestemmelser.

137 For at godtgøre, at sagsøgeren faktisk havde givet afkald på sine aktionærrettigheder, påhvilede det desuden sagsøgeren at fremlægge beviser for betingelserne, fremgangsmåden og modydelserne for de angivelige afhændelser, navnlig for så vidt angår salgsprisen for de nævnte andele. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende i retsmødet, er sådanne beviser vedrørende salgsprisen nødvendige for at vurdere, om de angivelige afhændelser af selskabets kapitalandele indebærer et reelt afkald på sagsøgerens aktionærbeføjelser i ABH Holdings og CTF Holdings. I det tilfælde, hvor en overdrager sælger sine kapitalandele til en pris, der er åbenbart lavere end værdien af de aktiver, der er genstand for afhændelsen, kan denne nemlig ikke anses for at være foretaget til fordel for en uafhængig tredjemand (jf. i denne retning dom af 20.9.2023, Mordashov mod Rådet, T-248/22, ikke trykt i Sml., EU:T:2023:573, præmis 101), eftersom overdrageren under sådanne omstændigheder på grund af den fordel, som en sådan pris udgør til fordel for erhververen, gennem erhververen vil kunne fortsætte med at udøve en indflydelse på driften af det selskab, hvis kapitalandele er blevet overdraget, hvilket kan rejse tvivl om troværdigheden af en sådan overdragelse (jf. i denne retning dom af 5.3.2025, Ponomarenko mod Rådet, T-249/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2025:202, præmis 130). I det foreliggende tilfælde skulle de fremlagte beviser derfor også indeholde oplysninger om den pris, som kapitalandelene blev solgt til, og om de nærmere vilkår for betalingen heraf.

138 Det skal fremhæves, at under omstændighederne i den foreliggende sag kan fremlæggelsen af de beviser, der er nævnt i præmis 136 og 137 ovenfor, ikke udgøre en urimelig byrde eller en uretmæssig videregivelse af fortrolige oplysninger. Sagsøgeren er nemlig den bedst egnede til at fremlægge beviser for den faktiske overdragelse af sine kapitalandele i ABH Holdings og i CTF Holdings samt for det faktiske afkald på sine aktionærbeføjelser i disse selskaber og enheder, der er knyttet til disse (jf. præmis 134 ovenfor).

139 Under omstændigheder som dem, der foreligger i nærværende sag, som er kendetegnet ved omfattende overførsler af kapitalandele, der angiveligt fandt sted dagen før ikrafttrædelsen af foranstaltningerne om indefrysning af midler over for sagsøgeren (jf. præmis 135 ovenfor), og ved anvendelse af retlige arrangementer, der involverer selskaber med hjemsted i flere stater (jf. præmis 128 og 129 ovenfor) kan der rejses tvivl de restriktive foranstaltninger effektivitet og virkning, hvis der tages hensyn til angivelige afhændelser af kapitalandele i selskaber, når der ikke foreligger oplysninger, der kan godtgøre, at disse afhændelser er reelle.

140 Hvad angår de beviser, der er fremlagt i forbindelse med det foreliggende søgsmål, skal det undersøges, om de er tilstrækkelige til at godtgøre, at sagsøgeren faktisk havde overdraget sine kapitalandele i ABH Holdings og i CTF Holdings og effektivt havde givet afkald på sine aktionærbeføjelser i de nævnte selskaber og enheder, der er knyttet til disse, og at Rådet derfor har anlagt et urigtigt skøn ved at fastslå, at sagsøgeren stadig var en af hovedaktionærerne i Alfa Group-konsortiet.

141 Hvad for det første angår den angivelige afhændelse af sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings til [*fortroligt*] har sagsøgeren gjort gældende, at dette skete dagen før opførelsen af hans navn på de omtvistede lister, dvs. den 14. marts 2022.

142 Som det fremgår af præmis 136 ovenfor, påhviler det imidlertid sagsøgeren bl.a. at fremlægge beviser for, at den omhandlede overførsel er blevet gennemført i overensstemmelse med de EU-retlige bestemmelser om restriktive foranstaltninger.

143 I overensstemmelse med artikel 2 i afgørelse 2022/429 og artikel 2 i gennemførelsesforordning 2022/427 trådte de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren i kraft på datoen for offentliggørelsen af disse retsakter i *Den Europæiske Unions Tidende*, nemlig den 15. marts 2022, dvs. dagen efter den angivelige afhændelse af sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings.

144 I denne henseende bemærkes, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 269/2014 bl.a. bestemmer, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på de omtvistede lister, indefryses. Denne forordnings artikel 1, litra f), definerer begrebet »indefrysning af pengemidler« som »hindring af enhver form for flytning, overførsel, ændring, brug af, adgang til eller behandling af pengemidler, der ville resultere i en ændring under en hvilken som helst form med hensyn til omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art eller formål eller enhver anden ændring, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning«. Ifølge den nævnte forordnings artikel 1, litra g), defineres begrebet »pengemidler« som finansielle aktiver og økonomiske fordele af enhver art, der, som det fremgår af denne bestemmelses nr. iii), bl.a. omfatter børsnoterede og unoterede værdipapirer og gældsinstrumenter, herunder aktier og andre ejerandele, værdipapircertifikater, obligationer, gældsbeviser, warrants, usikrede værdipapirer og derivatkontrakter.

145 I det foreliggende tilfælde blev alle de pengemidler, som sagsøgeren ejede, besad eller kontrollerede på Unionens område, således fra den 15. marts 2022 indefrosset, herunder hans kapitalandele i selskaber, der var ejet i Unionen, og som ikke længere kunne gøres til genstand for nogen form for flytning, overførsel, ændring, brug eller adgang, som bl.a. ville resultere i en ændring med hensyn til ejerforhold, besiddelse, eller enhver anden ændring, som ville gøre det muligt at bruge dem. Følgelig bestod de eneste muligheder for, at de nævnte kapitalandele, som sagsøgeren ejede, kunne frigives, enten i, at hans navn blev fjernet fra de omtvistede lister, eller i, at de kompetente myndigheder indrømmede en af de undtagelser, der er fastsat i forordning nr. 269/2014.

146 For at godtgøre afhændelsen af sine andele i CTF Holdings har sagsøgeren fremlagt tre dokumenter.

147 Hvad indledningsvis angår det dokument, der præsenteres som en udskrift af CTF Holdings aktionærregister (bilag A.27 til stævningen), har sagsøgeren den 16. maj 2023 anført det antal aktier, der i absolutte tal ejes af hvert af de to selskaber med hjemsted i Cypern, som er nævnt i dette dokument, uden yderligere oplysninger. Uden at det er fornødent at tage stilling til dette dokuments beviskraft, er det tilstrækkeligt at fastslå, at det ikke gør det muligt at godtgøre, at afhændelsen af sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings fandt sted før den 15. marts 2022.

148 Dernæst har sagsøgeren fremlagt en erklæring om ejerskab af et selskab med hjemsted i Liechtenstein, der ifølge sagsøgeren bekræfter, at han den 18. januar 2022 var den endelige ejer heraf og aktionær heri (bilag C.10 til replikken). Uden at det er fornødent at tage stilling til dette

dokuments beviskraft, er det tilstrækkeligt at fastslå, at denne erklæring ikke er relevant med henblik på at godtgøre en overførsel af ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings før den 15. marts 2022. Den nævnte erklæring, der er dateret den 18. januar 2022, begrænser sig nemlig til at angive, at sagsøgeren var den endelige ejer af dette selskab, der har hjemsted i Liechtenstein, inden den angivelige ændring af ejerskabet i det nævnte selskab.

149 Endelig har sagsøgeren fremlagt en udskrift fra registret over reelle ejere af CTF Holdings, der er udarbejdet af Luxembourg Business Register (bilag C.11 til replikken), og hvoraf det faktisk fremgår, at samtlige kapitalandele i det nævnte selskab indirekte var ejet af [*fortroligt*] og [*fortroligt*].

150 Det skal imidlertid bemærkes, at det omhandlede uddrag hverken indeholder nogen angivelse af den dato, hvor sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings blev overført til [*fortroligt*], eller af betingelserne herfor. De oplysninger om de reelle ejere, der fremgår heraf, gør det derfor ikke muligt at fastslå, at sagsøgeren reelt har overført ejendomsretten til de nævnte kapitalandele inden ikrafttrædelsen af de restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget over for ham den 15. marts 2022.

151 Adspurgt af Retten i retsmødet om den omstændighed, at den omhandlede udskrift ikke præciserede datoen for den faktiske overførsel af sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings, og at det fremgik af den nævnte udskrift, at oplysningerne var blevet ændret den 25. april 2023, dvs. mere end et år efter ikrafttrædelsen af indefrysningen af hans midler den 15. marts 2022, har sagsøgeren gjort gældende, at denne udskrift bekræfter, at overførslen af de nævnte kapitalandele fandt sted før sidstnævnte dato, med den begrundelse, at registeradministratoren havde foretaget en kontrol af de indberettede oplysninger. Da dette udsagn ikke er underbygget ved bl.a. på grundlag af den nationale lovgivning, der finder anvendelse på dette register, at godtgøre, at den nævnte administrator er forpligtet til at foretage en systematisk kontrol af de erklæringer, der indgives til registret, skal det fastslås, at den omhandlede udskrift ikke gør det muligt at bevise, at disse kapitalandele faktisk var blevet afhændet inden denne sidstnævnte dato.

152 Det skal derfor fastslås, at de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt, ikke gør det muligt at godtgøre, at han faktisk overførte sine kapitalandele i CTF Holdings inden de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for ham, trådte i kraft den 15. marts 2022.

153 Det skal endvidere bemærkes, at henset til den omstændighed, at den angivelige overdragelse ligger tæt på datoen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister, er fremlæggelsen af en salgskontrakt forud for den 15. marts 2022 ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre en faktisk overførsel af ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings inden ikrafttrædelsen af de foranstaltninger om indefrysning af midler, som vedrører ham. Dels skal det, for at det kan antages, at overdragelsen af ejendomsretten var effektiv og i overensstemmelse med EU-retten, godtgøres, at denne overdragelse fandt sted, inden de nævnte foranstaltninger trådte i kraft i henhold til de nationale retsregler og de vedtægtsbestemmelser, der finder anvendelse. Dels skal sagsøgeren, eftersom han i retsmødet har erkendt, at han stadig ikke har modtaget betalingen for de nævnte andele, ligeledes godtgøre, at de kontraktbestemmelser, der regulerer overdragelsen, ikke var ledsaget af en ophævende betingelse i tilfælde af manglende betaling af salgsprisen eller i tilfælde af en udskudt betaling.

154 Det skal i øvrigt bemærkes, at fra den 15. marts 2022 var alle sagsøgerens kapitalandele i selskaber med hjemsted i EU blevet indefrosset, således at enhver flytning, overførsel eller ændring af sagsøgerens kapitalandele i selskaber med hjemsted i Luxembourg fra denne dato ville have

krævet en tilladelse fra de kompetente myndigheder (jf. præmis 143-145 ovenfor). Det må imidlertid konstateres, at sagsøgeren ikke har påberåbt sig nogen undtagelse udstedt af de kompetente myndigheder med henblik på at opnå en ophævelse af indefrysningen af de nævnte kapitalandele efter vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for ham.

155 Heraf følger, at Rådet ikke anlagde et urigtigt skøn ved at fastslå, at sagsøgeren på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023 var aktionær i dette selskab, idet der ikke forelå beviser for, at den angivelige afhændelse af sagsøgerens kapitalandele i CTF Holdings var forenelig med de EU-retlige bestemmelser om restriktive foranstaltninger, og der ikke forelå beviser for en faktisk overdragelse og uden ophævelsesbestemmelser.

156 Hvad for det andet angår den angivelige afhændelse af sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings har sagsøgeren gjort gældende, at dette skete dagen før opførelsen af hans navn på de omtvistede lister, dvs. den 14. marts 2022.

157 Det fremgår ganske vist af dokument nr. 9, 19 og 20 i akterne i sag WK 10524/2023 REV 1, som er avisartikler vedrørende en overførsel af russiske aktiver, der ejes af ABH Holdings, til Rusland, som sagsøgeren var involveret i, at sagsøgeren har overført sine andele i det nævnte selskab til [*fortroligt*] i marts 2022. Disse artikler indeholder imidlertid ingen angivelse af den præcise dato for den faktiske overdragelse af ejendomsretten til sagsøgerens aktier til [*fortroligt*], og navnlig ikke af spørgsmålet om, hvorvidt denne overførsel var blevet afsluttet inden vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

158 Hvad ligeledes angår de beviser, der hidrører fra Ukraines nationalbank, er det korrekt, at det fremgår af dokument nr. 1 i akterne i sag WK 17621/2022 INIT og af dokument nr. 2 i akterne i sag WK 10555/2023 INIT, dvs. denne institutions pressemeddelelser offentliggjort henholdsvis den 28. oktober 2022 og den 20. juli 2023, at [*fortroligt*] [2] ejede en kvalificeret kapitalandel på 40,9614% i Sense Bank (tidligere Alfa Bank Ukraine, som var ejet af ABH Holdings) efter den angivelige overførsel af sagsøgerens og en anden aktionærs kapitalandele i dette sidstnævnte selskab. Når dette er sagt, fremhæver disse pressemeddelelser fra den nævnte nationale bank ligeledes, at erhvervelsen af de nævnte kapitalandele var blevet foretaget uden bankens forudgående tilladelse. Det fremgår endvidere af en skrivelse af 5. juni 2023 fra denne nationalbank til Kommissionen (dokument nr. 1 i akterne i sag WK 10555/2023 INIT), at aftalen, hvorefter [*fortroligt*] kunne erhverve en betydelig andel, i Sense Bank skulle anses for ugyldig.

159 Hvad angår afgørelsen fra Ukraines nationalbank af 15. april 2022 (bilag C.3 til replikken) bemærkes, at denne institution i punkt 1 i denne afgørelses konklusion fastslår, at [*fortroligt*]s erhvervelse af en betydelig kapitalinteresse i Sense Bank blev foretaget i strid med ukrainsk ret, som principielt forpligter enhver, der påtænker at erhverve en betydelig kapitalandel i et ukrainsk finansieringsinstitut, til på forhånd at underrette den nævnte nationalbank herom og afvente dennes forudgående tilladelse. Desuden fremgår det hverken udtrykkeligt af afgørelsens konklusion eller begrundelse, at [*fortroligt*] erhvervede ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings den 14. marts 2022. Hvad angår aktiverne i sidstnævnte selskab, der var beliggende i Ukraine, fastslog denne nationalbank således alene, at denne overførsel var blevet gennemført i strid med ukrainsk bankret.

[2] – Fortrolige oplysninger udeladt.

160 Heraf følger, at afgørelsen truffet af Ukraines nationalbank den 15. april 2022 ikke kan godtgøre, at ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings var blevet overført til [*fortroligt*] inden den 15. marts 2022.

161 Det bemærkes, at de øvrige beviser, som sagsøgeren har fremlagt, heller ikke kan godtgøre, at ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings faktisk var blevet overført til [*fortroligt*] inden den 15. marts 2022.

162 Hvad angår den attest, der er udfærdiget af ABH Holdings revisorer (bilag A.30 til stævningen), og den attest, der er udfærdiget af dette selskabs advokatkontor (bilag A.25 til stævningen), skal det bemærkes, at ingen af disse attester utvetydigt konkluderer, at overdragelsen af ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i det nævnte selskab fandt sted før den nævnte dato. Dels fremgår det af den første af disse attester, at »sagsøgeren i marts 2022 solgte alle sine aktier og ikke længere var aktionær i [det pågældende selskab]« uden udtrykkeligt at angive den nøjagtige dato for den faktiske overdragelse af aktierne. Dels begrænser den anden af disse attester sig til at fastslå aktionærernes stemmefrihed. Den nævnte attest opregner ganske vist en liste over dokumenter, herunder bl.a. transaktionsdokumenterne vedrørende salget af sagsøgerens interesser i dette selskab til [*fortroligt*] den 14. marts 2022, det omhandlede selskabs vedtægter, en aktionæraftale, oplysninger om kontraktforholdet mellem et sådant selskab og de udpegede personer og et tilsagnsdokument indgået den 25. april 2022 mellem samme selskab og [*fortroligt*]. I mangel af fremlæggelse af disse dokumenter, som ikke er vedlagt attestationen, er det imidlertid ikke muligt at afgøre, om overdragelsen af ejendomsretten til de nævnte andele faktisk fandt sted før den 15. marts 2022.

163 Hvad angår den attest, der blev udfærdiget den 6. april 2022 af direktøren for ABH Holdings (bilag A.30 til stævningen), hvorefter sagsøgeren ikke længere havde nogen ejerskabsinteresser efter salget af sine kapitalandele i det nævnte selskab til tredjemand angiveligt den 14. marts 2022, skal det i overensstemmelse med den retspraksis, der er nævnt i præmis 95 ovenfor, bemærkes, at bevisværdien af denne attest, som hidrører fra direktøren for dette selskab, hvori sagsøgeren var aktionær, skal relativiseres (dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 153). I mangel af andre beviser til støtte for et sådant udsagn kan denne attest således ikke i sig selv godtgøre, at overdragelsen af ejendomsretten til de nævnte kapitalandele faktisk fandt sted fra den 14. marts 2022.

164 Hvad angår udskriften fra ABH Holdings register over reelle ejere, der er udarbejdet af Luxembourg Business Register, skal det uafhængigt af dokumentets pålidelighed, som ikke indeholder administratorens underskrift, bemærkes, at datoen den 22. marts 2022 er angivet som datoen for den seneste ændring, dvs. en uge efter ikrafttrædelsen af foranstaltningerne om indefrysning af sagsøgerens midler. Under omstændigheder som dem, der foreligger i nærværende sag, som er kendetegnet ved omfattende overførsler af kapitalandele, der angiveligt fandt sted dagen før ikrafttrædelsen af de nævnte foranstaltninger (jf. præmis 135 ovenfor), er det nævnte uddrag ikke tilstrækkeligt til at godtgøre, at sagsøgeren reelt havde overført ejendomsretten til sine kapitalandele i det nævnte selskab, inden hans midler blev indefrosset. Af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 151 ovenfor, kan dette uddrag nemlig ikke godtgøre, at overførslen af ejendomsretten til de nævnte kapitalandele fandt sted før den 15. marts 2022.

165 Det skal desuden bemærkes, at henset til den omstændighed, at den angivelige overdragelse ligger tæt på datoen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister, er fremlæggelsen af en salgskontrakt forud for den 15. marts 2022 ikke i sig selv tilstrækkelig til at godtgøre en faktisk

overførsel af ejendomsretten til sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings inden ikrafttrædelsen af foranstaltningerne om indefrysning af midler. Dels skal det, for at overdragelsen af ejendomsretten var i overensstemmelse med EU-retten, godtgøres, at denne overdragelse fandt sted, inden de nævnte foranstaltninger trådte i kraft i henhold til de nationale retsregler og de vedtægtsbestemmelser, der finder anvendelse. Dels påhviler det ligeledes sagsøgeren at godtgøre, eftersom han i retsmødet har erkendt, at han stadig ikke har modtaget betalingen for overdragelsen af de nævnte andele, at de kontraktbestemmelser, der regulerer overdragelsen, ikke var ledsaget af en ophævende betingelse i tilfælde af manglende betaling af salgsprisen eller i tilfælde af en udskudt betaling.

166 Henset til de betragtninger, der er anført i præmis 157-165 ovenfor, anlagde Rådet derfor ikke et urigtigt skøn ved at fastslå, at sagsøgeren på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023 var aktionær i ABH Holdings.

167 Eftersom det var med rette, at Rådet fastslog, at sagsøgeren var aktionær i CTF Holdings (jf. præmis 155 ovenfor) og i ABH Holdings (jf. præmis 166 ovenfor), kan det ikke foreholdes at have anlagt et urigtigt skøn ved at kvalificere sagsøgeren som en af hovedaktionærerne i Alfa Group-konsortiet på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023.

168 Det er således ubestridt, at Alfa Bank Rusland er en af Ruslands største erhvervs- og privatbanker, at AlfaStrakhovanie er et af de største forsikringsselskaber i Rusland, og at X5 Retail Group er et af de største selskaber i detailhandelssektoren i Rusland. A1 (tidligere Alfa-Eco) synes at være et investeringsselskab med hjemsted i Rusland.

169 Henset til omfanget af de aktiviteter, som selskaberne i Alfa Group-konsortiet udøvede i Rusland, kunne Rådet følgelig uden at anlægge et urigtigt skøn fastslå, at sagsøgeren var en fremtrædende forretningsmand, der drev virksomhed i Rusland som omhandlet i første led af kriterium g), som ændret.

170 Sagsøgerens øvrige argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

171 For det første kan sagsøgerens argumentation om, at udøvelsen af en ledelsesfunktion er en nødvendig betingelse for at kunne anses for at være »fremtrædende« som omhandlet i første led af kriterium g), som ændret, ikke tiltrædes. Eftersom den blotte besiddelse af betydelige kapitalinteresser i et eller flere store selskaber kan være tilstrækkelig til at kvalificere en person som en fremtrædende erhvervsperson, er udøvelsen af en ledelsesfunktion således ikke en nødvendig betingelse for kvalificeringen af en fysisk person som »fremtrædende« erhvervsperson (jf. i denne retning dom af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 151). Den omstændighed, at sagsøgeren flere år før vedtagelsen af de oprindelige retsakter ikke længere udøvede en ledelsesfunktion i de enheder, der var knyttet til Alfa Group-konsortiet, er følgelig uden relevans.

172 For det andet skal sagsøgerens argumentation om, at han ikke drev virksomhed i Rusland med den begrundelse, at det fremgår af retspraksis på momsområdet, at den blotte besiddelse af aktier, faktisk eller formodet, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at udgøre udøvelse af en »økonomisk virksomhed«, ligeledes forkastes. Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at begrebet »økonomisk virksomhed« på momsområdet indgår i en anden retlig sammenhæng end den, hvori kriterium g), som ændret, hvis første led vedrører fremtrædende erhvervsfolk, »der driver virksomhed i Rusland«, indgår (jf. i denne retning dom af 11.9.2024, OT mod Rådet, T-286/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:606, præmis 92).

173 For det tredje skal sagsøgerens argumentation om, at han ikke er omfattet af formodningen om indbyrdes afhængighed mellem fremtrædende erhvervsfolk og den russiske regering, med den begrundelse, at han ikke tilhører kategorien af fremtrædende erhvervsfolk, der er tæt på Vladimir Putin, og at ingen af hans virksomheder har fået særbehandling fra de offentlige myndigheders side, forkastes. I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at første led af kriterium g), som ændret, alene har haft til formål at indføre et objektivt, selvstændigt og tilstrækkeligt kriterium, der gør det muligt at begrunde opførelsen af navnene på visse personer på de omtvistede lister, og som kræver, at Rådet fører bevis for to kumulative forhold, nemlig dels, at den omhandlede person er en fremtrædende erhvervsperson, dels at denne person driver virksomhed i Rusland. Sagsøgeren kan derfor ikke gøre gældende, at det nævnte led har indført en formodning (jf. i denne retning og analogt dom af 9.7.2020, Haswani mod Rådet, C-241/19 P, EU:C:2020:545, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis). Dernæst bemærkes, således som det er anført i præmis 124 ovenfor, at det for at begrunde den nævnte opførelse på grundlag af dette led hverken er nødvendigt at føre bevis for en forbindelse mellem sagsøgeren og det russiske regime eller bevis for støtte til dette regime eller fordel draget heraf. Med henblik på anvendelsen af dette led er spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er en nær ven af Putin med tilknytning til KGB eller en del af netværket i Sankt Petersborg, om han driver virksomhed inden for statskontrollerede sektorer, eller om han har nydt godt af offentlige kontrakter, skattefordele eller har fået særbehandling, således uden relevans. Det samme gør sig gældende for så vidt angår den omstændighed, at ingen af sagsøgerens selskaber har haft nogen minister i den russiske regering eller en personlig trust i deres bestyrelser.

174 For så vidt som sagsøgeren for det fjerde ønsker at gøre gældende, at Rådet anlagde et urigtigt skøn med den begrundelse, at Alfa Group-konsortiet ikke er en juridisk person, således at det ikke er muligt at være aktionær heri, kan en sådan argumentation ikke tiltrædes. Egenskaben af aktionær i dette konsortium kan nemlig omfatte alle de virksomheder, der indgår i det nævnte konsortium (jf. i denne retning dom af 11.9.2024, OT mod Rådet, T-286/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:606, præmis 116). Som det fremgår af dokument nr. 2 i akterne i sag WK 10524/2023 REV 1, dvs. en side på AlfaStrakhovanies websted, præsenterer dette selskab sig desuden som en del af »finans- og industrikonsortiet Alfa Group«.

175 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Rådet anlagde et urigtigt skøn ved med vedtagelsen af retsakterne af september 2023 at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af første led af kriterium g), som ændret.

176 I anden række skal det for fuldstændighedens skyld bemærkes, at til forskel fra artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145 i den oprindelige affattelse, der følger af afgørelse 2022/329, og første led af kriterium g), som ændret, der specifikt henviser til »fremtrædende erhvervsfolk«, udvider tredje led i kriterium g), som ændret, det personelle anvendelsesområde for de restriktive foranstaltninger ved ikke længere at kræve, at erhvervsfolk skal være »fremtrædende«.

177 Det skal fremhæves, at begrebet »erhvervsfolk«, henset til de mål, som Rådet forfølger, der er nævnt i fjerde betragtning til afgørelse 2023/1094, og som består i at lægge maksimalt pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med deres aktioner og politikker, der destabiliserer Ukraine, udelukkende omfatter fysiske personer, der udøver en økonomisk aktivitet, der kvalitativt eller kvantitativt ikke er ubetydelig, i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, og hvor opførelsen af deres navn på den pågældende liste således kan øge omkostningerne ved Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed og

følgelig øge presset på Den Russiske Føderation, der er ansvarlig for invasionen af Ukraine (jf. i denne retning dom af 29.1.2025, Vinokurov mod Rådet, T-1106/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2025:106, præmis 48).

178 Hvad angår de økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, fremgår det desuden utvetydigt af ordlyden af tredje led af kriterium g), som ændret, at det er den økonomiske sektor og ikke den fysiske eller juridiske person, hvis navn er opført på de omtvistede lister, der skal udgøre en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering. Afgørelse 2014/145, som ændret, definerer ganske vist ikke begrebet »betydelig indtægtskilde«. Når dette er sagt, forholder det sig ikke desto mindre således, at anvendelsen af adjektivet »betydelig«, som vedrører nominalet »indtægtskilde«, indebærer, at denne indtægtskilde skal være væsentlig og dermed ikke ubetydelig (jf. i denne retning dom af 29.1.2025, Vinokurov mod Rådet, T-1106/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2025:106, præmis 49).

179 I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren medgivet, at han på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023 stadig var aktionær i Rosvodokanal. Det skal bemærkes, at det nævnte selskab i præsentationsdokumentet fra Alfa Group-konsortiet (bilag B.2 til svarskriftet) beskrives som en af de største russiske private aktører på området for vandforsyning og sanitet, der leverer tjenesteydelser til ca. 5 mio. kunder, udøver sine aktiviteter i syv russiske byer og beskæftiger ca. 10 000 personer. Som det fremgår af dokument nr. 2 i bevismaterialet i sag WK 10524/2023 REV 1, er dette selskab i øvrigt nævnt som værende en del af det nævnte konsortium.

180 Det må følgelig fastslås, at sagsøgeren alene på grund af sin egenskab af aktionær i Rosvodokanal udøver en økonomisk virksomhed, der kvalitativt eller kvantitativt ikke er ubetydelig, således at han er en erhvervsperson som omhandlet i tredje led af kriterium g), som ændret.

181 Ifølge retspraksis udgør sektoren for vandforsyning og sanitet en betydelig indtægtskilde for den russiske regering, eftersom denne sektor genererede skatteindtægter på mere end 94 mia. russiske rubler (RUB) (ca. 967 mio. EUR) i 2022 (jf. i denne retning dom af 11.9.2024, OT mod Rådet, T-286/23, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:606, præmis 126 og 127).

182 Den argumentation, som sagsøgeren har fremført i retsmødet, hvorefter den skat, som Rosvodokanal har betalt, kun udgør en meget lille del af den samlede skat, der betales af denne sektor, kan ikke tiltrædes. Som anført i præmis 178 ovenfor, er det de indtægter, der genereres af sektoren, der er afgørende, og ikke de skatter, som den pågældende person eller enhed har betalt.

183 Heraf følger, at den blotte omstændighed, at sagsøgeren var aktionær i Rosvodokanal på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023, var tilstrækkelig til, at hans personlige situation var omfattet af tredje led af kriterium g) som ændret.

184 Henset til samtlige ovenstående betragtninger anlagde Rådet ikke et urigtigt skøn, da det på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023 fandt, at sagsøgeren var en fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Rusland som omhandlet i første led af kriterium g), som ændret, og en forretningsmand, der driver virksomhed i en sektor, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering som omhandlet i tredje led af kriterium g), som ændret.

185 Hvad angår legalitetsprøvelsen af en afgørelse om vedtagelse af restriktive foranstaltninger, og i betragtning af deres præventive karakter, følger det imidlertid af retspraksis, at såfremt Unionens retsinstanser finder, at i det mindste én af de anførte grunde er tilstrækkelig præcis og konkret, er underbygget og i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne afgørelse, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre af disse grunde, ikke begrunde en annullation af afgørelsen (dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 72, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 186).

186 Uden at det er nødvendigt at undersøge sagsøgerens øvrige argumenter med henblik på at anfægte opretholdelsen af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af kriterium d), skal det første anbringende om, at Rådet anlagde et urigtigt skøn, da det besluttede at opretholde sagsøgerens navn på de omtvistede lister ved vedtagelsen af retsakterne af september 2023, derfor forkastes.

c) Retsakterne af marts 2024

187 Sagsøgeren har gjort gældende, at han siden marts 2022 ikke længere er aktionær i Alfa Group-konsortiet. Han hævder at have afhændet sine aktier i Alfa Bank Rusland, i AlfaStrakhovanie Rusland og i CTF Holdings.

188 Henset til dom af 10. april 2024, Aven mod Rådet (T-301/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:214), og af 10. april 2024, Fridman mod Rådet (T-304/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:215), er sagsøgeren af den opfattelse, at opretholdelsen af hans navn på de omtvistede lister udgør en ubegrundet forskelsbehandling mellem hans personlige situation og sagsøgernes situation i de sager, der gav anledning til de nævnte domme.

189 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

190 Hvad angår den generelle kontekst, der begrundede Rådets vedtagelse af de omhandlede restriktive foranstaltninger (jf. præmis 88 ovenfor), bemærkes, at situationen i Ukraine fortsat var alvorlig på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2024. På samme måde var de restriktive foranstaltninger stadig begrundede i lyset af det forfulgte mål, nemlig at lægge maksimalt pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med deres aktioner og politikker, der destabiliserer Ukraine, samt ophører med den militære aggression mod Ukraine, og at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde.

191 Hvad angår sagsøgerens personlige situation er han i begrundelsen for opførelsen af retsakterne af marts 2024 ikke længere kvalificeret som »[hovedaktionær] i Alfa Group«, men som en »storaktionær i Alfa Group konsortium«. Det må derfor fastslås, at der i det væsentlige er tale om de samme begrundelser som i retsakterne af september 2023.

192 Det skal i denne forbindelse fastslås, at sagsøgeren i forbindelse med den fornyede gennemgang, der førte til vedtagelsen af retsakterne af marts 2024, ikke påberåbte sig noget nyt forhold for at godtgøre, at han ikke længere var storaktionær i Alfa Group-konsortiet.

193 I forbindelse med anmodningen om tilpasning har sagsøgeren for at godtgøre, at han ikke længere var storaktionær i Alfa Group-konsortiet gennem ABH Holdings, fremlagt en udskrift fra registret over de reelle ejere af dette selskab, som Luxembourg Business Register har udarbejdet (bilag E.5 til den nævnte anmodning), og som til forskel fra uddraget i bilag A.28 til stævningen indeholder administratorens underskrift.

194 Hvad indledningsvis angår anvendelsen på sagsøgeren af første led af kriterium g), som ændret, skal det bemærkes, at sagsøgeren ikke har fremlagt nye oplysninger for at godtgøre, at overførslen af ejendomsretten til hans kapitalandele i CTF Holdings faktisk fandt sted før ikrafttrædelsesdatoen for de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for ham. Af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 142-155 ovenfor, skal det følgelig fastslås, at Rådet ikke anlagde et urigtigt skøn ved at fastslå, at sagsøgeren var aktionær i det nævnte selskab på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2024.

195 Hvad angår den angivelige afhændelse af sagsøgerens kapitalandele i ABH Holdings bemærkes, at eftersom uddraget fra registret over reelle ejere, der indeholder administratorens underskrift, ikke nævner den nøjagtige dato for, hvornår de nævnte kapitalandele blev overført til erhververen, skal det af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 164 og 165 ovenfor, fastslås, at dette uddrag ikke er tilstrækkeligt til at godtgøre, at ejerskabet til disse kapitalandele faktisk var blevet overført før den 15. marts 2022. Da erhververen ikke havde opfyldt sin betalingsforpligtelse, skal det ligeledes godtgøres, at kontraktbestemmelserne, der regulerer overdragelsen, ikke indeholdt en ophævende betingelse i tilfælde af manglende betaling af prisen. Af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 157-166 ovenfor, skal det følgelig fastslås, at Rådet ikke anlagde et urigtigt skøn ved at fastslå, at sagsøgeren var aktionær i det nævnte selskab på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2024.

196 Heraf følger, at Rådet kunne lægge til grund, at sagsøgeren var storaktionær i Alfa Group-konsortiet på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2024, således at opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister på grundlag af første led af kriterium g), som ændret, havde fornødent grundlag.

197 Eftersom sagsøgeren i retsmødet har anerkendt, at han stadig var aktionær i Rosvodokanal på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2024 er det af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 179-183 ovenfor, alene på grund af hans egenskab af aktionær i dette selskab, under alle omstændigheder begrundet at opretholde opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af tredje led af kriterium g), som ændret.

198 Sagsøgeren kan desuden ikke gøre gældende, at opretholdelsen af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister udgør en ubegrundet forskelsbehandling i forhold til Fridmans og Avens situation som følge af den omstændighed, at de retsakter, som de var omfattet af, blev annulleret ved dom af 10. april 2024, Aven mod Rådet (T-301/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:214), og af 10. april 2024, Fridman mod Rådet (T-304/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:215). Som det fremgår af præmisserne i dom af 10. april 2024, Aven mod Rådet (T-301/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:214), og af 10. april 2024, Fridman mod Rådet (T-304/22, ikke trykt i Sml., under appel, EU:T:2024:215), var opførelsen af de respektive sagsøgeres navne på de omhandlede lister i de sager, der gav anledning til de nævnte domme, nemlig hverken støttet på det oprindelige kriterium g) eller på kriterium g), som ændret.

199 Henset til ovenstående betragtninger anlagde Rådet ikke et urigtigt skøn, da det på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af marts 2024 fandt, at sagsøgeren var en fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Rusland som omhandlet i første led af kriterium g), som ændret, og en forretningsmand, der driver virksomhed i en sektor, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering som omhandlet i tredje led af kriterium g), som ændret.

200 Hvad angår legalitetsprøvelsen af en afgørelse om vedtagelse af restriktive foranstaltninger, og i betragtning af deres præventive karakter, følger det imidlertid af retspraksis, at såfremt Unionens retsinstanser finder, at i det mindste én af de anførte grunde er tilstrækkelig præcis og konkret, er underbygget og i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne afgørelse, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre af disse grunde, ikke begrunde en annullation af afgørelsen (dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 72, og af 15.11.2023, OT mod Rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 186).

201 Uden at det er nødvendigt at undersøge sagsøgerens øvrige argumenter med henblik på at anfægte opretholdelsen af opførelsen af hans navn på de omtvistede lister på grundlag af kriterium d), skal det første anbringende om et urigtigt skøn i forbindelse med vedtagelsen af retsakterne af marts 2024 derfor forkastes.

202 Det første anbringende om et urigtigt skøn skal derfor forkastes i sin helhed.

3. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

203 Sagsøgeren er af den opfattelse, at de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for ham, tilsidesætter proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU. Eftersom Alfa Banks navn blev opført på de omtvistede lister ved de retsakter af 13. marts 2023, der er nævnt i præmis 12 ovenfor, er det ifølge sagsøgeren uhensigtsmæssigt at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham for at nå de forfulgte mål. Han er af den opfattelse, at eftersom han aldrig har ledet det nævnte selskab, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, at han ikke er bosiddende i Rusland, og at han ikke er skattepligtig i dette land, kan opretholdelsen af hans navn på de omtvistede lister ikke nå de forfulgte mål, nemlig at lægge pres på russiske beslutningstagere. Han er ligeledes af den opfattelse, at eftersom han ikke længere er aktionær i selskaber og ikke har nogen ledelses- eller bestyrelsesfunktioner i nogen af dem, er han ikke i stand til at udøve indflydelse på disse.

204 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at de undtagelser, på grundlag af hvilke det er muligt at anmode om ophævelse af indefrysningen af visse midler med henblik på at opfylde grundlæggende behov, ikke er effektive, henset til de hindringer, som han støder på i forbindelse med de nationale myndigheders gennemførelse heraf og i forbindelse med finansieringsinstitutternes tilrådighedsstillelse af midler.

205 Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, at de restriktive foranstaltninger, henset til Kommissionens forslag om vedtagelse af regler, der gør det muligt at konfiskere og beslaglægge indefrosne aktiver, ikke længere kan anses for at være af midlertidig, retsbevarende og forebyggende karakter.

206 Sagsøgeren har ligeledes foreholdt Rådet, at det ikke udarbejdede en status over virkningerne af de restriktive foranstaltninger med henblik på at afgøre, om de faktisk havde bidraget til at nå de tilsigtede mål. Sagsøgeren finder, at de mål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger, ikke er blevet nået i den foreliggende sag, da krigen er tabt.

207 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

208 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, som hører til EU-rettens almindelige grundsætninger og er gengivet i artikel 5, stk. 4, TEU, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det omhandlede mål (dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 122, og af 1.6.2022, Prigozhin mod Rådet, T-723/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:317, præmis 133).

209 I denne henseende er det i retspraksis præciseret, at der hvad angår domstolsprøvelsen af overholdelsen af proportionalitetsprincippet 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. Kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning således kunne kendes ulovlig (jf. dom af 30.11.2016, Rotenberg mod Rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, præmis 179 og den deri nævnte retspraksis).

210 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er nødvendige for at tilgodese et alment hensyn, der er anerkendt som sådant af Unionen, hvorfor – selv betydelige – negative konsekvenser for visse operatører er begrundede (jf. i denne retning og analogt dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 150). De har nemlig til formål at lægge pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med deres aktioner og politikker, der destabiliserer Ukraine. Med vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Rusland, og erhvervsfolk, der er involveret i sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, tilsigter Rådet navnlig dels at udnytte den indflydelse, som disse personer kan udøve på det russiske regime, ved at få dem til at lægge pres på denne regering for at få den til at ændre dens politik, dels at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde. Det fremgår således, at Unionen forsøger at mindske den russiske stats indtægter og lægge pres på den russiske regering for at reducere dens kapacitet til at finansiere dens handlinger, der underminerer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, og bringe disse til ophør med henblik på at bevare den europæiske og globale stabilitet. Der er her tale om et mål, der henhører under de mål, der forfølges inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og som er omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra c), TEU, om bl.a. at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed.

211 Det må således fastslås, at de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for sagsøgeren, ikke er åbenbart uegnede i forhold til de forfulgte mål. Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at Alfa Banks navn er blevet tilføjet de omtvistede lister. Eftersom sagsøgeren er omfattet af første og tredje led af kriterium g), som ændret, kan den omstændighed alene, at en enhed, som han er tilknyttet, ligeledes er omfattet af restriktive foranstaltninger, nemlig ikke gøre de foranstaltninger, som sagsøgeren er omfattet af, åbenbart uegnede til at nå de forfulgte mål,

eftersom sagsøgerens personlige midler ikke må forveksles med det nævnte selskabs midler. Det skal desuden bemærkes, at Alfa Group-konsortiet ikke er begrænset til dette selskab, men også omfatter AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group, A1 og Rosvodokanal.

212 Hvad angår den nødvendige karakter af de omhandlede restriktive foranstaltninger skal det fastslås, at alternative og mindre indgribende foranstaltninger, såsom et system med forudgående tilladelse eller en efterfølgende dokumentationspligt i forhold til anvendelsen af de overførte midler, ikke lige så effektivt tillader at nå de forfulgte mål, der er nævnt i præmis 210 ovenfor (jf. i denne retning dom af 30.11.2016, Rotenberg mod Rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, præmis 182 og den deri nævnte retspraksis).

213 For så vidt som sagsøgeren har gjort gældende, at opførelsen af Alfa Banks navn på de omtvistede lister kan udgøre en mindre indgribende alternativ foranstaltning, der lige så effektivt kan nå de forfulgte mål, skal en sådan argumentation i denne henseende forkastes. Sagsøgerens formue adskiller sig nemlig fra det nævnte selskabs aktiver og er ikke begrænset til de aktiver, som denne finansielle institution besidder.

214 Det skal endvidere bemærkes, at de restriktive foranstaltninger udgør midlertidige og reversible restriktioner, og at der er fastsat muligheder for undtagelser.

215 Sagsøgeren kan ikke rejse tvivl om denne konstatering ved at gøre gældende, at han støder på vanskeligheder ved gennemførelsen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 3 og 4, i afgørelse 2014/145, som ændret, og i artikel 4, stk. 1, artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 269/2014. I denne henseende bemærkes, at det ifølge fast retspraksis kun tilkommer de kompetente nationale retter at efterprøve gyldigheden af nationale foranstaltninger til gennemførelse af EU-retsakter (jf. i denne retning dom af 11.7.1996, Branco mod Kommissionen, T-271/94, EU:T:1996:103, præmis 53, og af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 268). Såfremt de nationale retter støder på vanskeligheder ved fortolkningen af de ovennævnte undtagelser, har de således mulighed for at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF. Retten har heller ikke i henhold til artikel 263 TEUF kompetence til at træffe afgørelse i tvister mellem sagsøgeren og de finansieringsinstitutter, som ikke stiller midler til rådighed for sagsøgeren, selv om den kompetente nationale myndighed har givet tilladelse hertil.

216 De restriktive foranstaltningers midlertidige og reversible karakter drages heller ikke i tvivl af Kommissionens forslag om at konfiskere indefrosne aktiver. Som Rådet har anført, fastsætter den lovgivning, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen af retsakterne af september 2023 og retsakterne af marts 2024, nemlig ikke muligheden for at konfiskere midler tilhørende personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, når der ikke foreligger en overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 269/2014, som ændret. I denne henseende skal det fastslås, at den nævnte forordnings artikel 15, stk. 1, fastsætter »passende foranstaltninger« til konfiskation af udbyttet af overtrædelser af forordningen. Heraf følger, at Rådet har overladt et skøn til de nationale myndigheder med hensyn til definitionen, arten og rækkevidden af denne konfiskation (jf. i denne retning dom af 11.9.2024, Timchenko og Timchenko mod Rådet, T-644/22, under appel, EU:T:2024:621, præmis 104). Det skal i øvrigt fastslås, at sagsøgeren ikke har gjort gældende, at de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for ham, har indebåret en konfiskation af hans midler. Følgelig kan sagsøgeren ikke med føje gøre gældende, at de nævnte foranstaltninger ikke er af midlertidig og reversibel karakter.

217 I det foreliggende tilfælde følger det heraf, at de ulemper, som sagsøgeren er blevet påført, ikke er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til vigtigheden af det mål, der forfølges med de anfægtede retsakter.

218 Endelig kan sagsøgeren ikke med rette gøre gældende, at Rådet ikke har udarbejdet en status over virkningerne af de restriktive foranstaltninger, og at opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for ham ikke længere var begrundet på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, idet krigen var tabt. Som det fremgår af tredje betragtning til afgørelse 2023/1767 og af fjerde betragtning til afgørelse 2024/847, fortsatte Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine på dette tidspunkt, hvilket således begrundede forlængelsen af de restriktive foranstaltninger med seks måneder. I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, er hans personlige situation desuden blevet taget op til fornyet gennemgang med jævne mellemrum, hvilket har foranlediget Rådet til at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham. Som det fremgår af undersøgelsen af det første anbringende, har Rådet gyldigt godtgjort, at sagsøgeren var omfattet af de kategorier af personer, der er omhandlet i første og tredje led af kriterium g), som ændret.

219 Det følger af ovenstående betragtninger, at det andet anbringende om, at der foreligger en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, skal forkastes.

220 Følgelig skal Rådet frifindes i det hele.

V. Sagsomkostninger

221 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og at betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) OT betaler sagsomkostningerne.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. juli 2025.

Underskrifter

Indhold

I. Tvistens baggrund . . . 2

II. De faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse . . . 6

III. Parternes påstande . . . 7

IV. Retlige bemærkninger . . . 7

A. Rettens kompetence til at behandle sagsøgerens anden påstand . . . 7

B. Realiteten . . . 8

1. Det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse . . . 8

a) Retsakterne af september 2023 . . . 8

b) Retsakterne af marts 2024 . . . 13

2. Det første anbringende om et urigtigt skøn . . . 14

a) Indledende bemærkninger . . . 14

b) Retsakterne af september 2023 . . . 16

1) Bevisernes pålidelighed . . . 16

2) Anvendelsen af første og tredje led af kriterium g), som ændret, på sagsøgeren . 18

c) Retsakterne af marts 2024 . . . 31

3. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet . . . 33

V. Sagsomkostninger . . . 36