ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

23 juli 2025 *

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen – Bevriezing van tegoeden – Lijst van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Handhaving van verzoekers naam op de lijst – Artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145/GBVB – Beoordelingsfout – Rechten van de verdediging – Evenredigheid”

In zaak T-1095/23,

OT, vertegenwoordigd door J.-P. Hordies en P. Blanchetier, advocaten,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door V. Piessevaux en M.-C. Cadilhac als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: R. Mastroianni, president, M. Brkan (rapporteur), I. Gâlea, T. Tóth en S. L. Kalėda, rechters,

griffier: P. Núñez Ruiz, administrateur,

gezien de stukken, met name:

– het op 21 november 2023 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschrift,

– de beslissing van 28 februari 2024 waarbij het verzoek om anonimiteit van verzoeker is toegewezen,

– de op 18 mei 2024 ter griffie van het Gerecht neergelegde memorie houdende aanpassing,

* Procestaal: Frans.

na de terechtzitting op 26 maart 2025,

het navolgende

Arrest

1 Met zijn beroep krachtens artikel 263 VWEU verzoekt OT, verzoeker, om nietigverklaring van, ten eerste, besluit (GBVB) 2023/1767 van de Raad van 13 september 2023 tot wijziging van besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2023, L 226, blz. 104) en uitvoeringsverordening (EU) 2023/1765 van de Raad van 13 september 2023 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2023, L 226, blz. 3) (hierna: „handelingen van september 2023") en van, ten tweede, besluit (GBVB) 2024/847 van de Raad van 12 maart 2024 tot wijziging van besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB L, 2024/847) en uitvoeringsverordening (EU) 2024/849 van de Raad van 12 maart 2024 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB L, 2024/849) (hierna: „handelingen van maart 2024"), voor zover zijn naam bij deze handelingen (hierna tezamen: „bestreden handelingen") op de lijsten in de bijlage bij die handelingen is gehandhaafd.

I. Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoeker is Cypriotisch onderdaan.

3 De onderhavige zaak speelt in de context van de beperkende maatregelen die door de Europese Unie zijn vastgesteld in het licht van de acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen.

4 Na de annexatie van de Krim door de Russische Federatie heeft de Raad van de Europese Unie op 17 maart 2014, op grond van artikel 29 VEU, besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16) vastgesteld.

5 Op diezelfde datum heeft de Raad, op grond van artikel 215, lid 2, VWEU, verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6, met rectificatie in PB 2014, L 121, blz. 60), vastgesteld.

6 Op 25 februari 2022 heeft de Raad, gelet op de ernst van de situatie in Oekraïne, ten eerste besluit (GBVB) 2022/329 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 50, blz. 1) en ten tweede verordening (EU) 2022/330 tot wijziging van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 51, blz. 1) vastgesteld, teneinde onder meer de criteria te wijzigen op grond waarvan natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen aan de betrokken beperkende maatregelen konden worden onderworpen.

7 Artikel 2, leden 1 en 2, van besluit 2014/145, zoals gewijzigd bij besluit 2022/329, bepaalt het volgende:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan [...]:

[...]

d) natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die materiële of financiële steun verlenen aan of profijt trekken van Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne;

[...]

g) vooraanstaande zakenlieden of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne,

[...]

2. Er worden geen tegoeden of economische middelen rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de op de lijst in de bijlage geplaatste natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen."

8 De nadere voorwaarden voor deze bevriezing van tegoeden worden omschreven in de daaropvolgende leden van artikel 2 van besluit 2014/145, zoals gewijzigd.

9 Verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd bij verordening 2022/330, vereiste dat maatregelen tot bevriezing van tegoeden werden vastgesteld en omschreef de voorwaarden voor die bevriezing in bewoordingen die in wezen identiek waren aan die van besluit 2014/145, zoals gewijzigd. Zo was meer bepaald artikel 3, lid 1, onder a) tot en met g), van deze verordening vrijwel identiek aan artikel 2, lid 1, onder a) tot en met g), van dat besluit.

10 Bij besluit (GBVB) 2022/429 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 87 I, blz. 44) en bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/427 van de Raad van 15 maart 2022 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 87 I, blz. 1) (hierna: „oorspronkelijke handelingen") is verzoekers naam toegevoegd aan de lijsten in bijlage bij besluit 2014/145 en bij die verordening (hierna: „litigieuze lijsten").

11 Op 13 april 2022 heeft de Raad verzoeker dossier WK 3073/2022 INIT meegedeeld.

12 Bij besluit (GBVB) 2022/1530 van de Raad van 14 september 2022 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 239, blz. 149) en besluit (GBVB) 2023/572 van de Raad van 13 maart 2023 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2023, L 75 I, blz. 134), alsmede bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/1529 van de Raad van 14 september 2022 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 239, blz. 1) en uitvoeringsverordening (EU) 2023/571 van de Raad van 13 maart 2023 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2023, L 75 I, blz. 1) heeft de Raad verzoekers naam op de litigieuze lijsten gehandhaafd.

13 Op 22 december 2022 heeft de Raad verzoeker dossier WK 17621/2022 INIT meegedeeld.

14 Bij brief van 9 mei 2023 heeft verzoeker de Raad om heroverweging verzocht.

15 Op 5 juni 2023 heeft de Raad besluit (GBVB) 2023/1094 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2023, L 146, blz. 20) en verordening (EU) 2023/1089 tot wijziging van verordening nr. 269/2014 (PB 2023, L 146, blz. 1) vastgesteld.

16 Bij besluit 2023/1094 zijn de criteria voor plaatsing op de lijst van personen op wie de bevriezing van tegoeden van toepassing is, gewijzigd. De tekst van artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145 is vervangen door de volgende tekst:

„g) vooraanstaande zakenlieden die actief zijn in Rusland en hun naaste familieleden of andere natuurlijke personen die profijt trekken van hen, of zakenlieden, rechtspersonen, entiteiten of lichamen die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne […]”.

17 Verordening nr. 269/2014 is dienovereenkomstig gewijzigd bij verordening 2023/1089.

18 Bij brief van 19 juni 2023 heeft de Raad verzoeker meegedeeld voornemens te zijn diens naam op basis van gewijzigde gronden op de litigieuze lijsten te handhaven.

19 Bij brief van 29 juni 2023 heeft verzoeker de Raad opnieuw om heroverweging verzocht.

20 Bij brief van 5 juli 2023 heeft verzoeker op basis van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43), een verzoek ingediend om toegang tot het dossier van de Raad teneinde inzage te krijgen in de documenten waarmee kon worden vastgesteld welke lidstaten het initiatief hadden genomen voor het voorstel om zijn naam op de litigieuze lijsten te plaatsen.

21 Bij brief van 10 juli 2023 heeft de Raad verzoeker dossier WK 5142/2023 INIT van 20 april 2023 meegedeeld, dat informatie bevatte over het zakenmilieu en de economie van Rusland.

22 Bij brief van 18 augustus 2023 heeft de Raad verzoeker dossier WK 10555/2023 INIT van 14 augustus 2023 en dossier WK 5142/2023 ADD 1 van 16 augustus 2023 meegedeeld, dat aanvullende informatie over het ondernemingsklimaat en de economie van Rusland bevatte.

23 Bij brief van 28 augustus 2023 heeft de Raad, in antwoord op het op verordening nr. 1049/2001 gebaseerde verzoek om toegang tot het dossier, bepaalde documenten aan verzoeker openbaar gemaakt en aangegeven dat het onmogelijk was sommige andere documenten openbaar te maken wegens de bescherming van persoonsgegevens en internationale betrekkingen, met name voor de dossiers WK 10524/2023 van 9 augustus 2023 en WK 10524/2023 REV 1 van 10 augustus 2023.

24 Bij brief van 29 augustus 2023 heeft verzoeker een nieuw verzoek tot heroverweging ingediend, waarin hij tevens verzocht om toezending van dossier WK 10524/23 REV 1, dat in de brief van de Raad van 18 augustus 2023 was vermeld, maar niet met die brief was meegedeeld.

25 Bij brief van 1 september 2023 heeft verzoeker, op basis van verordening nr. 1049/2001, een confirmatief verzoek om toegang tot de documenten ingediend.

26 Bij de vaststelling van de handelingen van september 2023 is verzoekers naam op de litigieuze lijsten gehandhaafd om de volgende redenen:

„[Verzoeker] is een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium, waartoe ook Alfa Bank behoort, een van de grootste belastingbetalers van Rusland. Hij wordt beschouwd als een van de meest invloedrijke personen in Rusland. Hij heeft goede banden met de president van de Russische Federatie, Vladimir Putin. Vladimir Putin beloonde de loyaliteit van de Alfa Group aan de Russische autoriteiten door politieke hulp te verschaffen voor de buitenlandse investeringsplannen van het Alfa Group Consortium.

De verzekeringsmaatschappij AlfaStrakhovanie, een dochteronderneming van het Alfa Group Consortium, verzekert de voertuigen van de federale dienst van de Nationale Garde van de Russische Federatie (Rosgvardia), waarvan eenheden actief zijn in de bezette gebieden van Oekraïne onder Russische controle, en de voertuigen van de lijfwachten van de president van de Russische Federatie, Vladimir Putin. Bovendien werkt X5 Retail Group, een andere dochteronderneming van het Alfa Group Consortium, samen met JSC Voentorg, een aan beperkende maatregelen onderworpen entiteit die catering- en wasserijdiensten en militaire uniformen aan de strijdkrachten van de Russische Federatie verstrekt en waarvan de dochteronderneming T-shirts met het militaire symbool ‚Z' verkoopt, een symbool dat door Russische propagandisten is gebruikt om de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne te promoten. [Verzoeker] heeft derhalve de Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne, actief materieel of financieel gesteund en heeft daar voordeel bij gehad. Hij is tevens een vooraanstaand zakenman die actief is in Rusland en betrokken is bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne."

27 Bij brief van 15 september 2023 heeft de Raad verzoeker ervan in kennis gesteld dat zijn naam op de litigieuze lijsten werd gehandhaafd en geantwoord op diens verzoeken tot heroverweging.

28 Bij brief van 23 oktober 2023 heeft de Raad, in antwoord op verzoekers confirmatief verzoek, bepaalde documenten aan verzoeker openbaar gemaakt en aangegeven dat de toegang tot andere documenten, met name de dossiers WK 10524/2023 en WK 10524/2023 REV 1, was geweigerd op grond van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, en artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001.

29 Op 26 oktober 2023 heeft de Raad verzoeker dossier WK 10524/2023 REV 1 meegedeeld.

30 Tegen de in punt 10 hierboven vermelde handelingen van 15 maart 2022 en de in punt 12 hierboven vermelde handelingen van 14 september 2022 is beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat is verworpen bij arrest van 15 november 2023, OT/Raad (T-193/22, EU:T:2023:716).

II. Feiten die zich hebben voorgedaan nadat het beroep is ingesteld

31 Bij brief van 8 februari 2024 heeft de Raad verzoeker in kennis gesteld van zijn voornemen om diens naam op de litigieuze lijsten te handhaven en heeft hem dossier WK 1303/2024 INIT van 29 januari 2024 en dossier WK 5142/2023 ADD 2 van 29 januari 2024 met aanvullende informatie over het ondernemingsklimaat en de economie van Rusland meegedeeld.

32 Bij brief van 18 februari 2024 heeft verzoeker de Raad verzocht de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten te heroverwegen.

33 Bij brief van 21 februari 2024 heeft de Raad verzoeker herinnerd aan zijn voornemen om diens naam op de litigieuze lijsten te handhaven.

34 Bij brief van 27 februari 2024 heeft verzoeker de Raad verzocht de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten te heroverwegen.

35 Bij de handelingen van maart 2024 is de naam van verzoeker op de litigieuze lijsten gehandhaafd om de volgende redenen:

„[Verzoeker] is een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium. Hij wordt beschouwd als een van de meest invloedrijke personen in Rusland. Vladimir Putin beloonde de loyaliteit van de Alfa Group aan de Russische autoriteiten door politieke hulp te verschaffen voor de buitenlandse investeringsplannen van het Alfa Group Consortium.

De verzekeringsmaatschappij AlfaStrakhovanie, een dochteronderneming van het Alfa Group Consortium, verzekert de voertuigen van de federale dienst van de Nationale Garde van de Russische Federatie (Rosgvardia), waarvan eenheden actief zijn in de bezette gebieden van Oekraïne onder Russische controle, en de voertuigen van de lijfwachten van de president van de Russische Federatie, Vladimir Putin.

AlfaStrakhovanie heeft verzekeringen verstrekt aan bedrijven zoals JSC Kalashnikov Concern en Central Scientific – Research Institute for Precision Machine Engineering (TsNIITochMash), die wapens produceren die op grote schaal worden gebruikt door het Russische leger in Oekraïne, onder meer bij de wreedheden in Boetsja.

Bovendien werkt X5 Retail Group, een andere dochteronderneming van het Alfa Group Consortium, samen met JSC Voentorg, een aan beperkende maatregelen onderworpen entiteit die catering- en wasserijdiensten en militaire uniformen aan de strijdkrachten van de Russische Federatie verstrekt en waarvan de dochteronderneming T-shirts met het militaire symbool ‚Z' verkoopt, een symbool dat door Russische propagandisten is gebruikt om de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne te promoten. [Verzoeker] heeft derhalve de Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne, actief materieel of financieel gesteund en heeft daar voordeel bij gehad.

Hij is tevens een vooraanstaand zakenman die actief is in Rusland en betrokken bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne."

36 Bij brief van 15 maart 2024 heeft de Raad verzoeker ervan in kennis gesteld dat zijn naam op de litigieuze lijsten werd gehandhaafd en geantwoord op diens verzoeken tot heroverweging.

37 Bij brief van 10 april 2024 heeft verzoeker, na de uitspraak van de arresten van 10 april 2024, Aven/Raad (T-301/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:214), en 10 april 2024, Fridman/Raad (T-304/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:215), een verzoek tot heroverweging ingediend.

38 Tegen de in punt 12 hierboven vermelde handelingen van 13 maart 2023 is beroep tot nietigverklaring ingesteld, dat is verworpen bij arrest van 11 september 2024, OT/Raad (T-286/23, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:606).

III. Conclusies van partijen

39 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

– de bestreden handelingen nietig te verklaren voor zover zij op hem betrekking hebben;

– de Raad te bevelen zijn naam van de litigieuze lijsten te verwijderen;

– de Raad te verwijzen in de kosten

40 De Raad verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoeker te verwijzen in de kosten.

IV. In rechte

A. Bevoegdheid

41 Met zijn tweede vordering verzoekt verzoeker het Gerecht om de Raad te bevelen zijn naam van de litigieuze lijsten te verwijderen. Met deze vordering verzoekt hij het Gerecht dus in wezen om een bevel tot de Raad te richten.

42 In dat verband volstaat het eraan te herinneren dat het Gerecht in het kader van de wettigheidstoetsing op basis van artikel 263 VWEU niet bevoegd is om bevelen op te leggen aan de instellingen, organen en instanties van de Unie [zie beschikking van 26 oktober 1995, Pevasa en Inpesca/Commissie, C-199/94 P en C-200/94 P, EU:C:1995:360, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie tevens, in die zin, arresten van 9 juni 2021, Borborudi/Raad, T-580/19, EU:T:2021:330, punt 34 (niet gepubliceerd), en 8 maart 2023, Prigozhina/Raad, T-212/22, niet gepubliceerd, EU:T:2023:104, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak], zelfs indien deze betrekking hebben op de wijze waarop aan zijn arresten uitvoering moet worden gegeven (beschikkingen van 22 september 2016, Gaki/Commissie, C-130/16 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:731, punt 14, en 19 juli 2016, Trajektna luka Split/Commissie, T-169/16, niet gepubliceerd, EU:T:2016:441, punt 13).

43 Hieruit volgt dat het Gerecht, in het kader van een beroep krachtens artikel 263 VWEU, zelfs in geval van nietigverklaring van handelingen waarbij beperkende maatregelen ten aanzien van een natuurlijke persoon, een rechtspersoon, een entiteit of een lichaam worden vastgesteld of gehandhaafd, niet bevoegd is om te gelasten dat de naam van die natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of dat lichaam van de litigieuze lijsten wordt geschrapt.

44 Uit het voorgaande volgt dat de tweede vordering wegens onbevoegdheid moet worden afgewezen.

B. Ten gronde

45 Ter ondersteuning van zijn beroep voert verzoeker drie middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan een beoordelingsfout, het tweede aan schending van het evenredigheidsbeginsel en het derde aan schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

46 Het Gerecht acht het passend om eerst het derde middel te onderzoeken, dat is ontleend aan schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, vervolgens het eerste middel, dat is ontleend aan een beoordelingsfout, en ten slotte het tweede middel, dat is ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel.

1. Derde middel: schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming

47 Eerst moeten de argumenten van verzoeker betreffende de handelingen van september 2023 worden onderzocht, en vervolgens de argumenten betreffende de handelingen van maart 2024.

a) Handelingen van september 2023

48 Verzoeker meent dat zijn rechten van de verdediging en zijn recht op een doeltreffende gerechtelijke procedure zijn geschonden omdat de Raad bepaalde bewijsstukken niet aan hem heeft meegedeeld, hoewel daarom was verzocht in het kader van een verzoek om toegang tot documenten.

49 Daarenboven verwijt verzoeker de Raad geen rekening te hebben gehouden met de argumenten die hij in zijn verzoeken om heroverweging heeft aangedragen, de antwoorden op die verzoeken niet te hebben geïndividualiseerd, hem geen dossier met deugdelijk bewijsmateriaal te hebben meegedeeld maar slechts een onvolledig dossier, en te hebben geweigerd hem te horen.

50 Verzoeker betoogt dat de Raad is voorbijgegaan aan het feit dat het aangevoerde bewijsmateriaal ontoereikend was ter staving van de gronden die in aanmerking waren genomen om de handhaving van zijn naam op de betwiste lijsten te rechtvaardigen.

51 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

52 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat het recht om in elke procedure te worden gehoord, dat is neergelegd in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en integraal deel uitmaakt van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (arresten van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 75, en 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 79).

53 Er moet tevens aan worden herinnerd dat in geval van handelingen waarbij de naam van een persoon of entiteit die reeds is opgenomen op de lijsten waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd, wordt gehandhaafd, een verrassingseffect niet meer noodzakelijk is om de doeltreffendheid van die maatregelen te waarborgen, zodat de vaststelling van dergelijke

handelingen in beginsel moet worden voorafgegaan door mededeling van de belastende elementen en de betrokken persoon of entiteit tevens in de gelegenheid moet worden gesteld, te worden gehoord [zie in die zin arresten van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 62; 1 oktober 2020, Makhlouf/Raad, C-157/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:777, punt 44, en 18 mei 2022, Foz/Raad, T-296/20, EU:T:2022:298, punt 66 (niet gepubliceerd)].

54 Daarenboven omvat de eerbiediging van de rechten van de verdediging tevens het recht op toegang tot het dossier met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid, welk recht is neergelegd in artikel 41, lid 2, onder b), van het Handvest (zie in die zin arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 99, en 12 juni 2024, Shammout/Raad, T-649/22, niet gepubliceerd, EU:T:2024:376, punt 36).

55 In dit verband heeft het Hof benadrukt dat het beschermingselement dat werd geboden door het vereiste van kennisgeving van de belastende gegevens en het recht om opmerkingen te maken vóór de vaststelling van handelingen tot handhaving van de naam van een persoon of entiteit op een lijst van personen en entiteiten waartegen de beperkende maatregelen zich richten, van fundamenteel belang is en essentieel voor de rechten van de verdediging. Dit geldt des te meer omdat de betrokken beperkende maatregelen de rechten en vrijheden van de betrokken personen en groepen aanzienlijk beïnvloeden [arresten van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 64, en 18 mei 2022, Foz/Raad, T-296/20, EU:T:2022:298, punt 67 (niet gepubliceerd)].

56 De regel dat de adressaat van een bezwarend besluit de gelegenheid moet worden gegeven om zijn opmerkingen kenbaar te maken voordat dit besluit wordt genomen, heeft namelijk tot doel de betrokken instantie in staat te stellen naar behoren rekening te houden met alle relevante elementen. Die regel beoogt met name, ter verzekering van de effectieve bescherming van de betrokken adressaat, laatstgenoemde in staat te stellen om een vergissing te corrigeren of individuele omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten (arresten van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 65, en 24 november 2021, Aman Dimashq/Raad, T-259/19, EU:T:2021:821, punt 69).

57 In het onderhavige geval moet worden opgemerkt dat de gronden voor plaatsing in de handelingen van september 2023 gedeeltelijk zijn gewijzigd ten opzichte van de gronden in de eerdere handelingen, maar dat de grond dat verzoeker „een van de belangrijke aandeelhouders" van het Alfa Group Consortium is, is gehandhaafd. Deze formulering komt overeen met die van „een belangrijke aandeelhouder", die staat vermeld in de gronden voor de oorspronkelijke handelingen en in de handelingen van 13 maart 2023, waarnaar wordt verwezen in punt 12 hierboven. In de handelingen van september 2023 heeft de Raad namelijk de bepalingen van artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145, zoals gewijzigd bij besluit 2023/1094, op verzoeker toegepast, te weten de bepaling die is gericht op „vooraanstaande zakenlieden die actief zijn in Rusland" [hierna: „eerste deel van het gewijzigde criterium g)"] en de bepaling die is gericht op „zakenlieden die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie" [hierna: „derde deel van het gewijzigde criterium g)"].

58 Vastgesteld zij dat de Raad verzoeker bij brief van 19 juni 2023 in kennis had gesteld van zijn voornemen om verzoekers naam op de litigieuze lijsten te handhaven op basis van een gewijzigde ontwerpmotivering. Vervolgens heeft de Raad verzoeker bij brief van 18 augustus 2023 bevestigd voornemens te zijn om die naam op de betwiste lijsten te handhaven op basis van een geamendeerde ontwerpmotivering. Bij deze laatste brief heeft hij verzoeker aangegeven dat hij hem in bijlage dossier WK 10524/2023 REV 1 van 10 augustus 2023, dossier WK 10555/2023 INIT met elementen over zijn persoonlijke situatie en dossier WK 5142/23 ADD 1 met aanvullende elementen over het Russische ondernemingsklimaat en de Russische economie ter hand stelde.

59 Bij brief van 29 augustus 2023, gericht aan de dienst Externe betrekkingen van de Raad die belast is met de heroverweging van de beperkende maatregelen, heeft verzoeker deze dienst meegedeeld dat hij dossier WK 10524/2023 REV 1 niet had ontvangen en verzocht dit zo spoedig mogelijk aan hem te sturen.

60 Met name gelet op de antwoorden ter terechtzitting moet worden opgemerkt dat de Raad niet heeft aangetoond dat dossier WK 10524/2023 REV 1 aan verzoeker was gestuurd voordat de handelingen van september 2023 waren vastgesteld. In het licht van de elementen in het dossier moet dus worden overwogen dat het dossier pas op 26 oktober 2023 aan verzoeker is meegedeeld, dat wil zeggen meer dan een maand na de genoemde vaststelling.

61 Door dossier WK 10524/2023 REV 1 niet vóór de vaststelling van de handelingen van september 2023 aan verzoeker te sturen, heeft de Raad dus verzoekers rechten van verdediging geschonden, met name zijn recht om te worden gehoord en zijn recht op toegang tot het dossier, beide gewaarborgd door artikel 41, lid 2, onder a) en b), van het Handvest.

62 Er zij evenwel aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak schending van de rechten van de verdediging slechts tot nietigverklaring van de bestreden handeling kan leiden indien de procedure zonder deze onregelmatigheid tot een ander resultaat had kunnen leiden, hetgeen degene die zich op een dergelijke schending beroept, dient aan te tonen (zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Vnesheconombank/Raad, C-731/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:500, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 In casu dient te worden opgemerkt dat verzoeker in het verzoekschrift en in de repliek niet heeft uitgelegd om welke redenen de procedure tot heroverweging van de hem betreffende maatregelen tot een ander resultaat had kunnen leiden indien dossier WK 10524/2023 REV 1 aan hem was meegedeeld voordat de handelingen van september 2023 waren vastgesteld. Het betoog van verzoeker heeft namelijk niet specifiek betrekking op de gevolgen van het feit dat dit dossier niet tijdens de procedure tot heroverweging van de hem betreffende handelingen is meegedeeld, maar dient in wezen ter betwisting van de brief van 23 oktober 2023 van de dienst van de Raad die belast is met de toegang van het publiek tot documenten van de instellingen, bij welke brief de toegang tot bepaalde documenten is geweigerd op basis van artikel 4, lid 1, onder a), derde streepje, en artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001.

64 Daarenboven mag niet uit het oog worden verloren dat, zoals duidelijk naar voren komt uit de punten 54 tot en met 56 hierboven, het recht op toegang tot het dossier van een persoon of entiteit tegen wie beperkende maatregelen zijn genomen, tot doel heeft deze persoon of entiteit in staat te stellen opmerkingen te maken over de elementen die jegens hem in aanmerking zijn genomen. Hieruit volgt dat een dergelijk recht strikt beperkt is tot de persoon op wie of de entiteit waarop beperkende maatregelen zijn gericht teneinde zijn of haar verdediging te

verzekeren in het kader van de procedure tot heroverweging van de tegen de betrokkene genomen maatregelen. In casu verwijt verzoeker de Raad met name hem niet het dossier met referentie WK 10524/2023 INIT, te weten een eerdere versie van dossier WK 10524/2023 REV 1, ter hand te hebben gesteld. Dit argument kan echter niet slagen, aangezien de Raad zich niet op dossier WK 10524/2023 INIT heeft gebaseerd om de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten in september 2023 te rechtvaardigen.

65 Ter rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de betwiste lijsten in september 2023 heeft de Raad zich namelijk vooral gebaseerd op de dossiers WK 3073/2022 INIT van 12 maart 2022 en WK 17621/2022 INIT van 14 december 2022, die aan verzoeker waren meegedeeld na de vaststelling van de in punt 10 hierboven genoemde handelingen van 15 maart 2022 en in het kader van de heroverwegingsprocedure die heeft geleid tot de vaststelling van de in punt 12 hierboven genoemde handelingen van 13 maart 2023. De Raad heeft zich tevens gebaseerd op de dossiers WK 10555/2023 INIT van 14 augustus 2023 en WK 10524/2023 REV 1. Hoewel dit laatste dossier pas na de vaststelling van de handelingen van september 2023 aan verzoeker is meegedeeld, moet worden geconstateerd dat verzoeker in zijn schriftelijke opmerkingen niet heeft uiteengezet hoe niet was uitgesloten dat de uitkomst van de beroepsprocedure anders had kunnen zijn geweest indien een dergelijk dossier hem ter hand was gesteld voordat die handelingen waren vastgesteld. Ook heeft verzoeker, toen hij ter terechtzitting over dit punt werd ondervraagd, enkel in abstracto aangevoerd dat hij opmerkingen had kunnen maken over de stukken in het betrokken dossier, zonder uit te leggen hoe een ander resultaat had kunnen worden bereikt indien met die opmerkingen rekening was gehouden.

66 Dientengevolge moet, gelet op de in punt 62 genoemde rechtspraak, worden geoordeeld dat de schending van het recht op toegang tot het dossier en van het recht om te worden gehoord, geen nietigverklaring van de handelingen van september 2023 meebrengt.

67 Met betrekking tot verzoekers argumenten over de weigering om hem bepaalde documenten inzake de plaatsing en de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten ter hand te stellen, met name de informatie over de lidstaten die hebben voorgesteld beperkende maatregelen jegens hem vast te stellen, welke weigering hem is gestuurd door de dienst van de Raad die belast is met de toegang van het publiek tot documenten op basis van verordening nr. 1049/2001, moet een onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, de in verordening nr. 1049/2001 neergelegde regels inzake het recht van toegang van het publiek tot documenten die bij de instellingen berusten en, anderzijds, de in artikel 41, lid 2, van het Handvest neergelegde eerbiediging van de rechten van de verdediging, dat het recht om te worden gehoord en het recht op toegang tot het dossier met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid omvat. De begunstigden en de doelstellingen van het recht van toegang van het publiek tot documenten van de instellingen op basis van verordening nr. 1049/2001 verschillen namelijk aanzienlijk van de begunstigden en van het doel van het recht op toegang tot het dossier in het kader van een procedure tot heroverweging van de beperkende maatregelen die zijn toegepast op een persoon tegen wie die maatregelen zijn gericht.

68 Overeenkomstig overweging 1 van verordening nr. 1049/2001 sluit deze verordening aan bij de in artikel 1, tweede alinea, VEU, geuite wens dat besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen. Zoals overweging 2 van die verordening in herinnering brengt, is het recht van het publiek op toegang tot documenten van de instellingen verweven met het democratische karakter van die instellingen (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad, C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 34). Om deze doelstellingen te bereiken heeft iedere burger van de Unie of iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats

of statutaire zetel in een lidstaat krachtens artikel 2, lid 1, van die verordening het recht van toegang tot documenten van de instellingen. Hieruit volgt dat deze verordening tot doel heeft om voor iedereen de toegang tot openbare documenten te waarborgen en niet kan worden beperkt tot de toegang van de verzoeker tot documenten die op hem betrekking hebben (zie in die zin arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, EU:T:2005:143, punt 50). Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van die verordening hoeft de verzoeker namelijk geen enkel belang aan te tonen om toegang te krijgen tot de gevraagde documenten, zodat zijn verzoek op dezelfde wijze moet worden onderzocht als een verzoek van een willekeurig persoon (arresten van 6 juli 2006, Franchet en Byk/Commissie, T-391/03 en T-70/04, EU:T:2006:190, punt 82, en 20 december 2023, OCU/GAR, T-496/18, niet gepubliceerd, EU:T:2023:857, punt 43). Overigens zij eraan herinnerd dat het bijzondere belang dat een verzoeker stelt te hebben bij de toegang tot een document dat hem persoonlijk betreft, niet in aanmerking kan worden genomen in het kader van de toepassing van de dwingende uitzonderingen van artikel 4, lid 1, onder a), van die verordening (arrest van 26 april 2005, Sison/Raad, T-110/03, T-150/03 en T-405/03, EU:T:2005:143, punt 52).

69 Voor zover verzoeker wenst op te komen tegen het feit dat de Raad hem bij het krachtens verordening nr. 1049/2001 vastgestelde besluit van 23 oktober 2023 ten onrechte de toegang tot bepaalde documenten heeft geweigerd, volstaat het derhalve vast te stellen dat verzoeker in zijn vorderingen niet om nietigverklaring van dit besluit verzoekt.

70 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de bepalingen van Unierecht op grond waarvan de beperkende maatregelen tegen verzoeker zijn vastgesteld, te weten besluit 2014/145, zoals gewijzigd, en verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, de belanghebbenden niet het recht verlenen om formeel te worden gehoord. Evenmin blijkt uit artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest dat de formele hoorzitting de enige manier is om op nuttige en doeltreffende wijze te waarborgen dat de betrokkene zijn recht om te worden gehoord kan uitoefenen (zie in die zin arresten van 12 mei 2022, Boshab/Raad, C-242/21 P, niet gepubliceerd, EU:C:2022:375, punt 62, en 9 februari 2023, Boshab/Raad, C-708/21 P, niet gepubliceerd, EU:C:2023:84, punt 54). Hieruit volgt dat verzoeker geen gronden heeft om te stellen dat zijn rechten van verdediging zijn geschonden doordat er geen hoorzitting is georganiseerd.

71 In de derde plaats faalt ook het argument van verzoeker dat de Raad geen rekening heeft gehouden met zijn opmerkingen en niet individueel op zijn verzoeken heeft geantwoord. Naast het feit dat de Raad niet verplicht is om punt voor punt te antwoorden op de ingediende opmerkingen en documenten (zie in die zin arrest van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-256/07, EU:T:2008:461, punt 95), blijkt uit het feit dat hij niet op alle door verzoeker toegezonden opmerkingen en documenten heeft geantwoord, niet dat hij daarmee geen rekening heeft gehouden bij de heroverweging van verzoekers situatie. Daarenboven komt uit de brief van 15 september 2023 van de Raad naar voren dat deze instelling heeft gewezen op de gelijkenis tussen de argumenten die verzoeker had aangevoerd in het verzoek tot heroverweging en in de zaak die heeft geleid tot de arresten van 15 november 2023, OT/Raad (T-193/22, EU:T:2023:716), en 11 september 2024, OT/Raad (T-286/23, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:606), en dat hij heeft verwezen naar de memories en opmerkingen die verzoeker in die zaak had ingediend. Bovendien heeft hij in die brief uitdrukkelijk geantwoord op verzoekers opmerkingen betreffende de vennootschap Alfa-Strakhovanie.

72 In de vierde plaats zij eraan herinnerd dat het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op effectieve rechterlijke bescherming vereist dat de betrokkene kennis kan nemen van de gronden waarop het jegens hem genomen besluit is gebaseerd, hetzij door lezing van het besluit zelf, hetzij door mededeling van die gronden op zijn verzoek, onverminderd de bevoegdheid van de bevoegde rechter om van de betrokken autoriteit te verlangen dat zij deze meedeelt, zodat hij zijn rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden kan verdedigen en met volledige kennis van zaken kan beslissen of hij er baat bij heeft zich tot de bevoegde rechter te wenden, en om deze laatste volledig in staat te stellen de rechtmatigheid van het betrokken besluit te toetsen (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 100).

73 In casu had de Raad verzoeker uiterlijk op 26 oktober 2023 alle elementen meegedeeld waarop hij zich voor de vaststelling van de besluiten van september 2023 had gebaseerd, met inbegrip van dossier WK 10524/2023 REV 1. Vastgesteld moet worden dat verzoeker aldus ongeveer een maand vóór het verstrijken van de beroepstermijn om de rechtmatigheid van die handelingen te betwisten, en meer dan drie weken vóór de daadwerkelijke instelling van dat beroep, over alle relevante elementen beschikte. Hoe dan ook heeft het feit dat vóór de instelling van een beroep geen bewijsdossier is overgelegd op grond waarvan de Raad de toepassing van beperkende maatregelen heeft verlengd, geen invloed op het recht van de betrokkene op effectieve rechterlijke bescherming op voorwaarde dat dit dossier aan de verzoeker wordt meegedeeld zodat hij zich daarover in repliek kan uitspreken (zie in die zin arrest van 12 juni 2024, Shammout/Raad, T-649/22, niet gepubliceerd, EU:T:2024:376, punten 52 en 53). Dientengevolge faalt verzoekers betoog dat de Raad zijn door artikel 47 van het Handvest beheerste recht op effectieve rechterlijke bescherming heeft geschonden door dossier WK 10524/2023 REV 1 ter hand te stellen nadat de besluiten van september 2023 waren vastgesteld, aangezien verzoeker daarover beschikte voordat het beroep werd ingesteld om de wettigheid van die besluiten in de onderhavige gerechtelijke procedure aan te vechten.

74 Uit het voorgaande volgt dat het derde middel, ontleend aan schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een doeltreffende gerechtelijke procedure, moet worden afgewezen voor zover het strekt tot betwisting van de wettigheid van de handelingen van september 2023.

b) Handelingen van maart 2024

75 Verzoeker verwijt de Raad niet te hebben geantwoord op zijn verzoek om heroverweging waarbij hij, na de uitspraak van de arresten van 10 april 2024 Aven/Raad (T-301/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:214), en 10 april 2024, Fridman/Raad (T-304/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:215), had verzocht om zijn naam van de litigieuze lijsten te schrappen.

76 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

77 In dit verband volstaat het op te merken dat verzoekers argument inzake schending van de rechten van de verdediging is gebaseerd op een brief die aan de Raad is gezonden nadat de handelingen van maart 2024 waren vastgesteld, namelijk op 11 april 2024. Volgens vaste rechtspraak moet de wettigheid van een handeling van de Unie evenwel worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de rechtstoestand op de datum waarop de handeling is vastgesteld [zie in die zin arrest van 24 november 2021, Aman Dimashq/Raad, T-259/19, EU:T:2021:821, punt 110 (niet gepubliceerd) en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Het ontbreken van een antwoord van de Raad op deze brief kan dus niet afdoen aan de wettigheid van de handelingen van maart 2024.

78 Dientengevolge heeft verzoeker niet aangetoond dat zijn rechten van verdediging zijn geschonden in de heroverwegingsprocedure die is geëindigd met de vaststelling van de handelingen van maart 2024.

79 Het derde middel, ontleend aan schending van de rechten van de verdediging en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, moet dus in zijn geheel worden afgewezen.

2. Eerste middel: onjuiste beoordeling

80 Verzoeker betoogt dat de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt door zijn naam bij de vaststelling van de handelingen van september 2023 en maart 2024 op de litigieuze lijsten te handhaven.

81 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

a) Voorafgaande overwegingen

82 Vooraf zij eraan herinnerd dat de Raad weliswaar over een zekere beoordelingsbevoegdheid beschikt om per geval te bepalen of is voldaan aan de juridische criteria waarop de betrokken beperkende maatregelen zijn gebaseerd, doch dit neemt niet weg dat de rechterlijke instanties van de Unie de wettigheid van alle Uniehandelingen, in beginsel volledig, moeten toetsen (zie in die zin arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 121).

83 De doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest vereist onder meer dat de Unierechter zich ervan vergewist dat het besluit waarbij beperkende maatregelen zijn vastgesteld of gehandhaafd, dat een individuele strekking heeft voor de betrokken persoon of de betrokken entiteit, berust op een voldoende solide feitelijke grondslag. Dat betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van de gronden waarop dat besluit steunt, worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde gronden inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die gronden, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (zie in die zin arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119, en 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 122).

84 Bij die beoordeling moeten de bewijzen en de informatie niet afzonderlijk, maar in hun context worden onderzocht. De Raad voldoet namelijk aan de op hem rustende bewijslast indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de entiteit waarvan de tegoeden zijn bevroren en het regime of, in het algemeen, de bestreden situaties kan worden vastgesteld (zie arrest van 20 juli 2017, Badica en Kardiam/Raad, T-619/15, EU:T:2017:532, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 124).

85 Het is aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon of entiteit in aanmerking genomen gronden steekhoudend zijn en niet aan laatstbedoelde om het negatief bewijs te leveren dat die gronden geen steek houden. Daartoe is niet vereist dat de Raad voor de Unierechter alle informatie en al het bewijs overlegt dat verband houdt met de gronden die zijn aangevoerd in de handeling waarvan de nietigverklaring wordt

gevraagd. Het is van belang dat de overgelegde informatie of bewijzen de tegen de betrokken persoon of entiteit in aanmerking genomen gronden staven (arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punten 121 en 122, en 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punten 66 en 67; zie ook arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

86 In dat geval is het de taak van de Unierechter om na te gaan of de aangevoerde feiten materieel juist zijn in het licht van die informatie of die bewijzen en om de bewijskracht daarvan te beoordelen aan de hand van de omstandigheden van het geval en in het licht van de eventuele opmerkingen die met name door de betrokken persoon of entiteit zijn ingediend (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 124).

87 Wat meer in het bijzonder de wettigheidstoetsing betreft van de handelingen tot handhaving van de naam van de betrokkene op een lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, zij eraan herinnerd dat deze handelingen conservatoir en, per definitie, voorlopig van aard zijn, en de geldigheid ervan steeds afhankelijk is van de vraag of de feitelijke en juridische omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, blijven voortbestaan en of de handhaving ervan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het doel dat met die handelingen wordt nagestreefd. Hieruit volgt dat het bij de periodieke heroverweging van deze maatregelen aan de Raad is om een geactualiseerde beoordeling van de situatie uit te voeren en een balans op te maken van het effect van dergelijke maatregelen, teneinde te bepalen of zij de door de initiële plaatsing van de namen van de betrokken personen en entiteiten op de litigieuze lijst beoogde doelstellingen hebben kunnen verwezenlijken en of met betrekking tot deze personen en entiteiten nog steeds dezelfde conclusie kan worden getrokken (zie arrest van 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/Raad, T-108/21, EU:T:2022:253, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 26 oktober 2022, Ovsyannikov/Raad, T-714/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:674, punt 67).

88 Hieruit volgt dat het de Raad niet verboden is om zich ter rechtvaardiging van de handhaving van de naam van een persoon op een lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, te baseren op dezelfde bewijzen als die welke de aanvankelijke plaatsing, de hernieuwde plaatsing of de eerdere handhaving van de naam van de op die lijst bedoelde persoon hebben gerechtvaardigd, voor zover, ten eerste, de gronden voor plaatsing ongewijzigd blijven en, ten tweede, de context niet zodanig is gewijzigd dat die bewijzen zouden zijn achterhaald (zie in die zin arrest van 23 september 2020, Kaddour/Raad, T-510/18, EU:T:2020:436, punt 99). De ontwikkeling van de context houdt in dat verband in dat rekening wordt gehouden met, ten eerste, de situatie in het land ten aanzien waarvan het stelsel van beperkende maatregelen is ingevoerd en met de bijzondere situatie van de betrokken persoon (arrest van 26 oktober 2022, Ovsyannikov/Raad, T-714/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:674, punt 78; zie in die zin ook arrest van 23 september 2020, Kaddour/Raad, T-510/18, EU:T:2020:436, punt 101) en, ten tweede, alle relevante omstandigheden en met name het feit dat de doelstellingen van de beperkende maatregelen niet zijn bereikt (arrest van 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/Raad, T-108/21, EU:T:2022:253, punt 56; zie in die zin en naar analogie ook arrest van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punten 82-84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 In het licht van deze beginselen moet worden onderzocht of de Raad, door het vaststellen van de handelingen van september 2023 en vervolgens die van maart 2024, een beoordelingsfout heeft gemaakt door verzoekers naam op de litigieuze lijsten te handhaven.

90 In dit verband komt uit de bewoordingen van de bestreden handelingen naar voren dat verzoekers naam op de litigieuze lijsten is gehandhaafd op basis van het criterium van materiële of financiële steun aan de Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne [artikel 2, lid 1, onder d), van besluit 2014/145, zoals gewijzigd (hierna: „criterium d)”]. Deze naam is ook opgenomen op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g).

91 Het Gerecht acht het passend om allereerst te onderzoeken of de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt door verzoekers naam te handhaven op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g).

b) Handelingen van september 2023

92 Met zijn betoog ter betwisting van de wettigheid van de handelingen van september 2023 voert verzoeker aan dat de door de Raad aangevoerde bewijzen onbetrouwbaar zijn en stelt hij dat zijn naam ten onrechte op de litigieuze lijsten is gehandhaafd op grond van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g).

1) Betrouwbaarheid van de bewijsstukken

93 Verzoeker stelt dat veel van de door de Raad gebruikte bronnen matig van kwaliteit zijn en hij betwist specifiek de betrouwbaarheid van bepaalde bewijsstukken.

94 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

95 In dit verband zij eraan herinnerd dat de activiteit van het Hof van de Unie volgens vaste rechtspraak wordt beheerst door het beginsel van de vrije beoordeling van het bewijsmateriaal en dat het enige criterium voor de beoordeling van de waarde van het overgelegde bewijsmateriaal is gelegen in de geloofwaardigheid ervan. Bij de beoordeling van de bewijskracht van een stuk moet worden gekeken naar de waarschijnlijkheid van de daarin vervatte informatie en met name rekening worden gehouden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt [zie arresten van 31 mei 2018, Kaddour/Raad, T-461/16, EU:T:2018:316, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 95 (niet gepubliceerd) en aldaar aangehaalde rechtspraak].

96 Doordat de autoriteiten van de Unie in derde landen geen onderzoeksbevoegdheden hebben, dient hun beoordeling zich de facto te baseren op voor het publiek toegankelijke informatiebronnen, rapporten, krantenartikelen, rapporten van geheime diensten of andere gelijkaardige informatiebronnen (arresten van 14 maart 2018, Kim e.a./Raad en Commissie, T-533/15 en T-264/16, EU:T:2018:138, punt 107, en 1 juni 2022, Prigozhin/Raad, T-723/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 59).

97 Bovendien moet worden opgemerkt dat het gewapende conflict waarin de Russische Federatie en Oekraïne verwikkeld zijn het in de praktijk bijzonder moeilijk maakt om toegang te krijgen tot bepaalde bronnen, om uitdrukkelijk de primaire bron van bepaalde informatie aan te duiden en om eventuele getuigenissen te verzamelen van mensen die bereid zijn hun identiteit te onthullen.

De daarmee gepaard gaande onderzoeksproblemen kunnen dus een extra belemmering vormen voor het aanvoeren van nauwkeurig bewijs en objectieve informatie (zie in die zin arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 116 en aangehaalde rechtspraak).

98 In casu heeft de Raad zich ter rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g), gebaseerd op de elementen in dossier WK 3073/2022 INIT van 12 maart 2022, in het bijzonder op een artikel getiteld „Why Mueller named a Russian Oligarch in Court", dat op 6 april 2018 is gepubliceerd op de website van The Daily Beast (bewijsstuk nr. 1).

99 De Raad heeft zich ter rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g), ook gebaseerd op een van de elementen van dossier WK 17621/2022 INIT, te weten een op verzoeker betrekking hebbende webpagina van de website „Putin's list", die op 23 november 2022 is geraadpleegd (bewijsstuk nr. 2).

100 Ter ondersteuning van de rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g), heeft de Raad ook rekening gehouden met bepaalde elementen van dossier WK 10524/2023 REV 1 van 10 augustus 2023, te weten:

– een presentatie van AlfaStrakhovanie, gepubliceerd op de website van die vennootschap en geraadpleegd op 25 mei 2023 (bewijsstuk nr. 2);

– een artikel met de titel „AlfaStrakhovanie ruled out the sale of business to third-party buyers", op 4 mei 2023 gepubliceerd op de website van Radio Liberty (bewijsstuk nr. 9);

– een overzicht van het aandeelhouderschap van X5 Retail Group, gepubliceerd op de website van deze vennootschap en geraadpleegd op 1 juni 2023 (bewijsstuk nr. 10);

– een pagina van de website van Rupep over de zakelijke betrekkingen van verzoeker, geraadpleegd op 12 juni 2023 (bewijsstuk nr. 17);

– een artikel met de titel „AlfaStrakhovanie confirmed the change of ownership of the company", op 4 mei 2023 gepubliceerd op de website van Vedomosti (bewijsstuk nr. 19);

– een artikel met de titel „Fridman's Alfa Group to exit all Russian assets", op 5 mei 2023 gepubliceerd op de website van bne IntelliNews (bewijsstuk nr. 20).

101 Ter rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g), heeft de Raad ook rekening gehouden met de volgende elementen van dossier WK 10555/2023 INIT van 14 augustus 2023:

– een brief van de centrale bank van Oekraïne van 5 juni 2023 aan de Europese Commissie over de bezorgdheid van Oekraïne over de pogingen om sancties te ontwijken (bewijsstuk nr. 1);

– een persbericht van de centrale bank van Oekraïne over Sense Bank, gepubliceerd op 20 juli 2023 (bewijsstuk nr. 2).

102 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verzoeker ter terechtzitting zijn betoog over de onbetrouwbaarheid van de informatiebron TAdviser heeft ingetrokken.

103 Wat voorts het betoog betreft waarmee verzoeker, op basis van een door Politico gepubliceerd artikel dat in bijlage bij het verzoekschrift is gevoegd, stelt dat een zeer groot deel van de door de Raad gebruikte bronnen middelmatig van kwaliteit is, moet worden opgemerkt dat dit artikel niet stelselmatig alle elementen van de door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) opgestelde bewijsdossiers ter discussie stelt, maar enkel vraagtekens plaatst bij de betrouwbaarheid van bepaalde informatiebronnen, zoals sociale media, blogs of door kunstmatige intelligentie gegenereerde informatie.

104 Vastgesteld moet worden dat het betrokken artikel niet verwijst naar de bewijsdossiers waarop de Raad zich in de onderhavige zaak beroept en dat verzoeker niet aantoont dat de in de punten 98 tot en met 101 genoemde bewijzen afkomstig zijn uit bronnen waarvan de betrouwbaarheid door dat artikel in twijfel wordt getrokken.

105 Met betrekking tot verzoekers betoog dat in wezen de hem betreffende informatie in bewijsstukken nrs. 19 en 20 van bewijsdossier WK 10524/2023 REV 1 niet betrouwbaar is omdat deze berusten op anonieme bronnen, moet worden opgemerkt dat deze stukken bestaan in artikelen die afkomstig zijn van in economie gespecialiseerde media, namelijk Vedomosti en bne IntelliNews, die zich baseren op feiten die zijn genoemd in een artikel van de BBC, op de gerapporteerde uitlatingen van een lid van de raad van bestuur van ABH Holdings waarin wordt gerept van de noodzaak om activa van deze vennootschap elders onder te brengen en op anonieme bronnen. Het loutere feit dat bepaalde informatie in deze documenten afkomstig is van anonieme journalistieke bronnen maakt ze echter nog niet onbetrouwbaar. Aangezien het gaat om interne bronnen van de ondernemingen die betrokken zijn bij de onderzoeken van deze in de economie gespecialiseerde media, zou het namelijk in strijd kunnen zijn met de bescherming van journalistieke bronnen om van journalisten te eisen dat zij stelselmatig de identiteit van hun bronnen aan het publiek onthullen.

106 Het betoog waarmee verzoeker de betrouwbaarheid betwist van bewijsstuk nr. 1 van bewijsdossier WK 5142/2023 ADD 1 betreffende de bewijzen over het zakenmilieu en de economie van Rusland, te weten een op de website „Proekt” gepubliceerd onderzoek, moet als niet ter zake dienend worden afgewezen, aangezien de Raad zich niet op dat stuk heeft gebaseerd ter rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g).

107 Gelet op het voorgaande heeft verzoeker, gezien de context die de situatie in de Russische Federatie kenmerkt en bij gebreke van onderzoeksbevoegdheden van de Raad in derde landen (zie punten 96 en 97 hierboven), geen elementen aangedragen die de bewijswaarde van de in de punten 98 en 101 hierboven genoemde stukken uit het bewijsdossier ter discussie kunnen stellen.

2) Toepassing op verzoeker van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g)

108 Verzoeker stelt dat de Raad zijn naam ten onrechte op de betwiste lijsten heeft gehandhaafd op basis van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g).

109 In de eerste plaats voert verzoeker aan dat de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt door hem aan te merken als een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium, waartoe Alfa Bank, Alfrastrakhovanie en X5 Retail Group behoren.

110 Om te beginnen meent verzoeker dat het Alfa Group Consortium geen juridische structuur heeft of juridisch gezien bestaat. Vervolgens stelt hij bewijs te hebben aangedragen voor de overdracht van zijn deelnemingen in, ten eerste, ABH Holdings, die Alfa Bank Rusland, Alfa Bank Ukraine en AlfaStrakhovanie bezit, en, ten tweede, CTF Holdings, die A1, X5 Retail Group en IDS Borjomi bezit. Volgens hem kan de Raad niet volhouden dat hij deze deelnemingen niet aan [*vertrouwelijk*] [1] heeft overgedragen.

111 Bovendien betoogt verzoeker dat door een uittreksel uit het register van de uiteindelijk begunstigden van CTF Holdings geldig is aangetoond dat zijn deelnemingen in deze vennootschap zijn overgedragen.

112 Overigens verwijt verzoeker de Raad geen bewijswaarde te hebben gehecht aan de stukken die ter staving van de aandelenverkoop zijn overgelegd, doordat deze instelling een feit heeft ingeroepen dat niet is gestaafd, namelijk dat met de koper van zijn aandelen, te weten [*vertrouwelijk*], een tegenbrief zou zijn ondertekend. Hij meent derhalve dat de Raad van hem een negatief bewijs verlangt om aan te tonen dat de betrokken aandelen zijn overgedragen.

113 Daarenboven betwist verzoeker het betoog van de Raad dat hij AlfaStrakhovanie controleert, omdat de informatie waarover de Raad beschikt hypothetisch is.

114 In de tweede plaats stelt verzoeker in wezen dat hij de enige zakenman is wiens naam op de betwiste lijsten is geplaatst zonder dat rekening is gehouden met vroegere of huidige bestuursfuncties. In dit verband meent hij dat de Raad rekening had moeten houden met het feit dat hij in de tien jaar voordat zijn naam voor het eerst op die lijsten werd opgenomen geen bestuursfunctie heeft uitgeoefend.

115 In de derde plaats benadrukt verzoeker dat hij geen economische activiteit uitoefent in een of meer sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, en meent daarom dat hij niet kan worden beschouwd als een vooraanstaand zakenman in Rusland. Volgens hem blijkt uit de rechtspraak inzake de belasting over de toegevoegde waarde (btw) en uit de recente rechtspraak inzake beperkende maatregelen die zijn vastgesteld in de context van de invasie van Oekraïne, dat de Raad niet op basis van het enkele bezit van aandelen mag aannemen dat hij een activiteit uitoefent in een economische sector.

116 In de vierde plaats betoogt verzoeker dat het in artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145, zoals gewijzigd, neergelegde vermoeden van onderlinge afhankelijkheid tussen vooraanstaande zakenlieden en de Russische regering niet op hem van toepassing is. Hij is van mening dat hij niet wordt genoemd in de stukken van de dossiers WK 5142/2023 INIT en WK 5142/2023 ADD 1, die gegevens over het zakenmilieu en de economie van Rusland bevatten, en dat bepaalde stukken betreffende de ondernemingen van het Alfa Group Consortium aantonen dat Alfa Bank niet behoort tot de nauwe kring van dominante marktdeelnemers die dicht bij Putin staan. Hij meent dat noch hijzelf noch de vennootschappen van het genoemde consortium of zijn partners tot een van de categorieën van onderling afhankelijke zakenlieden behoren, vrienden zijn van Putin die banden hebben met de KGB of met het netwerk van Putin in Sint-Petersburg (Rusland), actief zijn in sectoren die door de staat worden gecontroleerd en profiteren van overheidsopdrachten of belastingvoordelen of een speciale behandeling genieten. Volgens hem heeft ook geen van de ondernemingen van dit consortium een minister van de Russische regering of een persoonlijke trustee in haar raad van bestuur.

[1] Weggelaten vertrouwelijke gegevens.

117 In de vijfde plaats heeft verzoeker ter terechtzitting betoogd dat Rosvodokanal geen aanzienlijke bron van inkomsten aan de regering van de Russische Federatie leverde, omdat deze onderneming slechts 25 tot 30 % vertegenwoordigde van de particuliere sector van de watervoorziening en -zuivering in Rusland, die slechts 10 % van het totaal van deze sector vertegenwoordigt.

118 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

119 Wat de algemene context van de situatie in Oekraïne betreft, moet worden opgemerkt dat deze situatie op de datum van vaststelling van de handelingen van september 2023 nog steeds ernstig was. Deze maatregelen waren ook nog steeds gerechtvaardigd in het licht van het nagestreefde doel, te weten het uitoefenen van een zo groot mogelijke druk op de Russische autoriteiten zodat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd, en aan de militaire agressie tegen dat land, en het laten betalen door de Russische Federatie van een hogere prijs voor haar acties die erop gericht zijn de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen.

120 Voordat criterium g) werd gewijzigd, had dit uitsluitend betrekking op „vooraanstaande zakenlieden [...] die actief zijn in economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de regering van de Russische Federatie [vormden]”. De wijziging die bij besluit 2023/1094 aan dit criterium is aangebracht, heeft tot gevolg gehad dat de draagwijdte van dit criterium is uitgebreid tot „vooraanstaande zakenlieden die actief zijn in Rusland” [eerste deel van het gewijzigde criterium g),] en tot „zakenlieden die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie” [derde deel van het gewijzigde criterium g)].

121 Wat in de eerste plaats het eerste deel van het gewijzigde criterium g) betreft, moet worden opgemerkt dat het begrip „vooraanstaande zakenlieden” doelt op het belang van zakenlieden in het licht van, naargelang het geval, hun beroepsstatus, het belang van hun economische activiteiten, de omvang van hun kapitaalbezittingen of hun functies binnen een of meer ondernemingen waarin zij die activiteiten uitoefenen (zie in die zin arrest OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 143).

122 Uit het eerste deel van het gewijzigde criterium g) blijkt dat de wijziging van het oorspronkelijke criterium g) enkel tot doel had de werkingssfeer van de beperkende maatregelen uit te breiden tot alle vooraanstaande zakenlieden die in Rusland actief zijn, met inbegrip van die welke niet betrokken zijn bij een economische sector die een aanzienlijke bron van inkomsten vormt voor de regering van de Russische Federatie.

123 De redenen die de uitbreiding van het criterium van artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145, zoals gewijzigd bij besluit 2022/329, rechtvaardigen, zijn uiteengezet in overweging 4 van besluit 2023/1094. Deze overweging beschrijft de werking van de Russische economie, die wordt gekenmerkt door het bestaan van een band van onderlinge afhankelijkheid tussen vooraanstaande zakenlieden die in Rusland actief zijn en de regering van de Russische Federatie. Door zich op deze zakenlieden te richten, heeft de Raad dus getracht gebruik te maken van de invloed die deze categorie personen op het Russische regime kan uitoefenen, door hen ertoe aan te zetten druk uit te oefenen op die regering om haar beleid ten aanzien van Oekraïne te wijzigen.

124 Met het oog op de toepassing van het eerste deel van het gewijzigde criterium g) op de individuele situatie van elke persoon wiens naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, moet de Raad aantonen dat, ten eerste, een natuurlijke persoon kan worden aangemerkt als een van de „vooraanstaande zakenlieden" in de zin van punt 121 hierboven en, ten tweede, die natuurlijke persoon een activiteit uitoefent in Rusland. In dit verband moet worden benadrukt dat de enkele omstandigheid dat iemand behoort tot de categorie vooraanstaande zakenlieden die in Rusland actief zijn, volstaat als grond om de nodige beperkende maatregelen op basis van dat onderdeel te kunnen vaststellen, zonder dat hoeft te worden aangetoond dat er een verband bestaat tussen de hoedanigheid van vooraanstaand zakenman of -vrouw en het Russische regime, en evenmin tussen die van vooraanstaande zakenman of -vrouw en de steun aan of het genot van steun aan dat regime (zie naar analogie arrest van 9 juli 2020, Haswani/Raad, C-241/19 P, EU:C:2020:545, punt 66, en beschikking van 6 september 2022, Haikal/Raad, C-113/21 P, niet gepubliceerd, EU:C:2022:640, punt 41).

125 In casu blijkt, wat de persoonlijke situatie van verzoeker betreft, uit de motivering van de plaatsing op de lijst dat hij als een van de grootste aandeelhouders van het Alfa Group Consortium wordt beschouwd.

126 Volgens de informatie die met name in bewijsstuk nr. 1 van dossier WK 3073/2022 INIT staat, is verzoeker medeoprichter van het Alfa Group Consortium, een grote Russische industriële en financiële groep in de privésector met belangen in verschillende economische sectoren.

127 Ook moet worden opgemerkt dat in een presentatie van het Alfa Group Consortium door Alfa Bank Ukraine van juni 2019, die als bijlage B.2 bij het verweerschrift is gevoegd, de vennootschappen van dat consortium worden genoemd, waaronder ABH Holdings, AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group en A1, hetgeen de informatie in bewijsstuk nr. 2 in dossier WK 17621/2022 INIT bevestigt (arrest van 11 september 2024 in zaak T-286/23, OT/Raad, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:606, punt 94). Deze informatie wordt ook bevestigd door bewijsstuk nr. 2 in dossier WK 10524/2023 REV 1, waarin staat dat het consortium op 26 mei 2023 bestond uit onder andere Alfa Bank, AlfaStrakhovanie, Rosvodokanal, X5 Retail Group en A1.

128 Bovendien staat tussen partijen vast en blijkt uit de bewijsstukken nrs. 9 en 19 in dossier WK 10524/2023 REV 1 dat ABH Holdings, gevestigd in Luxemburg, indirect houder is van ten eerste Alfa Bank Russia, met name via ABH Financial, gevestigd in Cyprus, en AB Holding, gevestigd in Rusland, en van ten tweede AlfaStrakhovanie, met name via AlfaStrakhovanie Holdings, gevestigd in Cyprus, en Yuns-Holdings, gevestigd in Rusland. Er zij op gewezen dat verzoeker, zoals met name blijkt uit bewijsstuk nr. 17 in dossier WK 10524/2023 REV 1, niet betwist dat hij 16,3239 % van ABH Holdings in handen heeft gehad.

129 Ook blijkt uit bewijsstuk nr. 10 van dossier WK 10524/2023 REV 1 dat X 5 Retail Group voor 47,86 % in handen is van CTF Holdings, gevestigd in Luxemburg, hetgeen verzoeker niet betwist. Ook waren partijen het er ter terechtzitting over eens dat CTF Holdings ook indirect A1 in handen had, middels in Cyprus en Rusland gevestigde vennootschappen. Uit het dossier blijkt namelijk dat CTF Holdings indirect eigenaar is van A1 via de in Luxemburg gevestigde A1 Investment Holding, het in Cyprus gevestigde A1 Capital, en de in Rusland gevestigde Management Company Group A1. Er moet op worden gewezen dat de verzoeker niet betwist dat hij een van de oprichters van CTF Holdings is, zoals blijkt uit bewijsstuk nr. 2 van bewijsdossier WK 17621/2022 INIT. Hij betwist evenmin dat hij deelnemingen in die in Luxemburg gevestigde holding heeft gehad. Ter terechtzitting heeft verzoeker de bewering van de Raad betwist dat hij via

Intertrust Trustees 11 % van de aandelen in die vennootschap in handen heeft gehad, maar heeft hij wel erkend, zoals blijkt uit bijlage C12 bij de repliek, dat hij ongeveer [*vertrouwelijk*]% van het kapitaal van CTF Holdings in handen heeft gehad.

130 De Raad meent dus dat verzoeker vanwege zijn deelnemingen in ABH Holdings en CTF Holdings een van de grootste aandeelhouders in het Alfa Group Consortium was.

131 Verzoeker verwijt de Raad ten eerste geen rekening te hebben gehouden met het feit dat hij zijn deelnemingen in ABH Holdings en CTF Holdings in maart 2022 heeft verkocht en ten tweede de bewijslast te hebben omgekeerd door te vragen om aanvullend bewijsmateriaal over te leggen waaruit blijkt dat hij afstand heeft gedaan van alle kapitaaldeelnemingen in het Alfa Group Consortium.

132 Zo moet ten eerste worden nagegaan of de Raad de bewijslast ten onrechte heeft omgekeerd door te eisen dat verzoeker bewijs overlegt om aan te tonen dat hij zijn kapitaalbezittingen heeft overgedragen en ten tweede of de Raad, gelet op de door verzoeker overgelegde elementen, een beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat hij nog steeds een van de grootste aandeelhouders van het Alfa Group Consortium was.

133 Wat betreft verzoekers argument inzake de omkering van de bewijslast, is het inderdaad aan de Raad om, zoals in punt 85 hierboven in herinnering is gebracht, aan te tonen dat de gronden die in aanmerking zijn genomen tegen de persoon of entiteit waarvan de naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, gefundeerd zijn. Wanneer een persoon op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, zoals verzoeker, stelt dat zijn persoonlijke situatie is gewijzigd ten opzichte van de door de Raad vastgestelde feiten, is het evenwel aan hem om de bewijzen aan te dragen waaruit blijkt dat een dergelijke wijziging daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en dat de Raad die elementen dus onjuist heeft beoordeeld.

134 Zoals blijkt uit de punten 126 tot en met 130 hierboven, beschikte de Raad in de onderhavige zaak over een reeks aanwijzingen die aantoonden dat verzoeker, vanwege zijn kapitaalbezittingen in verschillende vennootschappen van het Alfa Group Consortium, met name via ABH Holdings en CTF Holdings, een van de grootste aandeelhouders van dit consortium was. Bijgevolg is het aan verzoeker om aan te tonen dat hij zijn deelnemingen in die vennootschappen daadwerkelijk heeft verkocht en daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn prerogatieven als aandeelhouder van die vennootschappen en van de daarmee verbonden entiteiten. Een dergelijk vereiste vormt geen omkering van de bewijslast aangezien het verzoeker is die aanvoert en dus moet bewijzen dat zijn persoonlijke situatie is gewijzigd door de overdracht van zijn deelnemingen in de ondernemingen van het Alfa Group consortium (zie naar analogie, arresten van 11 september 2019, HX/Raad, C-540/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:707, punt 50, en 27 juni 2024, Servier e.a./Commissie, C-201/19 P, EU:C:2024:552, punt 124). Aangezien de bewijzen betreffende de procedures, de wijzen en de voorwaarden voor de overdracht van deelnemingen in vennootschappen documenten zijn waartoe noch de Raad noch de lidstaten toegang hebben, is verzoeker dus het best in staat om dergelijke bewijzen aan te dragen om de wijziging van zijn persoonlijke situatie te staven (zie naar analogie arrest van 11 september 2024, Timchenko en Timchenko/Raad, T-644/22, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:621, punt 64).

135 Volgens verzoeker zijn in casu zijn deelnemingen van ongeveer 16 % in ABH Holdings en ongeveer [vertrouwelijk]% in CTF Holdings op 14 maart 2022, de dag vóór zijn naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, aan de vermeende verkrijger overgedragen. Bovendien heeft, zoals verzoeker betoogt, de vermeende verkrijger van die deelnemingen op hetzelfde tijdstip ook

ongeveer [*vertrouwelijk*]% van de aandelen in ABH Holdings en ongeveer [*vertrouwelijk*]% van de aandelen van CTF Holdings van een andere aandeelhouder verworven. Een en dezelfde cessionaris, [*vertrouwelijk*], heeft dus tegelijkertijd niet alleen ongeveer 36 % van de aandelen in ABH Holdings, maar ook ongeveer 54 % van de aandelen in CTF Holdings verworven. Gelet op de activa in handen van ABH Holdings, te weten Alfa Bank Russia en AlfaStrakhovanie, en in die van CTF Holdings, te weten het distributiebedrijf X 5 Retail Group en de Russische investeringsmaatschappij A1, heeft verzoeker ter terechtzitting bevestigd dat de vermeende vervreemdingen betrekking hadden op aanzienlijke financiële bedragen.

136 In de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaak en gelet op het feit dat verzoeker zich met name beroept op een wijziging van zijn persoonlijke situatie die zich zou hebben voorgedaan op de dag voordat zijn naam op de litigieuze lijsten werd geplaatst, was het dus aan hem om bewijzen aan te dragen waarmee kon worden aangetoond dat – vóór die plaatsing – de eigendom van zijn deelnemingen door de gestelde overdrachten daadwerkelijk was overgedragen aan een identificeerbare en van de cedent onafhankelijke cessionaris. Bijgevolg moet aan de hand van het bewijs van de overdracht van verzoekers deelnemingen in ABH Holdings en CTF Holdings aan de vermeende cessionaris kunnen worden vastgesteld dat de overdracht in overeenstemming is met de bepalingen van het Unierecht inzake beperkende maatregelen, hetgeen in casu impliceerde dat moest worden vastgesteld dat de feitelijke overdracht van de deelnemingen, in overeenstemming met het nationale recht en de toepasselijke wettelijke bepalingen, had plaatsgevonden voordat de op verzoeker gerichte maatregelen tot bevriezing van de tegoeden in werking waren getreden. In het onderhavige geval moest het bewijs van de feitelijke overdrachten van de deelnemingen in deze twee holdings met name betrekking hebben op de akten betreffende de overdrachten van deze deelnemingen, de relevante bepalingen van het toepasselijke nationale recht en de statutaire bepalingen van de betreffende holdings.

137 Om aan te tonen dat hij daadwerkelijk afstand had gedaan van zijn prerogatieven als aandeelhouder, moest verzoeker bovendien bewijzen overleggen onder welke voorwaarden, op welke wijzen en tegen welke tegenprestatie de beweerde overdrachten hadden plaatsgevonden, meer bepaald tegen welke prijs de genoemde deelnemingen waren verkocht. Anders dan verzoeker ter terechtzitting heeft betoogd, zijn dergelijke bewijzen van de verkoopprijs noodzakelijk om te beoordelen of de gestelde verkoop van zijn deelnemingen inhoudt dat hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn aandeelhoudersrechten in ABH Holdings en CTF Holdings. In het geval een cedent zijn deelnemingen overdraagt voor een prijs die kennelijk lager is dan de waarde van de activa die worden overgedragen, dan kan deze overdracht namelijk niet worden geacht te hebben plaatsgevonden ten gunste van een onafhankelijke derde (zie in die zin arrest van 20 september 2023, Mordashov/Raad, T-248/22, niet gepubliceerd, EU:T:2023:573, punt 101), aangezien een dergelijke prijs, in dergelijke omstandigheden, een gunst vormt voor de cessionaris en de cedent daardoor via de cessionaris invloed zou kunnen blijven uitoefenen op de zaken van de vennootschap waarvan de deelnemingen zijn overgedragen, hetgeen de geloofwaardigheid van een dergelijke overdracht ter discussie zou kunnen stellen (zie in die zin arrest van 5 maart 2025, Ponomarenko/Raad, T-249/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2025:202, punt 130). In casu moesten de overgelegde bewijzen dus ook aanwijzingen bevatten over de prijs waartegen de deelnemingen zijn verkocht en over de betalingsvoorwaarden.

138 Het is van belang te benadrukken dat, in de omstandigheden van de onderhavige zaak, de overlegging van de in de punten 136 en 137 hierboven vermelde bewijzen geen onredelijke last kan vormen of een ongerechtvaardigde openbaarmaking van vertrouwelijke gegevens met zich kan brengen. Verzoeker is immers het best in staat om het bewijs te leveren dat zijn

deelnemingen in ABH Holdings en CTF Holdings daadwerkelijk zijn overgedragen en dat hij daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn rechten als aandeelhouder van deze vennootschappen en van de daarmee verbonden entiteiten (zie punt 134 hierboven).

139 In omstandigheden als die van de onderhavige zaak, waarin veel overdrachten van deelnemingen beweerdelijk hebben plaatsgevonden op de dag voordat de maatregelen tot bevriezing van tegoeden jegens verzoeker in werking traden (zie punt 135 hierboven) en juridische constructies zijn gebruikt waarbij in meerdere staten gevestigde vennootschappen zijn betrokken (zie punten 128 en 129 hierboven), zouden de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen in gevaar kunnen komen indien de gestelde overdrachten van deelnemingen in vennootschappen in aanmerking zouden worden genomen zonder bewijs dat zou kunnen aantonen dat zij daadwerkelijk hadden plaatsgevonden.

140 Wat het in het kader van het onderhavige beroep overgelegde bewijs betreft, moet worden onderzocht of dit volstaat om aan te tonen dat verzoeker zijn deelnemingen in ABH Holdings en CTF Holdings daadwerkelijk heeft overgedragen en daadwerkelijk afstand heeft gedaan van zijn prerogatieven als aandeelhouder van die vennootschappen en de daarmee verbonden entiteiten, en dat de Raad bijgevolg een beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat hij nog steeds een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium was.

141 In de eerste plaats stelt verzoeker met betrekking tot de gestelde overdracht van de deelnemingen in CTF Holdings aan [*vertrouwelijk*] dat deze overdracht heeft plaatsgevonden op de dag voordat zijn naam op de litigieuze lijsten werd geplaatst, te weten 14 maart 2022.

142 Zoals blijkt uit punt 136 hierboven, is het evenwel de taak van verzoeker om met name het bewijs te leveren dat de betrokken overdracht is verricht in overeenstemming met de Unierechtelijke bepalingen inzake beperkende maatregelen.

143 Overeenkomstig artikel 2 van besluit 2022/429 en artikel 2 van uitvoeringsverordening 2022/427 zijn de beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker in werking getreden op de datum van bekendmaking van deze besluiten in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, te weten 15 maart 2022, dat wil zeggen de dag na de gestelde overdracht van verzoekers deelnemingen in CTF Holdings.

144 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 2, lid 1, van verordening nr. 269/2014 met name bepaalt dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de op de litigieuze lijsten geplaatste natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen, worden bevroren. Volgens artikel 1, onder f), van deze verordening wordt onder „bevriezing van tegoeden” verstaan de „voorkoming van mutatie, overmaking, wijziging, gebruik of inzet van of omgang met tegoeden, op welke wijze ook, met als gevolg wijziging van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming of andere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde tegoeden, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk wordt gemaakt”. Volgens artikel 1, onder g), van die verordening wordt het begrip „tegoeden” gedefinieerd als financiële activa en economische voordelen enigerlei aard, met inbegrip van met name, zoals blijkt uit punt iii) van deze bepaling, in het openbaar en onderhands verhandelde waardepapieren en schuldbewijzen, met inbegrip van aandelen, certificaten van waardepapieren, obligaties, promesses, warrants, schuldbekentenissen en derivatencontracten.

145 Zo werden in casu met ingang van 15 maart 2022 alle tegoeden bevroren die verzoeker op het grondgebied van de Unie bezat, aanhield of controleerde, met inbegrip van de deelnemingen die hij had in vennootschappen in de Unie, die niet langer het voorwerp konden zijn van enige mutatie, overmaking, wijziging, gebruik of toegang met als gevolg een verandering van de eigendom of het bezit ervan, of enige andere wijziging die het gebruik ervan mogelijk zou hebben gemaakt. Dientengevolge bestond de enige mogelijkheid om de genoemde deelnemingen van verzoeker vrij te geven in ofwel de schrapping van zijn naam van de betwiste lijsten, ofwel de toekenning door de bevoegde autoriteiten van een van de afwijkingen als bedoeld in verordening nr. 269/2014.

146 Om de verkoop van zijn deelnemingen in CTF Holdings aan te tonen, heeft verzoeker drie documenten overgelegd.

147 Wat om te beginnen het document betreft dat wordt gepresenteerd als een uittreksel uit het aandeelhoudersregister van CTF Holdings (bijlage A.27 bij het verzoekschrift), vermeldt verzoeker het aantal aandelen dat op 16 mei 2023 in absolute waarde werd gehouden door elk van de twee in dat document vermelde, op Cyprus gevestigde vennootschappen, zonder enige andere aanwijzing. Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de bewijskracht van dit document, volstaat het vast te stellen dat daarmee niet kan worden aangetoond dat de overdracht van verzoekers deelnemingen in CTF Holdings heeft plaatsgevonden vóór 15 maart 2022.

148 Vervolgens legt verzoeker een eigendomsverklaring over van een in Liechtenstein gevestigde vennootschap, die volgens hem bevestigt dat hij hiervan op 18 januari 2022 de uiteindelijk begunstigde en de aandeelhouder was (bijlage C.10 bij de repliek). Zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de bewijskracht van dit document, volstaat het echter op te merken dat deze verklaring niet relevant is om aan te tonen dat de eigendom van zijn deelnemingen in CTF Holdings vóór 15 maart 2022 is overgedragen. In die verklaring, die is gedateerd op 18 januari 2022, wordt namelijk enkel aangegeven dat verzoeker de uiteindelijk begunstigde was van deze, in Liechtenstein gevestigde, vennootschap vóór de gestelde verandering in de eigendom in die vennootschap.

149 Ten slotte legt verzoeker een uittreksel over uit het register van de uiteindelijk begunstigden van CTF Holdings, dat is opgesteld door het Luxembourg Business Register (bijlage C.11 bij de repliek) en waarin inderdaad staat dat alle aandelen in het kapitaal van deze vennootschap indirect in handen waren van [*vertrouwelijk*] en [*vertrouwelijk*].

150 Evenwel moet worden opgemerkt dat het betrokken uittreksel geen enkele aanwijzing bevat over de datum waarop verzoekers deelnemingen in CTF Holdings aan [*vertrouwelijk*] zijn overgedragen, noch over de voorwaarden van die overdracht. Op basis van de daarin opgenomen informatie over de uiteindelijk begunstigden kan dan ook niet worden vastgesteld dat verzoeker de eigendom van die deelnemingen daadwerkelijk heeft overgedragen voordat de beperkende maatregelen die op 15 maart 2022 jegens hem zijn vastgesteld in werking zijn getreden.

151 In antwoord op vragen van het Gerecht ter terechtzitting over het feit dat in het betrokken uittreksel niet stond op welke datum zijn deelnemingen in CTF Holdings daadwerkelijk waren overgedragen en dat in dat uittreksel was vermeld dat informatie was gewijzigd op 25 april 2023, dat wil zeggen meer dan een jaar nadat zijn tegoeden op 15 maart 2022 waren bevroren, heeft verzoeker betoogd dat dit uittreksel aantoonde dat die deelnemingen vóór die datum waren overgedragen omdat de beheerder van het register de opgegeven informatie had geverifieerd. Aangezien verzoeker deze stelling niet heeft onderbouwd door met name op basis van de op dat

register toepasselijke nationale regelgeving aan te tonen dat die beheerder verplicht was om de bij hem ingediende verklaringen systematisch te verifiëren, moet worden geoordeeld dat het betrokken uittreksel niet kan bewijzen dat deze deelnemingen vóór die laatste datum daadwerkelijk waren overgedragen.

152 Derhalve moet worden vastgesteld dat op basis van de door verzoeker overgelegde elementen niet kan worden aangetoond dat hij zijn deelnemingen in CTF Holdings daadwerkelijk heeft overgedragen voordat, op 15 maart 2022, de jegens hem vastgestelde beperkende maatregelen in werking zijn getreden.

153 Daarenboven moet worden opgemerkt dat, aangezien de datum van de gestelde overdracht in de buurt ligt van de datum waarop verzoekers naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, het overleggen van een verkoopovereenkomst van vóór 15 maart 2022 op zich niet kan volstaan om aan te tonen dat de eigendom van verzoekers deelnemingen in CTF Holdings daadwerkelijk is overgedragen voordat de maatregelen tot bevriezing van zijn tegoeden in werking zijn getreden. Ten eerste moet, om de eigendomsoverdracht als effectief en in overeenstemming met het recht van de Unie te kunnen beschouwen, worden aangetoond dat deze overdracht heeft plaatsgevonden voordat de genoemde maatregelen in overeenstemming met de toepasselijke regels van nationaal recht en wettelijke bepalingen in werking zijn getreden. Ten tweede moet verzoeker, aangezien hij ter terechtzitting heeft erkend dat de prijs van de genoemde deelnemingen nog steeds niet aan hem was betaald, tevens aantonen dat de contractuele bepalingen betreffende de overdracht geen ontbindende voorwaarde bevatten in geval de verkoopprijs niet werd betaald of met uitstel werd betaald.

154 Overigens zij eraan herinnerd dat alle deelnemingen van verzoeker in in de Unie gevestigde vennootschappen vanaf 15 maart 2022 waren bevroren, zodat vanaf die datum voor elke mutatie, overdracht of wijziging van zijn deelnemingen in in Luxemburg gevestigde vennootschappen een vergunning had moeten worden afgegeven door de bevoegde autoriteiten (zie punten 143-145 hierboven). Evenwel moet worden vastgesteld dat verzoeker niet aanvoert dat hem door de bevoegde autoriteiten enige ontheffing is verleend met het oog op de vrijgave van zijn deelnemingen nadat jegens hem beperkende maatregelen waren vastgesteld.

155 Hieruit volgt dat de Raad, bij gebreke van bewijs dat de gestelde verkoop van verzoekers deelnemingen in CTF Holdings in overeenstemming was met het bepaalde in het Unierecht inzake beperkende maatregelen, en van bewijs dat er daadwerkelijk en zonder ontbindende contractuele bepalingen een overdracht heeft plaatsgevonden, geen beoordelingsfout heeft gemaakt door te overwegen dat verzoeker ten tijde van de vaststelling van de handelingen van september 2023 aandeelhouder van die vennootschap was.

156 In de tweede plaats stelt verzoeker dat de gestelde overdracht van zijn deelnemingen in ABH Holdings heeft plaatsgevonden op de dag voordat zijn naam op de litigieuze lijsten werd geplaatst, te weten 14 maart 2022.

157 Uit de bewijsstukken nrs. 9, 19 en 20 van dossier WK 10524/2023 REV 1 – persartikelen over een overdracht van Russische activa van ABH Holdings aan Rusland waarbij verzoeker betrokken zou zijn – komt inderdaad naar voren dat verzoeker zijn deelnemingen in die vennootschap in maart 2022 heeft overgedragen aan [*vertrouwelijk*]. Deze artikelen bevatten echter geen enkele aanwijzing over de precieze datum waarop de eigendom van verzoekers aandelen daadwerkelijk is overgegaan op [*vertrouwelijk*], en meer bepaald geen enkele aanwijzing over de vraag of die overdracht was afgerond voordat de beperkende maatregelen jegens verzoeker waren vastgesteld.

158 Wat betreft de bewijzen die afkomstig zijn van de nationale bank van Oekraïne, komt uit bewijsstuk nr. 1 van dossier WK 17621/2022 INIT en bewijsstuk nr. 2 van dossier WK 10555/2023 INIT, te weten perscommuniqués die deze instelling op respectievelijk 28 oktober 2022 en 20 juli 2023 heeft bekendgemaakt, inderdaad naar voren dat [*vertrouwelijk*] [2], na de vermeende overdracht van de deelnemingen in ABH Holdings van verzoeker en een andere aandeelhouder, een gekwalificeerd belang van 40,9614 % bezat in Sense Bank (voorheen Alfa Bank Ukraine, die in handen was van ABH Holdings). In deze perscommuniqués van de nationale bank wordt echter ook benadrukt dat de verwerving van deze deelnemingen zonder haar voorafgaande toestemming had plaatsgevonden. Bovendien blijkt uit een brief van deze nationale bank van 5 juni 2023 aan de Commissie (bewijsstuk nr. 1 van dossier WK 10555/2023 INIT), dat het akkoord op grond waarvan [*vertrouwelijk]* een aanzienlijke deelneming kon verwerven, overeenkomstig het Oekraïense recht als nietig moest worden beschouwd.

159 Wat betreft het besluit van de nationale bank van Oekraïne van 15 april 2022, in bijlage bij de repliek (bijlage C.2 bij de repliek), moet worden opgemerkt dat die bank in punt 1 van het dispositief van dat besluit vaststelt dat de verwerving door [*vertrouwelijk]* van een aanzienlijke deelneming in Sense Bank heeft plaatsgevonden in schending van het Oekraïense recht dat, in beginsel, eenieder die voornemens is om een aanzienlijke deelneming in een Oekraïense financiële instelling te verwerven, verplicht om die nationale bank hiervan vooraf te informeren en de voorafgaande vergunning van die bank af te wachten. Daarenboven wordt noch in het dispositief, noch in de motivering van dat besluit expliciet vastgesteld dat [*vertrouwelijk*] de eigendom van de deelnemingen van verzoeker in ABH Holdings op 14 maart 2022 had verworven. Met betrekking tot de activa van laatstgenoemde vennootschap die zich in Oekraïne bevonden, heeft de nationale bank dus alleen vastgesteld dat de overdracht heeft plaatsgevonden in strijd met de Oekraïense bankwetgeving.

160 Hieruit volgt dat het besluit van de nationale bank van Oekraïne van 15 april 2022 niet kan aantonen dat de eigendom van verzoekers aandelen in ABH Holdings vóór 15 maart 2022 aan [*vertrouwelijk]* was overgedragen.

161 Opgemerkt zij dat de andere door verzoeker overgelegde bewijzen evenmin kunnen aantonen dat de eigendom van zijn deelnemingen in ABH Holdings daadwerkelijk voor 15 maart 2022 aan [*vertrouwelijk*] was overgedragen.

162 Wat betreft de door de accountants van ABH Holdings opgestelde verklaring (bijlage A.30 bij het verzoekschrift) en de door het advocatenkantoor van die vennootschap opgestelde verklaring (bijlage A.25 bij het verzoekschrift), zij erop gewezen dat geen van die verklaringen ondubbelzinnig concludeert dat de eigendomsoverdracht van de deelnemingen van verzoeker in die vennootschap daadwerkelijk vóór die datum had plaatsgevonden. In de eerste van deze verklaringen wordt aangegeven dat „verzoeker in maart 2022 al zijn aandelen heeft verkocht en geen aandeelhouder meer was van [de betrokken vennootschap]”, zonder uitdrukkelijk de precieze datum van de daadwerkelijke overdracht van de aandelen te vermelden. Voorts wordt in de tweede van deze verklaringen enkel geconstateerd dat aandeelhouders vrij kunnen stemmen. In die verklaring staat inderdaad een lijst documenten, waaronder met name de schikkingsdocumenten betreffende de verkoop van verzoekers belangen in die vennootschap aan [*vertrouwelijk*] op 14 maart 2022, de statuten van de betrokken vennootschap, een overeenkomst tussen aandeelhouders, informatie over de contractuele verhoudingen tussen een dergelijke vennootschap en de aangewezen personen, en nog een voorovereenkomst van 25 april 2022

[2] Weggelaten vertrouwelijke gegevens.

tussen dezelfde vennootschap en [*vertrouwelijk*]. Daar deze documenten niet bij de verklaring zijn gevoegd en niet zijn overgelegd, kan echter niet worden vastgesteld of de eigendomsoverdracht van de genoemde deelnemingen daadwerkelijk vóór 15 maart 2022 had plaatsgevonden.

163 Wat betreft de op 6 april 2022 door de directeur van ABH Holdings opgestelde verklaring (bijlage A.30 bij het verzoekschrift) dat verzoeker geen eigendomsbelangen meer had sinds de verkoop van zijn deelnemingen in die vennootschap aan een derde die beweerdelijk op 14 maart 2022 had plaatsgevonden, moet overeenkomstig de in punt 95 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak worden opgemerkt dat de bewijswaarde van die verklaring, die uitgaat van de directeur van die vennootschap waarvan verzoeker aandeelhouder was, moet worden gerelativeerd (arrest van 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 153). Bij gebreke van andere bewijzen ter onderbouwing van een dergelijke stelling, kan deze verklaring op zich dus niet aantonen dat de eigendomsoverdracht van die deelnemingen vanaf 14 maart 2022 effectief was.

164 Wat betreft het door het Luxembourg Business Register opgestelde uittreksel uit het register van uiteindelijk begunstigden van ABH Holdings, moet – ongeacht de betrouwbaarheid van dit document, dat geen handtekening van de beheerder bevat – worden opgemerkt dat hierop 22 maart 2022 als datum van de laatste wijziging is vermeld, dat wil zeggen een week nadat de maatregelen tot bevriezing van de tegoeden van verzoeker in werking waren getreden. In de omstandigheden van de onderhavige zaak, waarin omvangrijke overdrachten van deelnemingen beweerdelijk hebben plaatsgevonden op de dag voordat de genoemde maatregelen in werking traden (zie punt 135 hierboven), kan dit uittreksel niet volstaan om aan te tonen dat verzoeker de eigendom van zijn deelnemingen in die vennootschap daadwerkelijk had overgedragen voordat zijn tegoeden werden bevroren. Om dezelfde redenen als die welke in punt 151 hierboven zijn uiteengezet, is het niet waarschijnlijk dat dit uittreksel kan aantonen dat de eigendomsoverdracht van de genoemde deelnemingen daadwerkelijk vóór 15 maart 2022 heeft plaatsgevonden.

165 Daarenboven moet worden opgemerkt dat, aangezien de datum van de gestelde overdracht in de buurt ligt van de datum waarop verzoekers naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, het overleggen van een verkoopovereenkomst van vóór 15 maart 2022 op zich niet kan volstaan om aan te tonen dat de eigendom van verzoekers deelnemingen in ABH Holdings daadwerkelijk is overgedragen voordat de maatregelen tot bevriezing van tegoeden in werking zijn getreden. Ten eerste moet worden aangetoond dat de eigendomsoverdracht, om als Unierechtconform te kunnen worden beschouwd, heeft plaatsgevonden voordat de genoemde maatregelen in overeenstemming met de toepasselijke regels van nationaal recht en wettelijke bepalingen in werking zijn getreden. Ten tweede moet verzoeker, aangezien hij ter terechtzitting heeft erkend dat de prijs voor de overdracht van de genoemde deelnemingen nog steeds niet aan hem was betaald, tevens aantonen dat de contractuele bepalingen betreffende de overdracht geen ontbindende voorwaarde bevatten in geval de verkoopprijs niet werd betaald of met uitstel werd betaald.

166 Gelet op de overwegingen in de punten 157 tot en met 165 hierboven, heeft de Raad dus geen beoordelingsfout gemaakt door te oordelen dat verzoeker ten tijde van de vaststelling van de handelingen van september 2023 aandeelhouder van ABH Holdings was.

167 Aangezien de Raad terecht heeft geoordeeld dat verzoeker aandeelhouder was van CTF Holdings (zie punt 155 hierboven) en ABH Holdings (zie punt 166 hierboven), kan hem dus niet worden verweten een beoordelingsfout te hebben begaan door verzoeker te kwalificeren als belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium op het tijdstip dat de handelingen van september 2023 werden vastgesteld.

168 Het wordt niet betwist dat Alfa Bank Russia een van de grootste Russische private commerciële en zakenbanken is, dat AlfaStrakhovanie een van de grootste verzekeringsmaatschappijen in Rusland is en dat X5 Retail Group een van de grootste ondernemingen in de detailhandelssector in Rusland is. Bij A1 (voorheen Alfa-Eco) blijkt het te gaan om een in Rusland gevestigde investeringsmaatschappij.

169 Gezien de omvang van de activiteiten van de vennootschappen van het Alfa Group Consortium in Rusland, kon de Raad dientengevolge, zonder een beoordelingsfout te maken, verzoeker beschouwen als een vooraanstaand zakenman die in Rusland actief was in de zin van het eerste deel van het gewijzigde criterium g).

170 Verzoekers overige argumenten kunnen niet aan deze conclusie afdoen.

171 Ten eerste kan verzoekers betoog dat de uitoefening van een bestuursfunctie een noodzakelijke voorwaarde is om als „invloedrijk” in de zin van het eerste deel van criterium g) te worden beschouwd, niet slagen. Aangezien het enkele houden van een aanzienlijk kapitaalbezit in een of meer belangrijke vennootschappen kan volstaan om iemand als vooraanstaand zakenman aan te merken, is de uitoefening van een bestuursfunctie namelijk geen noodzakelijke voorwaarde voor de kwalificatie van een natuurlijke persoon als een „vooraanstaand” zakenman (zie in die zin arrest OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 151). Het feit dat verzoeker enkele jaren vóór de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen geen bestuursfunctie meer bekleedde in de entiteiten die verbonden waren met het Alfa Group Consortium is derhalve irrelevant.

172 Ten tweede faalt ook verzoekers betoog dat hij niet in Rusland actief was op grond dat uit de rechtspraak inzake de btw bleek dat het enkele bezit van aandelen, reëel of verondersteld, op zich niet volstond om de uitoefening van een „economische activiteit” te vormen. Het volstaat namelijk eraan te herinneren dat het begrip „economische activiteit” op het gebied van btw onderdeel is van een andere juridische context dan die van criterium g), waarvan het eerste deel betrekking heeft op vooraanstaande zakenlieden „die actief zijn in Rusland” (zie in die zin arrest van 11 september 2024, OT/Raad, T-286/23, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:606, punt 92).

173 Ten derde faalt verzoekers betoog dat hij niet viel onder het vermoeden van onderlinge afhankelijkheid tussen vooraanstaande zakenlieden en de Russische regering omdat hij niet behoorde tot de categorie zakenlieden die bevriend zijn met Putin en geen van zijn ondernemingen een voorkeursbehandeling van de overheid had genoten. In dit verband moet om te beginnen worden benadrukt dat het eerste deel van het gewijzigde criterium g) uitsluitend tot doel had een objectief, autonoom en toereikend criterium in te voeren waarmee de plaatsing van de naam van bepaalde personen op de litigieuze lijsten kan worden gerechtvaardigd, dat vereist dat de Raad het bewijs levert van twee cumulatieve elementen, te weten, ten eerste, dat de betrokken persoon een vooraanstaande zakenman of -vrouw is en, ten tweede, dat deze persoon in Rusland actief is. Dientengevolge kan verzoeker niet stellen dat dit onderdeel een vermoeden in het leven heeft geroepen (zie in die zin en naar analogie arrest van 9 juli 2020, Haswani/Raad, C-241/19 P, EU:C:2020:545, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Vervolgens is het, zoals

in punt 124 hierboven is opgemerkt, voor de rechtvaardiging van die plaatsing op de lijst op de grondslag van dat deel niet noodzakelijk het bewijs te leveren van een verband tussen verzoeker en het Russische regime, noch het bewijs van steun aan of baat bij dat regime. Voor de toepassing van hetzelfde deel is het dus irrelevant of verzoeker een met de KGB of het netwerk van Sint-Petersburg verbonden vriend van Putin is, of hij activiteiten uitoefent in sectoren waarover de staat zeggenschap heeft, dan wel of hij heeft geprofiteerd van overheidsopdrachten, belastingvoordelen of een bijzondere behandeling. Hetzelfde geldt voor het feit dat geen van zijn vennootschappen een minister van de Russische regering of een persoonlijke trustee in haar raad van bestuur zou hebben gehad.

174 Ten vierde faalt de argumentering waarmee verzoeker wil aanvoeren dat de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt op grond dat het Alfa Group Consortium geen rechtspersoonlijkheid bezit, zodat het onmogelijk is om er een aandeelhouder van te zijn. De hoedanigheid van aandeelhouder in dit consortium kan namelijk gelden voor alle ondernemingen die deel uitmaken van dit consortium (zie in die zin arrest van 11 september 2024, OT/Raad, T-286/23, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:606, punt 116). Zoals blijkt uit bewijsstuk nr. 2 van dossier WK 10524/2023 REV 1, namelijk een pagina van de website van AlfaStrakhovanie, presenteert deze vennootschap zich bovendien als onderdeel van het „financiële en industriële consortium Alfa Group”.

175 Uit het voorgaande volgt dat verzoeker niet heeft aangetoond dat de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt door, met de vaststelling van de handelingen van september 2023, zijn naam op basis van het eerste deel van het gewijzigde criterium g) op de litigieuze lijsten te handhaven.

176 In de tweede plaats moet, ten overvloede, worden opgemerkt dat, anders dan artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145 in de oorspronkelijke versie die voortvloeide uit besluit 2022/329 en het eerste deel van criterium g), waarin specifiek „vooraanstaande zakenlieden” worden genoemd, het derde deel van het gewijzigde criterium g) de personele werkingssfeer van de beperkende maatregelen uitbreidt door niet langer te eisen dat zakenlieden „vooraanstaand” zijn.

177 Benadrukt moet worden dat, gelet op de door de Raad nagestreefde doelstellingen die in overweging 4 van besluit 2023/1094 in herinnering zijn gebracht en die erin bestaan maximale druk uit te oefenen op de Russische autoriteiten om een einde te maken aan hun acties en beleid die Oekraïne destabiliseren, het begrip „zakenlieden” uitsluitend betrekking heeft op natuurlijke personen die een kwalitatief of kwantitatief niet onaanzienlijke economische activiteit uitoefenen in economische sectoren die een wezenlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie en wier plaatsing van de naam op de betrokken lijst dus de kosten kan verhogen van de acties van de Russische Federatie die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne dreigen te ondermijnen en, bijgevolg, de druk op de Russische Federatie die verantwoordelijk is voor de invasie van Oekraïne kan opvoeren (zie in die zin arrest van 29 januari 2025, Vinokurov/Raad, T-1106/23, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2025:106, punt 48).

178 Wat betreft de economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, blijkt bovendien ondubbelzinnig uit de bewoordingen van het derde deel van het gewijzigde criterium g), dat de economische sector en niet de natuurlijke of rechtspersoon wiens naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, een aanzienlijke bron van inkomsten voor de regering van de Russische Federatie moet vormen. Het is juist dat besluit 2014/145 zoals gewijzigd, geen definitie geeft van het begrip „aanzienlijke bron van inkomsten”. Dit neemt echter niet weg dat het gebruik van het bijvoeglijk naamwoord „aanzienlijk”, dat

betrekking heeft op het zelfstandig naamwoord „inkomstenbron”, impliceert dat deze inkomstenbron aanzienlijk en dus niet verwaarloosbaar moet zijn (zie in die zin arrest van 29 januari 2025, Vinokurov/Raad, T-1106/23, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2025:106, punt 49).

179 In casu erkent verzoeker dat hij nog aandeelhouder was van Rosvodokanal op het moment dat de handelingen van september 2023 werden vastgesteld. Opgemerkt zij dat deze onderneming in het document waarin het Alfa Group Consortium wordt gepresenteerd (bijlage B.2 bij het verweerschrift) wordt omschreven als een van de grootste Russische private marktdeelnemers op het gebied van watervoorziening en -zuivering die diensten verleent aan ongeveer 5 miljoen klanten, actief is in zeven Russische steden en ongeveer 10 000 personen in dienst heeft. Zoals blijkt uit bewijsstuk nr. 2 van bewijsdossier WK 10524/2023 REV 1, wordt deze vennootschap bovendien genoemd als onderdeel van dat consortium.

180 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat verzoeker louter op grond van zijn hoedanigheid van aandeelhouder van Rosvodokanal een economische activiteit uitoefent die kwalitatief of kwantitatief niet onaanzienlijk is, zodat hij kan worden aangemerkt als zakenman in de zin van het derde deel van het gewijzigde criterium g).

181 Volgens de rechtspraak levert de sector watervoorziening en -zuivering een aanzienlijke bron van inkomsten op voor de Russische regering, aangezien deze in 2022 meer dan 94 miljard Russische roebel (RUB) (ongeveer 967 miljoen EUR) aan belastinginkomsten heeft gegenereerd (zie in die zin arrest van 11 september 2024, OT/Raad, T-286/23, niet gepubliceerd, in hogere voorziening, EU:T:2024:606, punten 126 en 127).

182 Verzoekers betoog ter terechtzitting dat de door Rosvodokanal betaalde belastingen slechts een miniem deel uitmaken van het totaalbedrag van de door deze sector betaalde belastingen, kan niet slagen. Zoals in punt 178 hierboven in herinnering is gebracht, zijn immers de door de sector gegenereerde inkomsten van belang en niet de door de betrokken persoon of entiteit betaalde belastingen.

183 Hieruit volgt dat het enkele feit dat verzoeker aandeelhouder was in Rosvodokanal op het moment dat de handelingen van september 2023 werden aangenomen, volstond om zijn persoonlijke situatie onder het derde deel van het gewijzigde criterium g) te laten vallen.

184 Gelet op een en ander heeft de Raad geen beoordelingsfout gemaakt door op de datum dat de handelingen van september 2023 werden vastgesteld te overwegen dat verzoeker een vooraanstaand zakenman was die in Rusland actief was in de zin van het eerste deel van het gewijzigde criterium g), en een zakenman die betrokken was bij een sector die een aanzienlijke bron van inkomsten vormt voor de regering van de Russische Federatie in de zin van het derde deel van het gewijzigde criterium g).

185 Wat betreft de toetsing van de wettigheid van een besluit houdende vaststelling van beperkende maatregelen is het volgens vaste rechtspraak zo dat, gelet op de preventieve aard van die maatregelen, indien de Unierechter oordeelt dat ten minste één van de genoemde redenen voldoende nauwkeurig en concreet is, gestaafd is en op zich een toereikende grondslag voor dat besluit vormt, de omstandigheid dat andere van die redenen dat niet zijn, niet kan leiden tot de nietigverklaring van dat besluit (arresten van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 72, en 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 186).

186 Het eerste middel, dat is ontleend aan een beoordelingsfout van de Raad bij zijn besluit om verzoekers naam bij de vaststelling van de handelingen van september 2023 op de litigieuze lijsten te handhaven, moet dan ook worden afgewezen zonder dat verzoekers andere argumenten ter betwisting van de handhaving van de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten op basis van criterium d) hoeven te worden onderzocht.

c) Handelingen van maart 2024

187 Verzoeker betoogt dat hij sinds maart 2022 geen aandeelhouder meer is van het Alfa Group Consortium. Hij beweert zijn deelnemingen in Alfa Bank Rusland, AlfaStrakhovanie Rusland en CTF Holdings te hebben verkocht.

188 Gelet op de arresten van 10 april 2024, Aven/Raad (T-301/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:214), en 10 april 2024, Fridman/Raad (T-304/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:215), is verzoeker van mening dat de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten een ongerechtvaardigd verschil in behandeling vormt tussen zijn persoonlijke situatie en die van de verzoekers in de zaken die tot die arresten hebben geleid.

189 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

190 Wat betreft de algemene context die heeft gerechtvaardigd dat de Raad de betrokken beperkende maatregelen heeft vastgesteld (zie punt 88 hierboven), moet worden vastgesteld dat de situatie in Oekraïne nog steeds ernstig was op de datum waarop de handelingen van maart 2024 werden vastgesteld. Deze maatregelen waren ook nog steeds gerechtvaardigd in het licht van het nagestreefde doel, te weten het uitoefenen van een zo groot mogelijke druk op de Russische autoriteiten zodat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd, en aan de militaire agressie tegen dat land, en het laten betalen door de Russische Federatie van een hogere prijs voor haar acties die erop gericht zijn de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen.

191 Verzoeker wordt, wat zijn persoonlijke situatie betreft, in de motivering van de plaatsing in de handelingen van maart 2024 niet meer aangemerkt als „een van de grootste aandeelhouders in het Alfa Group Consortium", maar als „een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium". Er zijn dus redenen om aan te nemen dat dit in wezen dezelfde gronden zijn als die van de akten van september 2023.

192 In dit verband moet worden opgemerkt dat verzoeker in het kader van de heroverwegingsprocedure die tot de vaststelling van de handelingen van maart 2024 heeft geleid, geen enkel nieuw element heeft opgeworpen om aan te tonen dat hij niet langer een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium was.

193 In het kader van de memorie tot aanpassing heeft verzoeker, om aan te tonen dat hij niet langer, via ABH Holdings, een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium was, een uittreksel overgelegd uit het door het Luxembourg Business Register opgestelde register van de uiteindelijk begunstigden van deze vennootschap (bijlage E.5 bij die memorie), waarop, anders dan het uittreksel in bijlage A.28 bij het verzoekschrift, de handtekening van de beheerder staat.

194 Ten eerste moet, met betrekking tot de toepassing van het eerste gedeelte van het gewijzigde criterium g) op verzoeker, worden opgemerkt dat hij geen enkel nieuw element heeft overgelegd om aan te tonen dat de eigendomsoverdracht van zijn deelnemingen in CTF Holdings daadwerkelijk had plaatsgevonden vóór de datum van inwerkingtreding van de jegens hem vastgestelde beperkende maatregelen. Om dezelfde redenen als die welke in de punten 142 tot en met 155 hierboven zijn uiteengezet, moet dientengevolge worden vastgesteld dat de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt door te overwegen dat verzoeker aandeelhouder van die vennootschap was op het moment dat de handelingen van maart 2024 werden vastgesteld.

195 Wat betreft de beweerde overdracht van zijn deelnemingen in ABH Holdings moet, aangezien het uittreksel uit het register van de uiteindelijk begunstigden met daarop de handtekening van de beheerder niet vermeldt op welke datum die deelnemingen precies aan de verkrijger zijn overgedragen, om dezelfde redenen als die welke in de punten 164 en 165 hierboven zijn uiteengezet, worden overwogen dat dit uittreksel niet kan volstaan om aan te tonen dat de eigendom van die deelnemingen daadwerkelijk was overgedragen vóór 15 maart 2022. Aangezien de verkrijger niet aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, moet eveneens worden aangetoond dat de contractuele bepalingen betreffende de overdracht geen ontbindende voorwaarde bevatten in geval de verkoopprijs niet werd betaald. Om dezelfde redenen als die welke in de punten 157 tot en met 166 hierboven zijn uiteengezet, moet dientengevolge worden vastgesteld dat de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt door te overwegen dat verzoeker aandeelhouder van die vennootschap was op het moment dat de handelingen van maart 2024 werden vastgesteld.

196 Hieruit volgt dat de Raad kon overwegen dat verzoeker op het moment dat de handelingen van maart 2024 werden vastgesteld een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group Consortium was, zodat de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten op basis van het eerste deel van het gewijzigde criterium g) gegrond was.

197 Aangezien verzoeker ter terechtzitting heeft erkend dat hij op het moment dat de handelingen van maart 2024 werden vastgesteld nog aandeelhouder van Rosvodokanal was, is de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten, om dezelfde redenen als die welke in de punten 179 tot en met 183 hierboven zijn uiteengezet, hoe dan ook gerechtvaardigd op grond van het derde deel van het gewijzigde criterium g), louter vanwege zijn hoedanigheid van aandeelhouder van die vennootschap.

198 Daarenboven kan verzoeker niet stellen dat de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten een ongerechtvaardigd verschil in behandeling oplevert ten opzichte van de situatie van Fridman en Aven vanwege de nietigverklaring van de hen betreffende handelingen bij de arresten van 10 april 2024, Aven/Raad (T-301/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:214), en 10 april 2024, Fridman/Raad (T-304/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:215). Zoals blijkt uit de motivering van de arresten van 10 april 2024, Aven/Raad (T-301/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:214), en 10 april 2024, Fridman/Raad (T-304/22, niet gepubliceerd, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:215), was de plaatsing van de naam van de respectieve verzoekers op de lijsten die aan de orde waren in de zaken die tot die arresten hebben geleid, namelijk niet gebaseerd op het oorspronkelijke criterium g), en evenmin op het gewijzigde criterium g).

199 Gelet op een en ander heeft de Raad geen beoordelingsfout gemaakt bij zijn overweging dat, op de datum van vaststelling van de handelingen van maart 2024, verzoeker een vooraanstaand zakenman was die in Rusland actief was in de zin van het eerste deel van het gewijzigde criterium

g), en een zakenman die betrokken is bij een sector die een aanzienlijke bron van inkomsten vormt voor de regering van de Russische Federatie in de zin van het derde deel van het gewijzigde criterium g).

200 Wat betreft de toetsing van de wettigheid van een besluit houdende vaststelling van beperkende maatregelen is het volgens vaste rechtspraak zo dat, gelet op de preventieve aard van die maatregelen, indien de Unierechter oordeelt dat ten minste één van de genoemde redenen voldoende nauwkeurig en concreet is, gestaafd is en op zich een toereikende grondslag voor dat besluit vormt, de omstandigheid dat andere van die redenen dat niet zijn, niet kan leiden tot de nietigverklaring van dat besluit (arresten van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 72, en 15 november 2023, OT/Raad, T-193/22, EU:T:2023:716, punt 186).

201 Het eerste middel, dat is ontleend aan een beoordelingsfout bij de vaststelling van de handelingen van maart 2024, moet dan ook worden afgewezen, zonder dat verzoekers andere argumenten ter betwisting van de handhaving van de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten op basis van criterium d) hoeven te worden onderzocht.

202 Derhalve moet het eerste middel, ontleend aan een beoordelingsfout, in zijn geheel worden afgewezen.

3. Tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

203 Verzoeker is van mening dat de jegens hem vastgestelde beperkende maatregelen in strijd zijn met het in artikel 5, lid 4, VEU neergelegde evenredigheidsbeginsel. Aangezien de naam van Alfa Bank bij de in punt 12 hierboven vermelde handelingen van 13 maart 2023 op de litigieuze lijsten is geplaatst, is het volgens hem niet passend om de beperkende maatregelen jegens hem te handhaven om de nagestreefde doelstellingen te bereiken. Hij meent dat de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten de nagestreefde doelstellingen, namelijk het uitoefenen van druk op de Russische besluitvormers, niet kan verwezenlijken, aangezien hij nooit de leiding heeft gehad over die vennootschap waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, hij niet in Rusland woont en daar geen belastingplichtige is. Hij is tevens van mening dat hij geen invloed kan uitoefenen op vennootschappen, aangezien hij daarvan geen aandeelhouder meer is en in geen enkele vennootschap een management- of bestuursfunctie bekleedt.

204 Daarenboven voert verzoeker aan dat de afwijkingen op grond waarvan om ontdooiing van bepaalde tegoeden kan worden verzocht teneinde in essentiële behoeften te kunnen voorzien, niet doeltreffend zijn, gelet op de belemmeringen die hij ondervindt bij de uitvoering ervan door de nationale autoriteiten en bij de terbeschikkingstelling van de middelen door de financiële instellingen.

205 Verder meent verzoeker dat de beperkende maatregelen, gelet op de plannen van de Commissie om regels vast te stellen waarmee bevroren tegoeden kunnen worden geconfisqueerd en in beslag worden genomen, niet langer kunnen worden geacht tijdelijk, conservatoir en preventief van aard te zijn.

206 Verzoeker verwijt de Raad tevens dat hij geen balans heeft opgemaakt van de invloed van de beperkende maatregelen om vast te stellen of zij daadwerkelijk hadden bijgedragen tot verwezenlijking van de beoogde doelstellingen. Hij meent dat de met de beperkende maatregelen nagestreefde doelstellingen in dit geval niet zijn bereikt, aangezien de oorlog is verloren.

207 De Raad betwist het betoog van verzoeker.

208 Er zij aan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht en is overgenomen in artikel 5, lid 4, VEU, vereist dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arresten van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 122, en 1 juni 2022, Prigozhin/Raad, T-723/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 133).

209 Dienaangaande wordt in de rechtspraak verduidelijkt dat met betrekking tot het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel moet worden erkend dat de Uniewetgever over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzen worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Aan de wettigheid van een op die gebieden vastgestelde maatregel kan dus slechts worden afgedaan wanneer de maatregel kennelijk ongeschikt is in het licht van het doel dat door de bevoegde instelling wordt nagestreefd (zie arrest van 30 november 2016, Rotenberg/Raad, T-720/14, EU:T:2016:689, punt 179 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

210 In casu moet worden opgemerkt dat de betrokken beperkende maatregelen beantwoorden aan een als zodanig door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang, zodat zij zelfs aanzienlijke negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers kunnen rechtvaardigen (zie in die zin, naar analogie, arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 150). Deze maatregelen zijn immers bedoeld om druk uit te oefenen op de Russische autoriteiten zodat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd. Door de vaststelling van beperkende maatregelen tegen vooraanstaande zakenlieden die actief zijn in Rusland en zakenlieden die betrokken zijn bij sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de regering van de Russische Federatie vormen, beoogt de Raad, ten eerste, de invloed die deze personen op het Russische regime kunnen uitoefenen te benutten door hen ertoe aan te zetten druk uit te oefenen op die regering om haar beleid te wijzigen, en, ten tweede, de kosten te verhogen van de acties van de Russische Federatie die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen. Het blijkt dus dat de Unie tracht de inkomsten van de Russische Staat te verminderen en druk uit te oefenen op de Russische regering, zodat zij minder goed in staat is haar acties te financieren die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en een einde aan die acties te maken teneinde de stabiliteit in Europa en de rest van de wereld te handhaven. Dit is een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als bedoeld in artikel 21, lid 2, onder c), VEU, zoals handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid.

211 De beperkende maatregelen die ten aanzien van verzoeker zijn genomen moeten dus worden geacht niet kennelijk ongeschikt te zijn ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen. Aan deze constatering kan niet worden afgedaan door het feit dat de naam van Alfa Bank aan de litigieuze lijsten is toegevoegd. Aangezien verzoeker onder het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g) valt, kunnen de op hem gerichte maatregelen niet kennelijk ongeschikt worden om de nagestreefde doelen te bereiken door het enkele feit dat er ook beperkende maatregelen zijn gericht op een entiteit waarmee hij verbonden is, daar zijn persoonlijke tegoeden niet kunnen worden verward met de tegoeden van die onderneming. Bovendien moet worden opgemerkt dat het Alfa Group Consortium niet beperkt is tot die vennootschap, maar ook AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group, A1 en Rosvodokanal omvat.

212 Met betrekking tot de noodzaak van de betrokken beperkende maatregelen moet worden opgemerkt dat de hierboven in punt 210 in herinnering gebrachte nagestreefde doelstellingen niet even doeltreffend kunnen worden bereikt met alternatieve en minder dwingende maatregelen, zoals een stelsel van voorafgaande machtiging of een verplichting om a posteriori te verantwoorden waarvoor de uitgekeerde tegoeden zijn gebruikt (zie naar analogie arrest van 30 november 2016, Rotenberg/Raad, T-720/14, EU:T:2016:689, punt 182 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

213 In dit verband kan de stelling van verzoeker dat de plaatsing van de naam van Alfa Bank op de litigieuze lijsten een minder beperkende alternatieve maatregel kan vormen waarmee de nagestreefde doelstellingen even doeltreffend kunnen worden bereikt, niet slagen. Verzoekers vermogen verschilt immers van dat van die vennootschap en is niet beperkt tot de enkele activa die in het bezit zijn van deze financiële instelling.

214 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat de beperkende maatregelen tijdelijke en omkeerbare beperkingen vormen en dat afwijkingen mogelijk zijn.

215 Verzoeker kan deze constatering niet ter discussie stellen met het betoog dat hij moeilijkheden ondervindt bij de toepassing van de afwijkingen als bedoeld in artikel 2, leden 3 en 4, van besluit 2014/145, zoals gewijzigd, en artikel 4, lid 1, artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 269/2014. In dit verband zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak enkel aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties staat om de geldigheid van nationale maatregelen ter uitvoering van handelingen van de Unie te toetsen (zie in die zin arresten van 11 juli 1996, Branco/Commissie, T-271/94, EU:T:1996:103, punt 53, en 14 april 2016, Ben Ali/Raad, T-200/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:216, punt 268). Mochten de nationale rechterlijke instanties moeilijkheden ondervinden bij de uitlegging van bovengenoemde uitzonderingen, beschikken zij dus over de mogelijkheid om het Hof krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing te verzoeken. Ook is het Gerecht niet krachtens artikel 263 VWEU bevoegd om kennis te nemen van geschillen tussen verzoeker en de financiële instellingen die hem geen tegoeden ter beschikking stellen ofschoon de bevoegde nationale autoriteit daarvoor toestemming heeft verleend.

216 Aan het tijdelijke en omkeerbare karakter van de beperkende maatregelen wordt evenmin afgedaan door het voornemen van de Commissie om de bevroren tegoeden te confisqueren. Zoals de Raad opmerkt, voorziet de regeling die van kracht was toen de handelingen van september 2023 en maart 2024 werden vastgesteld namelijk niet in de mogelijkheid om de tegoeden van de personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn te confisqueren wanneer er geen sprake is van schending van het bepaalde in verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd. In dit verband moet worden geconstateerd dat artikel 15, lid 1, van die verordening voorziet in „passende maatregelen” voor de confiscatie van de opbrengsten van inbreuken op die verordening. Hieruit volgt dat de Raad de nationale autoriteiten een beoordelingsmarge heeft gelaten met betrekking tot de definitie, de aard en de omvang van die confiscatie (zie in die zin arrest van 11 september 2024, Timchenko en Timchenko/Raad, T-644/22, hogere voorziening ingesteld, EU:T:2024:621, punt 104). Bovendien moet worden opgemerkt dat verzoeker niet stelt dat de jegens hem vastgestelde beperkende maatregelen tot confiscatie van zijn tegoeden hebben geleid. Het betoog van verzoeker dat de betrokken maatregelen niet tijdelijk en omkeerbaar zijn snijdt dientengevolge geen hout.

217 Hieruit volgt dat de nadelen die verzoeker in casu ondervindt niet kennelijk onevenredig groot zijn in verhouding tot het belang van de door de bestreden handelingen nagestreefde doelstellingen.

218 Ten slotte faalt het betoog van verzoeker dat de Raad geen balans heeft opgemaakt van de invloed van de beperkende maatregelen en dat het, op het moment dat de bestreden handelingen werden vastgesteld, niet gerechtvaardigd was de beperkende maatregelen jegens hem te handhaven, aangezien de oorlog was verloren. Zoals naar voren komt uit overweging 3 van besluit 2023/1767 en overweging 4 van besluit 2024/847, duurde de aanvalsoorlog van de Russische Federatie tegen Oekraïne op dat moment immers voort, hetgeen rechtvaardigde dat de beperkende maatregelen met zes maanden werden verlengd. Bovendien is zijn persoonlijke situatie, anders dan hij stelt, periodiek opnieuw onderzocht, hetgeen de Raad ertoe heeft gebracht de beperkende maatregelen jegens hem te handhaven. Zoals naar voren komt uit het onderzoek van het eerste middel, heeft de Raad op goede gronden vastgesteld dat verzoeker onder de in het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g) bedoelde categorieën van personen viel.

219 Gelet op een en ander moet het tweede middel, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel, worden afgewezen.

220 Derhalve moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

V. Kosten

221 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in zijn eigen kosten alsook in die van de Raad.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) OT wordt verwezen in de kosten.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 juli 2025.

ondertekeningen

Inhoud

I. Voorgeschiedenis van het geding . . . 2

II. Feiten die zich hebben voorgedaan nadat het beroep is ingesteld . . . 5

III. Conclusies van partijen . . . 7

IV. In rechte . . . 7

A. Bevoegdheid . . . 7

B. Ten gronde . . . 8

1. Derde middel: schending van de rechten van de verdediging en van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming . . . 8

a) Handelingen van september 2023 . . . 8

b) Handelingen van maart 2024 . . . 13

2. Eerste middel: onjuiste beoordeling . . . 14

a) Voorafgaande overwegingen . . . 14

b) Handelingen van september 2023 . . . 16

1) Betrouwbaarheid van de bewijsstukken . . . 16

2) Toepassing op verzoeker van het eerste en het derde deel van het gewijzigde criterium g) . . . 18

c) Handelingen van maart 2024 . . . 32

3. Tweede middel: schending van het evenredigheidsbeginsel . . . 34

V. Kosten . . . 37