Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 23 juli 2025*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av penningmedel – Förteckning över personer, enheter och organ vars penningmedel och ekonomiska resurser ska frysas – Beslut att låta sökandens namn kvarstå i förteckningen – Artikel 2.1 g i beslut 2014/145/Gusp – Oriktig bedömning – Rätten till försvar – Proportionalitet”

I mål T-1095/23,

OT, företrädd av advokaterna J.-P. Hordies och P. Blanchetier,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av V. Piessevaux och M.-C. Cadilhac, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden R. Mastroianni samt domarna M. Brkan (referent), I. Gâlea, T. Tóth och S.L. Kalėda,

justitiesekreterare: handläggaren P. Núñez Ruiz,

med beaktande av det skriftliga förfarandet, särskilt

– ansökan som inkom till tribunalens kansli den 21 november 2023,

– beslutet av den 28 februari 2024 att bifalla sökandens begäran om anonymitet,

– inlagan om justering av talan som inkom till tribunalens kansli den 18 maj 2024,

och förhandlingen den 26 mars 2025,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

1 Sökanden, OT, har väckt talan med stöd av artikel 263 FEUF, och yrkat ogiltigförklaring av dels rådets beslut (Gusp) 2023/1767 av den 13 september 2023 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 226, 2023, s. 104) och rådets genomförandeförordning (EU) 2023/1765 av den 13 september 2023 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 226, 2023, s. 3) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från september 2023), dels rådets beslut (Gusp) 2024/847 av den 12 mars 2024 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 2024/847) och rådets genomförandeförordning (EU) 2024/849 av den 12 mars 2024 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 2024/849) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2024), i den del dessa rättsakter (nedan gemensamt kallade de angripna rättsakterna) låter sökandens namn kvarstå i de förteckningar som är bilagda dessa rättsakter.

I. Bakgrund till tvisten

2 Sökanden är cypriotisk medborgare.

3 Förevarande mål ska ses mot bakgrund av de restriktiva åtgärder som Europeiska unionen har beslutat att vidta mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

4 Efter Ryska federationens annektering av Krim antog Europeiska unionens råd, den 17 mars 2014, med stöd av artikel 29 FEU, beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16).

5 Samma dag antog rådet, med stöd av artikel 215.2 FEUF, förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6).

6 Den 25 februari 2022 antog rådet, med hänsyn till den allvarliga situationen i Ukraina, dels beslut (Gusp) 2022/329 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 50, 2022, s. 1), dels förordning (EU) 2022/330 om ändring av förordning nr 269/2014 (EUT L 51, 2022, s. 1), bland annat för att ändra de kriterier enligt vilka fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ kan bli föremål för de aktuella restriktiva åtgärderna.

7 I artikel 2.1 och 2.2 i beslut 2014/145, i dess lydelse enligt beslut 2022/329, föreskrivs följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av

…

d) fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som stöder, materiellt eller ekonomiskt, eller gynnas av, de ryska beslutsfattare som ansvarar för annekteringen av Krim eller destabiliseringen av Ukraina,

…

g) ledande affärsmän eller juridiska personer, enheter eller organ som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina … ska frysas.

…

2. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilagan.”

8 Närmare bestämmelser om denna frysning av tillgångar anges i de följande punkterna i artikel 2 i beslut 2014/145 i dess ändrade lydelse.

9 I förordning nr 269/2014, i dess lydelse enligt förordning 2022/330, föreskrevs att åtgärder för frysning av tillgångar skulle vidtas och de närmare villkoren för denna frysning definierades i princip i samma ordalag som i beslut 2014/145 i dess ändrade lydelse. I artikel 3.1 a–g i den förordningen återges väsentligen artikel 2.1 a–g i det beslutet.

10 Genom rådets beslut (Gusp) 2022/429 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp (EUT L 87I, 2022, s. 44) och genom rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427 av den 15 mars 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 (EUT L 87I, 2022, s. 1) (nedan tillsammans kallade de ursprungliga rättsakterna), fördes sökandens namn in i förteckningarna i bilagan till beslut 2014/145 och i bilagan till den angivna förordningen (nedan tillsammans kallade de omtvistade förteckningarna).

11 Den 13 april 2022 delgav rådet sökanden ärendeakten WK 3073/2022 INIT.

12 Genom rådets beslut (Gusp) 2022/1530 av den 14 september 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp (EUT L 239, 2022, s. 149) och rådets beslut (Gusp) 2023/572 av den 13 mars 2023 om ändring av beslut 2014/145/Gusp (EUT L 75I, 2023, s. 134) samt rådets genomförandeförordning (EU) 2022/1529 av den 14 september 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 (EUT L 239, 2022, s. 1) och rådets genomförandeförordning (EU) 2023/571 av den 13 mars 2023 om genomförande av förordning nr 269/2014 (EUT L 75 I, 2023, s. 1) beslutade rådet att sökandens namn skulle kvarstå på de omtvistade förteckningarna.

13 Genom skrivelse av den 22 december 2022 delgav rådet sökanden ärendeakten WK 17621/2022 INIT.

14 Genom skrivelse av den 9 maj 2023 ingav sökanden en begäran om omprövning till rådet.

15 Den 5 juni 2023 antog rådet beslut (Gusp) 2023/1094 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 146, 2023, s. 20) och förordning (EU) 2023/1089 om ändring av förordning nr 269/2014 (EUT L 146, 2023, s. 1).

16 Genom beslut 2023/1094 ändrades kriterierna för att uppta de personer som berördes av frysningen av penningmedel på förteckningarna. Artikel 2.1 g i förordning (EU) nr 2014/145 ersattes med följande:

”g) ledande affärsmän som är verksamma i Ryssland och deras närmaste familjemedlemmar eller andra fysiska personer som gynnas av dem, eller affärsmän, juridiska personer, enheter eller organ som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina, …”

17 Förordning nr 2023/1089 ändrade på liknande sätt förordning 269/2014.

18 Genom skrivelse av den 19 juni 2023 informerade rådet sökanden om att rådet hade för avsikt att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna men av andra skäl.

19 Genom skrivelse av den 29 juni 2023 ingav sökanden en begäran om omprövning till rådet.

20 Genom skrivelse av den 5 juli 2023 inkom sökanden med stöd av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43) med en ansökan om tillgång till rådets ärendeakt i syfte att erhålla de handlingar som gör det möjligt att identifiera de medlemsstater som tagit initiativ till förslaget att föra upp sökandens namn på de omtvistade förteckningarna.

21 Genom skrivelse av den 10 juli 2023 delgav rådet sökanden ärendeakten WK 5142/2023 INIT av den 20 april 2023. Akten innehöll information om affärsklimatet och ekonomin i Ryssland.

22 Genom skrivelse av den 18 augusti 2023 delgav rådet sökanden ärendeakt WK 10555/2023 INIT av den 14 augusti 2023 samt ärendeakt WK 5142/2023 ADD 1, av den 16 augusti 2023. Dessa akter innehöll ytterligare information om affärsklimatet och ekonomin i Ryssland.

23 Genom skrivelse av den 28 augusti 2023, som svar på ansökan om tillgång till handlingarna i ärendeakten med stöd av förordning nr 1049/2001, lämnade rådet ut vissa handlingar till sökanden. Rådet angav också att utlämnande av vissa andra handlingar inte var möjligt på grund av skyddet för personuppgifter och internationella förbindelser. Detta gällde bland annat ärendeakterna WK 10524/2023 av den 9 augusti 2023 och WK 10524/2023 REV 1 av den 10 augusti 2023.

24 Genom skrivelse av den 29 augusti 2023 inkom sökanden med en ny begäran om omprövning. Han begärde i denna skrivelse även tillgång till ärendeakt WK 10524/23 REV1 som nämns i rådets skrivelse av den 18 augusti 2023 men som inte överlämnades i samband med skrivelsen.

25 Genom skrivelse av den 1 september 2023 inkom sökanden med stöd av förordning nr 1049/2001 med en bekräftande ansökan om tillgång till handlingar.

26 Genom antagandet av rättsakterna från september 2023 bibehölls sökandens namn i de omtvistade förteckningarna med följande motivering:

”[Sökanden] är en större aktieägare i Alfa Group Consortium, som omfattar Alfa Bank, en av Rysslands största skattebetalare. Han tros vara en av de mest inflytelserika personerna i Ryssland. Han har väl etablerade band till Ryska federationens president Vladimir Putin. Vladimir Putin har belönat Alfa Groups lojalitet till de ryska myndigheterna genom att tillhandahålla politisk hjälp i samband med Alfa Groups planer för investeringar i utlandet.

Försäkringsbolaget AlfaStrakhovanie, ett dotterbolag till Alfa Group Consortium, försäkrar de fordon som tillhör Federala tjänsten för Ryska federationens nationalgarde (Rosgvardija), vars enheter är verksamma i de ockuperade delar av Ukraina som befinner sig under rysk kontroll, samt de fordon som tillhör Ryska federationens president Putins livvakt. Dessutom samarbetar X5 Retail Group, ett annat dotterbolag till konsortiet Alfa Group, med JSC Voentorg, en enhet som är föremål för restriktiva åtgärder och som tillhandahåller catering- och tvättjänster samt militära uniformer till Ryska federationens väpnade styrkor och vars dotterbolag säljer T-tröjor med den militära symbolen Z, som av de ryska propagandamakarna används för att främja Rysslands anfallskrig mot Ukraina. [Sökanden] har därmed aktivt, materiellt eller ekonomiskt, stött och gynnats av de ryska beslutsfattare som ansvarar för annekteringen av Krim eller destabiliseringen av Ukraina. Han är även en ledande affärsman som är verksam i Ryssland och en affärsman som är delaktig i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina.”

27 Genom skrivelse av den 15 september 2023 informerade rådet sökanden om att rådet hade för avsikt att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna och besvarade samtidigt sökandens begäran om omprövning.

28 Genom skrivelse av den 23 oktober 2023 som svar på sökandens bekräftande ansökan om tillgång lämnade rådet ut vissa handlingar. Rådet angav att tillgången till andra handlingar, bland annat till ärendeakterna WK 10524/2023 och WK 10524/2023 REV 1 nekades med stöd av artikel 4.1 a tredje strecksatsen och artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

29 Genom skrivelse av den 26 oktober 2023 delgav rådet sökanden ärendeakten WK 10524/2023 REV 1.

30 De rättsakter av den 15 mars 2022 som nämns i punkt 10 ovan och de rättsakter av den 14 september 2022 som nämns i punkt 12 ovan har varit föremål för en talan om ogiltigförklaring, vilken ogillades genom dom av den 15 november 2023, OT/rådet (T-193/22, EU:T:2023:716).

II. Omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes

31 Genom skrivelse av den 8 februari 2024 delgav rådet sökanden sin avsikt att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna och tillställde samtidigt honom ärendeakt WK 1303/2024 INIT av den 29 januari 2024 samt ärendeakt WK 5142/2023 ADD 2, av den 29 januari 2024. Dessa akter innehöll ytterligare information om affärsklimatet och ekonomin i Ryssland.

32 Genom skrivelse av den 18 februari 2024 begärde sökanden att rådet skulle ompröva beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna.

33 Genom skrivelse av den 21 februari 2024 erinrade rådet sökanden om rådets avsikt att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna.

34 Genom skrivelse av den 27 februari 2024 begärde sökanden att rådet skulle ompröva beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna.

35 Genom antagandet av rättsakterna från mars 2024 bibehölls sökandens namn på de omtvistade förteckningarna med följande motivering:

”[Sökanden] är stor aktieägare i Alfa Group consortium. Han rankas som en av de mest inflytelserika personerna i Ryssland. Vladimir Putin belönade Alfa Groups lojalitet till de ryska myndigheterna genom att tillhandahålla politisk hjälp i samband med Alfa Groups planer för investeringar i utlandet.

Försäkringsbolaget AlfaStrakhovanie, ett dotterbolag till Alfa Group Consortium, försäkrar de fordon som tillhör Federala tjänsten för Ryska federationens nationalgarde (Rosgvardija), vars enheter är verksamma i de ockuperade delar av Ukraina som befinner sig under rysk kontroll, samt de fordon som tillhör Ryska federationens president Vladimir Putins livvakt.

AlfaStrakhovanie har tillhandahållit försäkringar till företag som JSC Kalashnikov Concern och Central Scientific — Research Institute for Precision Machine Engineering (TsNIITochMash), vars vapen i stor utsträckning har använts av den ryska militären i Ukraina, även i samband med grymheterna i Butja.

Dessutom samarbetar X5 Retail Group, ett annat dotterbolag till Alfa Group Consortium, med JSC Voentorg, en enhet som är föremål för restriktiva åtgärder och som tillhandahåller catering- och tvättjänster samt militära uniformer till Ryska federationens väpnade styrkor och vars dotterbolag säljer T-tröjor med den militära symbolen Z, som av de ryska propagandamakarna används för att främja Rysslands anfallskrig mot Ukraina. [Sökanden] har därmed aktivt, materiellt eller ekonomiskt, stött och gynnats av ryska beslutsfattare som är ansvariga för annekteringen av Krim eller destabiliseringen av Ukraina.

Han är även en ledande affärsman som är verksam i Ryssland och en affärsman som är delaktig i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina.”

36 Genom skrivelse av den 15 mars 2024 informerade rådet sökanden om att rådet hade för avsikt att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna och besvarade samtidigt sökandens begäran om omprövning.

37 Genom skrivelse av den 10 april 2024, till följd av dom av den 10 april 2024, Aven/rådet (T-301/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:214), och dom av den 10 april 2024, Fridman/rådet (T-304/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:215), inkom sökanden med en begäran om omprövning.

38 De rättsakter av den 13 mars 2023 som nämns i punkt 12 ovan har varit föremål för en talan om ogiltigförklaring, vilken ogillades genom dom av den 11 september 2024, OT/rådet (T-286/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:606).

III. Parternas yrkanden

39 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara de angripna rättsakterna i den del de avser honom,

– förplikta rådet att ta bort hans namn från de omtvistade förteckningarna, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

40 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, och

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

IV. Rättslig bedömning

A. Tribunalens behörighet att pröva sökandens andra yrkande

41 Genom sitt andra yrkande begär sökanden att tribunalen ska förplikta rådet att ta bort hans namn från de omtvistade förteckningarna. Sökanden begär med detta yrkande med andra ord att tribunalen ska rikta ett föreläggande till rådet.

42 Det räcker härvid att erinra om att tribunalen saknar behörighet att, inom ramen för den granskning av lagenligheten som grundas på artikel 263 FEUF, rikta förelägganden till unionens institutioner, organ och byråer (se beslut av den 26 oktober 1995, Pevasa och Inpesca/kommissionen, C-199/94 P och C-200/94 P, EU:C:1995:360, punkt 24 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2021, Borborudi/rådet, T-580/19, EU:T:2021:330, punkt 34 (ej publicerad), och dom av den 8 mars 2023, Prigozhina/rådet, T-212/22, ej publicerad, EU:T:2023:104, punkt 19 och där angiven rättspraxis), inte ens om de rör villkoren för att verkställa tribunalens domar (beslut av den 22 september 2016, Gaki/kommissionen, C-130/16 P, ej publicerat, EU:C:2016:731, punkt 14, och beslut av den 19 juli 2016, Trajektna luka Split/kommissionen, T-169/16, ej publicerat, EU:T:2016:441, punkt 13).

43 Inom ramen för en talan som väckts med stöd av artikel 263 FEUF, även vid ogiltigförklaring av de rättsakter varigenom restriktiva åtgärder vidtagits mot en fysisk person, en juridisk person, en enhet eller ett organ, saknar tribunalen följaktligen behörighet att förordna att namnet på denna fysiska eller juridiska person, enhet eller organ ska tas bort från de omtvistade förteckningarna.

44 Härav följer att det andra yrkandet ska avvisas då tribunalen saknar behörighet att pröva det.

B. Prövning i sak

45 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat tre grunder. Den första grunden avser oriktig bedömning, den andra grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen och den tredje grunden avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.

46 Tribunalen finner det lämpligt att pröva den tredje grunden först, vilken gäller åsidosättande av hans rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd, och därefter den första grunden som avser att det gjorts en oriktig bedömning, och slutligen den andra grunden gällande åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

1. Den tredje grunden: åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

47 Tribunalen ska först pröva sökandens argument som gäller rättsakterna från september 2023 och därefter sökandens argument som avser rättsakterna från mars 2024.

a) Rättsakterna från september 2023

48 Sökanden anser att hans rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts på grund av att rådet inte översänt viss bevisning till honom, trots att han hade begärt detta i samband med en ansökan om tillgång till handlingar.

49 Sökanden har vidare kritiserat rådet för att inte ha beaktat de argument som han anfört i sina begäranden om omprövning, inte ha individualiserat sina svar på respektive begäran, inte ha tillställt sökanden en ärendeakt med solid bevisning utan endast en ofullständig akt och för att ha nekat honom ett muntligt hörande.

50 Sökanden har gjort gällande att rådet har bortsett från det faktum att den framlagda bevisningen inte var tillräcklig för att styrka de skäl som åberopats mot honom för att motivera att hans namn skulle kvarstå på de omtvistade förteckningarna.

51 Rådet har bestritt sökandens argument.

52 Tribunalen erinrar härvid om följande. Rätten att yttra sig i alla förfaranden, vilken föreskrivs i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och ingår som en integrerad del av rätten till försvar, innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet, och innan ett beslut fattas som kan påverka vederbörandes intressen på ett ogynnsamt sätt (se dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 75 och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 79).

53 Tribunalen erinrar vidare om att när det gäller rättsakter enligt vilka namnet på en person eller enhet som redan finns med i förteckningar om vidtagande av restriktiva åtgärder ska kvarstå i dessa, behövs inte längre någon överraskningseffekt för att säkerställa åtgärdernas effektivitet. Berörda personer eller enheter ska således i princip underrättas om de uppgifter som anförs mot dem, samt beredas möjlighet att yttra sig, innan ett sådant beslut antas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran,

C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 62, dom av den 1 oktober 2020, Makhlouf/rådet, C-157/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:777, punkt 44, och dom av den 18 maj 2022, Foz/rådet, T-296/20, EU:T:2022:298, punkt 66 (ej publicerad)).

54 Rätten till försvar innefattar även en rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess vilka anges i artikel 41.2 b i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 99 och dom av den 12 juni 2024, Shammout/rådet, T-649/22, ej publicerad, EU:T:2024:376, punkt 36).

55 Domstolen har i detta avseende understrukit att det skydd som ges genom kravet på underrättelse om uppgifter som anförs mot den berörda personen och vederbörandes rätt att lämna synpunkter före antagandet av ett beslut att låta namnet på en person eller en enhet kvarstå på förteckningen över personer och enheter mot vilka restriktiva åtgärder vidtas är grundläggande och nödvändigt för rätten till försvar. Detta gäller särskilt eftersom åtgärder av detta slag har en betydande inverkan på berörda personers och gruppers rättigheter och friheter (dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 64 och dom av den 18 maj 2022, Foz/rådet, T-296/20, EU:T:2022:298, punkt 67 (ej publicerad)).

56 Regeln att den som är mottagare av ett beslut som går denna emot ska ges möjlighet att yttra sig innan beslutet antas syftar nämligen till att bereda den berörda myndigheten tillfälle att på ett meningsfullt sätt beakta samtliga relevanta uppgifter. Denna regel har, för att säkerställa ett verkningsfullt skydd för mottagaren, särskilt till syfte att vederbörande ska kunna rätta till fel eller göra gällande uppgifter avseende sin personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller för att det ska ges ett visst innehåll (dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 65 och dom av den 24 november 2021, Aman Dimashq/rådet, T-259/19, EU:T:2021:821, punkt 69).

57 Tribunalen påpekar att i förevarande fall har de skäl för att uppta en person eller en enhet på förteckningarna som anges i rättsakterna från september 2023 delvis ändrats jämfört med skälen i tidigare rättsakter. Här anges nämligen att sökanden ”är en större aktieägare i Alfa Group Consortium”, en formulering som i allt väsentligt motsvarar formuleringen ”större aktieägare” i skälen till de ursprungliga rättsakterna eller ”stor aktieägare” i rättsakterna av den 13 mars 2023 som nämns i punkt 12 ovan. I rättsakterna från september 2023 tillämpade rådet nämligen bestämmelserna i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess lydelse enligt beslut 2023/1094 på sökanden, det vill säga de bestämmelser som avser ”ledande affärsmän som är verksamma i Ryssland” (nedan kallad det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse) samt dem som avser ”affärsmän… som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering” (nedan kallad det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse).

58 Tribunalen konstaterar att rådet, genom skrivelsen av den 19 juni 2023, informerade sökanden om att sin avsikt att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna på grundval av ett utkast till ändrade skäl. Genom skrivelsen av den 18 augusti 2023 informerade rådet därefter sökanden om sin avsikt att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna på grundval av ett utkast till ändrade skäl. Genom sistnämnda skrivelse informerade rådet sökanden om att man som bilaga översände ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 av den 10 augusti 2023 samt

ärendeakt WK 10555/2023 INIT med uppgifter om sökandens personliga situation samt ärendeakt WK 5142/23 ADD 1 som innehöll ytterligare information om affärsklimatet och ekonomin i Ryssland.

59 Genom skrivelse av den 29 augusti 2023 till rådets avdelning för yttre förbindelser med ansvar för att ompröva restriktiva åtgärder, informerade sökanden nämnda avdelning om att ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 inte hade tillställts honom och begärde att den skulle översändas till honom så snart som möjligt.

60 Mot bakgrund av bland annat de svar som lämnades i samband med förhandlingen, finner tribunalen att rådet inte har visat att ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 hade tillställts sökanden innan rättsakterna från september 2023 antogs. Tribunalen anser därför att den nämnda ärendeakten tillställdes sökanden först den 26 oktober 2023, det vill säga mer än en månad efter antagandet av rättsakterna.

61 Genom att inte delge sökanden ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 innan rättsakterna från september 2023 antogs, har rådet åsidosatt sökandens rätt till försvar, i synnerhet hans rätt att yttra sig och hans rätt att få tillgång till handlingarna i akten, något som garanteras i artikel 41.2 a och b i stadgan.

62 Det följer dock av fast rättspraxis att för att ett åsidosättande av rätten till försvar ska leda till en ogiltigförklaring av den aktuella rättsakten, krävs att förfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat om denna oegentlighet inte hade förelegat, vilket det ankommer på den person som gör gällande ett sådant åsidosättande att bevisa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, Vnesheconombank/rådet, C-731/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:500, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

63 Tribunalen påpekar i förevarande fall att sökanden varken i ansökan eller i repliken har förklarat varför förfarandet för omprövning av de åtgärder som vidtagits gentemot honom hade kunnat leda till ett annat resultat om ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 hade tillställts honom innan rättsakterna från september 2023 antogs. Sökandens argument rör nämligen inte specifikt följderna av att ärendeakten inte tillställts honom under förfarandet för omprövning av de åtgärder som vidtagits gentemot honom. De avser i stället att bestrida skrivelsen från den avdelning inom rådet som ansvarar för allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar av den 23 oktober 2023. Genom denna skrivelse nekades tillgång till vissa handlingar med stöd av artikel 4.1 a tredje strecksatsen och artikel 4.1 b i förordning nr 1049/2001.

64 Tribunalen erinrar vidare om att rätten för en person eller en enhet som omfattas av restriktiva åtgärder att få tillgång till ärendeakten – såsom följer av punkterna 54–56 ovan – syftar till att ge vederbörande möjlighet att lämna synpunkter på omständigheter som åberopas mot honom. Härav följer att en sådan rättighet är strikt begränsad till den person eller den enhet som omfattas av de restriktiva åtgärderna för att vederbörande ska kunna säkerställa sitt försvar inom ramen för förfarandet för omprövning av de aktuella åtgärderna. Sökanden har i förevarande fall kritiserat rådet för att inte ha tillställt honom ärendeakten med referens WK 10524/2023 INIT, det vill säga en tidigare version av ärendeakt WK 10524/2023 REV 1. Detta argument kan emellertid inte vinna framgång då rådet inte grundat sig på ärendeakt WK 10524/2023 INIT för att motivera att sökandens namn skulle kvarstå på de omtvistade förteckningarna i september 2023.

65 För att motivera att sökandens namn skulle kvarstå på de omtvistade förteckningarna i september 2023 grundade sig rådet bland annat på ärendeakterna WK 3073/2022 INIT av den 12 mars 2022 och WK 17621/2022 INIT av den 14 december 2022, vilka tillställts sökanden till följd av antagandet av rättsakterna av den 15 mars 2022 som nämns i punkt 10 ovan, samt inom ramen för omprövningsförfarandet som utmynnade i antagande av rättsakterna av den 13 mars 2023 som nämns i punkt 12 ovan. Rådet grundade sig även på ärendeakterna WK 10555/2023 INIT av den 14 augusti 2023 och WK 10524/2023 REV 1. Det är förvisso riktigt att den sistnämnda ärendeakten tillställdes sökanden först sedan rättsakterna från 2023 hade antagits. Tribunalen konstaterar emellertid att sökanden inte i sina skriftliga inlagor förklarat varför det inte kan uteslutas att omprövningsförfarandet hade kunnat leda till ett annat resultat om ärendeakten hade tillställts honom innan de sistnämnda rättsakterna antogs. Som svar på en fråga härom vid förhandlingen nöjde sig sökanden med att i abstrakta termer göra gällande att han hade kunnat lämna synpunkter på handlingarna i den aktuella akten, utan att förklara på vilket sätt beaktande av dessa synpunkter hade kunnat leda till ett annat resultat.

66 Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinras om i punkt 62 ovan, finner tribunalen att åsidosättandet av rätten till tillgång till ärendeakten och av rätten att yttra sig inte ska leda till en ogiltigförklaring av rättsakterna från september 2023.

67 Vad gäller sökandens argument beträffande beslutet att neka honom tillgång till vissa handlingar som avsåg beslutet att medta respektive att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna, bland annat informationen om vilka medlemsstater som föreslagit att restriktiva åtgärder skulle vidtas gentemot honom, som tillställdes honom av den avdelning inom rådet som ansvarar för allmänhetens tillgång till institutionernas handlingar med stöd av förordning nr 1049/2001 gör tribunalen följande bedömning. Det ska göras åtskillnad mellan å ena sidan de regler i förordning nr 1049/2001 som avser allmänhetens rätt att få tillgång till handlingar som innehas av institutionerna, och å andra sidan iakttagande av rätten till försvar som stadgas i artikel 41.2 i stadgan och som omfattar rätten att yttra sig och rätten att få tillgång till handlingarna i ärendet, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess. Personkretsen som omfattas av och syftet med rätten till tillgång till institutionernas handlingar på grundval av förordning nr 1049/2001 skiljer sig något från den personkrets som omfattas av och syftet med rätten till tillgång till ärendeakten inom ramen för ett förfarande för omprövning av restriktiva åtgärder som tillämpas på en person som avses med denna åtgärd.

68 Enligt skäl 1 i förordning nr 1049/2001 ger förordningen uttryck för viljan enligt artikel 1 andra stycket FEU att skapa en union där besluten fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt. I skäl 2 i samma förordning anges att allmänhetens rätt till tillgång till institutionernas handlingar hänger samman med institutionernas demokratiska natur (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet, C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 34). För att uppnå dessa mål tillerkänns varje unionsmedborgare och varje fysisk eller juridisk person som är bosatt eller har sitt säte i en medlemsstat enligt artikel 2.1 i förordningen rätt till tillgång till institutionernas handlingar. Därav framgår att förordningen har till syfte att säkerställa allmänhetens tillgång till offentliga handlingar och inte endast att säkerställa att den som ansöker om tillgång till handlingar ska få tillgång till de handlingar som rör honom (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2005, Sison/rådet, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkt 50). Enligt artikel 6.1 i denna förordning är den sökande nämligen inte skyldig att påvisa något som helst intresse för att få tillgång till de begärda handlingarna. Den sökandes ansökan ska således prövas på samma sätt som en ansökan från vilken annan person som helst (dom av den 6 juli 2006, Franchet och Byk/kommissionen, T-391/03 och T-70/04, EU:T:2006:190, punkt 82, och dom av den 20 december 2023, OCU/CRU,

T-496/18, ej publicerad, EU:T:2023:857, punkt 43). Det särskilda intresse som den som ansöker om tillgång till en handling som rör honom personligen kan göra gällande ska således inte beaktas vid tillämpningen av de tvingande undantag som föreskrivs i artikel 4.1 a i samma förordning (dom av den 26 april 2005, Sison/rådet, T-110/03, T-150/03 och T-405/03, EU:T:2005:143, punkt 52).

69 I den mån sökanden avser bestrida att rådet, genom beslutet av den 23 oktober 2023 som antogs med stöd av förordning nr 1049/2001, felaktigt nekade honom tillgång till vissa handlingar räcker det att påpeka att sökanden inte har yrkat att detta beslut ska ogiltigförklaras.

70 Tribunalen påpekar vidare följande. De unionsrättsliga bestämmelser med stöd av vilka det vidtagits restriktiva åtgärder mot sökanden, det vill säga beslut 2014/145 i ändrad lydelse och förordning nr 269/2014 i ändrad lydelse, ger inte berörda personer en formell rätt till muntligt hörande. Det följer inte heller av artikel 41.2 a i stadgan att ett formellt hörande är det enda sättet att på ett ändamålsenligt och effektivt sätt säkerställa att den berörda personen kan utöva sin rätt att yttra sig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 maj 2022, Boshab/rådet, C-242/21 P, ej publicerad, EU:C:2022:375, punkt 62, och dom av den 9 februari 2023, Boshab/rådet, C-708/21 P, ej publicerad, EU:C:2023:84, punkt 54). Sökanden saknar således stöd för sitt påstående att avsaknaden av ett muntligt hörande har åsidosatt hans rätt till försvar.

71 Det saknas likaså stöd för sökandens argument att rådet inte beaktat hans synpunkter och inte har individualiserat sina svar på hans respektive begäran. Rådet är nämligen inte skyldigt att besvara framställda synpunkter och översända handlingar punkt för punkt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet, T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 95). Det faktum att rådet inte bemött alla synpunkter som sökanden framställt och alla handlingar han översänt innebär inte att rådet inte beaktat dem vid omprövningen av hans situation. Det följer även av skrivelsen av den 15 september 2023 att rådet hänvisat till att sökanden åberopat liktydiga argument i sin begäran om omprövning och i det mål som avgjordes genom dom av den 15 november 2023, OT/rådet (T-193/22, EU:T:2023:716), och dom av den 11 september 2024, OT/rådet (T-286/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:606), och att rådet hänvisade till de inlagor och yttranden som sökanden inkommit med i detta mål. I den skrivelsen bemötte rådet dessutom uttryckligen sökandens synpunkter gällande bolaget AlfaStrakhovanie.

72 Rätten till ett effektivt domstolsskydd som stadgas i artikel 47 i stadgan, innebär ett krav på att den berörda personen ska ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, vilket inte påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten redovisar sina skäl. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra laglighetskontrollen av det aktuella beslutet (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 100).

73 I förevarande fall informerade rådet sökanden, senast den 26 oktober 2023, om samtliga omständigheter som låg till grund för antagandet av rättsakterna från september 2023, vilket inbegriper översändande av ärendeakt WK 10524/2023 REV 1. Tribunalen konstaterar härvid att sökanden således hade tillgång till samtliga relevanta omständigheter ungefär en månad innan talefristen löpte ut för att bestrida dessa rättsakters lagenlighet och mer än tre veckor innan talan

faktiskt väcktes. Den berörda personens rätt till ett effektivt domstolsskydd påverkas inte av att en ärendeakt, innehållande den bevisning som legat till grund för rådets beslut att förlänga de restriktiva åtgärderna, inte översänds innan talan väcks under förutsättning att akten delges sökanden så att han kan kommentera den i repliken (se för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2024, Shammout/rådet, T-649/22, ej publicerad, EU:T:2024:376, punkterna 52 och 53). Följaktligen saknas det stöd för sökandens påstående att rådet åsidosatt hans rätt till ett effektivt domstolsskydd enligt artikel 47 i stadgan genom att delge honom ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 efter antagandet av rättsakterna från september 2023, eftersom han hade tillgång härtill innan han väckte talan för att bestrida dessa rättsakters lagenlighet inom ramen för förevarande domstolsförfarande.

74 Mot denna bakgrund kan talan inte vinna bifall på den tredje grunden – avseende åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd – såvitt den avser att bestrida lagenligheten av rättsakterna från september 2023.

b) Rättsakterna från mars 2024

75 Sökanden har kritiserat rådet för att inte ha besvarat hans begäran om omprövning varigenom han, till följd av dom av den 10 april 2024, Aven/rådet (T-301/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:214), och dom av den 10 april 2024, Fridman/rådet (T-304/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:215), begärde att hans namn skulle tas bort från de omtvistade förteckningarna.

76 Rådet har bestritt sökandens argument.

77 Det räcker härvid att påpeka att sökandens argument om ett åsidosättande av rätten till försvar grundas på en skrivelse som tillställts rådet efter antagandet av rättsakterna från mars 2024, nämligen den 11 april 2024. Enligt fast rättspraxis ska lagenligheten av en av unionens rättsakter bedömas utifrån de faktiska och rättsliga omständigheter som förelåg då rättsaktens antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2021, Aman Dimashq/rådet, T-259/19, EU:T:2021:821, punkt 110 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis). Avsaknaden av svar från rådets sida på denna skrivelse ändrar inte lagenligheten av rättsakterna från mars 2024.

78 Sökanden har därmed inte styrkt att hans rätt till försvar har åsidosatts i det omprövningsförfarande som utmynnade i antagandet av rättsakterna från mars 2024.

79 Den tredje grunden som avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd ska följaktligen underkännas i sin helhet.

2. Den första grunden: oriktig bedömning

80 Sökanden har gjort gällande att rådet gjorde en oriktig bedömning genom att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna vid antagandet av rättsakterna från september 2023 respektive mars 2024.

81 Rådet har bestritt sökandens argument.

a) Inledande synpunkter

82 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det visserligen är riktigt att rådet förfogar över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning för att från fall till fall fastställa huruvida de rättsliga kriterier som ligger till grund för de aktuella restriktiva åtgärderna är uppfyllda, men unionsdomstolarna ska icke desto mindre säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 121).

83 För att den domstolsprövning som garanteras genom artikel 47 i stadgan ska vara effektiv krävs det bland annat att unionsdomstolen försäkrar sig om att det beslut varigenom restriktiva åtgärder har antagits eller bibehållits, vilket är individuellt i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en kontroll av de faktiska omständigheter som har angetts i den redogörelse för skälen som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolsprövningen inte är begränsad till en abstrakt bedömning av huruvida de angivna skälen sannolikt är korrekta, utan avser huruvida dessa skäl, eller åtminstone ett skäl som i sig anses utgöra tillräckligt stöd för beslutet, är väl underbyggda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119 och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 122).

84 En sådan bedömning ska inte företas genom att bevisning och uppgifter granskas isolerat, utan mot bakgrund av sitt sammanhang. Rådet har nämligen fullgjort sin bevisbörda om det vid unionsdomstolen redogör för en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att styrka en tillräckligt stark koppling mellan den person eller den enhet som är föremål för frysning av penningmedel och den regim eller den allmänna situation som ska bekämpas (se dom av den 20 juli 2017, Badica och Kardiam/rådet, T-619/15, EU:T:2017:532, punkt 99 samt där angiven rättspraxis, och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 124).

85 Det är den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen eller enheten, och inte den berörda personen eller enheten som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen. Härvid krävs det inte att rådet vid unionsdomstolen förebringar samtliga de uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den rättsakt som det yrkats ogiltigförklaring av. Däremot är det viktigt att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen eller enheten (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 121 och 122, och dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkterna 66 och 67, se även dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 123 och där angiven rättspraxis).

86 Det åligger i sådant fall unionsdomstolen att pröva huruvida de omständigheter som har åberopats kan anses styrkta genom nämnda uppgifter eller bevisning och uppskatta bevisvärdet därav med beaktande av omständigheterna i målet och mot bakgrund av eventuella yttranden beträffande dessa omständigheter som har ingetts av, bland annat, den berörda personen eller enheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 124).

87 Vad närmare bestämt gäller laglighetsprövningen av de rättsakter varigenom den berörda personen bibehålls på de omtvistade förteckningarna över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, erinrar tribunalen om att dessa åtgärder är av säkerhetskaraktär och, per definition, provisoriska, där giltigheten alltid är beroende av att vissa faktiska och rättsliga omständigheter som var för handen när åtgärden beslutades består, och att det är nödvändigt att bibehålla åtgärderna för att uppnå det eftersträvade målet. Således ankommer det på rådet att vid den kontinuerliga översynen av dessa åtgärder göra en förnyad bedömning av situationen och att analysera effekterna av dessa åtgärder, för att fastställa huruvida de har gjort det möjligt att uppnå målen med det ursprungliga beslutet att uppföra de berörda personerna och enheterna på den omtvistade förteckningen eller om det fortfarande är möjligt att dra samma slutsatser avseende dessa personer och enheter (dom av den 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/rådet, T-108/21, EU:T:2022:253, punkt 55 och där angiven rättspraxis, dom av den 26 oktober 2022, Ovsyannikov/rådet, T-714/20, ej publicerad, EU:T:2022:674, punkt 67).

88 För att motivera ett beslut att låta en person kvarstå på en förteckning över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder är det inte förbjudet för rådet att grunda sig på samma bevisning som låg till grund för det ursprungliga beslutet, beslutet att återuppföra personen i den aktuella förteckningen eller ett tidigare beslut att låta vederbörande kvarstå i denna förteckning, förutsatt dels att skälen för att föra upp personen på förteckningarna är oförändrade, dels att sammanhanget inte har utvecklats på ett sådant sätt att denna bevisning blivit obsolet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2020, Kaddour/rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, punkt 99). För att bedöma huruvida kontexten har utvecklats ska hänsyn tas till situationen i det land mot vilket systemet med restriktiva åtgärder har upprättats och den berörda personens särskilda situation (dom av den 26 oktober 2022, Ovsyannikov/rådet, T-714/20, ej publicerad, EU:T:2022:674, punkt 78 ; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2020, Kaddour/rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, punkt 101), men även till samtliga relevanta omständigheter, bland annat huruvida de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna har uppnåtts (dom av den 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/rådet, T-108/21, EU:T:2022:253, punkt 56, se även, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkterna 82–84 och där angiven rättspraxis).

89 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva om rådet, genom antagandet av rättsakterna från september 2023 och därefter rättsakterna från mars 2024, har gjort en oriktig bedömning när den beslutade att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna.

90 Det framgår härvid av de angripna rättsakternas ordalydelse att sökandens namn behölls på de omtvistade förteckningarna med stöd av kriteriet om materiellt eller ekonomiskt stöd till ryska beslutsfattare som ansvarar för annekteringen av Krim eller destabiliseringen av Ukraina, (artikel 2.1 d i beslut 2014/145 i ändrad lydelse) (nedan kallat kriterium d). Hans namn medtogs även med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

91 Tribunalen finner det lämpligt att först pröva huruvida rådet gjorde en felaktig bedömning då den beslutade att låta sökandens namn kvarstå med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

b) Rättsakterna från september 2023

92 Genom sin argumentering i syfte att bestrida lagenligheten av rättsakterna från september 2023 har sökanden gjort gällande att den bevisning som rådet åberopat saknar tillförlitlighet. Han har vidare hävdat att hans namn felaktigt bibehölls på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

1) Huruvida bevisningen är tillförlitlig

93 Sökanden anser att en stor del av de källor som rådet använt sig av är av usel kvalitet. Han bestrider särskilt tillförlitligheten av viss bevisning.

94 Rådet har bestritt sökandens argument.

95 Tribunalen erinrar om att enligt fast rättspraxis gäller principen om fri bevisvärdering för unionsdomstolens verksamhet, och det enda kriteriet för att bedöma värdet av den bevisning som lagts fram är dess trovärdighet. Vid prövningen av en handlings bevisvärde ska det således bedömas om handlingen innehåller tillförlitliga uppgifter, och därvidlag tas hänsyn till handlingens ursprung, omständigheterna kring dess tillkomst, till vem den är ställd och huruvida dess innehåll verkar rimligt och trovärdigt (se, dom av den 31 maj 2018, Kaddour/rådet, T-461/16, EU:T:2018:316, punkt 107 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 februari 2020, Amisi Kumba/rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, punkt 95 (ej publicerad) och där angiven rättspraxis).

96 I avsaknad av undersökningsbefogenheter i tredjeländer måste unionsmyndigheternas bedömning baseras på offentligt tillgängliga informationskällor, rapporter, tidningsartiklar, rapporter från underrättelsetjänster eller andra liknande informationskällor (dom av den 14 mars 2018, Kim m.fl./rådet och kommissionen, T-533/15 och T-264/16, EU:T:2018:138, punkt 107, och dom av den 1 juni 2022, Prigozjin/rådet, T-723/20, ej publicerad, EU:T:2022:317, punkt 59).

97 Det ska dessutom noteras att den väpnade konfliktsituation som Ryska federationen och Ukraina befinner sig i praktiken gör det synnerligen svårt att få tillgång till vissa källor, att uttryckligen ange den ursprungliga källan till vissa uppgifter och att eventuellt samla in vittnesmål från personer som samtycker till att identifieras. De svårigheter att göra efterforskningar som följer härav kan således utgöra hinder för att exakta bevisuppgifter och objektiv information läggs fram (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 116, och där angiven rättspraxis).

98 För att motivera att sökandens namn fick kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse, grundade sig rådet i förevarande fall på omständigheterna i ärendeakt WK 3073/2022 INIT av den 12 mars 2022, bland annat på en artikel med rubriken ”Why Mueller named a Russian Oligarch in Court”, som publicerades den 6 april 2018 på webbplatsen The Daily Beast (dokument nr 1).

99 Rådet grundades sig även på en av de omständigheter som framgick av ärendeakt WK 17621/2022 INIT för att motivera att sökandens namn fick kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse, nämligen en sida på webbplatsen Putin’s list som handlade om sökanden och som konsulterades den 23 november 2022 (dokument nr 2).

100 Som ytterligare stöd för beslutet att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse beaktade rådet även vissa omständigheter i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 av den 10 augusti 2023, nämligen följande:

– en presentation av AlfaStrakhovanie hämtad från bolagets webbplats och konsulterad den 25 maj 2023 (dokument nr 2),

– en artikel med rubriken ”AlfaStrakhovanie ruled out the sale of business to third-party buyers”, som publicerades den 4 maj 2023 på Radio Libertys webbplats (dokument nr 9),

– en presentation av X5 Retail Groups aktieägare hämtad från bolagets webbplats och konsulterad den 1 juni 2023 (dokument nr 10),

– en sida från Rupeps webbplats gällande sökandens affärskontakter, konsulterad den 12 juni 2023 (dokument nr 17),

– en artikel med rubriken ”AlfaStrakhovanie confirmed the change of ownership of the company” som publicerades den 4 maj 2023 på Vedomostis webbplats (dokument nr 19),

– en artikel med rubriken ”Fridman’s Alfa Group to exit all Russian assets”, som publicerades den 5 maj 2023 på bne IntelliNews webbplats (dokument nr 20).

101 Som ytterligare stöd för beslutet att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse beaktade rådet även vissa omständigheter i ärendeakt WK 10555/2023 INIT av den 14 augusti 2023, nämligen följande:

– en skrivelse från Ukrainas centralbank, daterad den 5 juni 2023, till Europeiska kommissionen vari Ukraina ger uttryck för sin oro över försöken att kringgå sanktionerna (dokument nr 1),

– ett pressmeddelande från Ukrainas centralbank gällande Sense Bank, publicerat den 20 juli 2023 (dokument nr 2).

102 Tribunalen påpekar inledningsvis att sökanden, i samband med förhandlingen, avstod från sina argument gällande att informationskällan TAdivser saknade tillförlitlighet.

103 Vad sedan gäller de argument varigenom sökanden, med hänvisning till en artikel i Politico som bilagts ansökan, har gjort gällande att en stor del av de källor som rådet använt sig av är av usel kvalitet gör tribunalen följande bedömning. Denna artikel innebär inte ett systematiskt ifrågasättande av samtliga omständigheter i den bevisning som Europeiska utrikestjänsten (EEAS) förberett, utan tar endast upp frågor om tillförlitligheten av vissa informationskällor, såsom sociala medier, bloggar eller information som genererats med hjälp av artificiell intelligens.

104 Den aktuella artikeln hänvisar emellertid inte till den bevisning som rådet åberopat i förevarande mål. Sökanden har inte heller visat att den bevisning som nämns i punkterna 98–101 ovan kommer från de källor vars tillförlitlighet ifrågasätts i artikeln.

105 Vad gäller sökandens argument att de uppgifter gällande honom som relateras i dokument nr 19 och 20 i bevismaterialet i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 saknar tillförlitlighet då de grundas på anonyma källor, gör tribunalen följande bedömning. Nämnda dokument utgörs av artiklar från media specialiserad inom ekonomi, nämligen Vedomosti och bne IntelliNews, och grundas på faktiska omständigheter som nämns i en artikel från BBC, på uttalanden från en styrelseledamot i ABH Holdings om att bolagets tillgångar behöver omlokaliseras samt på anonyma källor. Enbart det faktum att vissa uppgifter i dessa handlingar härstammar från anonyma journalistkällor innebär inte att de berövas sin tillförlitlighet. Eftersom det rör sig om interna källor inom de företag som berörs av de undersökningar som gjorts av nämnda medier specialiserade inom ekonomi, skulle det strida mot skyddet för journalisters källor att kräva att de systematiskt anger identiteten på sina källor för allmänheten.

106 Vad beträffar sökandens argument i syfte att bestrida tillförlitligheten av handling nr 1 i bevismaterialet i ärendeakt WK 5142/2023 ADD 1, gällande affärsklimatet och ekonomin i Ryssland, nämligen en undersökning som publicerats på webbsidan Proekt, finner tribunalen att detta argument ska underkännas såsom verkningslöst. Rådet grundade sig nämligen inte på denna handling för att motivera att sökandens namn skulle kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

107 Mot denna bakgrund, med beaktande av den situation som råder i Ryska federationen och av att rådet saknar undersökningsbefogenheter i tredjeländer (se punkterna 96 och 97 ovan), finner tribunalen att sökanden inte har lagt fram uppgifter som gör det möjligt att ifrågasätta bevisvärdet av de handlingar som ingår i bevismaterialet i den ärendeakt som nämns i punkterna 98–101 ovan.

2) Tillämpningen på sökanden av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse

108 Sökanden anser att rådet felaktigt lät hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

109 Sökanden har för det första gjort gällande att rådet gjorde en oriktig bedömning då det ansåg honom som en stor aktieägare i Alfa Group Consortium, som omfattar Alfa Bank, Alfrastrakhovanie och X5 Retail Group.

110 Sökanden anser inledningsvis att Alfa Group saknar struktur och rättslig existens. Han har därefter hävdat att han bevisat att han överlåtit sina aktier i dels ABH Holdings som äger Alfa Bank Russia, Alfa Bank Ukraine och AlfaStrakhovanie, dels CTF Holdings som äger A1, X5 Retail Group samt IDS Borjomi. Sökanden menar att rådet saknar stöd för sitt påstående att han inte överlåtit sina aktier till [*konfidentiellt*].[1]

111 Sökanden har vidare hävdat att överlåtelsen av hans aktier i CTF Holdings har styrkts med giltig verkan genom ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän för detta bolag.

112 Sökanden har för övrigt kritiserat rådet för att ha underkänt bevisvärdet av de handlingar som lagts fram i syfte att bevisa överlåtelsen av hans aktier genom att åberopa en icke styrkt omständighet, nämligen att en mothandling ska ha undertecknats med köparen av hans aktier, det vill säga [*konfidentiellt*]. Han anser därmed att rådet kräver att han lägger fram negativ bevisning för att styrka överlåtelsen av de aktuella aktierna.

[1] Hemliga uppgifter dolda.

113 Sökanden har dessutom bestritt rådets argument att han kontrollerar AlfaStrakhovanie med motiveringen att de uppgifter rådet förfogar över är hypotetiska.

114 Sökanden har för det andra gjort gällande att han är den enda affärsman vars namn förts upp på de omtvistade förteckningarna utan att tidigare eller nuvarande verkställande funktioner har beaktats. Han anser härvid att rådet borde ha tagit hänsyn till att han inte haft någon verkställande roll under de tio år som föregick det ursprungliga beslutet att föra upp hans namn på de omtvistade förteckningarna.

115 Sökanden betonar för det tredje att han inte bedriver någon ekonomisk verksamhet inom en eller flera sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering och anser därför att han inte kan anses som en ledande affärsman i Ryssland. Enligt sökanden följer det av rättspraxis på mervärdesskatteområdet och av senare rättspraxis om restriktiva åtgärder som vidtagits med anledning av invasionen av Ukraina att enbart innehav av aktier inte ger rådet stöd för att anse att han bedriver ekonomisk verksamhet inom en ekonomisk sektor.

116 Sökanden har för det fjärde anfört att presumtionen om att ledande affärsmän och den ryska regeringen är ömsesidigt beroende av varandra, vilken återfinns i artikel 2.1 g i beslut 2014/145 i ändrad lydelse, inte är tillämplig på honom. Han anser att handlingarna i ärendeakterna WK 5142/2023 INIT och WK 5142/2023 ADD1 innehållande information om affärsklimatet och ekonomin i Ryssland inte omnämner honom och att vissa handlingar gällande företag inom Alfa Group Consortium visar att Alfa Bank inte ingår i den snäva krets av dominerande ekonomiska aktörer med nära kopplingar till Vladimir Putin. Han menar att varken han själv eller företagen i detta konsortium eller dess partners tillhör någon av dessa kategorier av affärsmän som är ömsesidigt beroende av varandra. Inte heller är de vänner till Vladimir Putin med koppling till KGB eller till Vladimir Putins nätverk i Saint Petersburg (Ryssland). De är inte heller verksamma inom sektorer som kontrolleras av staten och drar inte nytta av offentliga upphandlingskontrakt, skattemässiga fördelar eller någon särbehandling. Inget av företagen i nämnda konsortium har enligt sökanden haft en minister från den ryska regeringen eller en personlig fiduciär i sin bolagsstyrelse.

117 För det femte hävdade sökanden i samband med förhandlingen att Rosvodokanal inte utgjorde en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering med motiveringen att bolagen endast representerar 25–30 procent av den privata sektorn för vattenförsörjning och avloppsrening i Ryssland, som i sin tur endast utgör 10 % av hela denna sektor.

118 Rådet har bestritt sökandens argument.

119 När det gäller den allmänna kontexten som utmärker situationen i Ukraina, kan det konstateras att läget där fortfarande var allvarligt när rättsakterna från september 2023 antogs. På samma sätt var de restriktiva åtgärderna fortfarande motiverade med hänsyn till det eftersträvade målet, det vill säga att utöva största möjliga tryck på de ryska myndigheterna för att få dem att upphöra med sitt agerande och politik som destabiliserar Ukraina samt sin militära aggression, och att öka kostnaderna för Ryska federationens åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

120 Innan kriterium g) ändrades avsåg det endast ”ledande affärsmän …som är delaktiga i ekonomiska sektorer som [utgjorde] en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”. Ändringen som gjordes av detta kriterium genom beslut 2023/1094 innebar att kriteriets tillämpningsområde utvidgades till att omfatta ”ledande affärsmän som är verksamma i Ryssland” (det första ledet i

kriterium g) i ändrad lydelse) samt ”affärsmän … som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering” (det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse).

121 Vad gäller det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse påpekar tribunalen att begreppet ”ledande affärsmän” avser dessa affärsmäns betydelse mot bakgrund av deras yrkesmässiga ställning, vikten av deras ekonomiska verksamhet, omfattningen av deras kapitalinnehav, samt deras funktioner inom det eller de företag som bedriver denna verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 143).

122 Det följer av det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse att den ändring som gjorts av kriterium g) i dess det initiala lydelse endast syftade till att utvidga tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärderna så att de ska tillämpas på samtliga ledande affärsmän som är verksamma i Ryssland, inklusive dem som inte är verksamma inom en ekonomisk sektor som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering.

123 Skälen till att utvidga kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess lydelse enligt beslut 2022/329, förklaras i skäl 4 till beslut 2023/1094. I detta skäl beskrivs hur den ryska ekonomin fungerar; den kännetecknas av detta ömsesidiga beroendeförhållande mellan ledande affärsmän som bedriver verksamhet i Ryssland och Ryska federationens regering. Genom att rikta in sig på dessa affärsmän avser rådet att dra nytta av den påverkan som nämnda personkategori kan tänkas utöva på den ryska regimen genom att få dem att öka trycket på Ryska federationens regering att ändra sin politik i förhållande till Ukraina.

124 Vid tillämpningen av det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse på den individuella situationen för respektive person vars namn har förts upp på de omtvistade förteckningarna, så ankommer det på rådet att visa dels att en fysisk person kan betraktas som en ”ledande affärsman” i den mening som avses i punkt 121 ovan, dels att nämnda fysiska person bedriver en verksamhet i Ryssland. Det ska i detta avseende betonas att enbart den omständigheten att en person ingår i personkategorin ledande affärsmän som bedriver sin verksamhet i Ryssland räcker för att motivera att restriktiva åtgärder vidtas på grundval av det ledet av kriteriet, utan att det krävs att det bevisas att det finns ett samband mellan egenskapen ledande affärsman och den ryska regimen eller att det finns ett samband mellan denna egenskap och stöd till den nämnda regimen eller det gagn som vederbörande drar av regimen (se analogt dom av den 9 juli 2020, Haswani/rådet, C-241/19 P, EU:C:2020:545, punkt 66, och beslut av den 6 september 2022, Haikal/rådet, C-113/21 P, ej publicerat, EU:C:2022:640, punkt 41).

125 Vad i förevarande mål gäller sökandens personliga situation så framgår det av skälen för att medta hans namn på de aktuella förteckningarna att han är en av de större aktieägarna i Alfa Group Consortium.

126 Enligt uppgifterna i bland annat dokument nr 1 i ärendeakt WK 3073/2022 INIT är sökanden medgrundare till Alfa Group Consortium som är en stor privat rysk industri- och finanskoncern med intressen inom olika ekonomiska sektorer.

127 I en presentation av Alfa Group Consortium som gjorts av Bank Ukraine, daterad juni 2019 och som lagts till bilaga B.2 till svarsinlagan, nämns de bolag som ingår i konsortiet. Bland dessa återfinns bland annat ABH Holdings, AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group och A1, vilket bekräftar de uppgifter som finns i dokument nr 2 i ärendeakt WK 17621/2022 INIT (dom av den 11 september 2024, OT/rådet, T-286/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:606, punkt 94).

Uppgifterna bekräftas även av dokument nr 2 i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 vari det anges att per den 26 maj 2023 ingick bland annat Alfa Bank, AlfaStrakhovanie, Rosvodokanal, X5 Retail Group och A1 i detta konsortium.

128 Det är vidare ostridigt mellan parterna och det framgår av dokument nr 9 och nr 19 i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 att ABH Holdings, med säte i Luxemburg, indirekt äger dels Alfa Bank Russia genom ABH Financial med säte på Cypern och AB Holding med säte i Ryssland, dels AlfaStrakhovanie, genom bland annat AlfaStrakhovanie Holdings med säte på Cypern och Yuns-Holdings med säte i Ryssland. Tribunalen påpekar att såsom framgår av bland annat dokument nr 17 i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 så har sökanden inte bestridit att han ägt 16,3239 procent av ABH Holdings.

129 Det följer vidare av dokument nr 10 i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1, att X 5 Retail Group ägs till 47,86 procent av CTF Holdings med säte i Luxemburg, något som sökanden inte har bestridit. Vid förhandlingen var det likaså obestritt mellan parterna att sistnämnda bolag indirekt även var ägare till A1 genom bolag med säte på Cypern respektive i Ryssland. Det framgår nämligen av den ärendeakten att CTF Holdings indirekt äger A1 genom A1 Investment Holding med säte i Luxemburg, A1 Capital med säte på Cypern och Management Company Group A1 med säte i Ryssland. Tribunalen konstaterar att sökanden inte bestrider att han är en av grundarna till CTF Holdings, såsom följer av dokument nr 2 i bevismaterialet i ärendeakt WK 17621/2022 INIT. Inte heller bestrider sökanden att han innehaft aktier i sistnämnda bolag med säte i Luxemburg. Vid förhandlingen bestred sökanden rådets påstående att han ska ha innehaft 11 procent av andelarna i detta bolag genom Intertrust Trustees. Han medgav dock, såsom framgår av bilaga C12 till repliken, att han innehaft ungefär [*konfidentiell siffra*]% av kapitalet i CTF Holdings.

130 Rådet anser därför att sökanden, genom dessa aktier i ABH Holdings och i CTF Holdings, var en av de större aktieägarna i Alfa Group Consortium.

131 Sökanden har kritiserat rådet för att inte ha tagit hänsyn till att han överlåtit sina aktier i ABH Holdings och i CTF Holdings under mars månad 2022. Han kritiserar också rådet för att ha kastat om bevisbördan genom att kräva ytterligare bevisning för att styrka att han inte längre har några som helst ägarintressen i Alfa Group Consortiums kapital.

132 Tribunalen ska således pröva om rådet på ett otillbörligt sätt har kastat om bevisbördan genom att kräva att sökanden ska lägga fram bevisning för att styrka att han överlåtit sitt innehav i bolagskapitalet. Mot bakgrund av de handlingar som sökanden lagt fram ska det därefter prövas om rådet gjorde en oriktig bedömning då det fann att sökanden fortfarande var en av de större aktieägarna i Alfa Group Consortium.

133 Vad gäller sökandens argument om att bevisbördan kastats om gör tribunalen följande bedömning. Såsom påpekats i punkt 85 ovan ankommer det förvisso på rådet att styrka att det finns stöd för de skäl som åberopats mot den person eller den enhet vars namn förts upp på de omtvistade förteckningarna. När en person som omfattas av restriktiva åtgärder, såsom sökanden, hävdar att hans personliga situation har förändrats i förhållande till de faktiska omständigheter som fastställts av rådet, ankommer det emellertid på nämnda person att inkomma med bevis som kan styrka en sådan förändring och därmed att rådet gjort en oriktig bedömning härav.

134 I förevarande mål förfogade rådet, såsom följer av punkterna 126–130 ovan, över en rad indicier som visade att sökanden var en av de större aktieägarna i Alfa Group Consortium på grund av sitt innehav i kapitalet i flera av bolagen i detta konsortium, i synnerhet genom ABH Holdings och CTF Holdings. Det ankommer följaktligen på sökanden att visa att han faktiskt överlåtit sina aktier i dessa bolag och att han verkligen har avstått från sina rättigheter i egenskap av aktieägare i nämnda bolag och i de enheter som är kopplade till bolagen. Ett dylikt krav innebär inte en omvänd bevisbörda, eftersom det är sökanden som åberopar den förändring av hans personliga situation som det åligger honom att styrka, det vill säga att han överlåtet sina aktier i Alfa Group Consortium (se analogt dom av den 11 september 2019, HX/rådet, C-540/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:707, punkt 50, och dom av den 27 juni 2024, Servier m.fl./kommission, C-201/19 P, EU:C:2024:552, punkt 124). Eftersom bevis gällande förfarandet, formen och villkoren för överlåtelse av aktier i bolag utgörs av handlingar som varken rådet eller medlemsstaterna har tillgång till, är sökanden därför bäst placerad att inkomma med sådan bevisning i syfte att styrka förändringen av hans personliga situation (se analogt dom av den 11 september 2024, Timchenko coh Timchenko/rådet, T-644/22, överklagad, EU:T:2024:621, punkt 64).

135 Enligt sökanden har hans ägarandelar om ungefär 16 procent av aktierna i ABH Holdings och ungefär [*konfidentiell siffra*]% av aktierna i CTF Holdings överlåtits till den påstådda mottagaren den 14 mars 2022, det vill säga dagen innan hans namn uppfördes på de omtvistade förteckningarna. Den påstådda mottagaren av nämnda aktier har vidare enligt sökanden vid samma tidpunkt även förvärvat ungefär [*konfidentiell siffra*]% av andelarna i ABH Holding och ungefär [*konfidentiell siffra*]% av andelarna CTF Holding som innehades av en annan aktieägare. En och samma mottagare [*konfidentiellt*] ska således vid samma tidpunkt inte enbart ha förvärvat 36 procent av aktierna i ABH Holdings, utan även ungefär 54 procent av aktierna i CTF Holdings. Med hänsyn till de tillgångar som innehas av ABH Holdings, det vill säga Alfa Bank Russia och AlfaStrakhovanie, samt av CTF Holdings, det vill säga distributionsbolaget X5 Retail Group och det ryska investmentbolaget A1, bekräftade sökanden vid förhandlingen att de åberopade överlåtelserna rörde avsevärda finansiella belopp.

136 Under de särskilda omständigheter som är för handen i förevarande mål och med hänsyn till att sökanden åberopar bland annat en förändring av sin personliga situation som ska ha inträffat dagen innan hans namn fördes upp på de omtvistade förteckningarna, ålåg det sökanden att inkomma med bevisning för att visa att de åberopade överlåtelserna – innan hans namn uppfördes på de aktuella förteckningarna – hade inneburit en faktisk överföring av hans äganderätt till aktierna till en identifierbar mottagare som är fristående från överlåtaren. Bevisning för överföringen till den påstådda mottagaren av de andelar som sökanden innehar i ABH Holdings och i CTF Holdings ska således göra det möjligt att fastställa att överlåtelsen skett i överensstämmelse med de unionsrättsliga bestämmelser som rör restriktiva åtgärder. I förevarande fall innebar detta att visa att överföringen av ägarandelarna faktiskt skett, i enlighet med nationell rätt och tillämpliga bestämmelser i bolagsordningen, innan de åtgärder för frysning av tillgångar som avser sökanden trädde i kraft. Bevis för den faktiska överföringen av aktierna i de två holdingbolagen skulle i förevarande fall således omfatta de rättsakter som avser överlåtelse av de aktuella andelarna, relevanta bestämmelser i tillämplig nationell rätt samt bestämmelserna i det aktuella holdingbolagets bolagsordning.

137 För att visa att han avstått från sina rättigheter i egenskap av aktieägare, ålåg det sökanden att inkomma med bevis för de påstådda överlåtelsernas villkor, form och motprestation, i synnerhet priset för överlåtelsen av de nämnda aktierna. Till skillnad från vad sökanden hävdade vid förhandlingen, är sådan bevisning avseende priset på överlåtelsen nödvändig för att bedöma om de påstådda överlåtelserna av hans aktier innebar att han faktiskt avstått från sina rättigheter i

egenskap av aktieägare i ABH Holdings och CTF Holdings. För det fall en överlåtare skulle sälja sina aktier till ett pris som uppenbart understiger värdet på de tillgångar som överlåtelsen gäller, kan denna inte anses ha skett till en oberoende tredjepart (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2023, Mordashov/rådet, T-248/22, ej publicerad, EU:T:2023:573, punkt 101). Under sådana omständigheter skulle överlåtaren nämligen – på grund av den fördel ett sådant pris innebär för mottagaren – kunna fortsätta att med hjälp av mottagaren utöva påverkan på affärerna i det bolag vars andelar överlåtits, något som skulle kunna ifrågasätta trovärdigheten av en sådan överlåtelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2025, Ponomarenko/rådet, T-249/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2025:202, punkt 130). I förevarande fall skulle bevisningen således även omfatta uppgifter om till vilket pris aktierna överlåtits och hur de betalats.

138 Det är viktigt att betona att under omständigheterna i förevarande mål kan kravet att inkomma med den bevisning som nämns i punkterna 136 och 137 ovan inte anses som en orimlig börda eller innebära otillbörlig spridning av konfidentiella uppgifter. Sökanden är nämligen den som är bäst placerad att inkomma med bevis för att hans aktier i ABH Holdings och CTF Holdings faktiskt överförts samt att han har avstått från sina rättigheter i egenskap av aktieägare i nämnda bolag och i de enheter som är kopplade till bolagen (se punkt 134 ovan).

139 Under sådana omständigheter som dem som är aktuella i förevarande mål, vilka kännetecknas av omfattande överföringar av aktier som påstås ha skett dagen innan de åtgärder för frysning av tillgångar som avser sökanden trädde i kraft (se punkt 135 ovan) samt av användningen av juridiska upplägg som involverar bolag etablerade i flera stater (se punkterna 128 och 129 ovan), skulle effektiviteten och verkan av de restriktiva åtgärderna kunna ifrågasättas om påstådda överlåtelser av aktier i bolag beaktades utan att det fanns några bevis för att de verkligen hade ägt rum.

140 Vad gäller den bevisning som lagts fram inom ramen för förevarande talan ska tribunalen pröva om den är tillräcklig för att visa att sökanden rent faktiskt överlåtit sina aktier i ABH Holdings och CTF Holdings och att han faktiskt avstått från sina rättigheter i egenskap av aktieägare i dessa bolag och i de enheter som är kopplade till bolagen, och följaktligen om rådet gjort en oriktig bedömning genom att anse att sökanden fortfarande var en av de större aktieägarna i Alfa Group Consortium.

141 När det gäller den påstådda överlåtelsen av aktier i CTF Holdings till [*konfidentiellt*], har sökanden hävdat att denna skedde dagen innan hans namn fördes upp på de omtvistade förteckningarna, det vill säga den 14 mars 2022.

142 Såsom följer av punkt 136 ovan ankommer det emellertid på sökanden att lägga fram bland annat bevis som styrker att den aktuella överföringen skett i enlighet med de unionsrättsliga bestämmelser som rör restriktiva åtgärder.

143 Enligt artikel 2 i beslut 2022/429 och artikel 2 i verkställighetsförordning 2022/427 träder de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot sökanden i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, den 15 mars 2022, det vill säga dagen efter den påstådda överlåtelsen av sökandens aktier i CTF Holdings.

144 Tribunalen påpekar i detta avseende följande. I artikel 2.1 i förordning nr 269/2014 föreskrivs bland annat att alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som finns upptagna i de

omtvistade förteckningarna, ska frysas. Enligt artikel 1 f i förordningen definieras begreppet frysning av penningmedel såsom ”förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.” Enligt artikel 1 g i samma förordning definieras begreppet ”penningmedel” såsom finansiella tillgångar och ekonomiska förmåner av alla slag, vilket i enlighet med vad som följer av led iii) i denna bestämmelse inbegriper bland annat börsnoterade och onoterade värdepapper och skuldinstrument, inbegripet aktier och andelar, certifikat för värdepapper, obligationer, växlar, optioner, förlagsbevis och derivatkontrakt.

145 Från och med den 15 mars 2022 frystes således samtliga penningmedel som sökanden ägde, innehade eller kontrollerade i unionen, inklusive aktier som han innehade i bolag i unionen. Dessa kunde inte längre bli föremål för någon flyttning, överföring, förändring, användning eller hantering som skulle ha lett till en förändring av deras ägandeförhållanden, innehav, eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen. Den enda möjligheten att upphäva frysningen av de nämnda aktierna som sökanden innehade var således antingen att hans namn togs bort från de omtvistade förteckningarna, eller att behöriga myndigheter beviljade ett av de undantag som stadgas i förordning nr 269/2014.

146 För att bevisa att han överlåtit sina aktier i CTF Holdings inkom sökanden med tre handlingar.

147 Vad gäller den handling som presenteras som ett utdrag ur aktieägarregistret för CTF Holdings (bilaga A.27 till ansökan), så anger sökanden det antal aktier som innehas, per den 16 maj 2023, i absoluta tal av vart och ett av de bolag som har säte på Cypern och som nämns i handlingen, utan andra preciseringar. Det räcker emellertid att konstatera, utan att handlingens bevisvärde behöver prövas, att handlingen inte gör det möjligt att visa att överlåtelsen av sökandens aktier i CTF Holdings ägde rum innan den 15 mars 2022.

148 Därefter har sökanden uppvisat ett ägarintyg från ett bolag med säte i Lichtenstein vilket enligt sökanden bekräftar att han per den 18 januari 2022 var den slutliga huvudmannen och aktieägaren (bilaga C.10 till repliken). Det räcker emellertid att konstatera, utan att handlingens bevisvärde behöver prövas, att handlingen inte är relevant för att visa att överföringen av äganderätten till hans aktier i CTF Holdings hade skett innan den 15 mars 2022. I det aktuella intyget, daterat den 18 januari 2022, anges nämligen endast att sökanden var den slutliga huvudmannen i detta bolag med säte i Lichtenstein innan den påstådda ägarförändringen i bolaget.

149 Slutligen har sökanden uppvisat ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän för CTF Holdings som upprättats av Luxembourg Business Register (bilaga C.11 till repliken). I utdraget anges att samtliga andelar i bolagets kapital direkt innehades av [*konfidentiellt*] och [*konfidentiellt*].

150 Det ska emellertid påpekas att utdraget i fråga inte innehåller några uppgifter om vid vilken tidpunkt sökandens aktier i CTF Holdings överförts till [*konfidentiellt*] och inte heller några uppgifter om villkoren för överföringen. Informationen om verkliga huvudmän som finns i utdraget gör det således inte möjligt att slå fast att sökanden faktiskt överfört äganderätten till dessa aktier innan de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom trädde i kraft den 15 mars 2022.

151 På en fråga från tribunalen vid förhandlingen om varför utdraget inte innehöll någon uppgift om den faktiska tidpunkten för överföringen av hans aktier i CTF Holdings och varför det i utdraget angavs att uppgifterna hade ändrats den 25 april 2023 – det vill säga mer än ett år efter att frysningen av hans penningmedel trätt i kraft, den 15 mars 2022 – hävdade sökanden att utdraget intygade att överföringen av aktierna hade skett innan sistnämnda datum med motiveringen att registerförvaltaren hade kontrollerat de uppgifter som uppgetts. Då sökanden inte har styrkt detta påstående genom att, med stöd av den nationella lagstiftning som är tillämplig på registret, visa att den aktuelle registerförvaltaren var skyldig att göra systematiska kontroller av de uppgifter som lämnas in, anser tribunalen att det aktuella utdraget inte gör det möjligt att bevisa att aktierna faktiskt hade överlåtits innan sistnämnda datum.

152 De handlingar som sökanden inkommit med gör det därmed inte möjligt att visa att han faktiskt överfört sina aktier i CTF Holdings innan de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom trädde i kraft den 15 mars 2022.

153 Dessutom påpekar tribunalen att med hänsyn till att den påstådda överlåtelsen och tidpunkten för beslutet att uppföra sökandens namn på de omtvistade förteckningarna ligger mycket nära varandra i tiden, är det inte i sig tillräckligt att uppvisa en köpehandling daterad innan den 15 mars 2022 för att visa att en faktisk överföring skett av äganderätten till sökandens aktier i CTF Holdings innan de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom trädde i kraft. För att överföringen av äganderätten ska anses faktiskt ha skett och i överensstämmelse med unionsrätten, ska det även visas att denna överföring skett innan ikraftträdandet av de aktuella åtgärderna enligt reglerna i nationell rätt och tillämpliga bestämmelser i bolagsordningen. Eftersom sökanden i samband med förhandlingen medgett att han fortfarande inte erhållit betalningen för de aktuella aktierna, måste han även visa att de avtalsbestämmelser som reglerar överlåtelsen inte innehöll någon hävningsgrund vid utebliven betalning av köpeskillingen eller vid uppskjuten betalning.

154 Tribunalen erinrar vidare om att samtliga aktier som sökanden innehade i bolag etablerade i unionen frystes från och med den 15 mars 2022. All flyttning, överföring eller förändring av aktier som innehas i bolag med säte i Luxemburg skulle således, från och med detta datum, kräva att tillstånd erhölls från behöriga myndigheter (se punkterna 143–145 ovan). Det måste dock konstateras att sökanden inte har åberopat något undantag som ska ha utfärdats av behöriga myndigheter för att uppnå att frysningen av de nämnda aktierna upphävdes efter antagandet av restriktiva åtgärder gentemot honom.

155 Härav följer att i avsaknad av bevis för att den påstådda överlåtelsen av sökandens aktier i CTF Holdings ska ha skett i överensstämmelse med de unionsrättsliga bestämmelser som rör restriktiva åtgärder samt bevis för en faktisk överlåtelse utan avtalsbestämmelser innehållande någon hävningsgrund, anser tribunalen att rådet inte gjorde en oriktig bedömning när det slog fast att sökanden var aktieägare i detta bolag när rättsakterna från september 2023 antogs.

156 När det gäller den påstådda överlåtelsen av aktierna i ABH Holdings, har sökanden hävdat att denna skedde dagen innan hans namn fördes upp på de omtvistade förteckningarna, det vill säga den 14 mars 2022.

157 Det följer visserligen av dokument nr 9, 19 och 20 i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1, vilka utgörs av artiklar i pressen om en överföring av ryska tillgångar som innehades av ABH Holdings till Ryssland i vilken sökanden var inblandad, att sökanden överfört sina aktier i detta bolag till [*konfidentiellt*] under mars månad 2022. Artiklarna innehåller emellertid inga uppgifter om den

exakta tidpunkten då äganderätten till sökandens aktier faktiskt överfördes till [*konfidentiellt*] och i synnerhet inte heller någon uppgift om huruvida överföringen hade slutförts innan de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden hade vidtagits.

158 Vad gäller bevisningen från Ukrainas centralbank är det likaså riktigt att det framgår av dokument nr 1 i ärendeakt WK 17621/2022 INIT och av dokument nr 2 i ärendeakt WK 10555/2023 INIT, det vill säga pressmeddelanden som denna institution publicerade den 28 oktober 2022 respektive den 20 juli 2023, att [*konfidentiellt*] [2] innehade aktier som uppskattades till 40,9614 procent av kapitalet i Sense Bank (tidigare Alfa Bank Ukraine, som ägdes av ABH Holdings) till följd av den påstådda överföringen av aktier i sistnämnda bolag som innehades av sökanden och av en annan aktieägare. I dessa pressmeddelanden från den nämnda centralbanken anges dock även att förvärvet av dessa aktier hade skett utan föregående tillstånd från banken. Vidare framgår det även av en skrivelse från samma centralbank, daterad den 5 juni 2023 och tillställd kommissionen (handling nr 1 i ärendeakt WK 10555/2023 INIT), att enligt ukrainsk rätt skulle avtalet som möjliggjorde förvärvet av en betydande andel i Sense Bank av [*konfidentiellt*] anses ogiltigt.

159 Vad beträffar beslutet från Ukainas centralbank av den 15 april 2022 som bilagts repliken (bilaga C.3 till repliken) påpekar tribunalen följande. I punkt 1 i den bindande delen av beslutet konstaterar denna institution att [*konfidentiellt*] förvärvat en betydande andel av aktierna i Sense Bank i strid med ukrainsk rätt. Enligt ukrainsk rätt är den som har för avsikt att förvärva en betydande andel av kapitalet i ett ukrainskt finansinstitut i princip skyldig att informera centralbanken innan förvärvet och invänta dess förhandstillstånd. Det konstateras dock varken i den bindande delen av beslutet eller i skälen till nämnda beslut uttryckligen att [*konfidentiellt*] ska ha förvärvat äganderätten till sökandens aktier i ABH Holdings den 14 mars 2022. Den aktuella centralbanken konstaterades således endast, såvitt gäller det sistnämnda bolagets tillgångar belägna i Ukraina, att överföringen skett i strid med ukrainsk banklagstiftning.

160 Beslutet från Ukrainas centralbank av den 15 april 2022 kan följaktligen inte anses visa att äganderätten till sökandens aktier i ABH Holdings hade överförts till [*konfidentiellt*] innan den 15 mars 2022.

161 Inte heller övrig bevisning som sökanden lagt fram kan anses visa att äganderätten till sökandens aktier i ABH Holdings faktiskt hade överförts till [*konfidentiellt*] innan den 15 mars 2022.

162 Vad sedan gäller det intyg som upprättats av ABH Holdings revisorer (bilaga A.30 till ansökan) liksom det intyg som upprättats av bolagets advokatbyrå (bilaga A.25 till ansökan) så påpekar tribunalen att det inte i något av intygen dras någon entydig slutsats om att överföringen av äganderätten till sökandens aktier i detta bolag faktiskt hade skett innan detta datum. I det första av dessa intyg anges att ”i mars 2022 sålde sökanden samtliga sina aktier och var inte längre aktieägare i [det berörda bolaget]” utan att uttryckligen ange den exakta tidpunkten för aktiernas faktiska överföring. I det andra intyget konstateras endast att aktieägarna har fri rösträtt. I intyget räknas visserligen en lista över handlingar upp. Bland dessa återfinns bland annat transaktionsdokument för försäljningen av sökandens intressen i detta bolag till [*konfidentiellt*] den 14 mars 2022, det berörda bolagets bolagsordning, ett aktieägaravtal, information om föreliggande avtalsförhållanden mellan ett sådant bolag och de angivna personerna och även ett

[2] Hemliga uppgifter dolda.

åtagande som ingicks den 25 april 2022 mellan samma bolag och [*konfidentiellt*]. Då dessa dokument inte lagts fram och inte bilagts intyget är det inte möjligt att fastställa om överföringen av äganderätten till de aktuella aktierna rent faktiskt hade genomförts innan den 15 mars 2022.

163 Vad gäller intyget upprättat den 6 april 2022 av ABH Holdings verkställande direktör (bilaga A.30 till ansökan), enligt vilket sökanden inte längre hade några ägarintressen sedan hans akter i det nämnda bolaget sålts till en tredjepart, vilket påstods ha skett den 14 mars 2022, gör tribunalen följande bedömning. Enligt rättspraxis i punkt 95 ovan måste bevisvärdet av detta intyg – som härrör från den verkställande direktören för det bolag sökanden var aktieägare i – relativiseras (dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 153). I avsaknad av andra bevis som styrker ett sådant påstående kan intyget inte anses i sig visa att överföringen av äganderätten till de nämnda aktierna faktiskt var genomförd den 14 mars 2022.

164 Vad gäller utdraget ur registret över ABH Holdings verkliga huvudmän som upprättats av Luxembourg Business Register konstaterar tribunalen följande. Oavsett tillförlitligheten av denna handling, som inte undertecknats av förvaltaren, så nämns den 22 mars 2022 som datum för den senaste ändringen, det vill säga en vecka efter det att frysningen av sökandens penningmedel hade trätt i kraft Under sådana omständigheter som dem som är aktuella i förevarande mål, vilka kännetecknas av omfattande överföringar av aktier som påstås ha skett dagen innan de nämnda åtgärderna trädde i kraft (se punkt 135 ovan), kan det aktuella intyget inte anses tillräckligt för att visa att sökanden faktiskt hade överfört äganderätten till sina aktier i detta bolag innan hans penningmedel frystes. Av samma skäl som dem som redovisas i punkt 151 ovan kan intyget inte anses visa att överföringen av äganderätten till de aktuella aktierna rent faktiskt hade genomförts innan den 15 mars 2022.

165 Tribunalen påpekar vidare att med hänsyn till att den påstådda överlåtelsen och tidpunkten för beslutet att uppföra sökandens namn på de omtvistade förteckningarna ligger mycket nära varandra i tiden, är det inte i sig tillräckligt att uppvisa en köpehandling daterad före den 15 mars 2022 för att styrka att en faktisk överföring skett av äganderätten till sökandens aktier i ABH Holdings innan frysningen av hans penningmedel trädde i kraft. För att överföringen av äganderätten ska anses överensstämma med unionsrätten, ska det visas att den avslutats innan de aktuella åtgärderna trädde i kraft i enlighet med nationell rätt och tillämpliga bestämmelser i bolagsordningen. Eftersom sökanden i samband med förhandlingen medgett att han fortfarande inte erhållit betalningen för de aktuella aktierna, måste han även visa att de avtalsbestämmelser som reglerar överlåtelsen inte innehöll någon hävningsgrund vid utebliven betalning av köpeskillingen eller vid uppskjuten betalning.

166 Mot bakgrund av övervägandena i punkterna 157–165 ovan finner tribunalen att rådet inte gjorde en oriktig bedömning när den slog fast att sökanden var aktieägare i ABH Holdings när rättsakterna från september 2023 antogs.

167 Då rådet med fog ansåg att sökanden var aktieägare i CTF Holdings (se punkt 155 ovan) respektive i ABH Holdings (se punkt 166 ovan) kan rådet inte kritiseras för att ha gjort en oriktig bedömning då det kvalificerade sökanden som en större aktieägare i Alfa Group Consortium när rättsakterna från september 2023 antogs.

168 Det har dock inte bestritts att Alfa Bank Russia är en av Rysslands största privata handels- och affärsbanker, att AlfaStrakhovanie är ett av de största försäkringsbolagen i Ryssland och att X5 Retail Group är ett av de största bolagen i detaljhandelsledet i Ryssland. Såvitt gäller A1 (tidigare Alfa-Eco), visar det sig att detta är ett investmentbolag med säte i Ryssland.

169 Med hänsyn till att bolagen i Alfa Group Consortium bedriver omfattade verksamhet i Ryssland, kunde rådet utan att göra en oriktig bedömning anse att sökanden var en ledande affärsman som är verksam i Ryssland i den mening som avses enligt första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

170 Sökandens övriga argument påverkar inte denna slutsats.

171 För det första saknas det stöd för sökandens argument att innehav av en verkställande roll är ett nödvändigt villkor för att betraktas som en ”ledande” [affärsman] i den mening som avses enligt första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse. Då redan betydande aktieinnehav i ett eller flera större bolag kan vara tillräckligt för att betrakta en person som en ledande affärsman, är innehav av en verkställande roll inte ett nödvändigt villkor för att en fysisk person ska anses som en ”ledande” affärsman (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 151). Det saknar följaktligen relevans att sökanden inte hade en verkställande roll i de enheter som har koppling till Alfa Group Consortium under flera år innan de ursprungliga rättsakterna antogs.

172 För det andra saknas det likaså stöd för sökandens argument att han inte utövade någon verksamhet i Ryssland med motiveringen att det följer av rättspraxis på mervärdesskatteområdet att enbart innehav av aktier, verkligt eller förmodat, inte i sig är tillräckligt för att en person ska anses bedriva ”ekonomisk verksamhet”. Det räcker nämligen att erinra om att begreppet ”ekonomisk verksamhet” när det gäller mervärdesskatt ingår i ett annat rättsligt sammanhang än det där kriterium g) i ändrad lydelse ingår och där det första ledet avser ledande affärsmän ”som är verksamma i Ryssland” (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2024, OT/rådet, T-286/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:606, punkt 92).

173 För det tredje saknas det stöd för sökandens argument att han inte omfattades av presumtionen om att ledande affärsmän och den ryska regeringen är ömsesidigt beroende av varandra med motiveringen att han inte ingår i kategorin affärsmän med nära kopplingar till Vladimir Putin och att inget av hans företag ska ha fått en förmånsbehandling av myndigheterna. Det är härvid viktigt att understryka att det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse endast syftar till att införa ett objektivt, självständigt och tillräckligt kriterium som gör det möjligt att motivera att vissa personers namn förs upp på de omtvistade förteckningarna och som kräver att rådet lägger fram bevis för att två kumulativa villkor är uppfyllda, nämligen att den aktuella personen är en ledande affärsman och att vederbörande är verksam i Ryssland. Sökanden kan därmed inte hävda att det genom det aktuella ledet i kriteriet infördes en presumtion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 2020, Haswani/rådet, C-241/19 P, EU:C:2020:545, punkt 79 och där angiven rättspraxis). För att motivera att en persons namn förs upp på de aktuella förteckningarna med stöd av detta led i kriteriet är det vidare, såsom påpekats i punkt 124 ovan, inte nödvändigt att det bevisas att det finns ett samband mellan sökanden och den ryska regimen eller att det finns ett samband mellan stöd till den nämnda regimen och det gagn som vederbörande drar härav. Vid tillämpningen av detta led i kriteriet saknar det således relevans om sökanden är vän till Vladimir Putin med koppling till KGB eller till dennes nätverk i Sankt Petersburg, om han är verksam inom sektorer som kontrolleras av staten eller om han dragit nytta av offentliga upphandlingskontrakt, skattemässiga fördelar eller någon särbehandling. Detsamma gäller det faktum att inget av hans bolag har en minister från den ryska regeringen eller en personlig fiduciär i sin bolagsstyrelse.

174 För det fjärde: i den mån sökanden avser att hävda att rådet gjorde en oriktig bedömning med motiveringen att Alfa Group Consortium inte är en juridisk person, med följd att det inte är möjligt att vara aktieägare i bolaget, kan argumentet inte vinna framgång. Ställningen som

aktieägare i detta konsortium kan nämligen avse samtliga företag som ingår där (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2024, OT/rådet, T-286/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:606, punkt 116). Såsom framgår av dokument nr 2 i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1, det vill säga en sida från AlfaStrakhovanies webbplats, anger detta bolag dessutom att det tillhör ”finans- och industrikoncernen Alfa Group”.

175 Av vad som anförts ovan följer att sökanden inte har visat att rådet gjorde en oriktig bedömning då det, genom antagande av rättsakterna från september 2023, beslutade att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna med stöd av det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

176 För fullständighetens skull påpekar tribunalen att till skillnad från artikel 2.1 g i beslut 2014/145 i sin ursprungliga lydelse enligt beslut 2022/329 och det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse – vilka särskilt tar sikte på ”ledande affärsmän” – så utvidgar det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse den personkrets som de restriktiva åtgärderna är tillämpliga på genom att det inte längre krävs att affärsmännen ska vara ”ledande”.

177 Med hänsyn till de mål som eftersträvas av rådet och som det erinras om i skäl 4 i beslut 2023/1094 – det vill säga att utöva största möjliga tryck på de ryska myndigheterna för att få dem att upphöra med sitt agerande och politik som destabiliserar Ukraina – avser begreppet ”affärsmän” endast fysiska personer som bedriver en ekonomisk verksamhet som i kvalitativt eller kvantitativt hänseende inte kan anses som försumbar inom ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering och där uppförande av vederbörandes namn på den aktuella förteckningen kan tänkas öka kostnaderna för Ryska federationens åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och därmed öka trycket på Ryska federationen som är ansvarig för invasionen av Ukraina (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 januari 2025, Vinokurov/rådet, T-1106/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2025:106, punkt 48).

178 Vad vidare gäller de ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering så framgår det tydligt av ordalydelsen i det tredje ledet av kriterium g) i ändrad lydelse att det är den ekonomiska sektorn, och inte den fysiska eller juridiska person vars namn finns upptaget på de omtvistade förteckningarna, som ska utgöra en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering. I beslut 2014/145 definieras visserligen inte vad som avses med begreppet ”betydande inkomstkälla”. Inte desto mindre innebär användningen av adjektivet ”betydande”, vilket hänvisar till substantivet ”inkomstkälla”, att inkomstkällan ska vara betydande och således inte försumbar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 januari 2025, Vinokurov/rådet, T-1106/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2025:106, punkt 49).

179 Sökanden har i förevarande fall medgett att han fortfarande var aktieägare i Rosvodokanal när rättsakterna från september 2023 antogs. Tribunalen påpekar att i handlingen vari Alfa Group Consortium presenteras (bilaga B.2 till svarsinlagan) beskrivs bolaget som en av de största privata ryska aktörerna inom sektorn för vattenförsörjning och avloppsrening och att bolaget tillhandahåller tjänster till ungefär 5 miljoner kunder, bedriver verksamhet i sju ryska städer och har runt 10 000 anställda. Det framgår även av dokument nr 2 i bevismaterialet i ärendeakt WK 10524/2023 REV 1 att bolaget uppges tillhöra detta konsortium.

180 Tribunalen anser därför att sökanden, redan på grund av sin ställning som aktieägare i Rosvodokanal, bedriver en ekonomisk verksamhet som i kvalitativt och kvantitativt hänseende inte kan anses försumbar, varför han ska betraktas som affärsman i den mening som avses i det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

181 Enligt rättspraxis utgör emellertid sektorn för vattenförsörjning och avloppsrening en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering mot bakgrund av att den genererat skatteintäkter på mer än 94 miljarder ryska rubler (RUB) (ungefär 967 miljoner euro) år 2022 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2024, OT/rådet, T-286/23, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:606, punkterna 126 och 127).

182 Sökandens argument under förhandlingen att de skatter som Rosvodokanal betalat endast utgör en mycket liten andel av det totala skattebelopp som erlagts av denna sektor kan inte vinna framgång. Såsom påpekats i punkt 178 ovan är det nämligen de intäkter som sektorn generar som är av betydelse och inte de skatter som den berörda personen eller enheten betalat.

183 Härav följer att enbart det förhållandet att sökanden var aktieägare i Rosvodokanal då rättsakterna från september 2023 antogs var tillräckligt för att hans personliga situation ska omfattas av det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

184 Mot denna bakgrund kunde rådet, utan att härvid göra en oriktig bedömning, vid tidpunkten för antagandet av rättsakterna från september 2023 anse att sökanden var en ledande affärsman verksam i Ryssland i den mening som avses i det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse, liksom att han var en affärsman som är delaktig i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering i den mening som avses i det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

185 Vad gäller kontrollen av lagenligheten av ett beslut att vidta restriktiva åtgärder följer det emellertid av rättspraxis att om unionsdomstolarna finner att åtminstone ett av de anförda skälen är tillräckligt precist och konkret, att det är väl underbyggt och att det i sig utgör tillräckligt stöd för beslutet, kan det förhållandet att detsamma inte gäller för andra skäl – med hänsyn till åtgärdernas preventiva karaktär – inte motivera att beslutet ska ogiltigförklaras (dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 72 och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 186).

186 Utan att det är nödvändigt att pröva övriga argument som sökanden åberopat för att bestrida beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna på grundval av kriterium d), finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den första grunden. Genom denna grund har sökanden hävdat att rådet gjorde en oriktig bedömning då det beslutade att låta sökandens namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna genom att anta rättsakterna från september 2023.

c) Rättsakterna från mars 2024

187 Sökanden har gjort gällande att han sedan mars 2022 inte längre är aktieägare i Alfa Group Consortium. Han hävdar att han överlåtit sina aktier i Alfa Bank Russia, AlfaStrakhovanie Russia och CTF Holdings.

188 Med hänvisning till dom av den 10 april 2024, Aven/rådet (T-301/22, ej publicerad, överklagad,, EU:T:2024:214), och dom av den 10 april 2024, Fridman/rådet (T-304/22, ej publicerad, överklagad,, EU:T:2024:215), anser sökanden att beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna utgör en omotiverad skillnad i behandling av hans personliga situation jämfört med sökandenas personliga situation i de mål som avgjordes genom dessa domar.

189 Rådet har bestritt sökandens argument.

190 Vad gäller det allmänna sammanhang som motiverade rådets antagande av de aktuella restriktiva åtgärderna (se punkt 88 ovan) konstaterar tribunalen att situationen i Ukraina fortfarande var allvarlig när rättsakterna från mars 2024 antogs. På samma sätt var de restriktiva åtgärderna fortfarande motiverade med hänsyn till det eftersträvade målet, det vill säga att utöva största möjliga tryck på de ryska myndigheterna för att få dem att upphöra med sitt agerande och politik som destabiliserar Ukraina samt sin militära aggression, och att öka kostnaderna för Ryska federationens åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

191 Vad gäller sökandens personliga situation så kvalificeras han, i skälen för att uppta hans namn i rättsakterna från mars 2024, inte längre som ”en av de större aktieägarna i Alfa Group Consortium” utan som en ”stor aktieägare i Alfa Group consortium”. Det måste således anses röra sig om väsentligen samma skäl som i rättsakterna från september 2023.

192 Tribunalen konstaterar härvid att sökanden inte inom ramen för det omprövningsförfarande som ledde till antagande av rättsakterna från mars 2024 åberopat någon ny omständighet för att visa att han inte längre var en stor aktieägare i Alfa Group Consortium.

193 För att visa att han inte längre var en stor aktieägare i Alfa Group Consortium, genom ABH Holdings, åberopade sökanden i sin inlaga om justering av talan ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän för detta bolag som upprättats av Luxembourg Business Register (bilaga E.5 till denna inlaga). Detta intyg är, till skillnad från intyget i bilaga A.28 till ansökan, undertecknat av registerförvaltaren.

194 Vad för det första gäller tillämpningen på sökanden av det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse gör tribunalen följande bedömning. Sökanden har inte åberopat någon ny omständighet för att visa att överföringen av äganderätten till hans aktier i CTF Holdings faktiskt hade skett innan de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom trädde i kraft. Av samma skäl som dem som anges i punkterna 142–155 ovan finner tribunalen att rådet inte gjorde en oriktig bedömning när det slog fast att sökanden var aktieägare i detta bolag när rättsakterna från mars 2024 antogs.

195 Vad gäller den påstådda överlåtelsen av sökandens aktier i ABH Holdings gör tribunalen följande bedömning. Med hänsyn till att det utdrag ur registret över verkliga huvudmän som undertecknats av registerförvaltaren inte innehåller någon uppgift om den exakta tidpunkten då aktierna överfördes till mottagaren anser tribunalen, av samma skäl som dem som anges i punkterna 164 och 165 ovan, att utdraget inte är tillräckligt för att styrka att äganderätten till dessa aktier faktiskt hade överförts innan den 15 mars 2022. Eftersom mottagaren inte fullgjort sin betalningsskyldighet måste det även visas att de avtalsbestämmelser som reglerar överlåtelsen inte innehöll någon hävningsgrund vid utebliven betalning av köpeskillingen. Av samma skäl som

dem som anges i punkterna 157–166 ovan finner tribunalen att rådet inte gjorde en oriktig bedömning när den slog fast att sökanden var aktieägare i detta bolag när rättsakterna från mars 2024 antogs.

196 Rådet kunde följaktligen anse att sökanden var en stor aktieägare i Alfa Group Consortium då rättsakterna från mars 2024 antogs. Beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna på grundval av det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse var således välgrundat.

197 Mot bakgrund av att sökanden i samband med förhandlingen medgett att han fortfarande var aktieägare i Rosvodokanal då rättsakterna från mars 2024 antogs finner tribunalen, av samma skäl som dem som angetts i punkterna 179–183 ovan, att beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna på grundval av det tredje ledet i kriterium g) under alla omständigheter var motiverat redan på grund av hans ställning som aktieägare i detta bolag.

198 Sökanden kan inte heller hävda att beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna utgör en omotiverad skillnad i behandling jämfört med den situation som var aktuell för Petr Fridman och Mikhail Aven då de rättsakter som avsåg dem ogiltigförklarades genom dom av den 10 april 2024, Aven/rådet (T-301/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:214), och dom av den 10 april 2024, Fridman/rådet (T-304/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:215). Såsom följer av domskälen i domen av den 10 april 2024, Aven/rådet (T-301/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:214), respektive domen av den 10 april 2024, Fridman/rådet (T-304/22, ej publicerad, överklagad, EU:T:2024:215), så grundades beslutet att medta dessa sökandes namn på de förteckningar som var aktuella i de mål som avgjordes genom dessa domar inte på kriterium g) i dess ursprungliga lydelse och inte heller på kriterium g) i ändrad lydelse.

199 Mot denna bakgrund kunde rådet, utan att härvid göra en oriktig bedömning, vid tidpunkten för antagandet av rättsakterna från mars 2024 anse att sökanden var en ledande affärsman verksam i Ryssland i den mening som avses i det första ledet i kriterium g) i ändrad lydelse, liksom att han var en affärsman som är delaktig i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering i den mening som avses i det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

200 Vad gäller kontrollen av lagenligheten av ett beslut att vidta restriktiva åtgärder följer det emellertid av rättspraxis att om unionsdomstolarna finner att åtminstone ett av de anförda skälen är tillräckligt precist och konkret, att det är väl underbyggt och att det i sig utgör tillräckligt stöd för beslutet, kan det förhållandet att detsamma inte gäller för andra skäl – med hänsyn till åtgärdernas preventiva karaktär – inte motivera att beslutet ska ogiltigförklaras (dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 72 och dom av den 15 november 2023, OT/rådet, T-193/22, EU:T:2023:716, punkt 186).

201 Utan att det är nödvändigt att pröva övriga argument som sökanden åberopat för att bestrida beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna på grundval av kriterium d), finner tribunalen att talan inte kan vinna bifall på den första grunden gällande att det gjorts en oriktig bedömning i samband med antagandet av rättsakterna från mars 2024.

202 Den första grunden om att det gjorts en oriktig bedömning ska följaktligen underkännas i sin helhet.

3. Den andra grunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen

203 Sökanden anser att de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom strider mot proportionalitetsprincipen som stadgas i artikel 5.4 FEU. Då Alfa Banks namn uppförts på de omtvistade förteckningarna genom rättsakterna av den 13 mars 2023, vilka nämns i punkt 12 ovan, är det enligt sökanden olämpligt att behålla de restriktiva åtgärderna mot honom för att uppnå de eftersträvade målen. Han anser vidare att eftersom han aldrig varit chef för det nämnda bolaget som de restriktiva åtgärderna riktas mot, inte är bosatt i Ryssland och inte betalar skatt där, kan beslutet att låta hans namn kvarstå på de omtvistade förteckningarna inte bidra till att de eftersträvade målen uppnås, det vill säga att utöva press på ryska beslutsfattare. Han anser även att då han inte längre är aktieägare och inte har någon förvaltande roll eller ledande befattning i något av bolagen kan han inte påverka dem.

204 Sökanden har även gjort gällande att de undantag med stöd av vilka det är möjligt att begära att frysningen av vissa penningmedel ska hävas för att kunna stå för nödvändiga levnadsomkostnader inte är effektiva mot bakgrund av de hinder han stöter på när nationella myndigheter ska tillämpa dem och då finansinstitut ska ställa medel till förfogande.

205 Sökanden anser vidare att mot bakgrund av kommissionens planer på att anta regler som gör det möjligt att förverka och beslagta frysta tillgångar kan restriktiva åtgärder inte längre anses vara tillfälliga säkerhetsåtgärder av preventiv karaktär

206 Sökanden har även kritiserat rådet för att inte ha gjort en konsekvensbedömning av de restriktiva åtgärderna för att fastställa om de verkligen bidragit till att uppnå de eftersträvade syftena. Han anser att de syften som avses med de restriktiva åtgärderna inte har uppnåtts i förevarande fall eftersom kriget är förlorat.

207 Rådet har bestritt sökandens argument.

208 Det ska erinras om att proportionalitetsprincipen, som ingår bland de allmänna unionsrättsliga principerna och som stadgas i artikel 5.4 FEU, innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 122, och dom av den 1 juni 2022, Iranian Offshore Prigozjin/rådet, T-723/20, ej publicerad, EU:T:2022:317, punkt 133).

209 Vad gäller domstolskontrollen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits så preciseras i rättspraxis att unionslagstiftaren ska ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där lagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och där denne måste göra komplicerade bedömningar. Det är således endast om en åtgärd som vidtas inom dessa områden är uppenbart olämplig, med hänsyn till det mål som den behöriga institutionen avser att uppnå, som åtgärdens lagenlighet kan påverkas (se dom av den 30 november 2016, Rotenberg/rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, punkt 179 och där angiven rättspraxis).

210 I förevarande mål eftersträvar de aktuella restriktiva åtgärderna ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen, vilket kan motivera att negativa följder, även betydande sådana, uppstår för vissa aktörer (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 150). Dessa åtgärder syftar nämligen till att utöva tryck på de ryska myndigheterna, för att dessa ska upphöra med sitt agerande och sin politik som

destabiliserar Ukraina. I synnerhet genom att anta restriktiva åtgärder gentemot ledande affärsmän som är verksamma i Ryssland och affärsmän som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering avser rådet dels dra nytta av den påverkan som nämnda personer kan tänkas utöva på den ryska regimen genom att få dem att öka trycket på nämnda regering att ändra sin politik, dels öka kostnaderna för Ryska federationens åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Det framgår således att unionen strävar efter att minska den ryska statens inkomster och sätta press på den ryska regeringen, i syfte att minska dess förmåga att finansiera det agerande som undergräver Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och att motverka detta agerande för att bevara stabiliteten i Europa och världen. Det rör sig alltså om ett av de mål som eftersträvas med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som avses i artikel 21.2 c FEU, såsom att bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet.

211 Tribunalen finner därför att de restriktiva åtgärder som antagits gentemot sökanden inte är uppenbart olämpliga i förhållande till de eftersträvade målen. Bedömningen ändras inte av att Alfa Bank också förts upp på de omtvistade förteckningarna. Eftersom sökanden omfattas av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse innebär inte det faktum att en enhet som denna person har koppling till också omfattas av restriktiva åtgärder att de åtgärder som riktas mot denna person är uppenbart olämpliga för att uppnå det eftersträvade målet. Vederbörandes personliga penningmedel får nämligen inte sammanblandas med bolagets penningmedel. Till yttermera visso ska det påpekas att Alfa Group Consortium inte är begränsat till detta bolag utan även omfattar AlfaStrakhovanie, X5 Retail Group, A1 och Rosvodokanal.

212 När det gäller åtgärdernas nödvändighet kan det konstateras att alternativa och mindre restriktiva åtgärder, såsom ett system med förhandsgodkännande eller en skyldighet att i efterhand rättfärdiga användningen av överförda medel, inte skulle utgöra ett lika effektivt medel för att uppnå de eftersträvade målen, vilka det erinras om i punkt 210 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2016, Rotenberg/rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, punkt 182 och där angiven rättspraxis).

213 Det saknas härvid stöd för sökandens argument att det faktum att Alfa Bank förts upp på de omtvistade förteckningarna kan utgöra en alternativ och mindre restriktiv åtgärd som kan vara ett lika effektivt medel för att uppnå de eftersträvade målen. Sökandens förmögenhet är nämligen skild från bolagets förmögenhet och är inte begränsad till de tillgångar detta finansiella institut innehar.

214 Det ska dessutom erinras om att restriktiva åtgärder är tillfälliga restriktioner som kan återkallas och att det föreskrivs möjlighet att göra undantag från dem.

215 Sökanden kan inte ifrågasätta denna bedömning genom att hävda att han stött på svårigheter vid tillämpningen av de undantag som föreskrivs i artikel 2.3 och 2.4 i beslut 2014/145, i ändrad lydelse, artikel 4.1, artikel 5.1 och artikel 6.1 i förordning nr 269/2014. Tribunalen erinrar härvid om att det enligt fast rättspraxis endast ankommer på behöriga nationella domstolar att kontrollera giltigheten av nationella åtgärder för verkställande av unionsrättsakter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1996, Branco/kommissionen, T-271/94, EU:T:1996:103, punkt 53, och dom av den 14 april 2016, Ben Ali/rådet, T-200/14, ej publicerad, EU:T:2016:216, punkt 268). Om nationella domstolar har svårigheter att tolka de ovannämnda undantagen har de möjlighet att vända sig till EU-domstolen med en begäran om

förhandsavgörande med stöd av artikel 267 FEUF. Tribunalen saknar behörighet att med stöd av artikel 263 FEUF pröva tvister mellan sökanden och finansiella institut som inte ställer medel till dennes förfogande trots att tillstånd härför beviljats av den behöriga nationella myndigheten.

216 Att restriktiva åtgärder är tillfälliga och kan återkallas ändras inte heller av kommissionens planer på att förverka frysta tillgångar. Den regelordning som var i kraft när rättsakterna från september 2023 respektive från mars 2024 antogs föreskriver, såsom rådet har påpekat, ingen möjlighet att förverka tillgångar för de personer mot vilka restriktiva åtgärder vidtagits i avsaknad av överträdelser av bestämmelserna i förordning nr 269/2014 i ändrad lydelse. Tribunalen konstaterar härvid att artikel 15.1 i den förordningen stadgar att ”lämpliga åtgärder” ska föreskrivas för förverkande av vinning från överträdelser av förordningen. Rådet har således gett de nationella myndigheterna ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att definiera, ange karaktären på och omfattningen av förverkandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2024, Timchenko och Timchenko/rådet, T-644/22, överklagad, EU:T:2024:621, punkt 104). Sökanden har inte heller påstått att de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom har medfört förverkande av hans penningmedel. Sökanden saknar därmed stöd för sitt påstående att de aktuella åtgärderna förlorat sin tillfälliga och reversibla karaktär.

217 De olägenheter som sökanden vållats är följaktligen inte uppenbart orimliga i förhållande till betydelsen av det mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna.

218 Slutligen saknar sökanden stöd för sitt påstående att rådet underlåtit att göra en konsekvensbedömning för de restriktiva åtgärderna och att det inte längre var motiverat att låta de restriktiva åtgärderna mot honom kvarstå när de angripna rättsakterna antogs, eftersom kriget var förlorat. Såsom följer av skäl 3 i beslut 2023/1767 och skäl 4 i beslut 2024/847 fortlöpte Ryska federationen anfallskrig mot Ukraina vid denna tidpunkt vilket motiverade att de restriktiva åtgärderna förlängdes med sex månader. I motsats till vad sökanden hävdat har en förnyad bedömning av hans personliga situation gjorts regelbundet, vilket föranlett rådet att låta de restriktiva åtgärderna mot honom kvarstå. Såsom prövningen av den första grunden visat har rådet med giltig verkan styrkt att sökanden omfattades av de personkategorier som avses i det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse.

219 Av övervägandena ovan följer att talan inte kan vinna bifall på den andra grunden om åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

220 Talan ska därför ogillas i sin helhet.

V. Rättegångskostnader

221 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) Talan ogillas.

2) OT ska ersätta rättegångskostnaderna.

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Kalėda

Avkunnad i Luxemburg den 23 juli 2025.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I. Bakgrund till tvisten . . . 2

II. Omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes . . . 5

III. Parternas yrkanden . . . 7

IV. Rättslig bedömning . . . 7

A. Tribunalens behörighet att pröva sökandens andra yrkande . . . 7

B. Prövning i sak . . . 8

1. Den tredje grunden: åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd . . . 8

a) Rättsakterna från september 2023 . . . 8

b) Rättsakterna från mars 2024 . . . 13

2. Den första grunden: oriktig bedömning . . . 13

a) Inledande synpunkter . . . 14

b) Rättsakterna från september 2023 . . . 16

1) Huruvida bevisningen är tillförlitlig . . . 16

2) Tillämpningen på sökanden av det första och det tredje ledet i kriterium g) i ändrad lydelse . . . 18

c) Rättsakterna från mars 2024 . . . 30

3. Den andra grunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen . . . 33

V. Rättegångskostnader . . . 35