



## Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 13 september 2018\*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Den enhet som sökanden innehar har upptagits på förteckningen över enheter som är föremål för restriktiva åtgärder – Motiveringsskyldighet – Rätten till försvar – Rätten till ett effektivt domstolsskydd – Associeringsavtalet EU-Turkiet – Grundläggande rättigheter – Proportionalitet”

I mål T-798/14,

**DenizBank A.Ş.**, Istanbul (Turkiet), företrädd av O. Jones, D. Heaton, barristers, R. Mattick, S. Utku, solicitors, och M. Lester, QC,

sökande,

mot

**Europeiska unionens råd**, inledningsvis företrätt av S. Boelaert och A. de Elera-San Miguel Hurtado, därefter av Boelaert och P. Mahnič Bruni, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Europeiska kommissionen**, företrädd av D. Gauci, L. Havas och F. Ronkes Agerbeek, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av, för det första, rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), i dess lydelse enligt rådets beslut 2014/659/Gusp av den 8 september 2014 (EUT L 271, 2014, s. 54), enligt rådets beslut 2014/872/Gusp av den 4 december 2014 (EUT L 349, 2014, s. 58), enligt rådets beslut (Gusp) 2015/2431 av den 21 december 2015 (EUT L 334, 2015, s. 22), enligt rådets beslut (Gusp) 2016/1071 av den 1 juli 2016 (EUT L 178, 2016, s. 21), och enligt rådets beslut (Gusp) 2016/2315 av den 19 december 2016 (EUT L 345, 2016, s. 65), och, för det andra, rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning nr 960/2014 av den 8 september 2014 (EUT L 271, 2014, s. 3), och enligt rådets förordning nr 1290/2014 av den 4 december 2014 (EUT L 349, 2014, s. 20), i den del dessa rättsakter rör sökanden,

\* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av ordföranden G. Berardis (referent) samt domarna D. Spielmann och Z. Csehi,  
justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorzczuk,  
efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 16 november 2017,  
följande

**Dom**

**Bakgrund till tvisten**

- 1 Sökanden, DenizBank A.Ş. är en turkisk affärsbank med säte i Istanbul (Turkiet), vars kapital ägs till mer än 50 procent av Sberbank of Russia OAO (nedan kallad Sberbank) som är en rysk bank för privatkunder med säte i Moskva (Ryssland).
- 2 Den 20 februari 2014 fördömde Europeiska unionens råd i starkast möjliga ordalag användningen av våld i Ukraina. Rådet uppmanade till ett omedelbart upphörande av våldet samt full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna i Ukraina. Rådet angav också att det planerade att införa restriktiva åtgärder mot de personer som är ansvariga för människorättskränkningar, våld och användning av övervåld.
- 3 Vid ett extra möte den 3 mars 2014 fördömde rådet de ryska väpnade styrkornas våldshandlingar, som utgjorde en klar kränkning av Ukrainas suveränitet och territoriella integritet, och det bemyndigande som getts av Soviet Federatsii Federal'nogo Sobranija Rossiskoï Federatsii (Ryska federationens federala församlings federationsråd) den 1 mars 2014 för att sätta in väpnade styrkor på ukrainskt territorium.
- 4 Den 5 mars 2014 antog rådet restriktiva åtgärder med inriktning på att frysa och driva in tillgångar som förskingrats från den ukrainska staten.
- 5 Den 6 mars 2014 ställde sig stats- och regeringscheferna i Europeiska unionen bakom de slutsatser rådet antagit den 3 mars 2014. De fördömde kraftfullt Ryska federationens oprovocerade kränkning av Ukrainas suveränitet och territoriella integritet och uppmanade Ryska federationen att omedelbart dra tillbaka sina väpnade styrkor till de områden där de är permanent stationerade, i enlighet med gällande överenskommelser. Unionens stats- och regeringschefer konstaterade att eventuella ytterligare åtgärder som Ryska federationen vidtar för att destabilisera situationen i Ukraina skulle leda till ytterligare och långtgående konsekvenser för förbindelserna mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Ryska federationen, å andra sidan, på en lång rad ekonomiska områden. De uppmanade Ryska federationen att omedelbart ge internationella observatörer tillträde, varvid de framhöll att lösningen på krisen i Ukraina måste grundas på Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende samt ett strikt iakttagande av internationella normer.
- 6 Den 16 mars 2014 höll parlamentet i den autonoma republiken Krim och den lokala ledningen för staden Sevastopol, vilka båda är delområden i Ukraina, en folkomröstning om Krims ställning. I folkomröstningen ombads befolkningen i Krim att ange om de ville vara anslutna till Ryska federationen som undersåtar eller om de ville återinföra Krims konstitution från år 1992 och

återupprätta Krim status som en del av Ukraina. Enligt de rapporterade resultaten från den autonoma republiken Krim röstade 96,77 procent för att regionen skulle integreras i Ryska federationen. Valdeltagandet låg på 83,1 procent.

- 7 Den 17 mars 2014 gjorde rådet ett antal uttalanden om Ukraina. Rådet fördömde med eftertryck att det, den 16 mars 2014, hållits en folkomröstning i Krim angående Ukrainas anslutning till Ryska federationen. Rådet ansåg att folkomröstningen tydligt stred mot Ukrainas konstitution. Rådet uppmanade omedelbart Federationen Ryssland att vidta åtgärder för att åstadkomma en nedtrappning av krisen, omedelbart dra tillbaka sina styrkor till den numerär som gällde före krisen och till sina garnisoner i linje med internationella åtaganden, inleda direkta diskussioner med Ukrainas regering och utnyttja alla tillämpliga internationella mekanismer för att finna en fredlig och förhandlad lösning, i full respekt för sina bilaterala och multilaterala åtaganden om att säkerställa Ukrainas territoriella integritet och suveränitet. I detta avseende beklagade rådet att Förenta nationernas säkerhetsråd inte kunnat nå fram till en resolution på grund av Ryska federationens veto. Rådet vädjade till Ryska federationen om att inte vidta åtgärder för att annektera Krim i strid med internationell rätt.
- 8 Samma dag antog rådet, 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) och, med stöd av artikel 215 FEUF, förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6). Genom dessa rättsakter införde rådet reserestriktioner och en frysning av tillgångar, vilka var riktade mot de personer som är ansvariga för åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och mot de personer och enheter som är förbundna med dem
- 9 Den 17 mars 2014 beslutade Ryska federationen att officiellt erkänna den folkomröstning som hållits i Krim den 16 mars 2014. Till följd av denna folkomröstning förklarade Högsta rådet i Krim och stadsfullmäktige i Krim att Krim är självständigt från Ukraina och ansökte om att Krim skulle anslutas till Ryska federationen. Samma dag undertecknade Rysslands president ett dekret varigenom Republiken Krim erkändes som en suverän och oberoende stat.
- 10 Den 21 mars 2014 erinrade Europeiska rådet om unionens stats- och regeringschefer uttalande av den 6 mars 2014 och bad Europeiska kommissionen och medlemsstaterna att förbereda möjliga riktade åtgärder.
- 11 Den 23 juni 2014 beslutade rådet att import till unionen av varor med ursprung i Krim eller Sevastopol till unionen bör förbjudas, med undantag för varor med ursprung i Krim eller Sevastopol för vilka ett ursprungsintyg utfärdats av Ukrainas regering.
- 12 Den 17 juli 2014 inträffade en olycka som innebar att ett flygplan från Malaysian Airlines som användes för flygningen MH17 förstördes i Donetsk (Ukraina). Med anledning av denna olycka anmodade rådet kommissionen och Europeiska utrikestjänsten att slutföra sitt förberedande arbete avseende möjliga riktade åtgärder och att senast den 24 juli 2014 lägga fram ett förslag om vidtagande av åtgärder, inbegripet när det gäller tillträde till kapitalmarknader, försvar, varor med dubbla användningsområden och känsliga tekniker, bland annat inom energisektorn.
- 13 Trots att restriktioner hade införts i mars år 2014 med avseende på resor och frysning av penningmedel för vissa fysiska och juridiska personer antog rådet den 31 juli 2014, med beaktande av den allvarliga situation som rådde i Ukraina, med stöd av artikel 29 FEU, beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), i syfte att riktade restriktiva åtgärder skulle vidtas på områdena tillträde till kapitalmarknader, försvar, varor med dubbla användningsområden och känsliga tekniker, bland annat inom energisektorn.

- 14 Rådet ansåg att sistnämnda åtgärder faller inom tillämpningsområdet för EUF-fördraget och att det för deras genomförande krävs lagstiftningsåtgärder på unionsnivå, varför rådet samma dag, med stöd av artikel 215.2 FEUF, antog förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1), som innehåller mer detaljerade bestämmelser i syfte att föreskrifterna i beslut 2014/512 skulle få verkan såväl på unionsnivå som i medlemsstaterna.
- 15 Det mål som eftersträvades med dessa restriktiva åtgärder var att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen. Mot bakgrund härav infördes, genom beslut 2014/512, bland annat exportförbud vad gäller vissa känsliga varor och tekniker avsedda för oljesektorn i Ryssland samt restriktioner med avseende på tillträde till unionens kapitalmarknad för vissa aktörer inom den sektorn.
- 16 Rådet antog därefter, den 8 september 2014, beslut 2014/659/Gusp om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 271, 2014, s. 54), och förordning (EU) nr 960/2014 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 271, 2014, s. 3), för att förlänga förbudet avseende vissa finansiella instrument som hade beslutats den 31 juli 2014 och för att införa ytterligare restriktioner avseende tillträde till kapitalmarknaden.
- 17 Artikel 1.1 i beslut nr 2014/512, i dess lydelse enligt artikel 1 i beslut 2014/659, har följande lydelse:
- ”1. Direkt eller indirekt inköp eller försäljning av, direkt eller indirekt tillhandahållande av investeringstjänster för eller stöd vid utfärdandet av, eller annan handel med obligationer, aktiekapital eller liknande finansiella instrument med en löptid på över 90 dagar, som utfärdats efter den 1 augusti 2014 till och med den 12 september 2014, eller med en löptid på över 30 dagar, som utfärdats efter den 12 september 2014 av
- a) större kreditinstitut eller finansieringsutvecklingsinstitut som är etablerade i Ryssland med över 50 % offentligt ägarskap eller kontroll per den 1 augusti 2014, enligt förteckningen i bilaga I,
  - b) juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade utanför unionen som till mer än 50 % ägs av en enhet som förtecknas i bilaga I, eller
  - c) juridiska personer, enheter eller organ som agerar för eller på uppdrag av en enhet i den kategori som avses i led b eller förtecknas i bilaga 1, ska förbjudas.”
- 18 Namnet Sberbank anges i punkt 1 i bilaga I till beslut 2014/512, i dess lydelse enligt beslut 2014/659.
- 19 Artikel 5.1 och 5.3 i förordning nr 833/2014, i dess lydelse enligt förordning nr 960/2014, har följande lydelse:
- ”1. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt köpa, sälja eller tillhandahålla investeringstjänster för eller bistånd vid utfärdande av, eller på annat sätt hantera, överlåtbara värdepapper och penningmarknadsinstrument med en löptid som överstiger 90 dagar och som utfärdas efter den 1 augusti 2014 till och med den 12 september 2014, eller med en löptid som överstiger 30 dagar och som utfärdas efter den 12 september 2014 av
- a) ett sådant större kreditinstitut eller annat större institut som uttryckligen har mandat att främja den ryska ekonomins konkurrenskraft, diversifiering och investeringsfrämjande, är etablerat i Ryssland och per den 1 augusti 2014 till mer än 50 % är offentligägt eller kontrollerat av ett offentligt organ, enligt förteckningen i bilaga III, eller

- b) juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade utanför unionen och vilkas äganderättigheter till minst 50 % direkt eller indirekt ägs av en enhet som förtecknas i bilaga III, eller
- c) juridiska personer, enheter eller organ som agerar för, eller på uppdrag av, en enhet som avses i led b i denna punkt eller som förtecknas i bilaga III.

...

3. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt ingå eller delta i ett arrangemang för att bevilja nya lån eller ny kredit med en löptid som överstiger 30 dagar till juridiska personer, enheter eller organ som avses i punkt 1 eller 2 efter den 12 september 2014, med undantag för lån och kredit som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla finansiering till import eller export som inte omfattas av förbud av varor och icke finansiella tjänster mellan unionen och Ryssland eller för lån som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla nödfinansiering för att uppfylla solvens- och likviditetskriterier för juridiska personer etablerade i unionen, vilkas äganderättigheter till minst 50 % direkt eller indirekt ägs av en enhet som avses i bilaga III.”

- 20 Namnet Sberbank anges i bilaga III till förordning nr 833/2014.
- 21 Den 4 december 2014 antog rådet beslut 2014/872/Gusp om ändring av beslut 2014/512 och av beslut 2014/659 (EUT L 349, 2014, s. 58) och förordning nr 1290/2014 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 och av förordning nr 960/2014 (EUT L 349, 2014, s. 20).
- 22 Till följd av antagandet av förordning nr 1290/2014 har artikel 5.3 i förordning nr 833/2014 numera följande lydelse:

”3. Det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt ingå eller delta i ett arrangemang för att bevilja nya lån eller ny kredit med en löptid som överstiger 30 dagar till juridiska personer, enheter eller organ som avses i punkterna 1 eller 2 efter den 12 september 2014.

Förbudet ska inte gälla

- a) lån och kredit som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla finansiering till import eller export som inte omfattas av förbud av varor och icke finansiella tjänster mellan unionen och en tredjestat, inbegripet utgifter för varor och tjänster från en tredjestat som är nödvändiga för att fullgöra export- eller importavtalen, eller
  - b) lån som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla nödfinansiering för att uppfylla solvens- och likviditetskriterier för juridiska personer etablerade i unionen, vilkas äganderättigheter till mer än 50 % direkt eller indirekt ägs av en enhet som avses i bilaga III.”
- 23 Den 21 december 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/2431 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 334, 2015, s. 22). Den 1 juli 2016 antog rådet beslut (Gusp) 2016/1071 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 178, 2016, s. 21). Den 19 december 2016 antog rådet beslut (Gusp) 2016/2315 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 345, 2016, s. 65).

### **Förfarandet och parternas yrkanden**

- 24 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 5 december 2014.



### ***Intervention***

- 25 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 14 april 2015 ansökte kommissionen om att få  
intervenera till stöd för rådets yrkanden.
- 26 I beslut av den 30 juni 2015 biföll ordföranden på nionde avdelningen vid tribunalen denna ansökan.
- 27 Kommissionen ingav den 24 augusti 2015 en interventionsinlaga.
- 28 Sökanden och rådet inkom med sina yttranden angående denna inlaga inom den föreskrivna tidsfristen,  
den 9 oktober respektive den 1 september 2015.

### ***Vilandeförklaring av förfarandet***

- 29 Den 12 mars 2015 beslutade ordföranden på tribunalens nionde avdelning att höra parterna om en  
eventuell vilandeförklaring av målet i avvaktan på domstolens avgörande i mål C-72/15, Rosneft.  
Genom skrivelse från tribunalens kansli av den 23 mars 2015 anmodades parterna att yttra sig inom  
en viss tidsfrist.
- 30 Rådet och sökanden yttrade sig över denna eventuella vilandeförklaring i skrivelser som inkom till  
tribunalens kansli den 27 mars respektive den 7 april 2015.
- 31 Genom beslut av den 29 oktober 2015, som antogs på grundval av artikel 69 a i tribunalens  
rättegångsregler, beslutade ordföranden på tribunalens nionde avdelning att vilandeförklara  
förfarandet, med motiveringen att det åtminstone delvis är fråga om samma bestämmelser i  
förevarande mål som de bestämmelser som domstolen hade att bedöma räckvidden och giltigheten av i  
mål C-72/15, Rosneft.
- 32 Till följd av domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), återupptogs förfarandet, i  
enlighet med artikel 71.3 i rättegångsreglerna.
- 33 Parterna anmodades i detta sammanhang att yttra sig om vilka slutsatser som ska dras av domen av  
den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), vad rör de grunder och argument som anförts  
inom ramen för förevarande talan. Parterna besvarade dessa frågor inom den föreskrivna fristen.

### ***Justering av talan***

- 34 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 16 februari 2015 justerade sökanden sin  
ansökan till att även avse ogiltigförklaring av beslut 2014/872 och förordning nr 1290/2014.
- 35 Rådet yttrade sig över denna handling i skrivelse som inkom till tribunalens kansli den  
24 februari 2015.
- 36 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 24 december 2015 justerade sökanden sin  
ansökan till att även avse ogiltigförklaring av beslut 2015/2431, i den del detta beslut innebär en  
förlängning av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2014/512.
- 37 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 13 april 2017 justerade sökanden sin ansökan  
till att även avse ogiltigförklaring av beslut 2016/1071 och beslut 2016/2315 i den del dessa beslut  
innebär en förlängning tillämpningen av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2014/512.
- 38 Rådet yttrade sig inte angående dessa handlingar.

### ***Ändring av avdelningarnas sammansättning***

- 39 I samband med att sammansättningen av tribunalens avdelningar ändrades, förordnades referenten att tjänstgöra på sjätte avdelningen, varför målet tilldelades denna avdelning, i enlighet med artikel 27.5 i rättegångsreglerna.

### ***Parternas yrkanden***

- 40 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara dels beslut 2014/512, som förlängts eller ändrats genom beslut 2014/659, beslut 2014/872, beslut 2015/2431, beslut 2016/1071 och beslut 2016/2315 (nedan kallat det angripna beslutet), dels förordning nr 833/2014, i dess lydelse enligt förordning nr 960/2014 och enligt förordning nr 1290/2014 (nedan kallad den angripna förordningen) (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna), i den del dessa rättsakter rör sökanden och i den mån de inte kan tolkas på ett sätt som utesluter sökanden från deras tillämpningsområde, och
  - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 41 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- avvisa talan, eftersom den delvis ligger utanför tribunalens behörighet och inte kan upptas till sakprövning, eller i vart fall ogilla talan, och
  - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

I sitt skriftliga svar på den fråga som ställdes av tribunalen efter domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), preciserade rådet att det inte längre ifrågasatte tribunalens behörighet att pröva det angripna beslutets lagenlighet, i den del det innehåller restriktiva åtgärder, i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF, vilket rådet bekräftade vid förhandlingen.

- 42 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

### ***Rättslig bedömning***

- 43 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fyra grunder. Den första grunden avser åsidosättande av den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF och som åligger rådet. Den andra grunden avser åsidosättande av rätten till försvar och rätten till effektiv rättslig prövning. Den tredje grunden rör åsidosättande av avtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Turkiet, undertecknat den 12 september 1963 (nedan kallat Ankaraavtalet) och tilläggsprotokollet och det finansiella protokollet, vilka undertecknades den 23 november 1970 i Ankara, (nedan tillsammans kallade Ankaraavtalen). Den fjärde grunden rör ett oberättigat åsidosättande av de grundläggande rättigheterna och av principerna om icke-diskriminering och proportionalitet. Sökanden har dessutom gjort en invändning om rättsstridighet, vilken grundas på artikel 277 FEUF, vad gäller artikel 1 i det angripna beslutet och artikel 1.5 i förordning nr 960/2014.
- 44 Till att börja med är det nödvändigt att bedöma huruvida talan kan prövas i sak.

### *Upptagande till sakprövning*

- 45 Rådet har gjort gällande att sökandens yrkande om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna ska avvisas på grund av att det inte uppfyller de villkor för upptagande till sakprövning som föreskrivs i artikel 263 fjärde stycket FEUF.
- 46 Rådet anser, för det första, att sökanden inte ”direkt berörs” av de åtgärder som föreskrivs i artikel 1.1 a och artikel 1.1 b i det angripna beslutet och i artikel 5.1 a och 5.1 b i den angripna förordningen (nedan, tillsammans, kallade de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna), i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF. Rådet har i det avseendet gjort gällande att den omständigheten att sökanden omfattas av dessa åtgärders tillämpningsområde inte innebär att denne direkt berörs av dessa åtgärder. I artikel 5.1 i den angripna förordningen förbjuds inte de angivna enheterna att emittera finansiella instrument. Det som förbjuds är att fysiska eller juridiska personer som omfattas av unionens behörighet köper eller säljer investeringstjänster vad avser de berörda finansiella instrumenten eller får stöd att emittera sådana. Sökanden är en enhet som får utfärda finansiella instrument, men den har inte visat att denne är verksam på marknaden för tjänster som omfattas av förbudet mot att utfärda de aktuella finansiella instrumenten. Situationen är således densamma som i det mål som gav upphov till beslut av den 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (T-18/10, EU:T:2011:419).
- 47 Rådet har, för det andra och i andra hand, gjort gällande att sökanden inte personligen berörs av de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna. Sökanden namnges nämligen inte i bilagorna till dessa rättsakter. Den omständigheten att de enheter som omfattas av åtgärderna går att identifiera är dessutom inte avgörande. Den omständigheten att en åtgärd med allmän giltighet är tillämplig på ett litet antal enheter eller att vissa aktörer drabbas hårdare än sina konkurrenter räcker inte för att visa att enheterna i fråga personligen berörs av åtgärden.
- 48 Sökanden har bestritt dessa argument.
- 49 Det ska härvid påpekas att enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF får alla fysiska eller juridiska personer, på de villkor som anges i första och andra styckena i samma artikel, väcka talan mot en akt som är riktad till dem eller som direkt och personligen berör dem samt mot en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder. I artikel 263 fjärde stycket FEUF preciseras härvid att om den fysiska eller juridiska person som väcker talan om ogiltigförklaring inte är den mot vilken den angripna akten är riktad, villkoras upptagandet av talan av att sökanden direkt och personligen berörs av akten. Genom Lissabonfördraget har dessutom ett tredje fall införts i artikel 263 fjärde stycket FEUF, vilket mildrar villkoren för upptagande till prövning av en talan om ogiltigförklaring som väckts av fysiska eller juridiska personer. Härigenom möjliggörs nämligen, utan att upptagandet av talan om ogiltigförklaring som väcks av fysiska eller juridiska personer villkoras av att de är personligen berörda, en sådan talan beträffande regleringsakter som inte medför genomförandeåtgärder och som direkt berör sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkterna 56 och 57).
- 50 Vad för det första rör villkoret att sökanden måste vara direkt berörd erinrar tribunalen om att det framgår av fast rättspraxis att villkoret i artikel 263 fjärde stycket FEUF, att en fysisk eller juridisk person direkt måste vara direkt berörd, endast kan anses vara uppfyllt om den ifrågasatta unionsrättsakten har direkt inverkan på den enskildes rättsliga ställning och inte lämnar dem till vilka den riktar sig, och som ska genomföra den, något utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att genomförandet ska ha en rent automatisk karaktär och endast följa av unionslagstiftningen, utan att några mellanliggande regler tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 47 och där angiven rättspraxis).



- 51 I förevarande fall föreskrivs i artikel 1.1 a i det angripna beslutet och artikel 5.1 a i den angripna förordningen ett förbud för alla verksamhetsutövare inom unionen att göra vissa typer av finansiella transaktioner med kreditinstitut som är etablerade i Ryssland, om dessa uppfyller villkoren i dessa artiklar och deras namn återfinns i bilaga I till det angripna beslutet eller bilaga III till den angripna förordningen. Artikel 1.1 b i det angripna beslutet och artikel 5.1 b i den angripna förordningen förbjuder nämnda aktörer att utföra dessa transaktioner med en juridisk person, enhet eller organ som är etablerad utanför unionen och som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i de relevanta bilagorna till de angripna rättsakterna.
- 52 Tribunalen konstaterar således att sökanden direkt berörs av de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna. De aktuella restriktiva åtgärderna är direkt tillämpliga gentemot sökanden, vilket är den direkta konsekvensen av att sökandens kapital ägs till mer än 50 procent av Sberbank, vars namn anges i bilagorna till dessa rättsakter, utan att det finns något utrymme för skönsmässig bedömning för dem som ansvarar för deras genomförande. Det saknar härvid betydelse att nämnda bestämmelser inte förbjuder sökanden att genomföra transaktioner utanför unionen. Det är nämligen ostridigt att de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna begränsar sökandens tillträde till unionens kapitalmarknad.
- 53 Tribunalen avfärdar också rådets argument att sökanden inte direkt påverkas i sin rättsliga ställning, eftersom de åtgärder som införts genom de angripna rättsakterna endast är tillämpliga på organ som är etablerade i unionen. Det är visserligen riktigt att de angripna rättsakterna innehåller förbud som främst är tillämpliga på kredit- och finansinstitut som är etablerade i unionen, men dessa förbud har till syfte och verkan att direkt påverka enheter, såsom sökanden, som utsätts för begränsningar i sin ekonomiska verksamhet till följd av att dessa åtgärder vidtas mot dem. Det är självklart så, att det ankommer på organ som är etablerade i unionen att tillämpa nämnda åtgärder, eftersom de rättsakter som antas av Europeiska unionens institutioner i princip inte är avsedda att tillämpas utanför unionens territorium. Detta innebär däremot inte att de enheter som påverkas av de angripna rättsakterna inte direkt berörs av de restriktiva åtgärder som tillämpas mot dem. Det förbud mot att utföra vissa typer av verksamhet med enheter etablerade utanför unionen är nämligen liktydigt med ett förbud mot att dessa företag genomför de ifrågavarande transaktionerna med verksamhetsutövare inom unionen. Om tribunalen skulle godta rådets argument i detta avseende, så innebär detta att tribunalen måste anse att förtecknade personer, mot vilka de restriktiva åtgärderna är tillämpliga, och detta även vad gäller frysning av individuella tillgångar, inte direkt berörs av sådana åtgärder, eftersom det i första hand är unionens medlemsstater, eller fysiska och juridiska personer under deras jurisdiktion, som ska tillämpa dem.
- 54 Rådet saknar härvid stöd för sin uppfattning i det mål som gav upphov till beslut av den 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet (T-18/10, EU:T:2011:419), vilket rådet har åberopat. I nämnda mål slog tribunalen nämligen fast att Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter (EUT L 286, 2009, s. 36) endast påverkar den rättsliga ställningen för de sökande vars verksamhet avser saluföring av sälprodukter inom unionen och som berörs av det allmänna förbudet mot saluföring av dessa varor, till skillnad från de sökande vars verksamhet inte avser saluföring av dessa produkter och/eller de som omfattas av det i förordning nr 1007/2009 föreskrivna undantaget, detta eftersom saluföring i unionen av sälprodukter som härrör från den traditionella jakt som inuitsamhällena och andra ursprungsbefolkningar bedriver och som bidrar till deras självhushållning är fortsatt tillåten (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 6 september 2011, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./parlamentet och rådet, T-18/10, EU:T:2011:419, punkt 79). I förevarande fall konstaterar tribunalen däremot att sökanden är verksam på marknaden för finansiella tjänster som omfattas av bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna, och inte i något föregående eller efterföljande marknadsled för dessa tjänster, såsom rådet har hävdat. Det är nämligen på grund av de angripna rättsakterna som sökanden hamnat i en situation där denne omöjligen kan utföra vissa förbjudna finansiella transaktioner med organ som är etablerade i unionen. Sökanden hade däremot haft rätt att utföra dessa transaktioner om dessa rättsakter inte förelåg.

- 55 Tribunalen finner således att sökanden direkt berörs av de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna, såvitt de berör sökanden.
- 56 Tribunalen vill, för det andra, och utan att det är nödvändigt att pröva huruvida de angripna rättsakterna medför genomförandeåtgärder, påpeka att villkoret att vara personligen berörd, enligt det andra alternativet i artikel 263 fjärde stycket FEUF, är uppfyllt i förevarande fall.
- 57 Det ska härvid påpekas att varje uppförande på en förteckning över personer eller enheter som omfattas av restriktiva åtgärder ger denna person eller enhet möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolen i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF, till vilken det hänvisas i artikel 275 andra stycket FEUF, eftersom åtgärden kan likställas med ett individuellt beslut mot den berörda personen eller enheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 50), dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 44, och dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 58 Sökanden, DenizBank, ägs till mer än 50 procent av Sberbank, som förtecknats i bilaga I till det angripna beslutet och i bilaga III till den angripna förordningen. Sökanden ingår således bland de enheter som omfattas av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i de relevanta bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna.
- 59 Det ska dessutom påpekas att när en rättsakt påverkar en grupp av personer som med hjälp av gruppmedlemmarnas egna kriterier kunde identifieras eller skulle ha kunnat identifieras när rättsakten antogs, kan dessa personer vara personligen berörda av rättsakten i den mån de ingår i en begränsad krets av ekonomiska aktörer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2008, kommissionen/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 60 I förevarande fall ingår sökanden i en begränsad krets av aktörer vars rättigheter har påverkats genom antagandet av de angripna bestämmelserna, eftersom begränsningarna av tillträdet till unionens kapitalmarknad tillämpas på sökanden på grund av att denne är en juridisk person, en enhet eller ett organ som är etablerad eller etablerat utanför unionen och som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i bilaga I till det angripna beslutet eller i bilaga III till den angripna förordningen.
- 61 Tribunalen konstaterar således att sökanden har rätt att väcka talan om ogiltigförklaring av de restriktiva åtgärder som införts genom de relevanta bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna, i den mån de berör sökanden.

### ***Prövning i sak***

- 62 Vid prövningen av grunderna för talan om ogiltigförklaring anser tribunalen att det är lämpligt att först pröva den första grunden, som avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, därefter den andra grunden, som avser åsidosättande av rätten till försvar och av rätten till ett effektivt domstolsskydd, därefter den fjärde grunden, som rör oberättigat åsidosättande av de grundläggande rättigheterna och av principerna om icke-diskriminering och proportionalitet, och slutligen den tredje grunden, som rör åsidosättande av Ankara avtalen.

*Den första grunden: Åsidosättande av den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF*

- 63 Inom ramen för den första grunden har sökanden gjort gällande att rådet har underlåtit att ange en adekvat eller tillräcklig motivering för sitt beslut att låta sökanden omfattas av tillämpningsområdet för de angripna rättsakterna, vilket strider mot artikel 296 andra stycket FEUF.

- 64 Sökanden har gjort gällande att den inte erhållit någon skrivelse eller underrättelse från rådet med information om att denne omfattas av tillämpningsområdet för angripna rättsakterna, och än mindre någon information om varför rådet önskade låta denne omfattas av tillämpningsområdet för de angripna rättsakterna, tillsammans med styrkande handlingar. Sökanden har i detta avseende gjort gällande att det är irrelevant att de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna inte kan betraktas som åtgärder innebärande frysning av penningmedel, eftersom dessa bestämmelser är restriktiva åtgärder som negativt påverkar de enskilda fysiska eller juridiska personer som de är riktade mot. Rådet var således skyldigt att underrätta sökanden om skälen varför sökanden kommit att omfattas av tillämpningsområdet för de angripna rättsakterna, eftersom det inte är tillräckligt att offentliggöra de aktuella åtgärderna i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 65 Rådet har i första hand anfört att de kriterier från rättspraxis avseende motiveringsskyldigheten, till vilka sökanden har hänvisat, inte är tillämpliga i förevarande fall. Faktum är nämligen att åtgärderna i fråga inte utgör en frysning av tillgångar, utan åtgärder eller rättsakter med allmän räckvidd. I detta sammanhang ska motiveringsskyldigheten anses vara uppfylld när rättsaktens ingress anger den helhetssituation som har lett fram till antagandet av rättsakten och de allmänna mål som ska uppnås med den. Rådet har gjort gällande att den angripna förordningens ingress motsvarar dessa kriterier från rättspraxis.
- 66 Rådet har i andra hand hävdade att det har uppfyllt motiveringsskyldigheten, i enlighet med den rättspraxis som sökanden har hänvisat till. Rådet har gjort gällande att de påståenden som gjorts av sökanden i hela sin ansökan visar att denne var fullt medveten om det sammanhang i vilket åtgärderna antogs och de skäl som föranlett att sökanden kom att omfattas av de angripna rättsakternas tillämpningsområde.
- 67 Kommissionen delar rådets ståndpunkt att de omtvistade åtgärderna uppfyller motiveringsskyldigheten. Kommissionen har hävdade att de skäl som låg till grund för antagandet av de restriktiva åtgärderna mot sökanden i detalj beskrivs i skälen 1–12 i det angripna beslutet. Kommissionen har dessutom gjort gällande att det var rätt att tillämpa restriktiva åtgärder mot sökanden, eftersom sökanden, på grund av sin status och i praktiken, uppfyller de kriterier som anges i de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna. Vad som är relevant är att sökanden uppfyller dessa villkor och det var därför inte nödvändigt att individuellt motivera varför de enheter som avses har förtecknats i bilagorna till de angripna rättsakterna.
- 68 I artikel 296 andra stycket FEUF föreskrivs att "[r]ättsakter ska motiveras ...".
- 69 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), som enligt artikel 6.1 FEU ska ha samma rättsliga värde som fördragen, föreskriver dessutom i artikel 41.2 c att rätten till god förvaltning bland annat innebär att "förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut".
- 70 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i stadgan vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket rättsakten har antagits. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att den som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se dom av den 14 april 2016, Ben Ali/rådet, T-200/14, ej publicerad, EU:T:2016:216, punkt 94 och där angiven rättspraxis).
- 71 Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i stadgan inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området. En rättsakt som går någon emot ska således anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den som berörs, så att vederbörande har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot

honom eller henne. Vidare ska graden av precision i en rättsakts motivering anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se dom av den 14 april 2016, Ben Ali/rådet, T-200/14, ej publicerad, EU:T:2016:216, punkt 95 och där angiven rättspraxis).

- 72 Vad för det första rör sökandens argument att de angripna åtgärderna borde ha varit föremål för individuell underrättelse, ska det påpekas att en sådan invändning snarare hör hemma under grunden om åsidosättande av rätten till försvar. Den kommer därför att prövas i det sammanhanget.
- 73 För det andra, vad närmare bestämt rör räckvidden av rådets motiveringsskyldighet i det föreliggande fallet, bör det påpekas att sökanden endast har yrkat ogiltigförklaring av de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna, i den mån de berör sökanden. I detta sammanhang bör det noteras att syftet med de restriktiva åtgärder som följer av dessa bestämmelser definieras med hänvisning till särskilt angivna enheter, eftersom det bland annat är förbjudet att utföra olika finansiella transaktioner med enheter som anges i bilaga I till det angripna beslutet och i bilaga III till den angripna förordningen, däribland Sberbank, och med vissa juridiska personer, enheter och organ som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i dessa bilagor, vilket uppenbarligen är fallet vad gäller förhållandet mellan sökanden och Sberbank. I sökandens fall är det således fråga om individuella restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 100 och 119).
- 74 I rättspraxis har det preciserats att motiveringen av en av rådet antagen rättsakt, genom vilken en restriktiv åtgärd införs, inte endast ska innehålla den rättsliga grunden för denna åtgärd, utan också behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juli 2014, National Iranian Tanker Company/rådet, T-565/12, EU:T:2014:608, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 75 Tribunalen avfärdar således rådets argument om att kriterierna från rättspraxis avseende motiveringsskyldigheten vad rör rättsakter som inför individuella restriktiva åtgärder inte är tillämpliga i förevarande fall.
- 76 Med hänsyn till den rättspraxis som det redogjorts för i punkt 71 ovan är det emellertid lämpligt att ta hänsyn till i vilket sammanhang de restriktiva åtgärderna antogs och till samtliga rättsregler som reglerar det berörda området.
- 77 I förevarande fall ska det, för det första, konstateras att de restriktiva åtgärder som följer av de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna ingår i ett sammanhang som var känt för sökanden, nämligen de internationella spänningar som föregick antagandet av de angripna bestämmelserna, som anges i punkterna 2–12 ovan. Det framgår av skäl 1–8 i det angripna beslutet och skäl 2 i den angripna förordningen att det angivna målet med de omtvistade rättsakterna är att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen. Dessa rättsakter ger således en helhetsbild av den situation som ledde till att de antogs och de allmänna mål som eftersträvas genom dem (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 123).
- 78 För det andra, vad mer specifikt gäller de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna, ska det påpekas att dessa bestämmelser innehåller ett förbud, riktat mot alla verksamhetsutövare inom unionen, vad gäller inköp, försäljning eller tillhandahållande av investeringstjänster för eller stöd vid utfärdandet av, eller annan handel med obligationer, aktiekapital eller liknande finansiella instrument med en löptid på över 90 dagar, som utfärdats efter den 1 augusti 2014 till och med den 12 september 2014, eller med en löptid på över 30 dagar, som utfärdats efter den 12 september 2014 av juridiska personer som uppfyller de villkor som uppställs i dessa bestämmelser, däribland villkoret att ägas eller kontrolleras till mer än 50 procent av den ryska staten, och som



förtecknats i bilaga I till det angripna beslutet och i bilaga III till den angripna förordningen, eller av juridiska personer, enheter och organ som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i dessa bilagor (se punkterna 17 och 19 ovan). Dessa bilagor innehåller inte någon särskild motivering vad gäller var och en av de förtecknade enheterna.

- 79 Tribunalen anser emellertid att "de specifika och konkreta skälen" till varför rådet, vid utövandet av sitt utrymme för skönsmässig bedömning, ansett att sökanden skulle bli föremål för de aktuella åtgärderna, i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 74 ovan, i förevarande fall uppfyller de kriterier som anges i de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna.
- 80 Det är nämligen på grund av sin egenskap av en enhet som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i bilagorna till de omtvistade rättsakterna, närmare bestämt Sberbank, som det införts restriktiva åtgärder gentemot sökanden i enlighet med dessa rättsakter.
- 81 I detta avseende bör det noteras att den omständigheten att samma överväganden ligger till grund för antagandet av restriktiva åtgärder mot flera personer inte utesluter att dessa överväganden innebär en tillräckligt konkret motivering för var och en av de berörda personerna (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 27 februari 2014, Ezz m.fl./rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, punkt 115).
- 82 Det framgår dessutom av den bevisning som sökanden lagt fram som bilaga till sin ansökan att denne till fullo har förstått att det är i egenskap av enhet som till mer än 50 procent ägs av Sberbank som denne blivit till föremål för de restriktiva åtgärderna i fråga.
- 83 Mot bakgrund av dessa överväganden anser tribunalen att rådet gett en tillräcklig motivering vad avser de relevanta bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna, i den del de är tillämpliga på sökanden, vilket innebär att talan inte kan vinna bifall på den första grunden.

*Den andra grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och av rätten till ett effektivt domstolskydd*

- 84 Inom ramen för den andra grunden har sökanden gjort gällande ett åsidosättande av rätten till försvar, inklusive rätten att bli hörd, och av rätten till en effektiv domstolsprövning från tribunalens sida, med beaktande av den omständigheten att sökanden inte delgetts de angripna rättsakterna enskilt och att rådet inte har anfört någon bevisning till stöd för de skäl som det angett för att motivera de restriktiva åtgärderna, och att rådet inte berett sökanden tillfälle att lämna synpunkter på detta. Enligt sökanden har rådet översänt handlingar avseende beslutet att låta sökanden omfattas av de angripna rättsakternas tillämpningsområde som inte gav något som helst sakligt stöd för detta beslut.
- 85 Rådet har bestritt sökandens argument och gjort gällande att eftersom de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna inte kan anses som "riktade" restriktiva åtgärder och inte direkt och personligen berör sökanden, var rådet inte skyldigt att enskilt underrätta sökanden. Sökanden har dessutom inte visat hur avsaknaden av individuell delgivning har inverkat på dennes rätt till försvar i förevarande fall. Vidare begärde sökanden att få tillgång till de handlingar som rör denne samma dag som ansökan lämnades in, det vill säga den 5 december 2014. Rådet besvarade denna begäran den 29 januari 2015, det vill säga en och en halv månad efter mottagandet av denna begäran. Rådet anser sig därför kunna förlita sig på tribunalens rättspraxis, enligt vilken det är tillåtet att beakta handlingar som kommunicerats till sökanden efter det att talan väckts.
- 86 Tribunalen erinrar om att rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolskydd är grundläggande rättigheter som ingår som en integrerad del av unionens rättsordning och att unionsdomstolarna är skyldiga att säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter i



förhållande till dessa grundläggande rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 maj 2016, Good Luck Shipping/rådet, T-423/13 och T-64/14, EU:T:2016:308, punkterna 47 och 48 och där angiven rättspraxis).

- 87 Iakttagandet av rätten till försvar, vilket uttryckligen anges i artikel 41.2 a i stadgan, innefattar en rätt att, under ett förfarande som föregår ett beslut om en restriktiv åtgärd, yttra sig och en rätt att få tillgång till handlingarna i ärendet, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkt 60, och dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 139 och där angiven rättspraxis).
- 88 Rätten till en effektiv domstolsprövning, som fastställs i artikel 47 i stadgan, kräver att den berörda personen har 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, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa. 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 legalitetskontrollen av det aktuella beslutet (se dom av den 24 maj 2016, Good Luck Shipping/rådet, T-423/13 och T-64/14, EU:T:2016:308, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 89 I samband med underrättelsen ska den behöriga unionsmyndigheten bereda personen i fråga tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt framföra sin ståndpunkt beträffande de skäl som har åberopats mot denne (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 112).
- 90 Det är mot bakgrund av dessa principer som tribunalen ska pröva sökandens argument.
- 91 Tribunalen avfärdar till att börja med rådets argument att rättspraxis avseende individuella restriktiva åtgärder inte skulle vara tillämplig i förevarande fall, eftersom det rör sig om åtgärder med allmän räckvidd och inte "riktade" restriktiva åtgärder. Domstolens behörighet vad avser det angripna beslutet vilar nämligen just på den omständigheten att förevarande talan gäller prövningen av lagenligheten av beslut om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, i den mening som avses i artikel 275 andra stycket FEUF, såsom domstolen slagit fast i målet som gav upphov till domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).
- 92 Vad, för det första, rör sökandens argument att rådet borde ha kommunicerat de omtvistade rättsakterna till sökanden personligen, eftersom dessa rättsakter föreskriver att restriktiva åtgärder ska vidtas mot sökanden, ska det påpekas att en utebliven personlig delgivning av de angripna rättsakterna – även om detta skulle påverka den tidpunkt då talfristen började löpa – i sig inte motiverar att rättsakten i fråga ska ogiltigförklaras. Sökanden har i detta avseende inte framfört något argument för att visa att avsaknaden av en individuell underrättelse om dessa åtgärder, i förevarande fall, utgjort en sådan kränkning av dennes rättigheter att det skulle motivera att rättsakterna ogiltigförklaras i den del de rör sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mayaleh/rådet, T-307/12 och T-408/13, EU:T:2014:926, punkt 122 och där angiven rättspraxis).
- 93 Vad, för det andra, beträffar påståendet att rådet inte anfört någon bevisning till stöd för de restriktiva åtgärderna mot sökanden, är det nödvändigt att separat undersöka de ursprungliga rättsakterna, genom vilka restriktiva åtgärder antogs mot sökanden för första gången på grund av att Sberbank upptagits på förteckningarna i bilagorna till de angripna rättsakterna (nedan kallade de ursprungliga rättsakterna) och de efterföljande rättsakter som bekräftar dessa åtgärder.

- 94 Vad för det första gäller de ursprungliga rättsakterna, ska det erinras om att enligt fast rättspraxis är rådet, när det rör sig om ett initialt beslut om frysning av penningmedel, inte skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller den berörda enheten om de skäl som institutionen avser att anföra till stöd för beslutet att uppta personen eller enheten i den relevanta förteckningen. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd, för att vara effektiv, måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart. I ett sådant fall räcker det i princip att institutionen underrättar den berörda personen eller enheten om skälen för åtgärden, och bereder den tillfälle att yttra sig, samtidigt som eller omedelbart efter det att beslutet antas (dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 61).
- 95 På en fråga härom vid förhandlingen gjorde rådet gällande att i punkt 94 ovan angiven rättspraxis inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom de aktuella restriktiva åtgärderna avser restriktioner för tillträde till kapitalmarknaden i unionen, med allmän giltighet, och inte enskilda åtgärder för frysning av tillgångar i strikt mening. Rådet har i andra hand anfört att även om denna rättspraxis var tillämplig i det aktuella fallet hade rådet ingen skyldighet att bereda sökanden tillfälle att yttra sig innan det antog de inledande rättsakterna eller att underrätta sökanden om vilka bevis som lagts sökanden till last i detta skede.
- 96 En sådan tolkning kan inte godtas.
- 97 Det bör erinras om att den grundläggande rätten till försvar under ett förfarande som föregår antagandet av en restriktiv åtgärd härrör direkt från artikel 41.2 a i stadgan (se punkt 87 ovan och där angiven rättspraxis).
- 98 Eftersom de restriktioner som ålagts sökanden på grundval av de relevanta bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna utgör restriktiva åtgärder med individuell räckvidd gentemot sökanden (se punkt 73 ovan) och eftersom det bevisligen inte är nödvändigt att dessa åtgärder måste ha en överraskningseffekt för att garantera deras effektivitet, borde rådet ha meddelat sökanden en motivering med avseende på tillämpningen av dessa åtgärder gentemot sökanden före antagandet av de angripna rättsakterna.
- 99 Det ska emellertid erinras om att i förevarande fall består de av rådet åberopade skälen för att införa restriktiva åtgärder gentemot sökanden, vilka anges i de relevanta bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna, av den omständigheten att sökanden är en juridisk person, enhet eller organ som är etablerad utanför unionen, och som till minst 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i bilagorna till de angripna rättsakterna.
- 100 Sökanden har emellertid inte förklarat på vilket sätt rådets underlåtenhet, att på förhand meddela vissa element i handlingarna i ärendet som rör dessa skäl, påverkat dennes rätt till försvar eller dennes rätt till ett effektivt domstolsskydd på ett sådant sätt att de initiala rättsakterna bör ogiltigförklaras.
- 101 För att ett åsidosättande av rätten till försvar ska leda till en ogiltigförklaring av den aktuella rättsakten krävs det nämligen att förfarandet utan denna oegentlighet hade kunnat leda till ett annat resultat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 september 2014, Georgias m.fl./rådet och kommissionen, T-168/12, EU:T:2014:781, punkt 106 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 153).
- 102 I förevarande fall har sökanden inte förklarat vilka argument eller bevis som denne skulle ha kunnat åberopa om denne hade erhållit de ifrågavarande handlingarna tidigare, och sökanden har heller inte visat att sådana argument eller bevis kunde ha lett till ett annat resultat i detta fall. Sökanden kan nämligen inte med framgång göra gällande att denne, vid tidpunkten för antagandet av de ursprungliga rättsakterna, inte kände till att denne till mer än 50 procent ägs av Sberbank. Förevarande grund skulle under alla omständigheter inte kunna medföra att de inledande rättsakterna ogiltigförklaras.

- 103 För det andra, när det gäller de efterföljande rättsakterna, varigenom de restriktiva åtgärderna bibehållits mot sökanden, har det i rättspraxis preciserats att rådet, i samband med antagandet av ett beslut om att behålla en person eller enhet på förteckningen över personer eller enheter som omfattas av restriktiva åtgärder, ska iaktta personens eller enhetens rätt att underrättas om vilka omständigheter som läggs denne till last och dennes rätt att yttra sig innan detta beslut fattas, för det fall rådet tar in nya uppgifter om personen eller enheten i beslutet, det vill säga uppgifter som inte fanns med i det ursprungliga beslutet att ta upp dennes namn i förteckningen (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 63, och dom av den 18 juni 2015, Ipatau/rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 104 I förevarande fall framgår emellertid de kriterier som tillämpats vad avser de restriktiva åtgärder som ålagts sökanden redan från början av artikel 1.1 b i det angripna beslutet och artikel 5.1 b i den angripna förordningen. Anledningen till att sökanden omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna är nämligen att sökanden ägs till mer än 50 procent av Sberbank, som är ett större kreditinstitut som är etablerat i Ryssland och som till mer än 50 procent ägdes eller kontrollerades av staten per den 1 augusti 2014, och vars namn är upptaget i förteckningen i bilaga I till det angripna beslutet och i bilaga III till den omtvistade förordningen. Sökanden var väl medveten om dessa förhållanden och de kan därför inte anses utgöra nya omständigheter, i den mening som avses i ovannämnda rättspraxis.
- 105 Det ska slutligen påpekas att när tillräckligt exakta uppgifter som bereder den berörda personen tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som rådet har lagt denne till last har meddelats, innebär inte principen om rätt till försvar att rådet har en skyldighet att självant ge tillgång till handlingarna i ärendet. Det är endast på begäran av den berörda parten som rådet är skyldigt att ge tillgång till samtliga administrativa icke konfidentiella handlingar som rör åtgärden i fråga (se dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 97 och där angiven rättspraxis).
- 106 I förevarande fall konstaterar tribunalen att rådet har iakttagit denna skyldighet och besvarat sökandens begäran om upplysningar av den 5 december 2014 genom skrivelse av den 29 januari 2015. I detta sammanhang har rådet beviljat tillgång till handlingar som är i dess besittning avseende beslutet att införa restriktiva åtgärder mot sökanden.
- 107 Tribunalen konstaterar således att utlämnandet av uppgifter ägt rum inom rimlig tid och var tillräcklig för att sökanden skulle kunna göra gällande sina rättigheter på ett effektivt sätt och att utöva sin rätt till försvar.
- 108 Talan kan således inte bifallas såvitt avser någon del av den tredje grunden.

*Den fjärde grunden: Åsidosättande av principerna om icke-diskriminering och proportionalitet samt omotiverad och oproportionerlig kränkning av sökandens grundläggande rättigheter*

- 109 Sökanden har gjort gällande att det ankommer på rådet att visa att de omtvistade åtgärderna utgör ett icke-diskriminerande och proportionerligt sätt att uppnå ett berättigat mål. Sökanden har dessutom gjort gällande att de restriktiva åtgärder som följer av de angripna rättsakterna utgör ett oproportionerligt ingrepp i dennes grundläggande rättigheter, eftersom de hindrar denne från att utöva ekonomisk verksamhet, och detta utan att denna inskränkning av dennes rättigheter är nödvändig eller rimlig för att uppnå de mål som rådet eftersträvar.
- 110 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt dessa påståenden.
- 111 Tribunalen erinrar, för det första, om att enligt artikel 16 i stadgan ska "[n]äringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis".

112 I artikel 17.1 i stadgan föreskrivs, för det andra, följande:

”Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.”

113 Det är visserligen riktigt att sådana restriktiva åtgärder som dem som är i fråga i förevarande mål obestriddligen begränsar de rättigheter som sökanden har enligt artiklarna 16 och 17 i stadgan (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 22 september 2016, NIOC m.fl./rådet, C-595/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:721, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

114 De grundläggande rättigheter som sökanden åberopat är emellertid inte absoluta och kan således bli föremål för inskränkningar enligt de villkor som uppställs i artikel 52.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 121, och dom av den 27 februari 2014, Ezz m.fl./rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, punkt 195 och där angiven rättspraxis).

115 Det ska härvid påpekas att enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

116 En begränsning av utövandet av de aktuella grundläggande rättigheterna måste således uppfylla tre villkor för att vara förenlig med unionsrätten. För det första ska begränsningen vara föreskriven i lag. Med andra ord måste det finnas en rättslig grund för den aktuella åtgärden. För det andra ska begränsningen svara mot ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen. För det tredje får begränsningen inte vara orimlig. Begränsningen ska vara nödvändig och stå i proportion till det ändamål som eftersträvas. Vidare får det ”väsentliga innehållet” inte angripas, det vill säga att själva kärnan i fri- eller rättigheten inte får påverkas (se dom av den 30 november 2016, Rotenberg/rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, punkterna 170–173 och där angiven rättspraxis).

117 Dessa villkor är dock inte uppfyllda i förevarande mål.

118 För det första är de aktuella restriktiva åtgärderna ”föreskrivna i lag”, eftersom de anges i rättsakter som har allmän räckvidd och har en tydlig rättslig grund i unionsrätten samt en tillräcklig motivering (se punkterna 78–93 ovan).

119 Det framgår, för det andra, av skälen 1–8 i det angripna beslutet och skäl 2 i den angripna förordningen att det angivna målet med de omtvistade rättsakterna är att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande vilket undergräver Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen. Det målet överensstämmer med målet att bevara freden och stärka internationell säkerhet i enlighet med de mål som uppställts för unionens yttre åtgärder och som anges i artikel 21 FEU (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 115).

120 För det tredje innebär proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns möjlighet att välja mellan flera ändamålsenliga åtgärder ska således den åtgärd väljas som är



minst ingripande, och de olägenheter som orsakas ska inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se dom av den 30 november 2016, Rotenberg/rådet, T-720/14, EU:T:2016:689, punkterna 178 och där angiven rättspraxis).

- 121 I rättspraxis preciseras härvid att vad gäller domstolsprövningen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits ska unionslagstiftaren 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. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft/rådet, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 146 och där angiven rättspraxis).
- 122 Sökanden har, för det första, gjort gällande att de restriktiva åtgärder som införts gentemot denne genom de angripna rättsakterna inte gör det möjligt att uppnå det mål som eftersträvas med dessa rättsakter, vilket är att utöva påtryckningar på den ryska regeringen genom att begränsa tillgången till kapitalmarknaderna för de ryska statsägda banker som rådet har angett, eftersom sökanden inte har någon som helst roll i Ryska federationens åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.
- 123 Den omständigheten att sökanden inte haft någon roll i Ryska federationens åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina är emellertid irrelevant, eftersom sökanden inte har ålagts restriktiva åtgärder av den anledningen, utan på grund av att sökanden till mer än 50 procent ägs av Sberbank, som själv är en rysk statlig bank som anges i bilagorna till de angripna rättsakterna.
- 124 Det är vidare riktigt att de restriktiva åtgärderna per definition medför verkningar som berör äganderätten och friheten att bedriva yrkesverksamhet, vilka således inverkar menligt på de parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs. Riktade restriktiva åtgärder får i än högre grad sådana verkningar för de enheter som är föremål för åtgärderna (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft/rådet, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 149 och där angiven rättspraxis).
- 125 Det måste dock framhållas att vikten av de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna, det vill säga att skydda Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen i det landet, vilka är en del av det mer omfattande målet att upprätthålla fred och internationell säkerhet, i enlighet med målen för unionens yttre åtgärder enligt artikel 21 FEUF, är sådan att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, uppstår för vissa aktörer som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 149 och 150, och där angiven rättspraxis).
- 126 För det andra föreligger det, tvärtemot vad sökanden har hävdat, ett rimligt samband mellan de aktuella restriktiva åtgärderna och det mål som rådet eftersträvat att uppnå genom att anta dem. Eftersom målet med nämnda rättsakter bland annat är att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, svarar den valda metoden, det vill säga att inrikta sig på ryska statsägda banker, på ett samstämmigt sätt mot det målet, och den kan under alla omständigheter inte anses vara uppenbart olämplig med beaktande av det eftersträlvade målet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 147).
- 127 Rådet kunde nämligen på goda grunder anse att det för att uppnå detta mål inte bara borde inrikta sig på större kreditinstitut eller finansieringsutvecklingsinstitut som är etablerade i Ryssland med över 50 procent statligt ägande eller kontroll per den 1 augusti 2014, och vars namn var upptagna i förteckningen i bilaga I (artikel 1.1 a i det angripna beslutet), utan även varje juridisk person, enhet eller organ som är etablerad utanför unionen, och som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i bilaga I (artikel 1.1 b i det angripna beslutet), eller varje juridisk person, enhet eller organ



som agerar för, eller på uppdrag av, sådana enheter som avses i artikel 1.1 b i det angripna beslutet, eller förtecknas i bilaga I (artikel 1.1 c i det angripna beslutet). Om sådana enheter som sökanden inte omfattades av de åtgärder som föreskrivs i de angripna rättsakterna, så skulle de ryska enheter som förtecknas i bilagan lätt kunna kringgå förbudet genom åtgärder som vidtas av deras dotterbolag eller enheter som handlar på deras vägnar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 58).

- 128 Det saknar i detta avseende betydelse att sökanden inte kan göra överföringar av medel till förmån för Sberbank, eftersom sökanden är under överinseende av den turkiska tillsynsmyndigheten för banksektorn. Även om så vore fallet, kvarstår ändå det faktum att rådet hade fog för att anse att åtgärden att begränsa tillträdet till unionens kapitalmarknader för Sberbank och de enheter som denna bank äger till mer än 50 procent, såsom sökanden, var ägnad att bidra till att uppnå målet med de omtvistade rättsakterna, det vill säga att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen. Tanken var nämligen att om det uppstår ekonomiska problem för sökanden till följd av de omtvistade restriktiva åtgärderna, så ankommer det på aktieägarna i sökanden och i sista hand den ryska staten att rädda sökanden, vilket ligger i linje med detta mål.
- 129 För det tredje bör det påpekas att de åtgärder som rådet har vidtagit i förevarande fall består i riktade ekonomiska sanktioner, vilket inte kan anses vara ett fullständigt avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland, trots att rådet enligt artikel 215 FEUF har befogenhet att även vidta sådana mer långtgående åtgärder.
- 130 Under dessa omständigheter, och bland annat med beaktande av att de restriktiva åtgärder som rådet beslutat om som en reaktion mot krisen i Ukraina progressivt ökat i intensitet, kan inte inskränkningen i sökandens näringsfrihet och rätt till egendom anses vara oproportionerlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 150).
- 131 Inget av sökandenas övriga argument föranleder tribunalen att göra någon annan bedömning.
- 132 Sökanden har, för det första, gjort gällande att den inte kunnat utnyttja det undantag som föreskrivs i artikel 5.3 i den angripna förordningen, eftersom denna bestämmelse endast är tillämplig på export eller import mellan unionen och Ryssland. Detta visar enligt sökanden att denne inte borde ha inkluderats i tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärderna och att dessa åtgärder är diskriminerande mot sökanden, om man jämför med Sberbanks situation, och oproportionerliga.
- 133 Tribunalen vill härvid påpeka att det visserligen är riktigt att artikel 5.3 a i förordning nr 833/2014, i dess lydelse enligt förordning nr 960/2014 (se punkt 19 ovan), endast gäller lån och krediter som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla finansiering till import eller export som inte omfattas av förbud av varor och icke finansiella tjänster mellan unionen och Ryssland, och inte mellan unionen och andra tredjeländer, såsom Republiken Turkiet. Det bör dock noteras att denna bestämmelse, i dess ursprungliga lydelse, gällde från och med den 8 september till och med den 6 december 2014, vilket är den dag då förordning nr 1290/2014 trädde i kraft. Rådet har nämligen genom denna förordning beslutat att det var lämpligt att ändra texten i denna bestämmelse i syfte att utöka bestämmelsens tillämpningsområde och därvid även inkludera lån och krediter som har som särskilt och dokumenterat mål att tillhandahålla finansiering till import eller export som inte omfattas av förbud av varor och icke finansiella tjänster mellan unionen och en tredjestat. Även om man utgår från att denna bestämmelse, i den version som följer av förordning nr 960/2014, kan ha varit diskriminerande eller oproportionerlig, så har sökanden emellertid inte förklarat på vilket sätt den omständigheten att denna bestämmelse tillämpats i mindre än tre månader skulle utgöra skäl för att ogiltigförklara de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna, i den mån som dessa bestämmelser är förenliga med sitt syfte och står i proportion till detsamma (se punkterna 121–130 ovan). En sådan invändning ska således, under alla omständigheter, inte godtas, eftersom den är verkningslös.

- <sup>134</sup> Tribunalen anser dessutom att även om ett sådant argument inte skulle anses verkningslöst, så har sökanden ändå fel i sin slutsats att artikel 5.3 b i den omtvistade förordningen även i sin ändrade lydelse enligt förordning nr 1290/2014 (se punkt 22 ovan), är diskriminerande, eftersom den tillåter att ett dotterbolag till Sberbank som är etablerat i unionen kan utnyttja möjligheten till nödfinansiering medan ett av dess dotterbolag inte kan det. Ett sådant argument grundar sig nämligen på en hypotetisk läsning av denna bestämmelse med innebörden att endast de enheter i unionen som direkt ägs av en enhet som förtecknas i bilagorna till de angripna rättsakterna omfattas av denna bestämmelse men inte enheter som innehas indirekt. Tribunalen vill påminna om att när det finns flera möjliga sätt att tolka en bestämmelse, så ska denna i möjligaste mån tolkas mot bakgrund av sitt syfte och i överensstämmelse med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 141, och dom av den 13 juli 2011, Schindler Holding m.fl./kommissionen, T-138/07, EU:T:2011:362, punkt 149 och där angiven rättspraxis).
- <sup>135</sup> I den mån sökanden har gjort gällande att en sådan begränsning av tillämpningsområdet för detta undantag innebär att sökanden inte borde omfattas av tillämpningsområdet för de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna, konstaterar tribunalen att en sådan begäran innebär att tribunalen ska avge ett konstaterande eller en förklaring. Det bör emellertid erinras om att det framgår av fast rättspraxis att tribunalen, inom ramen för en prövning av en rättsakts lagenlighet med stöd av artikel 263 FEUF, inte är behörig att meddela fastställelsesdomar (se dom av den 12 februari 2015 i mål Akhras/rådet, T-579/11, ej publicerad, EU:T:2015:97, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- <sup>136</sup> Vad för det andra gäller sökandens argument att oberoende av vilket legitimt mål som eftersträvas med dessa åtgärder är de allvarliga negativa effekter som dessa innebär för sökanden och som har en påverkan på dess konkurrensförmåga i Turkiet i vilket fall som helst oproportionerliga, räcker det att erinra om att den omständigheten att de aktuella restriktiva åtgärderna kan få negativa konsekvenser för sökanden, i synnerhet vad avser dess konkurrensförmåga i Turkiet, inte är tillräcklig för att visa att de är oproportionerliga (se punkt 124 ovan).
- <sup>137</sup> Sökanden anser, för det tredje, att det inte var nödvändigt att införa så skadliga åtgärder, i det avseendet att varje enhet som agerar för, eller på uppdrag av, Sberbank var föremål för begränsningar enligt artikel 5.1 c i den angripna förordningen. Den enda omständigheten att sökanden ägs till mer än 50 procent av Sberbank kan således inte motivera de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden.
- <sup>138</sup> Den omständigheten att det i artikel 5.1 c i den angripna förordningen föreskrivs att varje enhet som agerar för, eller på uppdrag av, Sberbank är föremål för restriktioner kan härvid inte leda till slutsatsen att rådet inte hade befogenhet att i artikel 5.1 i b i samma förordning föreskriva att varje enhet som till mer än 50 procent ägs av en enhet som förtecknas i bilaga III till nämnda förordning också ska vara till föremål för de aktuella restriktiva åtgärderna. Mot bakgrund av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet förfogar över i detta avseende var det inte uppenbart oproportionerligt att begränsa tillträdet till unionens kapitalmarknader för Sberbank och de enheter som det äger till mer än 50 procent, mot bakgrund av syftet med de angripna rättsakterna (se punkt 15 ovan).
- <sup>139</sup> För det fjärde har sökanden fel i sin slutsats att undantaget i artikel 5.3 b i den angripna förordningen är diskriminerande i förhållande till enheter som är etablerade i unionen. Det står nämligen klart att sökandens situation inte är jämförbar med situationen för enheter och organ som är etablerade i unionen. De sistnämnda omfattas direkt av unionsrätten och är skyldiga att följa och genomföra bestämmelserna i den angripna förordningen, som till alla delar är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. De kan därför inte vidta åtgärder för att kringgå förbuden i dessa rättsakter enligt artikel 12 i den angripna förordningen, vilket inte är fallet med enheter som, såsom sökanden, inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Även om det antas att likabehandlingsprincipen har åsidosatts, så ska det påpekas att likabehandlingsprincipen ska tillämpas på ett sätt som är förenligt

med legalitetsprincipen, enligt vilken ingen till sin egen fördel får åberopa en rättstridig handling som har gynnat någon annan (se dom av den 16 oktober 2014, LTTE/rådet, T-208/11 och T-508/11, EU:T:2014:885, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

- 140 Sökanden har, för det femte, fel i sin ståndpunkt att rådet var skyldigt att ta hänsyn till sökandens speciella situation på grund av att sökanden agerar från Turkiet. Anledningen till att sökanden omfattas av tillämpningsområdet för de aktuella restriktiva åtgärderna, i enlighet med de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna, är nämligen att sökanden är en enhet som till mer än 50 procent ägs av Sberbank, som förtecknats i bilagorna till de angripna rättsakterna. Dessutom kommer frågan huruvida bestämmelserna i Ankaraavtalen som åberopats av sökanden kan utgöra grund för att ifrågasätta giltigheten av de angripna rättsakterna att undersökas inom ramen för den tredje grunden.
- 141 För det sjätte framgår det av prövningen av den första och den andra grunden ovan att rådet varken har åsidosatt sin motiveringsskyldighet eller rätten till försvar och rätten till en effektiv domstolsprövning i förhållande till sökanden genom att ålägga sökanden de aktuella restriktiva åtgärderna. Det går därför inte att dra slutsatsen att sökanden därigenom utsatts för en oproportionerlig kränkning vad avser dennes rättigheter.
- 142 När det slutligen gäller sökandens anseende, bör det noteras att en skada vad avser anseendet hos en person som omfattas av restriktiva åtgärder på grund av de skäl som anges för dessa åtgärder inte i sig kan utgöra en oproportionerlig kränkning av denna persons rätt till egendom och rätt till näringsfrihet. I avsaknad av närmare information om sambandet mellan den kränkning av sökandens anseende som denne påstår sig ha utsatts för och de kränkningar av de grundläggande rättigheter som utgör föremålet för förevarande grund, finner tribunalen således att detta argument är verkningslöst. Vidare måste det hållas i minnet att enligt fast rättspraxis är rätten till skydd för sitt anseende, i likhet med rätten till egendom och rätten till näringsfrihet, inte en absolut rättighet och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar rättfärdigade av mål av allmänintresse som unionen eftersträvar. Vikten av de mål som eftersträvas genom de ifrågavarande restriktiva åtgärderna är härvid av sådant slag att det är berättigat att de medför negativa följder, även betydande sådana, för de berörda personernas eller enheternas anseende (se dom av den 30 juni 2016, Al Matri/rådet, T-545/13, ej publicerad, EU:T:2016:376, punkterna 167 och 168, och där angiven rättspraxis).
- 143 Mot bakgrund av övervägandena ovan kan talan inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

*Den tredje grunden: Åsidosättande av Ankaraavtalen*

- 144 I sin tredje grund har sökanden gjort gällande ett åsidosättande av artikel 19 i Ankaraavtalet, av artikel 41.1, artikel 50.3 och artikel 58 i dess tilläggsprotokoll och artikel 6 i dess finansprotokoll. Dessa bestämmelser har direkt verkan, eftersom de föreskriver tillräckligt klara och precisa skyldigheter som, för sitt genomförande eller till sina verkningar, inte är beroende av någon senare rättsakt.
- 145 Sökanden har, för det första, gjort gällande att friheten att tillhandahålla tjänster, såsom denna beskrivs i artikel 41.1 i Ankaraavtalet, och som liknar den rätt som föreskrivs i artikel 56 FEUF, undergrävs när en åtgärd kan göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva denna frihet, vilket uppenbarligen är fallet här. Sökanden har, för det andra, hävdade att i händelse av att det föreligger ett undantag som motiverar en inskränkning av en frihet så bör detta undantag tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, i den mening som avses i artikel 9 i Ankaraavtalet och artikel 58 i dess tilläggsprotokoll, vilka förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet. För det tredje strider de aktuella restriktiva åtgärderna mot bestämmelserna om fri rörlighet för kapital, i den mening som avses i artikel 50.3 i tilläggsprotokollet till Ankaraavtalet. För det fjärde strider dessa åtgärder mot artikel 6.1 i finansprotokollet till Ankaraavtalet om tillgång till finansiering från Europeiska investeringsbanken (EIB).

146 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt dessa argument.

147 Enligt artikel 216.2 FEUF är avtal som ingås av unionen, såsom Ankaraavtalet och dess tilläggsprotokoll, bindande för unionens institutioner och för medlemsstaterna. Därför måste dessa avtal ha företrädare framför unionens sekundärrätt. Giltigheten av en sekundärrättsakt antagen av unionen kan följaktligen påverkas av att reglerna i rättsakten inte är förenliga med sådana folkrättsliga regler (se, analogt, dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 42 och 43, och där angiven rättspraxis).

148 Giltigheten av de angripna rättsakterna i förevarande mål kan således bedömas på grundval av Ankaraavtalet och dess tilläggsprotokoll, dock under förutsättning dels att det aktuella avtalets beskaffenhet och systematik inte utgör hinder för detta, dels att dessa bestämmelser, till sitt innehåll, framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl., C-308/06, EU:C:2008:312, punkterna 43 och 45, och dom av den 4 februari 2016, C, & J Clark International och Puma, C-659/13 och C-34/14, EU:C:2016:74, punkt 84).

149 I förevarande fall, om man antar att systematiken i Ankaraavtalet och dess protokoll inte utgör hinder för en prövning av giltigheten av de angripna rättsakterna utifrån nämnda avtal och att alla åberopade bestämmelser till sitt innehåll framstår som ovillkorliga och tillräckligt precisa, kan sökandens argument emellertid ändå inte godtas.

150 Det följer av fast rättspraxis att internationella avtal som ingås av unionen i enlighet med bestämmelserna i fördragen, vad Europeiska unionen beträffar, utgör rättsakter som beslutats av en av unionens institutioner (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juni 1998, Racke, C-162/96, EU:C:1998:293, punkt 41, och dom av den 25 februari 2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, punkt 39). Sådana avtal utgör härvid, från och med dagen för deras ikraftträdande, en integrerad del av unionens rättsordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, punkt 5). Bestämmelserna i ett sådant avtal måste därför vara fullständigt förenliga med fördragen samt med de konstitutionella principer som följer av dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 285). Det företrädare internationella avtal som ingåtts av unionen ska ges framför unionens sekundärrätt utsträcker sig inte till unionens primärrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 308).

151 Även i avsaknad av uttryckliga bestämmelser i Ankaraavtalen som tillåter en avtalspart att vidta de åtgärder som denne anser nödvändiga för att skydda väsentliga säkerhetsintressen, har rådet således möjlighet att begränsa de rättigheter som följer av Ankaraavtalen på grund av sina befogenheter enligt artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF, under förutsättning att dessa inskränkningar är icke-diskriminerande och proportionerliga, vilket sökanden för övrigt själv har medgett.

152 I detta hänseende kan, för det första, det argument som grundas på artikel 9 i Ankaraavtalet och artikel 58 i tilläggsprotokollet, enligt vilket åtgärderna i fråga är diskriminerande, inte godtas. Situationen för sökanden, som är en enhet som till mer än 50 procent ägs av Sberbank, kan nämligen inte jämföras med situationen för andra banker som är verksamma i Turkiet men som inte ägs av en rysk enhet som omfattas av de aktuella restriktiva åtgärderna. Sökandens situation kan dessutom inte heller jämföras med situationen för andra finansiella institut som är etablerade inom unionens territorium (se punkt 139 ovan).



- 153 Vad för det andra gäller sökandens argument rörande begränsningar av etableringsfriheten, friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för kapital, med hänvisning till artikel 19 i Ankaraavtalet och artikel 41.1 och artikel 50.3 i tilläggsprotokollet samt artikel 6.1 i finansprotokollet, finner tribunalen att inte heller dessa argument kan godtas.
- 154 Det ska i detta sammanhang undersökas huruvida rådet agerat med iakttagande av proportionalitetsprincipen, såsom den definieras i rättspraxis (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 4 december 2015, Emadi/rådet, T-274/13, ej publicerad, EU:T:2015:938, punkt 206).
- 155 Tribunalen konstaterar emellertid att de begränsningar som åberopats i förevarande fall, om de skulle anses vara för handen, är berättigade i förhållande till de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna, som antogs på grundval av artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF, det vill säga att öka kostnaderna för Ryska federationens agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen. Det målet överensstämmer med målet att bevara freden och stärka internationell säkerhet i enlighet med de mål som uppställts för unionens yttre åtgärder och som anges i artikel 21 FEU (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 115).
- 156 Det bör dessutom noteras att de aktuella restriktiva åtgärderna inte föreskriver ett upphävande, helt eller delvis, av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Republiken Turkiet, utan med Ryska federationen. Detta är ett legitimt instrument för utrikespolitiken, i enlighet med de mål som uppställts för unionens yttre åtgärder i artikel 21 FEU. Med andra ord är de omtvistade restriktiva åtgärderna tillämpliga på sökanden endast på grund av att denne är en enhet som till mer än 50 procent ägs av Sberbank, som själv är en rysk enhet vars namn återfinns i förteckningarna i bilagorna till de angripna rättsakterna och inte på grund av sökandens egenskap av företag som är etablerat i Turkiet.
- 157 Eftersom sådana åtgärder är riktade och begränsade i tiden, kan sökanden inte med framgång göra gällande att de negativa konsekvenserna som följer härav ska anses vara oproportionerliga. Vikten av de mål som eftersträvas enligt artikel 29 FEU är nämligen sådan att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, uppstår för vissa aktörer som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punkt 23). Det framgår för övrigt av prövningen av den fjärde grunden ovan att de restriktiva åtgärderna i fråga är ägnade att säkerställa att det legitima syftet uppnås och att dessa inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se punkterna 115–142 ovan).
- 158 Därför är unionens eventuella åsidosättanden av de relevanta bestämmelser i Ankaraavtalen som åberopats i förevarande fall, motiverade mot bakgrund av de mål som eftersträvas med åtgärderna i fråga och de är proportionerliga i förhållande till dessa mål.
- 159 Talan kan därför inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

*Invändningen om rättsstridighet avseende artikel 1 i det angripna beslutet och artikel 1.5 i förordning nr 960/2014*

- 160 Sökanden har yrkat att tribunalen, på grundval av artikel 277 FEU, ska förklara att artikel 1 i det angripna beslutet och artikel 1.5 i förordning nr 833/2014, varigenom artikel 5 i förordning nr 960/2014 ändrats, är rättsstridiga.
- 161 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt detta yrkande.



- <sup>162</sup> Det framgår av fast rättspraxis att när en enhet vill göra gällande att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot den är rättsstridiga, så måste den i talan om ogiltigförklaring av de rättsakter som innebär att sådana åtgärder ska vidtas eller behållas mot den åberopa att de allmänna bestämmelser som dessa rättsakter grundar sig på inte är tillämpliga, och detta i form av en invändning om rättsstridighet, i den mening som avses i artikel 277 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Janukovyjtj/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- <sup>163</sup> I förevarande fall kan det konstateras att sökanden inte har anfört några argument som skiljer sig från dem som redan åberopats ovan.
- <sup>164</sup> Följaktligen är det, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida denna grund kan upptas till sakprövning, nödvändigt att hänvisa till de överväganden som anges ovan och att, av samma skäl, avslå sökandens invändning om rättsstridighet.
- <sup>165</sup> Invändningen om rättsstridighet ska således ogillas, liksom talan i sin helhet, utan att det är nödvändigt att uttala sig om huruvida yrkandena om justering av ansökan kan upptas till sakprövning.

### **Rättegångskostnaderna**

- <sup>166</sup> Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part 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.
- <sup>167</sup> Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska dessutom medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Kommissionen ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) DenizBank A.Ş. ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.**
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Berardis

Spielmann

Csehi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 13 september 2018.

Underskrifter