



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Store Afdeling)

27. juli 2022*

[Tekst berigtiget ved kendelse af 14. oktober 2022]

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – midlertidigt forbud mod at udsende indhold og suspension af radio- og TV-sendetilladelse til visse medieforetagender – opførelse på listen over de enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger – Rådets kompetence – ret til forsvar – ret til at blive hørt – ytrings- og informationsfrihed – proportionalitet – frihed til at oprette og drive egen virksomhed – princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet«

I sag T-125/22,

RT France, Boulogne-Billancourt (Frankrig), ved advokaterne E. Piwnica og M. Nguyen Chanh,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Lejeune, R. Meyer og S. Emmerechts, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved C. Pochet, M. Van Regemorter og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,

af

Republikken Estland ved N. Grünberg og M. Kriisa, som befuldmægtigede,

af

Den Franske Republik ved A.-L. Desjonquères, J.-L. Carré, W. Zemamta og T. Stéhelin, som befuldmægtigede,

af

* Processprog: fransk.

Republikken Letland ved K. Pommere, J. Davidoviča, I. Hūna, D. Ciemiņa og V. Borodiņeca, som befuldmægtigede,

af

Republikken Litauen ved K. Dieninis og V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, som befuldmægtigede,

af

Republikken Polen ved B. Majczyna og A. Miłkowska, som befuldmægtigede,

af

Europa-Kommissionen ved D. Calleja Crespo, V. Di Bucci, J.-F. Brakeland og M. Carpus Carcea, som befuldmægtigede,

og af

Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik ved F. Hoffmeister, L. Havas og M.A. De Almeida Veiga, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

RETTEN (Store Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Papasavvas, og dommerne H. Kanninen, V. Tomljenović, S. Gervasoni, D. Spielmann, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, E. Buttigieg, U. Öberg, R. Mastroianni (refererende dommer), M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec og S. Kingston,

justitssekretær: E. Coulon,

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 10. juni 2022,

afsagt følgende

Dom

- 1 Med sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, RT France, nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2022/351 af 1. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2022, L 65, s. 5, herefter »den anfægtede afgørelse«), og af Rådets forordning (EU) 2022/350 af 1. marts 2022 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2022, L 65, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«) (herefter samlet »de anfægtede retsakter«), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren.

Tvistens baggrund

- 2 Sagsøgeren, der har hjemsted i Frankrig og hvis virksomhed består i at drive temakanaler, er et aktieselskab i forenklet form med en enkelt selskabsdeltager. Sagsøgeren er 100% ejet af sammenslutningen ANO »TV Novosti« (herefter »TV Novosti«), der er en selvstændig almennyttig sammenslutning i Den Russiske Føderation, der har hjemsted i Moskva (Rusland), og som næsten udelukkende finansieres af den russiske stats budget.
- 3 Den 2. september 2015 indgik sagsøgeren en aftale med Conseil supérieur de l’audiovisuel (øverste råd for audiovisuelle anliggender, Frankrig, herefter »CSA«), nu Autorité de régulation de la régulation de la Communication audiovisuel et digital (myndigheden for regulering af audiovisuel og digital kommunikation, Frankrig, herefter »Arcom«), om udsendelse af en ikke-jordbaseret tv-tjeneste benævnt RT France. Sagsøgeren har drevet virksomhed i Frankrig siden 2017, og dennes indhold er ligeledes blevet udsendt i alle fransktalende lande via satellit eller internet.
- 4 I marts 2014 annekterede Den Russiske Føderation ulovligt Den Autonome Republik Krim samt byen Sevastopol og har siden da udført løbende destabiliserende handlinger i det østlige Ukraine. Som reaktion herpå indførte Den Europæiske Union restriktive foranstaltninger på baggrund af Den Russiske Føderations handlinger, restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed samt restriktive foranstaltninger som reaktion på Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol.
- 5 Fra foråret 2021 blev situationen ved den russiske grænse anspændt, idet Den Russiske Føderation indsatte betydelige væbnede styrker nær Ruslands grænse til Ukraine.
- 6 I sine konklusioner af 24. og 25. juni 2021 opfordrede Det Europæiske Råd Den Russiske Føderation til fuldt ud at påtage sig sit ansvar for at sikre fuld gennemførelse af »Minskaftalerne« som en central betingelse for enhver væsentlig ændring af Unionens holdning. Det Europæiske Råd understregede, at det var nødvendigt, at Unionen og dens medlemsstater »reagerer beslutsomt og koordineret på enhver yderligere skadelig, ulovlig og ødelæggende aktivitet fra Ruslands side, idet alle instrumenter, som [EU] råder over, udnyttes fuldt ud, og der sikres koordination med partnere«. Med henblik herpå opfordrede Det Europæiske Råd også Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (herefter »den højtstående repræsentant«) til at forelægge muligheder for at pålægge yderligere restriktive foranstaltninger, herunder økonomiske sanktioner.
- 7 I konklusionerne, der blev vedtaget på mødet den 16. december 2021, understregede Det Europæiske Råd det presserende behov for, at Den Russiske Føderation nedtrappede spændingerne forårsaget af den militære opbygning langs dens grænse til Ukraine. Det gentog sin fulde støtte til Ukraines suverænitet og territoriale integritet. Det Europæiske Råd, som tilskyndede til en diplomatisk indsats, erklærede, at enhver yderligere aggression mod Ukraine ville have enorme konsekvenser og store omkostninger til følge, herunder restriktive foranstaltninger koordineret med partnere.
- 8 Den 24. januar 2022 godkendte Rådet for Den Europæiske Union konklusioner, hvori det fordømte Den Russiske Føderations fortsatte aggressive handlinger og trusler mod Ukraine og opfordrede Den Russiske Føderation til at deeskalere, overholde folkeretten og deltage konstruktivt i dialog gennem de etablerede internationale mekanismer. Rådet mindede om Det

Europæiske Råds konklusioner af 16. december 2021 og gentog, at enhver yderligere militær aggression ville få enorme konsekvenser og alvorlige omkostninger, herunder gennem en bred vifte af sektorspecifikke og individuelle restriktive foranstaltninger, der ville blive vedtaget i samarbejde med partnerne.

- 9 Den 15. februar 2022 stemte Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling) for at sende en resolution, der opfordrede præsident Vladimir Putin til at anerkende de dele af det østlige Ukraine, som af separatister var blevet erklæret for selvstændige stater.
- 10 Den 21. februar 2022 undertegnede præsidenten for Den Russiske Føderation et dekret, der anerkendte uafhængigheden og suveræniteten for den selvudråbte »Folkerepublikken Donetsk« og »Folkerepublikken Luhansk« og beordrede, at russiske væbnede styrker skulle deployeres i disse områder.
- 11 Den 22. februar 2022 offentliggjorde den højtstående repræsentant en erklæring på Unionens vegne, hvorved disse handlinger blev fordømt, eftersom de udgjorde en alvorligt brud på folkeretten. Den højtstående repræsentant meddelte, at Unionen ville reagere på disse tilsidesættelser fra Den Russiske Føderations side ved hurtigst muligt at vedtage yderligere restriktive foranstaltninger.
- 12 Den 23. februar 2022 vedtog Rådet en første række af restriktive foranstaltninger. Disse restriktive foranstaltninger vedrørte for det første restriktioner, der fandt anvendelse på de økonomiske forbindelser med områder i regionerne Donetsk og Luhansk, der ikke var kontrolleret af regeringen, for det andet restriktioner for adgangen til kapitalmarkedet, bl.a. ved at forbyde finansiering af Den Russiske Føderation, dens regering og dens centralbank, og for det tredje tilføjes af medlemmer af regeringen, banker, forretningsmænd, generaler og 336 medlemmer af statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger.
- 13 Den 24. februar 2022 annoncerede præsidenten for Den Russiske Føderation en militær operation i Ukraine, og samme dag angreb russiske styrker Ukraine flere steder i landet.
- 14 Samme dag offentliggjorde den højtstående repræsentant en erklæring på Unionens vegne, hvorved denne fordømte Den Russiske Føderations væbnede styrkers »uprovokerede invasion« af Ukraine, og anførte, at Unionens svar ville omfatte både sektorspecifikke og individuelle restriktive foranstaltninger. I sine konklusioner, der blev vedtaget på et ekstraordinært møde samme dag, fordømte Det Europæiske Råd på det kraftigste denne »uprovokerede og uberettigede [...] aggression« og anførte, at med sine ulovlige militære aktioner – som Den Russiske Føderation ville blive holdt ansvarlig for – overtrådte Den Russiske Føderation groft folkeretten og FN-pagtens principper og underminerede europæisk og global sikkerhed og stabilitet. Det Europæiske Råd opfordrede bl.a. Den Russiske Føderation til at standse dens desinformationskampagne og blev enigt om yderligere restriktive foranstaltninger, der omfattede flere sektorer, der ville få omfattende og alvorlige konsekvenser for Den Russiske Føderation.
- 15 Den 25. februar 2022 besluttede Europarådets Ministerkomité at suspendere Den Russiske Føderation fra sin repræsentationsret i Europarådet i overensstemmelse med artikel 8 i statuten for Europarådet, undertegnet i London den 5. maj 1949, og at give denne afgørelse en øjeblikkelig virkning for så vidt angår Den Russiske Føderations repræsentationsrettigheder i Europarådets Ministerkomité og i Europarådets Parlamentariske Forsamling.

- 16 I sin erklæring af samme dato mindede anklageren ved Den Internationale Straffedomstol (ICJ) alle de parter, der bedrev fjendtligheder på Ukraines område, om, at anklageren i henhold til den erklæring, der blev indgivet den 8. september 2015, og som anerkendte den nævnte domstols kompetence, havde kompetence til at efterforske alle folkedrab, forbrydelse mod menneskeheden og krigsforbrydelser begået på Ukraines område siden den 20. februar 2014.
- 17 Samme dag vedtog Rådet en anden række af restriktive foranstaltninger. For det første var der tale om individuelle foranstaltninger over for politikere og forretningsfolk, der var involveret i krænkelser af det ukrainske territoriers integritet. For det andet var der tale om restriktive foranstaltninger, der fandt anvendelse i finans-, forsvars-, energi- og luftfarts- og rumsektorerne. For det tredje var der tale om foranstaltninger, der suspendede anvendelsen af visse bestemmelser i aftalen, der fastsatte lempelser for visse kategorier af statsborgere fra Den Russiske Føderation, der ansøger om visum til kortvarigt ophold.
- 18 Den 28. februar 2022 annoncerede ICJ's anklager sin beslutning om at anmode om godkendelse til at indlede en efterforskning af situationen i Ukraine på grundlag af de konklusioner, som dennes kontor var nået frem til efter en indledende undersøgelse, idet anklageren fandt, at der forelå tilstrækkelige oplysninger til at antage, at de hævdede krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden rent faktisk var blevet begået i Ukraine i forbindelse med begivenhederne, der allerede var taget i betragtning i forbindelse med den indledende undersøgelse.
- 19 Mellem den 28. februar og den 1. marts 2022 vedtog Rådet en tredje række af restriktive foranstaltninger. Der var tale om individuelle og økonomiske foranstaltninger, der bl.a. vedrørte lukningen af Unionens luftrum for russiske fly, det finansielle betalingsmeddelelsessystem SWIFT og Den Russiske Centralbanks midler.
- 20 Den 1. marts 2022 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om den russiske aggression mod Ukraine (2022/2564 (RSP)), hvori Europa-Parlamentet på det kraftigste fordømte Den Russiske Føderations »ulovlige, uprovokerede og uberettigede militære aggression« mod og invasionen af Ukraine, krævede, at Den Russiske Føderation øjeblikkeligt standsede alle militære aktiviteter i Ukraine, betingelsesløst trak alle militære og paramilitære styrker og militært materiel ud af hele Ukraines internationalt anerkendte territorium og fuldt ud respekterede Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed inden for dets internationalt anerkendte grænser, understregede, at den militære aggression og invasion udgjorde en alvorlig krænkelse af folkeretten, og opfordrede til, at rækkevidden af sanktionerne udvidedes, og understregede ligeledes, at sanktionerne rettedes mod en strategisk svækkelse af den russiske økonomi og det russiske industrigrundlag, navnlig det militær-industrielle kompleks, og dermed Den Russiske Føderations evne til at true den internationale sikkerhed i fremtiden. I punkt 31 i den nævnte beslutning fordømte Parlamentet ligeledes russiske myndigheders, statslige mediers og håndlangeres brug af informationskrig til at skabe splittelse gennem tilsværtninger og løgnagtige fremstillinger af EU, Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO) og Ukraine med henblik på at skabe plausibel mulighed for at benægte de russiske grusomheder, og opfordrede derfor alle medlemsstater til omgående at suspendere sendetilladelser til alle russiske statslige mediekkanaler, herunder deres retransmissioner.
- 21 På denne baggrund vedtog Rådet den 1. marts 2022 på grundlag af artikel 29 TEU den anfægtede afgørelse og, på grundlag af artikel 215 TEUF, den anfægtede forordning med henblik på at forbyde løbende og samordnede propagandaaktioner til støtte for Den Russiske Føderations

militære aggression mod Ukraine rettet mod civilsamfundet i EU og nabolandene gennem visse medieforetagender under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol, idet sådanne aktioner udgør en trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed.

22 I 1.-11. betragtning til de anfægtede retsakter angives de omstændigheder, der gik forud for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat heri (herefter »de omhandlede restriktive foranstaltninger«). Nærmere bestemt har 5.-11. betragtning til den anfægtede afgørelse følgende ordlyd:

- »(5) I sine konklusioner af 10. maj 2021 understregede Rådet behovet for yderligere at styrke Unionens og medlemsstaternes modstandsdygtighed og deres evne til at imødegå hybride trusler, herunder desinformation, og sikre koordineret og integreret brug af eksisterende og mulige nye værktøjer til imødegåelse af hybride trusler på EU- og medlemsstatsplan og mulige reaktioner på hybride trusler, herunder bl.a. udenlandsk indblanding og påvirkningsoperationer, der både kan omfatte forebyggende foranstaltninger og pålægning af omkostninger for fjendtlighedsindede statslige og ikkestatslige aktører.
- (6) Den Russiske Føderation har deltaget i en systematisk, international kampagne for manipulation af medierne og fordrejning af fakta for at styrke sin strategi for destabilisering af sine nabolande og af Unionen og dens medlemsstater. Navnlig har propagandaen gentagne gange og konsekvent været rettet mod europæiske politiske partier, navnlig i valgperioderne, samt været rettet mod civilsamfundet, asylansøgere, russiske etniske mindretal, kønsidentitetsbaserede mindretal og de demokratiske institutioners funktion i Unionen og dens medlemsstater.
- (7) For at retfærdiggøre og støtte sin aggression mod Ukraine har Den Russiske Føderation været involveret i løbende og samordnede propagandaaktioner rettet mod civilsamfundet i Unionen og nabolandene, hvilket i alvorlig grad forvrider og manipulerer fakta.
- (8) Disse propagandaaktioner er blevet kanaliseret gennem en række medieforetagender under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol. Sådanne aktioner udgør en betydelig og direkte trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed.
- (9) Disse medieforetagender er afgørende for og medvirkende til at fremme og støtte aggressionen mod Ukraine og til destabiliseringen af dets nabolande.
- (10) I betragtning af den alvorlige situation og som svar på Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, er det nødvendigt, i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og friheder, der er anerkendt i chartret om grundlæggende rettigheder, navnlig med retten til ytrings- og informationsfrihed som anerkendt i chartrets artikel 11, at indføre yderligere restriktive foranstaltninger for hurtigst muligt at suspendere sådanne medieforetagenders udsendelsesaktiviteter i Unionen eller rettet mod Unionen. Disse foranstaltninger bør opretholdes, indtil aggressionen mod Ukraine er bragt til ophør, og indtil Den Russiske Føderation og dens tilknyttede medieforetagender ophører med at gennemføre propagandaaktioner mod Unionen og dens medlemsstater.
- (11) I overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og friheder, der er anerkendt i chartret om grundlæggende rettigheder, navnlig med retten til ytrings- og informationsfrihed, friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten som anerkendt i chartrets artikel 11, 16 og 17, forhindrer disse foranstaltninger ikke, at

disse medieforetagender og deres medarbejdere udfører andre aktiviteter end udsendelse, f.eks. research og interviews. Disse foranstaltninger ændrer navnlig ikke på forpligtelsen til at respektere de rettigheder, friheder og principper, der er omhandlet i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union, herunder i chartret om grundlæggende rettigheder, og i medlemsstaternes forfatninger, inden for deres respektive anvendelsesområder.«

23 Artikel 4g i Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13), som ændret ved den anfægtede afgørelse, har følgende ordlyd:

»1. Det er forbudt for operatører at udsende eller muliggøre, lette eller på anden måde bidrage til udsendelse af indhold fra de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag IX, herunder gennem transmission eller distribution ved hjælp af ethvert middel såsom kabel, satellit, IP-TV, internettjenesteudbydere, internetbaserede videodelingsplatforme eller -applikationer, hvad enten det er nyt eller forudinstalleret.

2. Enhver ordning med radio- og TV-licens eller -tilladelse, -transmission og -distribution med de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag IX, suspenderes.«

24 Sagsøgerens navn blev opført i bilag IX til afgørelse 2014/512, som ændret ved den anfægtede afgørelse.

25 Artikel 2f i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1), som ændret ved den anfægtede forordning, har følgende ordlyd:

»1. Det er forbudt for operatører at udsende eller muliggøre, lette eller på anden måde bidrage til udsendelse af indhold fra de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag XV, herunder gennem transmission eller distribution ved hjælp af ethvert middel såsom kabel, satellit, IP-TV, internettjenesteudbydere, internetbaserede videodelingsplatforme eller -applikationer, hvad enten det er nyt eller forudinstalleret.

2. Enhver ordning med radio- og TV-licens eller -tilladelse, -transmission og -distribution med de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag XV, suspenderes.«

26 Sagsøgerens navn blev opført i bilag XV til forordning nr. 833/2014, som ændret ved den anfægtede forordning.

27 I henhold til disse bestemmelser blev det midlertidigt forbudt i alle EU-lande at udsende indhold fra bl.a. sagsøgeren ved hjælp af ethvert middel.

28 I henhold til dennes artikel 9 finder afgørelse 2014/512, som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/327 af 25. februar 2022 (EUT 2022, L 48, s. 1), anvendelse indtil den 31. juli 2022 og revideres løbende. Den kan om nødvendigt forlænges eller ændres, hvis Rådet skønner, at målene heri ikke er opfyldt.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 29 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. marts 2022 har sagsøgeren anlagt nærværende søgsmål.
- 30 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag indgav sagsøgeren en anmodning om foreløbige forholdsregler. Denne begæring blev afvist ved kendelse af 30. marts 2022, RT France mod Rådet (T-125/22 R, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:199), med den begrundelse, at betingelsen om uopsættelighed ikke var opfyldt, og at afvejningen af de omhandlede interesser vejede til fordel for Rådet, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.
- 31 Ved afgørelse af 22. marts 2022 har Retten (Femte Afdeling) af egen drift efter høring af parterne besluttet at træffe afgørelse efter en fremskyndet procedure i henhold til artikel 151, stk. 2, i Rettens procesreglement.
- 32 Efter forslag fra Rettens præsident har Retten i henhold til procesreglementets artikel 28 besluttet at henvise sagen til Store Afdeling.
- 33 Da tre medlemmer af Store Afdeling har haft forfald, har Rettens præsident udpeget tre andre dommere, for at afdelingen kan være beslutningsdygtig.
- 34 Rådet har indgivet svarskrift den 3. maj 2022.
- 35 Ved foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89, stk. 3, som blev forkyndt for sagsøgeren og Rådet henholdsvis den 6. og den 18. maj 2022, fik disse i medfør af procesreglementets artikel 154, stk. 3, tilladelse til at indgive en replik og en duplik, der var begrænset til visse specifikke spørgsmål.
- 36 Sagsøgeren indgav en replik den 16. maj 2022, og Kommissionen indgav en duplik den 25. maj 2022.
- 37 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 14., den 18. og den 30. marts samt den 13. april, den 10. og den 13. maj 2022 har Kommissionen, Kongeriget Belgien, Republikken Polen, Den Franske Republik, Republikken Estland, den højtstående repræsentant, Republikken Litauen og Republikken Letland anmodet om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for Rådets påstande. Formanden for Store Afdeling gav ved afgørelser af 4., 20. og 24. maj 2022 Kommissionen, Kongeriget Belgien, Den Franske Republik, Republikken Polen, Republikken Estland, Republikken Litauen og Republikken Letland tilladelse til at intervenere, og ved kendelse af 11. maj 2022 gav formanden for Store Afdeling den højtstående repræsentant tilladelse til at intervenere.
- 38 Den 25. maj 2022 blev retsforhandlingernes skriftlige del afsluttet.
- 39 Ved foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til procesreglementets artikel 89, stk. 3, blev parterne opfordret til under retsmødet at besvare visse spørgsmål, som de blev stillet.
- 40 Efter forslag fra den refererende dommer besluttede Retten (Store Afdeling) at indlede retsforhandlingernes mundtlige del, og at der ex officio blev afholdt et retsmøde.

- 41 Parterne afgav indlæg og besvarede Rettens spørgsmål ved retsmødet den 10. juni 2022.
- 42 Sagsøgeren har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:
- De anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 43 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 44 Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant har under retsmødet nedlagt påstand om frifindelse af Rådet.

Retlige bemærkninger

- 45 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremsat fire anbringender om tilsidesættelse af henholdsvis retten til forsvar, ytrings- og informationsfriheden, friheden til at oprette og drive egen virksomhed og princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Inden for rammerne af det andet anbringende har sagsøgeren ligeledes indirekte rejst tvivl om Rådets kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter. Det skal i denne henseende bemærkes, at manglende kompetence hos ophavsmanden til en bebyrdende retsakt er et ordre public-anbringende, som det under alle omstændigheder tilkommer Retten at efterprøve ex officio (jf. i denne retning dom af 14.12.2016, SV Capital mod EBA, C-577/15 P, EU:C:2016:947, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis). Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt Rådet havde kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter.

Spørgsmålet om, hvorvidt Rådet havde kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter

- 46 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at det kun er de nationale regulerende myndigheder – i det foreliggende tilfælde Arcom – der kan gribe ind med henblik på at sanktionere et audiovisuelt medie for et upassende redaktionelt indhold.
- 47 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 48 Indledningsvis bemærkes, at artikel 3, stk. 5, TEU bestemmer følgende:
- »Unionen forsvarer og fremmer i forbindelserne med den øvrige verden sine værdier og interesser og bidrager til beskyttelsen af sine borgere. Den bidrager til fred, sikkerhed [...] samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelsen af principperne i De Forenede Nationers pagt.«

- 49 Hvad angår den anfægtede afgørelse skal det bemærkes, at den er baseret på artikel 29 TEU. Denne bestemmelse, der er indsat i kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten om »Særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«, giver Rådet beføjelse til at »[vedtage] afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. I medfør af artikel 23 TEU er Unionens optræden på den internationale scene i henhold til samme kapitel baseret på principperne, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i kapitel 1, herunder ifølge artikel 21, stk. 1, TEU demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, respekt for principperne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten. Artikel 24, stk. 1, TEU præciserer, at »Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed [...]«.
- 50 Ifølge retspraksis fremgår det af en samlet læsning af dels artikel 21 TEU, artikel 23 TEU, artikel 24, stk. 1, TEU, artikel 25 TEU og artikel 28, stk. 1, første afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 29 TEU, at afgørelser, der fastlægger »Unionens tilgang« som omhandlet i sidstnævnte bestemmelse, er afgørelser, som for det første indgår som et led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som defineret i artikel 24, stk. 1, TEU, for det andet vedrører et »bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter« og for det tredje ikke har karakter af »operationelle aktioner« som omhandlet i artikel 28 TEU, dvs. aktioner, der indebærer civile eller militære aktioner, der gennemføres af en eller flere medlemsstater uden for EU (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 41 og 46).
- 51 Der kan således anlægges en vid fortolkning af begrebet »Unionens tilgang« som omhandlet i artikel 29 i TEU, hvorefter der, forudsat at de betingelser, der er anført i præmis 50 ovenfor, er opfyldt, på grundlag af den nævnte bestemmelse bl.a. kan vedtages ikke blot retsakter af programmatisk karakter eller rene hensigtserklæringer, men også afgørelser, der direkte kan ændre enkeltpersoners retsstilling. Dette bekræftes i øvrigt af ordlyden af artikel 275, stk. 2, TEUF (dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 42).
- 52 Henset til de mange forskellige mål og målsætninger med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som de er udtrykt i artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21 TEU samt i de særlige bestemmelser om denne politik, bl.a. artikel 23 TEU og 24 TEU (jf. i denne retning dom af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 46), har Rådet en vid skønmæssig beføjelse, når det fastlægger formålet med de restriktive foranstaltninger på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 88). Rådet kan således ikke foreholdes, at det i lyset af den internationale krise forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine fandt, at blandt de foranstaltninger, der var egnede til at reagere på den alvorlige trussel mod freden ved Unionens grænser og tilsidesættelsen af folkeretten, ligeledes kunne indgå det midlertidige forbud mod udsendelse af indhold fra visse medieforetagender, der bl.a. tilhører kanalkoncernen RT (herefter »RT-koncernen«), som finansieres af den russiske stats budget, med den begrundelse, at disse medieforetagender støttede den nævnte aggression gennem aktioner som dem, der er nævnt i syvende betragtning til den anfægtede afgørelse.
- 53 Det fremgår nemlig af ottende betragtning til den anfægtede afgørelse, at ifølge Rådets vurdering udgjorde sådanne aktioner en betydelig og direkte trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed, hvilket begrundede Rådets indgriben inden for rammerne af de kompetencer, som Rådet er tillagt i henhold til kapitel 2 i afsnit V i EU-traktaten.

- 54 Denne indgriben er – således som Rådet præciserede under retsmødet – derfor direkte knyttet til formålene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra a) og c), TEU, da den dels har til formål at værne om Unionens værdier, dens grundlæggende interesser, dens sikkerhed, uafhængighed og integritet, dels at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed (jf. i denne retning og analogt dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 115 og 116).
- 55 Hvad angår de mål, som Rådet forfølger, henviser fjerde til tiende betragtning til de anfægtede retsakter til nødvendigheden af at beskytte Unionen og dens medlemsstater mod desinformations- og destabiliseringskampagner, der gennemføres af medieforetagender under Den Russiske Føderations ledelses kontrol, og som truer Unionens offentlige orden og sikkerhed i en kontekst, der er kendetegnet ved en militær aggression mod Ukraine. Der er således tale samfundsinteresser, der har til formål at beskytte det europæiske samfund og indgår i en samlet strategi (jf. præmis 11, 12, 14, 17 og 19 ovenfor), der har til formål hurtigst muligt at afslutte aggressionen mod Ukraine.
- 56 Eftersom propaganda og desinformationskampagner kan undergrave grundlaget for demokratiske samfund og udgør en integreret del af det moderne krigsarsenal, er de omhandlede restriktive foranstaltninger ligeledes inden for rammerne af Unionens forfølgelse af de mål, som den er blevet tillagt i artikel 3, stk. 1 og 5, TEU.
- 57 Med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse udøvede Rådet således den kompetence, som Unionen er tillagt ved traktaterne i henhold til bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, som sagsøgeren har påberåbt sig, hvorefter beføjelsen i henhold til fransk lovgivning til at pålægge en radio- og fjersynsudsendelsesenhed sanktioner for upassende redaktionelt indhold henhører under Arcoms kompetence. Unionens kompetencer, herunder dem, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan nemlig for det første hverken udelukkes eller gøres betinget af eksistensen eller udøvelsen af beføjelser, som i henhold til national ret er tildelt en administrativ myndighed. Den omstændighed, at en national administrativ myndighed har kompetence til at vedtage sanktioner, er således ikke til hinder for Rådets kompetence til at vedtage restriktive foranstaltninger med henblik på midlertidigt og reversibelt at forbyde udsendelse af sagsøgerens indhold.
- 58 For det andet bemærkes, at den kompetence, der er tildelt de nationale administrative myndigheder ved de nationale lovgivninger, ikke forfølger de samme formål, ikke hviler på de samme grundsætninger eller samme værdier og ikke kan sikre de samme resultater som et ensartet og øjeblikkeligt indgreb på hele EU's område, såsom det, der kan gennemføres i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det skal ligeledes bemærkes, at den anfægtede afgørelse i sin dispositive del er rettet mod operatører, der udsender indhold fra sagsøgeren og de øvrige radio- og fjersynsforetagender, der er oplistet i bilag IX, idet den forbyder dem at udsende det pågældende indhold ved hjælp af ethvert middel herunder kabel, satellit, IP-TV (jf. præmis 23 ovenfor). For så vidt som et sådant forbud finder anvendelse, uanset i hvilken medlemsstat de nævnte operatører er etableret, og uanset måden, hvorpå sagsøgerens indhold udsendes, følger det heraf, at det resultat, der tilsigtes med den anfægtede afgørelse, ikke kunne være opnået gennem de nationale regulerende myndigheder, hvis kompetence er begrænset til området for den medlemsstat, som de henhører under.

- 59 Selv om sagsøgeren ikke har henvist til fordelingen af Unionens interne kompetencer, kan Rådets vedtagelse af en afgørelse i henhold til artikel 29 TEU i øvrigt ikke anfægtes med henvisning til Unionens mulighed for at gribe ind på området for audiovisuelle tjenester på grundlag af andre kategorier af kompetencer, der er reguleret ved EUF-traktaten, herunder de kompetencer, som Unionen er tillagt med henblik på regulering af det indre marked i henhold til artikel 4, stk. 2, TEUF.
- 60 I denne henseende er det tilstrækkeligt at minde om, at i henhold til artikel 40, stk. 2, TEU skal gennemførelsen af politikkerne i artikel 3-6 TEUF ikke berøre anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- 61 Det følger heraf, at Unionens kompetencer i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og i henhold til andre bestemmelser i EUF-traktaten, der henhører under dennes tredje del, og som vedrører Unionens interne politikker og foranstaltninger, ikke gensidigt udelukker hinanden, men komplementerer hinanden, idet de hver især har sit eget anvendelsesområde og har forskellige mål (jf. i denne retning og analogt dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 66).
- 62 Hvad angår Rådets kompetence til at vedtage den anfægtede forordning skal det bemærkes, at det følger af artikel 215, stk. 2, TEUF, at såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af afsnit V, kapitel 2, i EU-traktaten, giver mulighed herfor, kan Rådet vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder (jf. i denne retning dom af 30.6.2016, CW mod Rådet, T-224/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:375, præmis 68).
- 63 I det omfang Rådet gyldigt kunne vedtage den anfægtede afgørelse på grundlag af artikel 29 TEU, var vedtagelsen af den anfægtede forordning på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF følgelig nødvendig – således som det fremgår af 12. betragtning hertil – for at sikre en ensartet gennemførelse på EU's område. Eftersom de omhandlede restriktive foranstaltninger kun kan gennemføres ved at pålægge økonomiske operatører et midlertidigt forbud mod udsendelse af sagsøgerens audiovisuelle indhold, er det nemlig klart, således som visse intervenienter har fremhævet, at en ensartet gennemførelse af det midlertidige forbud mod udsendelse af sagsøgerens indhold på hele EU's område bedre kunne gennemføres på EU-plan end på nationalt plan. Det skal i denne henseende ligeledes bemærkes, at de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget i det foreliggende tilfælde, i modsætning til det af sagsøgeren anførte, ikke kan anses for en fuldstændig afbrydelse af de økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland i henhold til artikel 215, stk. 1, TEUF, når den anfægtede forordning, således som det er blevet præciseret ovenfor, blev vedtaget i henhold til artikel 215, stk. 2, TEUF.
- 64 Henset til ovenstående betragtninger skal klagepunktet om Rådets manglende kompetence forkastes som ugrundet.

Det første anbringende om en tilsidesættelse af retten til forsvar

- 65 Sagsøgeren har foreholdt Rådet at have vedtaget de anfægtede retsakter under tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar og det i denne ret iboende kontradiktionsprincip. For det første krævede overholdelsen af sagsøgerens ret til forsvar, som er sikret ved artikel 41 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), at sagsøgeren blev hørt på forhånd, eller i det mindste, at sagsøgeren blev givet mulighed for at fremsætte sine bemærkninger efter at have fået indsigt i sagsakterne. For det andet krævede overholdelsen af

retten til en effektiv retsbeskyttelse, som er sikret ved chartrets artikel 47, at sagsøgeren kunne få kendskab til den begrundelse, hvorpå Rådet påtænkte at basere afgørelsen om at opføre sagsøgerens navn på de omhandlede lister, inden afgørelsen blev vedtaget.

- 66 Ifølge sagsøgeren skader de anfægtede retsakter utvivlsomt dennes interesser på en alvorlig og uoprettelig måde, der både har dramatiske økonomiske, finansielle og menneskelige konsekvenser, eftersom sagsøgeren ikke længere er i stand til at udøve sin virksomhed. Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at de anfægtede retsakter udgør en alvorlig skade af sagsøgerens omdømme, idet sagsøgeren i disse retsakter beskrives som et medieforetagende, der permanent og udelukkende kontrolleres af de russiske magthavere, hvilket gør sagsøgeren mindre troværdig i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed.
- 67 Da de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke forudgående er blevet meddelt individuelt, er sagsøgeren blevet frataget sine rettigheder. Endvidere har der ikke fundet nogen officielle eller endog uformelle kontakter sted mellem politiske eller institutionelle repræsentanter – hverken på europæisk eller nationalt plan – før vedtagelsen af de anfægtede retsakter.
- 68 Sagsøgeren har i replikken i det væsentlige gjort gældende, at begrundelsen for de anfægtede retsakter er cirkulær og tautologisk samt utilstrækkelig i forhold til kravene i Unionens retsinstansers praksis. Desuden har Rådet i svarskriftet begrænset sig til at omskrive eller gengive betragtningerne til de nævnte retsakter, der ifølge sagsøgeren ikke gør det muligt at bekræfte eller begrunde den propagandavirksomhed, som sagsøgeren foreholdes. I øvrigt vidner den omstændighed, at sagsøgeren har kunnet anlægge denne sag sammen med en begæring om foreløbige forholdsregler, ikke om, at sagsøgeren var tilstrækkeligt oplyst af den begrundelse, der lå til grund for det omhandlede midlertidige forbud mod udsendelse.
- 69 Sagsøgeren er desuden af den opfattelse, at den yderst hastende kontekst, der var forbundet med udbruddet af den militære aggression mod Ukraine, som Rådet har påberåbt sig, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at begrunde en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar og sagsøgerens ret til en effektiv retsbeskyttelse.
- 70 Ifølge sagsøgeren er det generelle og absolutte forbud mod udsendelse, som sagsøgeren er genstand for, rent symbolsk og kan ikke anses for en gensvar, der bringer fred og stabilitet tilbage på det europæiske kontinent. Et sådant forbud er på ingen måde nødvendigt for at nå det mål, som forbuddet hævder at forfølge, og antager karaktertrækkene af en målrettet restriktiv foranstaltning, som skulle have været truffet under overholdelse af sagsøgerens ret til forsvar. Den omstændighed, at sagsøgeren har adgang til en effektiv domstolsprøvelse ved en upartisk domstol, gør det heller ikke muligt at rette op den uregelmæssighed, der har påvirket proceduren for vedtagelse af de anfægtede retsakter.
- 71 Hvad endelig angår de argumenter, som sagsøgeren kunne have gjort gældende, hvis sagsøgeren var blevet hørt, eller hvis sagsøgeren havde haft kendskab til begrundelsen forud for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, har sagsøgeren gjort gældende, at denne kunne have godtgjort dels den ligevægt, som den havde iagttaget ved valget af debatdeltagerne og i de ytringer, der er gengivet på dens medier, dels rigtigheden af de anvendte formuleringer. I øvrigt er den omstændighed, at selskabet aldrig er blevet sanktioneret af Arcom, et håndgribeligt bevis på, at det udsendte indhold ikke udgjorde propaganda. Henset til disse argumenter kunne proceduren have ført til et andet resultat.

- 72 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 73 Efter præciseringerne i replikken skal det første anbringende anses for i det væsentlige at være opdelt i to led vedrørende for det første en utilstrækkelig begrundelse for vedtagelsen af de anfægtede retsakter i forhold til sagsøgeren og for det andet manglende overholdelse af sagsøgerens ret til at blive hørt inden vedtagelsen af de anfægtede retsakter.
- 74 Det er hensigtsmæssigt, at første anbringendes andet led undersøges først.

Andet led, der i det væsentlige vedrører manglende overholdelse af sagsøgerens ret til at blive hørt

- 75 Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure, der er fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), som udgør en integrerende del af overholdelsen af retten til forsvar, garanterer enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under en administrativ procedure, og inden der over for vedkommende træffes en afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. i denne retning dom af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 34 og 36, og af 18.6.2020, Kommissionen mod RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, præmis 65 og 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 76 Under en procedure vedrørende vedtagelsen af en afgørelse om at opføre en persons navn på en liste i bilaget til en retsakt om restriktive foranstaltninger kræver overholdelsen af retten til forsvar, at Unionens kompetente myndighed meddeler den berørte person de grunde og forhold, som denne myndighed påtænker at lægge til grund for sin afgørelse. Den efter EU-retten kompetente myndighed skal i forbindelse med nævnte meddelelse give denne person mulighed for at fremsætte sine bemærkninger til den begrundelse, der lægges den pågældende til last (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 111 og 112).
- 77 Chartrets artikel 52, stk. 1, indrømmer imidlertid begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes heri, for så vidt som en given begrænsning skal respektere hovedindholdet i den omhandlede grundlæggende rettighed, og at den under iagttagelse af proportionalitetsprincippet skal være nødvendig og reelt svare til målsætninger af almen interesse, der er anerkendt af Unionen (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis). I denne henseende har Domstolen ved flere lejligheder fastslået, at retten til forsvar kan undergives begrænsninger eller undtagelser, såvel på området for restriktive foranstaltninger, der er vedtaget inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis), som på andre områder (jf. i denne retning dom af 15.6.2006, Dokter m.fl., C-28/05, EU:C:2006:408, præmis 75 og 76, og af 10.9.2013, G og R, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 33).
- 78 Desuden skal en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv retsbeskyttelse undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).

- 79 Indledningsvis bemærkes, at i forbindelse med dette led af anbringendet har sagsøgeren i en passage i stævningen henvist til chartrets artikel 48 med overskriften »Uskyldsformodning og ret til et forsvar« uden dog at støtte dette med specifikke argumenter. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at sagsøgeren ikke har forklaret, på hvilket grundlag denne kunne påberåbe sig chartrets artikel 48, stk. 2, eller heraf udlede en anden beskyttelse end den, som sagsøgeren kunne udlede af anvendelsen af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), eller som er større end denne beskyttelse. Under disse omstændigheder skal det eventuelle klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af chartrets artikel 48 ikke undersøges særskilt (jf. i denne retning dom af 22.9.2015, *First Islamic Investment Bank mod Rådet*, T-161/13, EU:T:2015:667, præmis 68).
- 80 Hvad angår respekten for retten til at blive hørt fremgår det af retspraksis, at når der er tale om den oprindelige afgørelse om at opføre en person eller en enhed på en liste over personer og enheder, hvis midler indefrys, er Rådet ikke forpligtet til på forhånd at meddele den pågældende person eller enhed de grunde, hvorpå det påtænker at basere denne opførelse. En sådan foranstaltning skal således, for at dens effektivitet ikke skal bringes i fare, i sagens natur kunne drage fordel af en overraskelseeffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 61). På anmodning til Rådet har den pågældende person eller enhed ligeledes ret til at give dens mening om disse forhold til kende, når retsakten er vedtaget (dom af 20.2.2013, *Melli Bank mod Rådet*, T-492/10, EU:T:2013:80, præmis 72).
- 81 En sådan fravigelse fra den grundlæggende ret til at blive hørt under en procedure, der går forud for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, er begrundet i nødvendigheden af at sikre effektiviteten af indefrysningen af midler og i sidste ende i tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelse af Unionens og dens medlemsstaters internationale forbindelser (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, *Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Hvad i den foreliggende sag for det første angår sagsøgerens argument, hvorefter Rådet skulle have meddelt sagsøgeren de anfægtede retsakter individuelt, for så vidt som disse retsakter fastsætter restriktive foranstaltninger over for denne, skal det bemærkes, at den manglende individuelle meddelelse af de anfægtede retsakter, selv om den kan have indflydelse på det tidspunkt, på hvilket søgsmålsfristen begyndte at løbe, ikke i sig selv kan begrunde en annullation af de anfægtede retsakter. I denne henseende har sagsøgeren ikke fremført noget argument, der i den foreliggende sag viser, at den manglende individuelle meddelelse af disse retsakter har resulteret i en tilsidesættelse af sagsøgerens rettigheder, som kan begrunde en annullation af disse retsakter, for så vidt som disse vedrører denne (jf. i denne retning dom af 13.9.2018, *Denizbank mod Rådet*, T-798/14, EU:T:2018:546, præmis 92 og den deri nævnte retspraksis).
- 83 Hvad for det andet angår Rådets manglende meddelelse af de grunde og de forhold, der underbyggede vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren forud for vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger og den hævdede tilsidesættelse af sagsøgerens ret til at blive hørt, skal det bemærkes, at disse foranstaltninger består i et midlertidigt forbud mod udsendelse og ikke i en indefrysning af personlige midler.
- 84 Selv om en undtagelse fra den grundlæggende ret til respekt for retten til at blive hørt er blevet anerkendt i retspraksis i tilfælde af en oprindelig afgørelse om indefrysning af midler – som i sagens natur skal kunne drage fordel af en overraskelseeffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning, for at dens effektivitet ikke bringes i fare (jf. præmis 80 ovenfor) – er der intet til hinder for, at en sådan undtagelse ligeledes kan anerkendes, når en øjeblikkelig

iværksættelse af en foranstaltning – henset til de særlige omstændigheder i en konkret sag, der er kendetegnet ved nødvendigheden af yderst hastende at gribe ind – er af afgørende betydning for at sikre dens effektivitet, henset til de formål, den forfølger, og navnlig for at undgå, at den fratages sin rækkevidde og sin effektive virkning.

- 85 I det foreliggende tilfælde skal det, henset til de krav, der følger af artikel 3, stk. 1 og 5, TEU og af artikel 21, stk. 1, TEU og artikel 21, stk. 2, litra a) og c), TEU vedrørende bl.a. værnet om Unionens værdier og dens sikkerhed og bevaring af international fred og sikkerhed under overholdelse af folkeretten – navnlig respekten for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt – undersøges, om den omstændighed, at sagsøgeren ikke på forhånd blev underrettet om indholdet af Rådets afgørelse om midlertidigt at forbyde sagsøgeren enhver form for udsendelse af indhold, udgjorde en tilsidesættelse af dennes ret til at blive hørt.
- 86 I denne henseende skal det i første række bemærkes dels, at de omhandlede restriktive foranstaltninger indgår i en ekstraordinær yderst hastende kontekst (jf. præmis 9-18 ovenfor), som anført i 10. og 11. betragtning til de anfægtede retsakter, hvori Rådet ligeledes foretager en afvejning af de forskellige berørte interesser bl.a. under hensyntagen til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og friheder, der er anerkendt i chartret. Dels udgør de omhandlede restriktive foranstaltninger i den nævnte kontekst en integrerende del af en række foranstaltninger af hidtil uset omfang, som Rådet vedtog mellem den sidste uge i februar – i løbet af hvilken den første krænkelse af Ukraines territoriale integritet fandt sted den 21. februar 2022, da den russiske præsident anerkendte uafhængigheden og suveræniteten af regionerne Donetsk og Luhansk og gav sine væbnede styrker ordre om at gå ind i disse områder (jf. præmis 10-12 ovenfor) – og starten af marts 2022. Som Rådet med rette har anført, har den hurtige forværring af situationen og den alvorlige karakter af de begåede krænkelse vanskeliggjort enhver form for graduering af de restriktive foranstaltninger, der har til formål at forhindre en udvidelse af konflikten. I denne kontekst reagerede Unionen således hurtigt over for en tilsidesættelse af erga omnes-forpligtelser, der er fastsat i folkeretten, med henblik på at hindre Den Russiske Føderations militære aggression i Ukraine med alle de midler, som Unionen rådede over, der ikke indebar anvendelse af magt.
- 87 Vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger umiddelbart efter starten af den militære aggression – for at sikre deres fulde effektive virkning – forfulgte i øvrigt kravet om at indføre flere former for hurtig reaktion på denne aggression, navnlig henset til den omstændighed, som Rådet og den højtstående repræsentant anførte under retsmødet, at den nævnte aggression på dette tidspunkt blev opfattet som værende tilsigtet at have en kort varighed. I denne sammenhæng skal det bemærkes, således som Rådet har gjort gældende i retsmødet, at det, henset til det nævnte krav, ikke ville have været muligt at give sagsøgeren en frist, der reelt var tilstrækkelig til at fremsætte sine bemærkninger inden vedtagelsen af de anfægtede retsakter, uden at effektiviteten af de omhandlede restriktive foranstaltninger ville blive bragt i fare (jf. i denne retning dom af 8.7.2020, Ocean Capital Administration m.fl. mod Rådet, T-332/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:308, præmis 191). Inden for rammerne af Unionens samlede strategi om en hurtig, ensartet, gradvis og koordineret reaktion begrundede det tvingende krav om den hastende og effektive karakter af alle de vedtagne restriktive foranstaltninger således begrænsningen i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. præmis 77 ovenfor), af anvendelsen af chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), for så vidt som de restriktive foranstaltninger faktisk opfyldte mål af generel interesse, der er anerkendt af Unionen, såsom – som anført i ottende betragtning til de anfægtede retsakter – beskyttelsen af Unionens offentlige orden og sikkerhed.

- 88 I anden række, og således som Rådet med rette har anført, blev behovet for – inden for rammerne af en strategi om at imødegå såkaldte hybride trusler, som Rådet allerede anførte i sine konklusioner af 10. maj 2021 (jf. femte betragtning til de anfægtede retsakter) – at vedtage restriktive foranstaltninger over for medieforetagender, såsom sagsøgeren, der finansieres over den russiske stats budget og direkte eller indirekte kontrolleres af ledelsen i dette land, som er aggressorlandet, idet medieforetagenderne blev anset for at være skyld i en løbende og samordnet aktivitet bestående i desinformation og manipulation af fakta, tvingende nødvendigt og hastende, efter at den væbnede konflikt brød ud, for at bevare integriteten af den demokratiske debat i det europæiske samfund.
- 89 I lighed med Rådet, den højtstående repræsentant og andre intervenienter skal det nemlig bemærkes, at den intensive mediedækning af de første dage af den militære aggression mod Ukraine – således som den fremgår af de forskellige oplysninger fra offentligt tilgængelige kilder, som Rådet har tilføjet til sagens akter – fandt sted på et kritisk tidspunkt, hvor handlinger fra et medieforetagende, såsom sagsøgeren, kunne have en væsentlig skadelig indvirkning på den offentlige mening, idet dette ligeledes kunne skabe en potentiel trussel mod den offentlige orden og sikkerhed i EU.
- 90 Der skal i denne forbindelse ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at audiovisuelle medier – der bl.a. ved den måde, hvorpå oplysningerne præsenteres, kan antyde, hvordan modtagerne skal opfatte dem – har langt mere umiddelbare og stærkere virkninger end skrevne medier, eftersom de via billeder kan sende budskaber, som det skrevne ord ikke er i stand til at formidle (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 181 og 182 og den deri nævnte retspraksis).
- 91 Under de helt særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde, der er nævnt i præmis 86-90 ovenfor, var det derfor med rette, at Rådet på forslag fra den højtstående repræsentant og Kommissionen besluttede at gribe ind hurtigst muligt fra de første dage, hvor krigen brød ud, for at undgå risikoen for, at de omhandlede restriktive foranstaltningers effektivitet blev betydeligt svækket eller i det væsentlige helt fjernet, ved at forbyde bl.a. udsendelse af indhold fra bl.a. sagsøgeren med det formål på EU's område midlertidig at suspendere et sådan propagandamiddels aktivitet til fordel for den militære aggression mod Ukraine.
- 92 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det – under hensyntagen til den helt usædvanlige sammenhæng, hvori de anfægtede retsakter blev vedtaget, nemlig udløsningen af en krig ved EU's grænser, det formål, som de forfølger, og effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat heri – konkluderes, at Unionens myndigheder ikke var forpligtet til at høre sagsøgeren forud for den oprindelige opførelse af dennes navn på de omhandlede lister, og at der følgelig ikke er sket en tilsidesættelse af dennes ret til at blive hørt.
- 93 Det følger under alle omstændigheder af fast retspraksis, at en tilsidesættelse af retten til forsvar, navnlig retten til at blive hørt, kun kan medføre, at den omhandlede retsakt annulleres, hvis det må antages, at den administrative procedure forud for vedtagelsen af retsaktens kunne have ført til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl – såfremt en sådan måtte anses for godtgjort – ikke havde foreligget, hvilket det påhviler den person, der påberåber sig en sådan tilsidesættelse, at godtgøre (jf. i denne retning dom af 10.9.2013, G og R, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 38, af 25.6.2020, Vnesheconombank mod Rådet, C-731/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:500, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.9.2018, Sberbank of Russia mod Rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, præmis 125 og den deri nævnte retspraksis).

- 94 Når der foreligger en angivelig ulovlighed, der berører retten til at blive hørt, påhviler det Unionens retsinstanser ud fra de faktiske omstændigheder og de specifikke retsregler i den foreliggende sag at vurdere, om den omhandlede procedure kunne have ført til et andet resultat (jf. i denne retning dom af 10.9.2013, G og R, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 40, og af 12.2.2020, Kibelisa Ngambasai mod Rådet, T-169/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:58, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis).
- 95 I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Rådets begrundelse, som er anført i betragtningerne til de anfægtede retsakter, for at pålægge de omhandlede restriktive foranstaltninger i det væsentlige vedrører den omstændighed, at sagsøgeren er et medieforetagende, der finansieres over Den Russiske Føderations budget, og som er under Den Russiske Føderations ledelses permanente kontrol. Rådet fandt desuden, at sagsøgeren sammen med andre enheder, hvis navne fremgår af bilagene til de anfægtede retsakter, havde gennemført propagandaaktioner til støtte for den militære aggression mod Ukraine. Til støtte for denne begrundelse har Rådet som bilag til svarskriftet tilført sagens akter en række beviselementer vedrørende såvel den permanente kontrol af sagsøgeren som dennes propagandavirksomhed.
- 96 Det må konstateres, at de omhandlede beviselementer består af sagsøgerens TV-udsendelser og af artikler, der blev offentliggjort på dennes internetside, som blev udsendt til offentligheden i perioden omkring krigens udbrud og de umiddelbart følgende dage. Henset til disse beviselementer var det med rette, at Rådet fandt, at det indhold, som sagsøgeren havde udsendt, indebar støtte til fordel for den militære aggression mod Ukraine (jf. præmis 172-188 nedenfor). Det skal derfor fastslås, at selv om sagsøgeren havde kunnet være blevet hørt, ville dennes bemærkninger ikke have rejst tvivl om den omstændighed, at disse udsendelser havde fundet sted, at disse artikler var blevet offentliggjort, og at dette indhold i sidste ende var blevet udsendt til EU's offentlighed.
- 97 Sagsøgeren har i øvrigt i replikken og under retsmødet som svar på et spørgsmål fra Retten gjort gældende, at de argumenter og beviselementer, som sagsøgeren kunne have fremlagt, hvis sagsøgeren var blevet hørt, eller hvis sagsøgeren havde fået kendskab til begrundelsen forud for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, var de samme som dem, der var anført i sagsøgerens skriftlige indlæg, og som tilsigtede at godtgøre dels den balance, som sagsøgeren havde iagttaget ved valget af debatdeltagerne og i de ytringer, der var gengivet på dens medier, dels rigtigheden af de anvendte formuleringer. Selv om de beviselementer, som sagsøgeren har påberåbt sig, viser, at der findes uddrag, der præsenterer andre synspunkter om situationen i Ukraine, kan dette – som Rådet har anført i duplikken – ikke påvise, at sagsøgerens mediedækning af aggressionen generelt fastholdt en balance med hensyn til valg af debatdeltagere, indhold, billeder og af de ytringer, der blev fremsat i disse uddrag (jf. præmis 189 og 190 nedenfor).
- 98 Endelig er den omstændighed, at sagsøgeren aldrig er blevet sanktioneret af Arcom, ikke relevant og kan under alle omstændigheder ikke godtgøre, at de udsendelser, der er indeholdt i de videoer, som Rådet har tilført sagens akter, ikke udgjorde propagandaaktioner til fordel for den militære aggression mod Ukraine.
- 99 Det følger heraf, at henset til omstændighederne i det foreliggende tilfælde og samtlige de beviselementer, som sagsøgeren og Rådet har fremlagt, kan ingen af de af sagsøgeren fremførte argumenter godtgøre, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis sagsøgeren var blevet hørt forud for vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger, eller hvis begrundelsen vedrørende anvendelsen af disse på forhånd var blevet meddelt sagsøgeren.

- 100 På baggrund af det ovenstående skal det første anbringendes andet led, der i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af retten til forsvar, forkastes.

Første led vedrørende en utilstrækkelig begrundelse af de anfægtede retsakter i forhold til sagsøgeren

- 101 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren inden for rammerne af dette led af anbringendet har begrænset sig til at påberåbe sig retten til en effektiv retsbeskyttelse uden dog at støtte dette med specifikke argumenter. Under disse omstændigheder skal det eventuelle klagepunkt vedrørende en tilsidesættelse af retten til en effektiv retsbeskyttelse ikke undersøges særskilt (jf. præmis 79 ovenfor).
- 102 Hvad angår den angivelige utilstrækkelige begrundelse af de anfægtede retsakter skal der mindes om, at i henhold til fast retspraksis har forpligtelsen til at begrunde en bebyrdende retsakt, der er den nødvendig følge af princippet om retten til forsvar, for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til, at det kan afgøres, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed (jf. dom af 14.4.2021, Al-Tarazi mod Rådet, T-260/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:187, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 103 Der skal ligeledes mindes om, at den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), tilpasses den anfægtede retsakts art og den sammenhæng, hvori denne er blevet vedtaget. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om begrundelsen er tilstrækkelig, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet, C-732/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:727, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 104 For det første er en retsakt, der er bebyrdende, således tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den berørte part bekendt og således gør det muligt for den pågældende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. dom af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet, C-732/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:727, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis). For det andet må graden af præcisering af en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dom af 13.9.2018, Sherbank of Russia mod Rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, præmis 93 og den deri nævnte retspraksis).
- 105 Det er desuden i retspraksis blevet fastslået, at begrundelsen for en retsakt udstedt af Rådet, hvorved der foreskrives en restriktiv foranstaltning, ikke alene skal angive retsgrundlaget for denne foranstaltning, men også de specifikke og konkrete grunde til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse finder, at den berørte bør være omfattet af en sådan foranstaltning (jf. dom af 13.9.2018, Sherbank of Russia mod Rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

- 106 I det foreliggende tilfælde skal det i første række bemærkes, at de omhandlede restriktive foranstaltninger vedrører det indhold, der er blevet udsendt af visse audiovisuelle medier, der har afhængighedsforhold til Den Russiske Føderation, herunder sagsøgeren, og derfor indgår i en sammenhæng, som er sagsøgeren bekendt (jf. præmis 9-20 ovenfor).
- 107 Desuden bemærkes for det første – således som Rådet med rette har anført – at fjerde betragtning til de anfægtede retsakter henviser til Det Europæiske Råds konklusioner af 24. februar 2022 (jf. præmis 14 ovenfor), hvorved Det Europæiske Råd på det kraftigste fordømte Den Russiske Føderations »uprovokerede og uberettigede militære aggression« mod Ukraine, opfordrede til omgående udarbejdelse og vedtagelse af en yderligere individuel og økonomisk sanktionspakke, og bl.a. opfordrede Den Russiske Føderation til at standse sin desinformationskampagne. For det andet henvises der i femte betragtning til de anfægtede retsakter til Rådets konklusioner af 10. maj 2021, hvorved Rådet understregede behovet for yderligere at styrke Unionens og medlemsstaternes modstandsdygtighed og deres evne til at imødegå hybride trusler, herunder desinformation, bl.a. over for udenlandsk indblanding og påvirkningsoperationer.
- 108 Endvidere præciserer sjette til niende betragtning til de anfægtede retsakter begrundelsen for udpegningen af de juridiske personer, enheder og organer, der er opført på de omhandlede lister. Nærmere bestemt henvises der i syvende betragtning til Den Russiske Føderations løbende og samordnede propagandaaktioner rettet mod civilsamfundet i EU for at retfærdiggøre og støtte sin aggression mod Ukraine. Det præciseres i ottende og niende betragtning til de anfægtede retsakter, at de medieforetagender, der er omfattet af foranstaltningen med midlertidigt forbud mod udsendelse, er de medieforetagender, hvorigennem de nævnte propagandaaktioner er blevet gennemført, og som er under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol. Endelig præciserer de sidstnævnte betragtninger ligeledes de grunde, der ligger til grund for vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, nemlig dels den omstændighed, at sådanne propagandaaktioner udgør en betydelig og direkte trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed, dels at de nævnte medieforetagender er afgørende og uundværlige for at fremme og støtte aggressionen mod Ukraine og til destabiliseringen af dets nabolande.
- 109 Det følger af ordlyden af disse betragtninger – navnlig i den af sagsøgeren bekendte sammenhæng, hvori de anfægtede retsakter blev vedtaget – at de anførte grunde ikke udgør generelle og abstrakte betragtninger, men grunde, der direkte vedrører sagsøgeren og dennes aktiviteter, og som på en tilstrækkelig specifik måde angiver begrundelsen for, at de omhandlede restriktive foranstaltninger blev vedtaget over for sagsøgeren.
- 110 I anden række skal det bemærkes, at de anfægtede retsakters dispositive del, som gengivet i præmis 23-26 ovenfor, fastsætter et forbud for Unionens operatører mod at udsende eller muliggøre, lette eller på anden måde bidrage til udsendelse af indhold fra de juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IX til den anfægtede afgørelse og i bilag XV til den anfægtede forordning, herunder gennem transmission eller distribution ved hjælp af ethvert middel såsom kabel, satellit, IP-TV, internettjenesteudbydere, internetbaserede videodelingsplatforme eller -applikationer, hvad enten det er nyt eller forudinstalleret. Det må konstateres, at selve bilagene til de ovennævnte anfægtede retsakter ikke indeholder nogen specifik begrundelse for hver af de enheder, der er opregnet deri, hvis udsendelse af indhold midlertidigt forbydes.

- 111 Det skal imidlertid fastslås, at »de specifikke og konkrete grunde« til, at Rådet ved udøvelsen af sin skønsbeføjelse fandt, at sagsøgeren skulle være omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger – som omhandlet i den retspraksis, hvortil der henvises i præmis 105 ovenfor – i den foreliggende sag svarer til de kriterier, der er fastsat i sjette til niende betragtning til de anfægtede retsakter.
- 112 Sagsøgeren blev nemlig alene omfattet med den begrundelse, at sagsøgeren opfyldte de specifikke og konkrete grunde, der er fastsat i sjette til niende betragtning til de anfægtede retsakter, nemlig at være et medieforetagende, der var under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol, og som udøvede propagandaaktioner med henblik på bl.a. at retfærdiggøre og støtte Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine.
- 113 Denne begrundelse er forståelig og tilstrækkeligt præcis – henset til den specifikke kontekst og de særligt alvorlige og hastende omstændigheder, hvorunder de anfægtede retsakter blev vedtaget – med henblik på dels at gøre det muligt for sagsøgeren at få kendskab til de grunde, der førte Rådet til at fastslå, at opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister var begrundet, henset til de retlige kriterier, der finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, og at anfægte dens lovlighed ved Unionens retsinstanser, dels at gøre det muligt for Unionens retsinstanser at udøve deres prøvelsesret.
- 114 Under disse omstændigheder har sagsøgeren været i stand til at få kendskab til de specifikke og konkrete grunde til vedtagelsen af de anfægtede retsakter, således at sagsøgeren ikke med føje kan påberåbe sig en utilstrækkelig begrundelse i denne henseende.
- 115 Det første anbringendes led vedrørende en utilstrækkelig begrundelse for vedtagelsen af de anfægtede retsakter i forhold til sagsøgeren skal derfor forkastes som ugrundet, og det første anbringende skal derfor forkastes i sin helhed.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af ytrings- og informationsfriheden

- 116 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede retsakter tilsidesætter ytrings- og informationsfriheden, der er sikret ved chartrets artikel 11, der svarer til artikel 10 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«).
- 117 Sagsøgeren har anført, at ytrings- og informationsfriheden ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) udgør en af grundpillerne i et demokratisk samfund og er en af de grundlæggende forudsætninger for samfundets fremskridt og ethvert menneskes udvikling, således at statens indgreb ikke ville være nødvendigt i et sådant samfund, hvis dette indgreb havde til virkning at afholde pressen fra at bidrage til en åben debat om spørgsmål af almen interesse. Det fremgår ligeledes af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at staten på området for audiovisuel udsendelse har pligt til dels at sikre offentlighedens adgang via fjernsyn og radio til en flerhed af synspunkter og kommentarer, som bl.a. afspejler politiske meningsforskelle i landet, dels at sikre beskyttelsen af journalister og andre fagfolk inden for de audiovisuelle medier mod hindringer for videregivelsen af disse oplysninger og kommentarer. Offentlige myndigheder bør således afholde sig fra at begrænse informationsmedieforetagender, uanset hvilke medieforetagender der er tale om. I lighed med EMRK er chartret principielt til hinder for ethvert forbud mod offentliggørelse og udsendelse.

- 118 I replikken har sagsøgeren for det første gjort gældende, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke er egnede til at forfølge det dobbelte formål af almen interesse, som Rådet har anført, nemlig dels et forsvarsmæssigt formål mod en hybrid trussel fra Den Russiske Føderation, dels et formål om at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed. I denne henseende har sagsøgeren gjort gældende, at denne ikke har begået nogen handling, der begrundes på læggelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, og at disse blot udgør »politiske signaler«.
- 119 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at den foranstaltning, som denne er genstand for, udgør et uforholdsmæssigt indgreb i ytrings- og informationsfriheden. Dels krænktes selve kerneindholdet af denne frihed, for så vidt som det midlertidige generelle og absolutte forbud mod udsendelse gør en informationstjeneste utilgængelig inden for hele EU's område. Dels er et sådant forbud ikke forholdsmæssigt, idet censureringen af en informationstjeneste ikke udgør et effektivt middel til at nå de formål, der forfølges med de anfægtede retsakter.
- 120 De omhandlede restriktive foranstaltninger er desuden ikke pålagt nogen klar og objektiv tidsbegrænsning, idet deres ophævelse afhænger af en uforudsigelig, endog vilkårlig, vurdering fra Rådets side. Udløbet af det midlertidige forbud mod udsendelse, der var fastsat til den 31. juli 2022, blev blot fremhævet på ren kunstig vis af hensyn til det retlige forsvar, eftersom forbuddet vil kunne forlænges.
- 121 Sagsøgeren har endvidere foreholdt Rådet dels ikke at have underbygget beskyldningerne, der fremgår i de anfægtede retsakter om, at sagsøgeren udøvede propaganda, dels at have baseret de omhandlede restriktive foranstaltninger på sagsøgerens finansieringsmåde, som imidlertid ikke har ændret sig siden 2017. Ifølge sagsøgeren er de propagandaaktioner, som selskabet foreholdes, og grundene til, at sagsøgeren kan fortsætte en del af sin virksomhed, på ingen måde underbygget.
- 122 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at denne aldrig har villet skjule sin finansieringsmåde, som i øvrigt ikke i sig selv kan straffes, og som altid har været offentlig. Det ville i øvrigt være hasarderet at drage nogen som helst konklusion vedrørende et medies redaktionelle arbejde alene på grund af den omstændighed, at mediet modtager statslig finansiering, som det f.eks. er tilfældet for France 24.
- 123 Hvad for det andet angår de beskyldninger, der vedrører propaganda, har sagsøgeren bekræftet sin uafhængighed i forhold til den russiske stat og den fuldstændige kontrol med sin redaktionelle linje. Sagsøgeren har mindet om, at denne aldrig er blevet pålagt sanktioner, hverken af CSA eller Arcom, siden sagsøgeren blev givet tilladelse til at udsende sit indhold, idet aftalen mellem sagsøgeren og denne myndighed uden vanskeligheder blev fornyet i 2020. Alene af denne grund kan sagsøgeren ikke bebrejdes det indhold, som sagsøgeren udsendte, henset til de forpligtelser, der påhviler denne.
- 124 Rådet kan i øvrigt ikke forveksle sagsøgerens mediedækning og informationsbehandling med de tilsvarende fra andre kanaler i RT-koncernen, der adskiller sig fra sagsøgeren, og som har været genstand for afgørelser truffet af visse nationale regulerende myndigheder, herunder bl.a. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands reguleringsmyndighed.
- 125 Hvad endelig angår de beviselementer, som Rådet har fremlagt vedrørende den angivelige desinformationsaktivitet eller manipulation af oplysninger udøvet af sagsøgeren, har sagsøgeren i replikken anført, at Rådet ikke har godtgjort, at sagsøgeren var et påvirkningsorgan for den russiske stat og et propagandaorgan i dennes tjeneste. Det værk af en fransk forsker, som Rådet

ved flere lejligheder har støttet sig på, og som i øvrigt har været genstand for en injuriersag, kan ikke begrunde en forbudsforanstaltning som den omhandlede. Det samme gælder den af Rådet fremlagte rapport fra USA's udenrigsminister, som ikke henviser til en konkret adfærd fra sagsøgerens side.

- 126 Ifølge sagsøgeren godtgør de ufuldstændige beviser, som Rådet har fremlagt, ikke hvordan sagsøgeren behandlede de russiske militære operationer på ukrainske område. Sagsøgeren har på grundlag af en række af de af Rådet fremlagte beviser fremlagt et dokument, der forholder sig til disse forskellige beviser. En omhyggelig gennemgang af de beviser, der er tilført sagens akter som bilag til replikken, er tilstrækkelig til at overbevise sig om den betænkelige karakter af Rådets argumentation, der har til formål efterfølgende at begrunde de anfægtede retsakter. Sagsøgeren er af den opfattelse, at denne har behandlet forskellige holdninger vedrørende konflikten i Ukraine, som i talrige indlæg i debatten blev kvalificeret som en militær aggression, der udfordrede freden i Europa, og ikke kun som Den Russiske Føderations defensive og præventive handling. Sagsøgerens journalister har ligeledes sørget for at modsige visse af debatdeltagernes ytringer og sikre en balance i synspunkterne. I øvrigt kan den omstændighed kun at viderebringe Den Russiske Føderations opfattelse ikke i sig selv antages at være daddelværdig, medmindre det antages, at det kun er flertallets opfattelse, der kan udsendes.
- 127 Det ville desuden være fejlagtigt med henblik på at begrunde det omhandlede forbuds forholdsmæssighed at anføre, at sådanne foranstaltninger ikke hindrer sagsøgeren og dennes personale i at udføre andre aktiviteter i EU end udsendelse, såsom research og interviews. Dette bekræftes bl.a. af, at Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (myndigheden for professionelle journalisters identitetskort, Frankrig, herefter »CCIJP«) for nylig afviste at akkreditere sagsøgerens journalister. I medfør af dette forbud hindres samtlige professionelle journalister, der arbejder for sagsøgeren, således i den effektive udøvelse af journalisthvervet. På samme måde har tjenesteydere nu nægtet at fortsætte deres kontraktforhold med sagsøgeren. Det midlertidige forbud mod udsendelse hindrer således hele sagsøgerens aktivitet, navnlig dennes mulighed for at blive udsendt til den franske offentlighed, og er ikke forholdsmæssig.
- 128 Uanset et medieforetagendes redaktionelle linje eller dets publikum, vil et generelt og absolut forbud mod udsendelse i sidste ende udgøre en egentlig censurhandling og kan hverken anses for nødvendig eller forholdsmæssig med henblik på en effektiv opfyldelse af de af Rådet anførte formål.
- 129 Endelig har sagsøgeren bestridt, at den omhandlede foranstaltning er reversibel. Uden muligheden for at udøve sin virksomhed ville sagsøgeren nemlig kunne træde i likvidation.
- 130 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant, bestridt sagsøgerens argumenter.

Om de principper i retspraksis, der finder anvendelse på området for ytringsfrihed

- 131 Det skal bemærkes, at respekten for de grundlæggende rettigheder gælder enhver handling fra Unionens side, herunder inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således som det fremgår af artikel 21 TEU, sammenholdt med artikel 23 TEU (jf. dom af 27.9.2018, Ezz m.fl. mod

Rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis). Eftersom ytringsfriheden er sikret ved chartrets artikel 11, der svarer til EMRK's artikel 10, skal det efterprøves, om de anfægtede retsakter overholder denne ret.

- 132 I henhold til chartrets artikel 11, stk. 1, har enhver ret til ytringsfrihed, hvilket omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. I henhold til chartrets artikel 11, stk. 2, skal mediefriheden og mediernes pluralisme respekteres. Som det fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17) og i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, har de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 11, samme betydning og omfang som dem, der er sikret ved EMRK's artikel 10 (dom af 26.4.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, præmis 44; jf. ligeledes dom af 14.7.2021, Cabello Rondón mod Rådet, T-248/18, EU:T:2021:450, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).
- 133 Menneskerettighedsdomstolen har allerede fastslået, at ytringsfriheden udgør en af grundpillerne i et demokratisk samfund, og at EMRK's artikel 10 hverken sonderer ud fra det forfulgte formål eller ud fra den rolle, som fysiske eller juridiske personer har spillet i udøvelsen af denne frihed (Menneskerettighedsdomstolen, 28.9.1999, Öztürk mod Tyrkiet, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49). Med forbehold af EMRK's artikel 10, stk. 2, finder denne frihed ikke alene anvendelse på »meddelelser« eller »tanker«, der bliver positivt modtaget eller anses for at være uskadelige eller ligegyldige, men også på dem, der støder, chokerer eller bekymrer, i overensstemmelse med kravene om pluralisme, tolerance og åbenhed, uden hvilke der ikke findes et demokratisk samfund (Menneskerettighedsdomstolen, 7.12.1976, Handyside mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, § 49; jf. ligeledes Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 177 og den deri nævnte retspraksis).
- 134 I denne henseende har Menneskerettighedsdomstolen ligeledes præciseret, at tolerance og respekt for alle menneskers lige værdighed udgør grundlaget for et demokratisk og pluralistisk samfund. Det følger heraf, at det principielt kan anses for nødvendigt i demokratiske samfund at sanktionere eller forebygge enhver udtryksform, der spreder, ansporer, fremmer eller retfærdiggør had baseret på intolerance, brug af og opfordring til vold, hvis det sikres, at de pålagte »formaliteter«, »betingelser«, »restriktioner« eller »sanktioner« står i et rimeligt forhold til det forfulgte lovlige formål (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 6.7.2006, Erbakan mod Tyrkiet, CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, § 56 og den deri nævnte retspraksis, og 23.6.2022, Rouillan mod Frankrig, CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, § 66).
- 135 Det fremgår af selve ordlyden af EMRK's artikel 10, at ytringsfriheden ikke udgør en absolut rettighed og derfor kan være genstand for begrænsninger. I denne henseende kan der udledes en række principper i Menneskerettighedsdomstolens praksis, i henhold til hvilke det for det første er nødvendigt at udvise den største forsigtighed, når de foranstaltninger, der træffes, eller de sanktioner, som myndighederne pålægger, kan afholde medierne fra at deltage i debatten vedrørende problemer af legitim almen interesse, og for det andet, at den nævnte bestemmelse ikke sikrer ytringsfrihed uden nogen begrænsninger, selv om det drejer sig om i medierne at behandle alvorlige spørgsmål af almen interesse (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, §§ 178 og 179 og den deri nævnte retspraksis).

- 136 Medieforetagenders og navnlig journalisters ret til at viderebringe oplysninger om spørgsmål af almen interesse er beskyttet på den betingelse, at de handler i god tro på grundlag af korrekte oplysninger og giver »pålidelige og præcise« oplysninger under overholdelse af journalistisk etik eller med andre ord under overholdelse af principperne om en ansvarlig journalistisk (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 180 og den deri nævnte retspraksis).
- 137 Disse betragtninger spiller en særlig vigtig rolle i vore dage, henset til den magt, medierne udøver i det moderne samfund, idet de ikke blot informerer, men samtidig ved, at den måde, hvorpå oplysningerne præsenteres, kan antyde, hvordan modtagerne skal opfatte dem. I en verden, hvor individet står over for en omfattende informationsstrøm, der cirkulerer på traditionelle eller elektroniske medier, og som involverer et stadig stigende antal ophavsmænd, har kontrollen med overholdelsen af journalistisk fagetiske regler en øget betydning (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 181 og den deri nævnte retspraksis).
- 138 Hvad endelig angår de »pligter og ansvar«, som udøvelsen af ytringsfriheden medfører, skal den potentielle virkning på det pågældende udtryksmiddel tages i betragtning ved undersøgelsen af indgrebs forholdsmæssighed. Der skal i denne forbindelse tages hensyn til den omstændighed, at audiovisuelle medier har langt mere umiddelbare og stærkere virkninger end skrevne medier. Audiovisuelle medier kan nemlig ved hjælp af billeder sende budskaber, som det skrevne ord ikke er i stand til at formidle (jf. præmis 90 ovenfor). TV og radios funktion som velkendte underholdningskilder i centrum af TV-seerens eller radiolytterens privatliv forstærker yderligere disse virkninger (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 182 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 I overensstemmelse med denne retspraksis er de udtalelser, der forsvarer eller retfærdiggør vold, had, fremmedhad eller andre former for intolerance, principielt normalt ikke beskyttet – modsat ytringer, der vedrører spørgsmål af almen interesse, der skal sikres en stærk beskyttelse (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 8.7.1999, Sürek mod Tyrkiet (No 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, §§ 61 og 62, og 15.10.2015, Perinçek mod Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 197 og 230).
- 140 Ifølge Menneskerettighedsdomstolen skal der ved afgørelsen af, om udtalelser samlet set kan anses for en retfærdiggørelse af vold, tages hensyn til de anvendte udtryk, den måde, hvorpå udtalelserne er formuleret, og den sammenhæng, hvori deres udsendelse indgår (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 6.7.2010, Gözel og Özer mod Tyrkiet, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52, og 15.10.2015, Perinçek mod Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, §§ 205 og 206).
- 141 Det er på baggrund af samtlige disse principper og betragtninger, at nærværende anbringende skal undersøges.

Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en restriktion for ytringsfriheden

- 142 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren, således som det fremgår af syvende og ottende betragtning til de anfægtede retsakter, blev genstand for et midlertidigt forbud mod udsendelse af indhold i sin egenskab af et medieforetagender under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol for at have foretaget propagandaaktioner med henblik på bl.a. at retfærdiggøre og støtte Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine.

- 143 Dette midlertidige forbud mod udsendelse udgør et indgreb i sagsøgerens udøvelse af sin ret til ytringsfrihed som omhandlet i chartrets artikel 11, stk. 1, således som det i øvrigt fremgår af 10. og 11. betragtning til de anfægtede retsakter.
- 144 I denne henseende skal det bemærkes, således som det er anført i præmis 135 ovenfor, at den ret til ytringsfrihed, som sagsøgeren påberåber sig, således som den er beskyttet ved chartrets artikel 11, kan underlægges begrænsninger på de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, hvoraf det fremgår, dels at »[e]nhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved [chartret], skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold«, dels, at der »[u]nder iagttagelse af proportionalitetsprincippet [...] kun [kan] indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder«.
- 145 En begrænsning i ytringsfriheden skal således opfylde fire betingelser for at være i overensstemmelse med EU-retten. For det første skal den omhandlede begrænsning være »fastlagt i lovgivningen«, hvorved forstås, at den EU-institution, der vedtager foranstaltninger, der kan begrænse en fysisk eller juridisk persons ytringsfrihed, skal have et retsgrundlag herfor. For det andet skal den pågældende begrænsning respektere det væsentligste indhold af ytringsfriheden. For det tredje skal den faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen. For det fjerde skal begrænsningen være forholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 69 og 84 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.9.2018, VTB Bank mod Rådet, T-734/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:542, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).
- 146 Disse betingelser svarer i det væsentlige til de betingelser, der er fastsat i retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen, hvorefter et indgreb i udøvelsen af ytringsfriheden – for at være begrundet i henhold til EMRK's artikel 10, stk. 2 – skal være »foreskrevet ved lov«, forfølge et eller flere legitime mål og være »nødvendigt i et demokratisk samfund« for at nå disse mål (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 7.6.2012, Centro Europa 7 S.r.l. og Di Stefano mod Italien, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 135).
- 147 Det følger heraf, at Rådet kunne vedtage restriktive foranstaltninger, der kunne begrænse sagsøgerens ytringsfrihed, forudsat at disse begrænsninger overholder de ovenfor nævnte betingelser, som skulle være opfyldt for, at denne frihed lovligt kunne begrænses (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).
- 148 Det skal derfor efterprøves, om de omhandlede restriktive foranstaltninger er fastsat ved lov, respekterer det væsentligste indhold af ytringsfriheden, forfølger et mål af almen interesse og ikke er uforholdsmæssige, idet det imidlertid præciseres, at sagsøgeren i sine skriftlige indlæg har koncentreret sin argumentation om sidstnævnte betingelse.

Betingelsen om, at enhver begrænsning for ytringsfriheden skal være fastlagt i lovgivningen

- 149 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede restriktive foranstaltninger var fastlagt i lovgivningen, skal det bemærkes, at disse restriktive foranstaltninger er fastsat i retsakter, der bl.a. er almengyldige, og som hviler på et klart EU-retlig retsgrundlag, dvs. artikel 29 TEU for så vidt angår den anfægtede afgørelse og artikel 215 TEUF for så vidt angår den anfægtede forordning (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392,

præmis 72 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.7.2021, Cabello Rondón mod Rådet, T-248/18, EU:T:2021:450, præmis 121). Disse traktatbestemmelser er tilstrækkeligt forudsigelige for de berørte for så vidt angår deres egnethed som retsgrundlag for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, der kan gøre indgreb i eller begrænse ytringsfriheden (jf. præmis 49-52 og 62 ovenfor).

- 150 Hvad angår kravet om forudsigelighed har Menneskerettighedsdomstolen gentagne gange præciseret, at det alene er en retsforbuds, der er affattet tilstrækkeligt præcist til, at borgerne kan tilpasse sin adfærd, der kan anses for en »lov« som omhandlet i EMRK' artikel 10, stk. 2. Om fornødent efter at have indhentet kyndige råd, skal denne borger i et efter sagens omstændigheder rimeligt omfang kunne forudsige de følger, som en bestemt handling kan have. Disse følger skal ikke nødvendigvis kunne forudsiges med absolut sikkerhed. En lov, som – samtidig med at den tildeler en skønsbeføjelse – præciserer udstrækningen af og fremgangsmåden ved udøvelsen af skønsbeføjelsen med tilstrækkelig klarhed, henset til det forfulgte legitime formål, med henblik på at give individet en passende beskyttelse mod vilkårlighed, tilsidesætter således ikke i sig selv kravet om forudsigelighed (jf. Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 159 og den deri nævnte retspraksis).
- 151 På baggrund af det ovenstående samt Rådets vide skønsmargen ved vedtagelse af restriktive foranstaltning (jf. præmis 52 ovenfor) kunne det i det foreliggende tilfælde forudses – henset til den væsentlige rolle, som medier, navnlig dem, der henhører under den audiovisuelle sektor, spiller i det moderne samfund – at en storstilet mediestøtte til Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine ydet i forbindelse med udsendelser, der blev udsendt til fjernsyn og på internettet af et medieforetagende, der fuldt ud finansieres over den russiske stats budget, kan være genstand for restriktive foranstaltninger bestående i at forbyde udsendelse af propagandaaktiviteter til fordel for en sådan aggression (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 76).
- 152 På denne baggrund skal det fastslås, at betingelsen om, at begrænsninger i ytringsfriheden skal være fastlagt i lovgivningen, er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Om respekten for det væsentligste indhold af ytringsfriheden

- 153 Det skal efterprøves, om arten eller rækkevidden af det midlertidige forbud mod at udsende sagsøgerens indhold udgør et indgreb i det væsentligste indhold af ytringsfriheden.
- 154 I den foreliggende sag må det konstateres, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er af midlertidig og reversibel karakter. Det fremgår nemlig af artikel 9 i afgørelse 2014/512, som ændret, at den finder anvendelse indtil den 31. juli 2022, og at den revideres løbende (jf. præmis 28 ovenfor). For at de omhandlede restriktive foranstaltninger kan opretholdes efter den 31. juli 2022, er det nødvendigt, at Rådet vedtager en ny afgørelse og en ny forordning.
- 155 I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, fremgår det af ordlyden af sidste del af tiende betragtning til de anfægtede retsakter – læst og fortolket i lyset af kravet om, at indgrebet i sagsøgerens ytringsfrihed begrænses mest muligt – at opretholdelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger efter den 31. juli 2022 er underlagt to kumulative betingelser. Disse foranstaltninger vil nemlig kunne opretholdes dels indtil aggressionen mod Ukraine er bragt til ophør, dels indtil Den Russiske Føderation og dens tilknyttede medieforetagender ophører med at gennemføre propagandaaktioner mod Unionen og dens medlemsstater. Hvad angår de to

kumulative betingelser ville der ikke længere være anledning til at opretholde de omhandlede foranstaltninger, hvis den ene af de to betingelser ikke længere var opfyldt. Sagsøgeren kan således ikke hævde, at de omhandlede foranstaltninger kan finde anvendelse uden nogen tidsbegrænsning, der på forhånd er fastsat af Rådet.

- 156 Det skal desuden bemærkes, at de anfægtede retsakter ikke forhindrer enhver aktivitet, der er forbundet med informations- og ytringsfriheden. Som anført i 11. betragtning til de anfægtede retsakter er det midlertidige forbud mod udsendelse, som sagsøgeren er blevet pålagt, nemlig ikke til hinder for, at denne udøver andre aktiviteter i EU end udsendelse, såsom research og interviews. Det kan således – tilsvarende det af Rådet anførte – fastslås, at sagsøgeren og dennes journalister fortsat har tilladelse til at udføre visse aktiviteter, der er forbundet med informations- og ytringsfriheden, og at det nævnte forbud principielt ikke kan hindre sagsøgeren i at udføre andre aktiviteter, der potentielt kan være indtægtsgivende.
- 157 Det skal endvidere – tilsvarende det af Rådet anførte – bemærkes, at de anfægtede retsakter ikke forbyder sagsøgeren at udsende sit indhold uden for EU, herunder i fransktalende lande, således at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke gør indgreb i sagsøgerens ret til at udøve sin ytringsfrihed uden for EU (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis). Endelig er sagsøgeren hverken blevet forhindret i at producere udsendelser og redaktionelt indhold eller at sælge det til enheder, der ikke er omfattet af de omhandlede foranstaltninger, herunder TV Novosti og de øvrige medieforetagender i RT-koncernen, der er etableret i tredjelande, og som derfor ville kunne udsende dette indhold uden for EU.
- 158 Hvad i øvrigt angår argumentet om CCIJP's afgørelse om at afslå enhver ny anmodning om pressekort, der indgives af journalister, der udøver virksomhed for sagsøgeren, skal det bemærkes, at dette afslag følger direkte af en ensidig afgørelse fra CCIJP, hvis vedtagelse ikke følger af de anfægtede retsakter, og som i øvrigt er genstand for et søgsmål, der i øjeblikket verserer for de kompetente franske retsinstanser. Det er derfor med urette, at sagsøgeren har gjort gældende, at den omstændighed, at sagsøgerens journalister ikke kan udøve deres erhverv på fransk område, er en følge af vedtagelsen af de anfægtede retsakter.
- 159 Af disse grunde må det konkluderes, at arten og rækkevidden af det omhandlede midlertidige forbud respekterer det væsentligste indhold af ytringsfriheden og ikke i sig selv krænker denne frihed.

Forfølgelsen af et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen

- 160 Hvad angår betingelsen om forfølgelse af et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen, skal det bemærkes – i lighed med det af Rådet anførte – at Rådet med de omhandlede restriktive foranstaltninger, således som det fremgår af første til tiende betragtning til de anfægtede retsakter, tilsigtede at forfølge et dobbelt formål.
- 161 For det første tilsigtede Rådet, som anført i sjette til ottende betragtning til de anfægtede retsakter, at beskytte Unionens offentlige orden og sikkerhed i, der var truet af den systematiske, internationale propagandakampagne, der var igangsat af Den Russiske Føderation, gennem medieforetagender, der direkte eller indirekte kontrolleres af Den Russiske Føderations ledelse, med henblik på at destabilisere nabolandene, Unionen og dens medlemsstater og støtte den militære aggression mod Ukraine, hvilket svarer til et af formålene med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for medieforetagender, der har

til opgave at udføre en sådan propagandaaktion, opfylder nemlig det mål, der er fastsat i artikel 21, stk. 2, litra a), TEU, om at værne om Unionens værdier, dens grundlæggende interesser, dens sikkerhed og integritet.

- 162 Eftersom propaganda og desinformationskampagner som allerede anført i præmis 56 ovenfor kan undergrave grundlaget for demokratiske samfund og udgør en integreret del af det moderne krigsarsenal, indgår de omhandlede restriktive foranstaltninger i øvrigt ligeledes i Unionens forfølgelse af de mål, navnlig fredelige, som den er blevet tillagt i artikel 3, stk. 1 og 5, TEU.
- 163 For det andet indgår de omhandlede restriktive foranstaltninger – således som Rådet har anført – i de formål, der forfølges med den samlede strategi om en hurtig, ensartet, gradvis og koordineret reaktion, som Unionen iværksatte ved vedtagelsen af en række restriktive foranstaltninger (jf. præmis 12, 17 og 19 ovenfor), med det endelige formål at lægge maksimalt pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med deres aktioner og politikker, der destabiliserer Ukraine, samt ophører med den militære aggression mod Ukraine. På denne baggrund er de omhandlede restriktive foranstaltninger i overensstemmelse med formålet i artikel 21, stk. 2, litra c), TEU om at bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med formålene og grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt (jf. i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 81).
- 164 Det skal bemærkes – som visse medlemsstater har anført – at de omhandlede restriktive foranstaltninger kan forstås som en reaktion med de fredelige midler, som Unionen råder over, og med henblik på at nå de mål, der er fastsat i artikel 3, stk. 5, TEU, fra et folkeretligt subjekt, der står over for en aggression i strid med artikel 2, stk. 4, i De Forenede Nationers pagt og følgelig en tilsidesættelse af erga omnes-forpligtelser, der er fastsat i folkeretten.
- 165 Tilstedeværelsen af en sådan tilsidesættelse er i øvrigt blevet bekræftet ved De Forenede Nationers Generalforsamlings resolution af 2. marts 2022 med overskriften »Aggression against Ukraine« (A/ES-11/L.1). I denne resolution – under henvisning til resolution 377 A (V) af 3. november 1950 med titlen »Uniting for peace« og under henvisning til, at den manglende enstemmighed blandt de permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet forhindrede Sikkerhedsrådet i at opfylde sit hovedansvar med hensyn til opretholdelse af international fred og sikkerhed – fordømte De Forenede Nationers Generalforsamling på det kraftigste aggressionen mod Ukraine, som Den Russiske Føderation havde begået i strid med artikel 2, stk. 4, i De Forenede Nationers pagt, påbød Den Russiske Føderation straks at ophøre med at anvende magt mod Ukraine og straks, fuldstændigt og betingelsesløst trække sine militære styrker tilbage fra Ukraines territorie inden for landets internationalt anerkendte grænser. De Forenede Nationers Generalforsamling mindede endvidere om den forpligtelse, som påhviler alle stater i henhold til artikel 2 i De Forenede Nationers pagt, til i deres mellemfolkelige forhold at afholde sig fra trussel om magtanvendelse eller brug af magt, det være sig mod nogen stats territoriale integritet eller politiske uafhængighed eller på nogen anden måde, der er uforenelig med de Forenede Nationers formål, og at bilægge deres mellemfolkelige tvistigheder ved fredelige midler. Idet Generalforsamlingen konstaterede, at de russiske militæroperationer, der fandt sted på Ukraines suveræne territorie, var af et omfang, der ikke havde fundet sted i Europa i årtier, fandt den, at der burde træffes hasteforanstaltninger for at redde den nuværende generation fra krigens plage. Generalforsamlingen opfordrede Den Russiske Føderation til straks at ophøre med at anvende magt mod Ukraine og til at afholde sig fra enhver ulovlig anvendelse af trusler eller magt mod enhver medlemsstat. I resolutionens dispositive del bekræftede Generalforsamlingen bl.a. den

indsats, som generalsekretæren, medlemsstaterne og de internationale organisationer havde gjort for at nedtrappe den aktuelle situation og imødegå den humanitære krise og flygtningekrisen forårsaget af Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine.

- 166 At bringe krigstilstanden og krænkelse af den humanitære folkeret til ophør svarer – således som Rådet med rette har anført – til mål af almen interesse, der er afgørende for det internationale samfund (jf. i denne retning dom af 30.7.1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, præmis 26).
- 167 Det følger heraf, at betingelsen om forfølgelse af et mål af almen interesse er opfyldt i det foreliggende tilfælde.

Om de omhandlede restriktive foranstaltningers forholdsmæssighed

- 168 Hvad angår forholdsmæssigheden af de omhandlede begrænsninger skal det bemærkes, at proportionalitetsprincippet kræver, at de begrænsninger, som EU-retsakter kan medføre for de rettigheder og friheder, der er sikret i chartret, ikke må gå videre end hvad der er nødvendigt og passende for opfyldelsen af de legitime mål, der forfølges, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og at byrderne herved ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. i denne retning dom af 26.4.2022, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).
- 169 Med henblik på at undersøge, om de omhandlede restriktive foranstaltninger er forholdsmæssige, skal det således først efterprøves, om de beviser, som Rådet har fremlagt, kan begrunde konklusionen, som Rådet har draget, for så vidt angår i det væsentlige kontrollen af sagsøgeren og karakteren af det indhold, som denne har udsendt, og dernæst, om de omhandlede restriktive foranstaltninger er egnede og nødvendige for at nå de mål af almen interesse, som Unionen forfølger.

– Relevansen og tilstrækkeligheden af de af Rådet fremlagte beviser

- 170 Indledningsvis skal der mindes om, at Unionens retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre eller opretholde en bestemt persons navn på en liste over personer, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, er lovlig, skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse, på en tilstrækkelig præcis og konkret måde (dom af 21.4.2015, Anboubou mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 45, og af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 62).
- 171 Det skal i første række fastslås, hvorvidt Rådet med rette kunne anse sagsøgeren for et medieforetagende under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol.

- 172 Det fremgår for det første af sagsakterne, at sagsøgeren ikke har bestridt, at selskabets kapital i lighed med RT-koncernens øvrige kanaler ejes af sammenslutningen i henhold til russisk ret, TV Novosti, som i det væsentlige er fuldt ud finansieret over den russiske stats budget (jf. præmis 2 ovenfor), hvilket sagsøgeren selv bekræftede i forbindelse med retsmødet. Det fremgår ligeledes af sagsakterne, at denne sammenslutning blev oprettet i 2005 af RIA Novosti, som er et statsligt nyhedsagentur, der blev opløst i 2013 ved en afgørelse om, at dens aktiver skulle overføres til det nye statslige internationale nyhedsagentur Rossiya Segodnya. Dernæst fremgår det, som Rådet har anført, i det væsentlige af udtalelser fremsat ved flere lejligheder af den globale chefredaktør for RT-koncernen, der præsenteres således på sagsøgerens hjemmeside, at RT-koncernen er et informationsorgan for den russiske stat, »en international kanal, der repræsenterer landet«, som bl.a. har til opgave at opbygge et betydeligt publikum fra lande, hvor dens kanaler er operationelle, og at blive anvendt på kritiske tidspunkter, f.eks. i forbindelse med en krig, som »informationsvåben« mod den vestlige verden. I denne sammenhæng blev RT-koncernens funktion i det væsentlige sammenlignet med det russiske forsvarsministeriums funktion. Det skal i denne henseende ligeledes fastslås, at selv om RT-koncernens globale chefredaktør ikke formelt er sagsøgerens ledelse, fremgår det af flere udtalelser, som chefredaktøren har fremsat, og som Rådet har tilføjet sagsakterne, at chefredaktøren systematisk omtaler sagsøgerens journalister som »sine journalister«. Endvidere har sagsøgeren som svar på et spørgsmål fra Retten under retsmødet præciseret, at TV Novosti købte sagsøgerens redaktionelle produkter – uafhængigt af deres indhold – og ligeledes leverede audiovisuelt materiale til sagsøgeren, såsom dokumentarer og reportager, som blev produceret til alle kanaler i RT-koncernen. Endelig fremgår det af sagsakterne, at præsidenten for Den Russiske Føderation har erklæret dels, at »RT ikke kunne lade være med afspejle den officielle magts holdninger til, hvad der fore[gik] i [deres] land og i udlandet«, dels ved et påtænkt besøg i sagsøgerens lokaler, at »hvis de [havde] en sådan frygt for at dette medieforetagende påvirke[de] tankegangen, [ville] det betyde, [at de havde] vundet denne konkurrence«.
- 173 Sagsøgeren har i replikken blot gentaget, at selv om de forskellige RT-kanaler tilhørte den samme koncern og delte en række værdier, var sagsøgeren helt uafhængig og herre over sin redaktionelle linje. Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt nogen oplysninger vedrørende de lovgivningsmæssige og institutionelle rammer for de aktiviteter, der udøves af de russiske enheder Rossiya Segodnya og TV Novosti, som kan godtgøre sagsøgerens redaktionelle uafhængighed og institutionelle selvstændighed i forhold til disse enheder. Adspurgt udtrykkeligt herom under retsmødet var sagsøgeren ikke i stand til at forklare, om dennes redaktionelle uafhængighed og institutionelle selvstændighed i forhold til RT-koncernen kunne udledes af love eller under alle omstændigheder af offentlige retsakter.
- 174 Det følger heraf, at Rådet har fremlagt en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der godtgør, at sagsøgeren var under Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol.
- 175 I anden række skal det fastslås, hvorvidt Rådet med rette kunne lægge til grund, at sagsøgeren havde været involveret i løbende og samordnede propagandaaktioner rettet mod civilsamfundet i EU og nabolandene for bl.a. at retfærdiggøre og støtte Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine.
- 176 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at Rådet til støtte for de anfægtede retsakter har fremlagt en række beviselementer, der alle ligger forud for de nævnte retsakter og er offentligt tilgængelige.

- 177 For det første fremgår det af disse beviselømenter, at sagsøgeren har udført aktiviteter til støtte for den russiske regerings tiltag og politikker, der destabiliserer Ukraine, i den periode, der gik forud for den militære aggression mod Ukraine, ved brug af artikler offentliggjort på dets websted og interview, der bl.a. havde til formål at præsentere indsættelsen af russiske væbnede styrker som en præventiv indsats med henblik på at forsvare de selvudrånbe republikker Donetsk og Luhansk. I en artikel af 21. februar 2022, der gengiver udtalelserne fra den russiske udenrigsminister, hvori »Vesten« anklages for »at skabe en uoverskuelig konfrontation mellem Rusland og NATO«, er det ligeledes anført, dels at »amerikanerne bliver ved med at gentage [...], at Rusland er »lige ved« at invadere Ukraine – en antagelse, der er kategorisk blevet afvist af Moskva, der anklager Vesten for at forsøge at optrappe situationen«, dels at »situationen er blevet alvorligt forværret i det østlige Ukraine de seneste dage, [idet] et projektil af en ukendt model, der blev affyret fra ukrainsk territorium, fuldstændigt ødelagde et grænsevagtstjenestested tilhørende Den Russiske Føderations FSB«. Nogle uger før, den 1. december 2021, offentliggjorde sagsøgeren en video på YouTube, der gengav udtalelserne fra chefen for den russiske udenrigstjeneste, i henhold til hvilke »Rusland ikke udelukke[de], at Ukraine med støtte fra Vesten beslutte[de] at kaste sig ud i et militær eventyr«. I en artikel 24. januar 2022, der henviste til en »etnisk udrensning« foretaget af ukrainerne i Donbass, blev det anført: »Disse regioner – glem det ikke – Donetsk og Luhansk er russiske regioner, som Lenin og bolsjevikkerne gav til Ukraine.« En artikel af 12. februar 2022 indeholder en video af en debatdeltager, der præsenteres som en gæsteprofessor på Moskvas Statsuniversitet, der bekræfter, at en række jihadister skulle være kommet frem til frontlinjen på ukrainsk side, og at man frygtede provokationer. I en artikel af 21. februar 2022 hævdes det, at den ukrainske hær »nært forestående grusomheder« truede den russisktalende befolkning i Donbass. I et interview den 22. februar 2022 bekræftede en politisk analytiker, at USA fører propaganda, »der fabrikerer en imaginær krig af alle dele«, og at USA udøver »en giftig indflydelse, der truer Ruslands sikkerhed ved landets grænser, samtidig med at de foregiver at komme en stakkels lille nation til undsætning«.
- 178 For det andet fremgår det af udsendelser udsendt fra den 24. februar 2022, dagen for den militære aggression mod Ukraine, til den 27. februar 2022 på sagsøgerens tv-kanal, at sagsøgeren, efter at den militære aggression var blevet indledt, fortsatte med at gentage Den Russiske Føderations myndigheder officielle position, i henhold til hvilken angrebet i overensstemmelse med den russiske præsidents tale den 24. februar 2022 udgjorde en »særlig operation«, en præventiv, defensiv og begrænset aktion, der var forårsaget af de vestlige lande og af NATO's aggressive fremtræden, samt af ukrainske provokationer, og som havde til formål at forsvare de selvudrånbe republikker Donetsk og Luhansk.
- 179 I denne henseende skal der lægges særlig vægt på de udtryk, der er anvendt i disse udsendelser, måden, hvorpå udtalelserne er blevet formuleret, og den sammenhæng, hvori de nævnte udsendelser er blevet udsendt, nemlig under en igangværende krig.
- 180 I løbet af formiddagen den 24. februar 2022, der var den første dag for det russiske angreb, blev de igangværende militære operationer af visse debatdeltagere i forbindelse med disse fjernsynsudsendelser præsenteret som en »forsvarshandling« af Den Russiske Føderation. Nærmere bestemt anførte en inviteret person, der blev præsenteret som politolog, gentagende gange, at den russiske reaktion var »i forsvar« og »begrænset«, og at krigen i Donbass skyldtes »vestlig« manipulation, og tilføjede: »Her ser I dem, der i virkeligheden objektivt har ansvaret, det drejer sig udelukkende om NATO og dets ukrainske marionetter.« Den inviterede person anførte ligeledes, at Donbass-området hurtigt skulle befris »fra militærregimet i Kyivs indflydelse«, og at de igangværende militære operationer havde det ene mål at genvinde de to udbryderrepublikker i Donbass og bringe ro tilbage til de russiske grænser. Den inviterede

person anførte endvidere: »Rusland har ikke til hensigt at føre krig mod Ukraine og at annektere Ukraine, i modsætning til det, som den vestlige propaganda vil have os til at tro.« I løbet af den samme udsendelse udtalte en anden inviteret person, der var med fra et andet TV-studie: »Der er tydeligvis ikke tale om en invasion, som de angelsaksiske kommunikationsagenturer og EU's og NATO's kommunikationsagenturer forsøger at påvise, der er tale om at sikre republikkerne i Donbass og – som vi kommer til at se – om befrielsen af indbyggerne i Donbass, vi kommer til at se indbyggerne i Donbass modtage de russiske tropper med glæde, fordi Donbass har været underlagt ukrainske bombardementer siden 2014.« Ifølge denne inviterede person er der ikke tale om en »angrebskrig – det er en forsvarskrig for at sikre [Ruslands] territorium og dets omgivelser«. Denne inviterede person tilføjede: »Faren er at »natonisere« Ukraine, fordi denne kommunikationskampagne for at fremstille Rusland som aggressoren gør det muligt at undgå forhandling [...] og til stadighed at levere våben til Ukraine, og således at faren for en eskalering og et angreb fra Ukraine mod Donbass-området stiger. [D]e uafhængige republikker har anmodet Rusland om hjælp.« En anden inviteret person, der blev præsenteret som politisk analytiker, der også deltog denne morgen, anførte, at »på trods af Moskvas forslag til forhandling [...] på trods af diplomati, efter otte år [...] er den eneste løsning, som Moskva har fundet, krig.« Således som Rådet har anført, følger det af disse udsendelser, at debatdeltagerne i studiet henviste til provokationer, som Rusland længe skulle have været offer for, hvilket legitimerede det militære angreb, og til den omstændighed, at konfliktens udbrud skulle være knyttet til vestlige landes handlinger samt til hævdede ukrainske provokationer.

- 181 I løbet af eftermiddagen den 24. februar 2022 fortsatte flere inviterede personer med at præsentere det russiske angreb som en defensiv og præventiv handling fra Den Russiske Føderations side. Det kunne ligeledes konstateres, at konfliktens udbrud igen blev tilskrevet de vestlige landes handlinger samt ukrainske provokationer. En journalist, der blev præsenteret som strategisk efterretningskonsulent, anførte, at »Ukraine [var] en kreation skabt af Rusland«. Ifølge udtalelserne fra en debatdeltager, der blev præsenteret som ekspertpolitolog fra USA, »er der mange territoriale problemer i Ukraine, det er et land, der har mange udfordringer med virkelig at samle, at forene, sådan er det, og stadig i dag, hvis man nævner Transnistrien, hvis man nævner Donbass, eller endog Krim, det er territorier, der stræber efter at blive del af Den Russiske Føderation, om vi kan lide det eller ej, denne proces skal tages i betragtning for at forstå alle de underliggende processer, navnlig den russiske militære indblanding«. I henhold til udtalelserne fra en anden analytiker »[handler] [d]et [...] om meget klart at sikre de selvudråbte republikker i Donbass og forhindre den ukrainske stat i fremover at forfølge politikken [...] over for disse to enheder, der består i at bombardere dem uden ophør de sidste otte år, det handler således reelt om at neutralisere det nuværende ukrainske regimes mulighed for at gøre skade«. Ifølge denne analytiker »er sikringen af Donbass meget vigtig, og [som] præsident Putin har sagt, er det uskadeliggørelsen af Ukraine, som Moskva siden 2014 har set som en fjendtlig enhed«. Analytikeren tilføjede dels, at »der er vilje til at løse en tvist, som ikke har kunnet løses ved forhandling, hvilket i øvrigt i vid udstrækning [skyldes] Ukraine og dets vestlige sponsorer, og Rusland beslutter således at gå videre til handling og magtanvendelse«, dels at »det for Rusland handler om at genskabe en form for territorial sammensætning, der tager hensyn til tilstedeværelsen af et betydeligt russisk mindretal«. Ifølge en anden inviteret person, der blev præsenteret som strategisk efterretningskonsulent, »[ser] [m]ange [...] det, der sker, som en aggression, jeg er tilbøjelig til at se et forsvar [...] ved aftalerne fra 1991 forpligtede USA sig til, at NATO ikke skulle udvides mod øst, men med det, der sker i dag, navnlig ukrainernes hensigt om at blive en del af NATO, er vi vidne til det modsatte«. Denne inviterede person udtalte: »Hvis der er løsrivelsestilbøjeligheder, der kan hjælpe Rusland med at tage en lille bid territorium, i dag, er Rusland i et præventivt og forhindrende rum, hvilket lidt retfærdiggør alt det, vi ser.«

182 I løbet af morgenen den 25. februar 2022 hævdede en inviteret person, der var med fra et andet studie, der blev præsenteret som chefredaktør for et serbisk tidsskrift, at der var parallelitet mellem situationen i Ukraine og situationen i Serbien for 30 år siden. Denne person henviste til »deportationen af 250 000 serbere fra Kroatien«, til den omstændighed, at deres »daværende præsident, Milosevic, blev omtalt som værende en ny Hitler«, og talte om »folkedrab, der var blevet forberedt af Kyivs regering med støtte fra USA og endog fra Bruxelles«. Stadig i løbet af denne morgen præsenterede en debatdeltager, der blev præsenteret som gæsteprofessor ved Moskvas Statsuniversitet, igen det russiske angreb i Ukraine som en defensiv og præventiv handling. Denne person udtalte: »[Målet med dette angreb er] demilitarisering af Ukraine, eftersom Ukraine den seneste tid er blevet »overmilitariseret« af NATO-landene, selv om Ukraine ikke er medlem af NATO, og afnazificering af Ukraine, eftersom alle institutioner siden »Majdan« i 2014 er blevet infiltreret af neonazistiske grupper [...] et land, der er på et hidtil uset korruptionsniveau, som styres fra udlandet, det bliver virkelig farligt at lade det forblive i denne forfatning, for dets befolkning, for Europa, ikke kun for Rusland [...] det direkte mål er at demilitarisere landet og gøre det muligt for befolkningerne, som det er blevet sagt, at bestemme den vej, [de] vil følge, og ikke bare den, som er blevet pålagt dem af de siden 2004 på hinanden følgende forskellige »Majdanere«.« Denne inviterede person udtalte: »[D]er er det generelle problem vedrørende den officielle ukrainske regerings ledelse og ideologiske opfattelse [...] de har anerkendt personer på nazisternes side som krigshelte [...] når man lovpriser nazistiske helte, som har massakreret civilbefolkninger, og som var en del af den daværende tyske hær, er det et meget alvorligt internationalt sikkerhedsproblem, eftersom Ukraine trods alt befinder sig ved EU's porte.« Denne person anførte ligeledes: »[D]et er vigtigt at adskille den politiske og juridiske side; politisk er det ganske rigtig fortsat omstridt, eftersom der inden for politik gælder den stærkes ret, det internationale samfund finder det lovligt at bombe det tidligere Jugoslavien [...] omvendt [...] er den omstændighed, at Rusland vil befri befolkninger, der er under en ekstremistisk regerings åg, ikke omfattet heraf [...] hvis det internationale samfund beslutter at forsvare det nazistiske regime ved dets porte, er det det internationale samfunds amoralske og umenneskelige valg [...]; juridisk er spørgsmålet, i hvilket omfang Donetsk-regionerne har ret til uafhængighed[;] for dette spørgsmål skal man forstå, at en stat på den ene side ganske rigtig har ret til at forsvare og beskytte sin territoriale integritet, men for at dette er tilfældet, skal der være tale om en stat; der er juridisk set tale om en stat, når dennes lovgivning [...] overordnet og generelt anvendes og har virkninger på hele territoriet [...]; kan man virkelig sige, at den ukrainske stat eksisterer? Hvis man herved forstår den demokratiske retsstat, således som det internationale samfund under alle omstændigheder i det mindste i teorien anerkender og pålægger, i dette tilfælde eksisterer den ukrainske stat ikke. Ud fra dette er det helt normalt, at Donetsk og Luhansk beder om at blive beskyttet [...] det er normalt, at Rusland juridisk går ind med henblik på at gøre muligt for disse befolkninger netop at genskabe en stat.« Denne person tilføjede: »[D]er kan kun være territorial integritet, hvis der er tale om en stat, fra det øjeblik, hvor der ikke er en stat, har befolkningen ret til selvbestemmelse, det er enten det ene eller det andet tilfælde; den ukrainske stat blev ødelagt første gang, skadet i 2004 og derefter endeligt i 2014 [...]; fra dette øjeblik er der ikke nogen stat, der er ikke nogen territorial integritet.«

183 I løbet af eftermiddagen den 25. februar 2022 anførte en inviteret person, der blev præsenteret som geopolitolog og kursusansvarlig på universitet i Genève (Schweiz): »Det er en politioperation [...], og russerne har således på sin vis gjort rent i den forstand, at det adskiller sig kraftigt fra en invasion som sådan [... man må tænke på] en ny udformning af de grænser, som vi har haft siden Sovjetunionens fald.« Disse udtalelser var ikke genstand for nogen kommentarer eller reaktioner – navnlig ikke fra den journalist, der præsenterede nyhederne. En anden inviteret person, der blev præsenteret som geostrategisk ekspert, anførte bl.a.: »[D]en amerikanske strategi har til formål at indhegne Rusland og i sidste ende at få Rusland til at forsvinde. Denne strategi lykkedes næsten

under Jeltsin-årene, og siden da er Rusland blevet genrejst.« Denne person afsluttede med at sige, at for Rusland er Ukraine »et strategisk land, som under ingen omstændigheder må blive en del af NATO, dvs. en del af en fjendtlig organisation, [og at] det, der sker, er normalt, udtalelserne fra Kremles talsmand er helt legitime.«

- 184 I løbet af eftermiddagen den 26. februar 2022 anførte en inviteret journalist, at der var et »russofobisk« klima i Frankrig, og præsenterede Den Russiske Føderation som en aktør, der var åben for forhandlinger, og nævnte en fremstrakt hånd fra Den Russiske Føderation gennem en række år vedrørende drøftelser om oprettelsen af en demilitariseret stødpudezone i Ukraine. De inviterede i studiet henviste til de europæiske landes position og situationen i Donbass for at forklare Den Russiske Føderations militære aggression.
- 185 Endelig præsenterede en række inviterede personer den 27. februar 2022 fortsat den militære aggression som en legitim intervention med formålet at beskytte de selvudråbte republikker i Donbass og at imødegå en vestlig trussel, idet de bl.a. påberåbte sig USA's manipulation, herunder sanktionerne over for Den Russiske Føderation. Nærmere bestemt anførte en særlig korrespondent i Donbass (bjælken på højre side af dennes billede havde angivelsen »Donetsk. Republikken Donetsk«) i løbet af formiddagen bl.a., at »de lokale myndigheder frygt[ede], at de ukrainske styrker har oliedepoter som mål, som det [havde] været tilfældet i regionen Luhansk«. I løbet af eftermiddagen anførte en inviteret journalist, der blev præsenteret som strategisk efterretningskonsulent, der var til stede i studiet og blev adspurgt af journalisten, følgende: »[D]er er ikke andre alternativer til dialog, navnlig hvis det opfattes som en aggression, som en illegal handling, denne invasion af Rusland i Ukraine, derimod kan handlingen også få en vis form for legitimitet, eftersom Rusland kan begrunde denne involvering ved anmodningen fra befolkningerne, der lever i Donbass, som er russisktalende.« Samme eftermiddag blev der udsendt en ensidig reportage om situationen i Donbass, der var blevet lavet inden aggressionen mod Ukraine, som i det væsentlige viste, at de selvudråbte republikker i Donbass alene var russisksindede. Ukraine beskrives heri næsten udelukkende som en aggressorstat, der er eneansvarlig for bombardementerne i Donbass, hvad enten det er i vidnesbyrdene fra den adspurgte befolkning eller i vidnesbyrdet fra den eneste journalist, der medvirker i reportagen. De ukrainske myndigheders synspunkt nævnes på ingen måde og heller ikke de internationale kontroverser om, hvilke magthavere der var aktørerne bag bombardementerne i Donbass.
- 186 Baseret på de beviselementer, der er blevet undersøgt i præmis 180-185 ovenfor, kunne Rådet med føje finde, at sagsøgeren udsendte programmer, der beskrev begivenhederne vedrørende den militære aggression mod Ukraine til fordel for denne aggression samt for det narrativ, som de politisk ansvarlige i Den Russiske Føderation havde givet, herunder vedrørende eksistensen af overhængende trusler for aggressioner fra Ukraine eller NATO (jf. præmis 180-182 ovenfor), og ved at bruge ordvalg, der var lignende eller identisk med det ordvalg, som russiske regeringsorganer anvendte, såsom henvisningen til »særlig militær operation«, til en »politioperation« eller en »defensiv og præventiv handling fra Den Russiske Føderation«, fremfor til »en krig« (jf. præmis 178, 180 og 181 ovenfor).
- 187 Det fremgår nærmere bestemt af præmis 180-185 ovenfor, at i sagsøgerens udsendelser blev der givet stor plads til eksterne kommentatorer – der var inviterede af kanalens redaktion, der kendte deres holdninger – som forsøgte at retfærdiggøre den militære aggression mod Ukraine, og hvis udtalelser, bortset fra få undtagelser, ikke blev fulgt op med reaktioner fra værterne i studiet. Selv om deres synspunkter undertiden blev opvejet af andre synspunkter, som blev fremsat af andre debatdeltagere, er dette imidlertid ikke tilstrækkeligt til at genskabe balancen ved udtalelserne, der udtrykte et narrativ til fordel for den militære aggression mod Ukraine. I denne henseende

skal det i øvrigt bemærkes, at når udgiveren har beføjelse til at fastlægge den redaktionelle linje, deler vedkommende ifølge Menneskerettighedsdomstolen indirekte de »pligter og ansvar«, som redaktører og journalister påtager sig i forbindelse med indsamlingen og udsendelsen af information til offentligheden, som er en rolle, der har en øget betydning i tilfælde af konflikt og spændinger (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolen, 8.7.1999, Sürek mod Tyrkiet (No 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, § 63).

- 188 Det er således med føje, at Rådet har kunnet finde, at de forskellige ovennævnte beviser udgjorde en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der kunne godtgøre dels, at sagsøgeren aktivt inden vedtagelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger støttede den destabiliserende og aggressive politik, som Den Russiske Føderation førte i forhold til Ukraine, og som i sidste ende førte til et omfattende militært angreb, dels at sagsøgeren bl.a. havde udsendt information, der retfærdiggjorde den militære aggression mod Ukraine, og som kunne udgøre en betydelig og direkte trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed.
- 189 Denne konklusion drages ikke i tvivl af de dokumenter og videofiler, som sagsøgeren har tilført sagens akter. Uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om disse beviser kan antages til realitetsbehandling – hvilket Rådet har bestridt med henvisning til en tilsidesættelse af procesreglementets artikel 76, litra d), idet sagsøgeren hver gang har foretaget en generel henvisning til bilagene til replikken – skal det bemærkes, at der ofte er tale om beskårede sekvenser, som kun meget sjældent afspejler, at der foreligger en væbnet konflikt, som ikke nødvendigvis placeres i deres sammenhæng, eller som blev udsendt i tidsrum, der var forskellige fra dem, hvori udtalelserne anført i præmis 180-185 ovenfor blev udsendt. Sådanne sekvenser kan ikke i sig selv påvise en overordnet balanceret behandling foretaget af sagsøgeren af informationerne vedrørende den igangværende krig (jf. præmis 187 ovenfor) under overholdelse af principperne på området for audiovisuelle medieforetagenders »pligter og ansvar« som fastsat i Menneskerettighedsdomstolens praksis, der er anført i præmis 136-140 ovenfor. Hvad angår sagsøgerens argument om, at sagsøgeren har behandlet visse informationer og anvendt visse udtryk på samme måde, som andre medieforetagender har gjort, godtgør de beviser, der er fremlagt til støtte for dette argument, ikke, at de medieforetagender, som sagsøgeren har henvist til, systematisk har udsendt indhold som det, der er redegjort for i præmis 180-185 ovenfor.
- 190 Det fremgår i øvrigt af visse af disse videoer, at i forbindelse med udsendelsen af billeder vedrørende regionerne Donetsk og Luhansk i perioden fra den 24. til den 27. februar 2022 stod der på informationsbjælkerne »Donetsk. Republikken Donetsk« og »Luhansk. Republikken Luhansk«. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at betegnelsen af disse områder, der er en del af Ukraine, som uafhængige »republikker« anvendes af Den Russiske Føderation, som desuden har anerkendt deres suverænitet og uafhængighed (jf. præmis 10 ovenfor), hvilket vidner om den partiske karakter af informationen, der har til formål at gentage den propaganda, der kommer fra Den Russiske Føderation.
- 191 Henset til alle disse betragtninger har sagsøgeren ikke godtgjort, at Rådet foretog en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder, da det fandt, at sagsøgeren var et medieforetagende, der i det væsentlige var under Den Russiske Føderations ledelses permanente kontrol, og at sagsøgeren gennem sine programmer udsendte løbende og samordnede udtalelser til civilsamfundet i EU med henblik på at retfærdiggøre og støtte Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine, der blev gennemført i strid med folkeretten og De Forenede Nationers

pagt. Sagsøgeren har heller ikke godtgjort, at Rådet anlagde et urigtigt skøn ved at kvalificere disse udtalelser som propaganda til fordel for den nævnte aggression, således som det fremgår af syvende betragtning til de anfægtede retsakter.

– *Spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningerne var egnede*

- 192 Det skal undersøges, om de omhandlede restriktive foranstaltninger er egnede til at nå de mål af almen interesse, som Unionen forfølger.
- 193 I denne henseende skal det bemærkes, at henset til den vide skønsmargen, som Rådet har på området (jf. præmis 52 ovenfor), kunne Rådet med føje finde, at de omhandlede restriktive foranstaltninger, som omhandlede medieforetagender kontrolleret af Den Russiske Føderation, der foretog propagandaaktioner til fordel for dennes militære invasion af Ukraine, kunne beskytte Unionens offentlige orden og sikkerhed og bevare integriteten af den demokratiske debat i det europæiske samfund, freden og den internationale sikkerhed.
- 194 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det midlertidige forbud mod udsendelse af sagsøgerens indhold, som en foranstaltning, der indgår i en hurtig, ensartet, gradvis og koordineret reaktion, der er iværksat ved en række restriktive foranstaltninger, ligeledes udgør en egnet foranstaltning til at nå målet om at lægge et maksimalt pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med deres aktioner og politikker, der destabiliserer Ukraine, samt ophører med den militære aggression mod dette land (jf. præmis 163 ovenfor).
- 195 Det følger heraf, at de omhandlede restriktive foranstaltninger er egnede til at nå de mål af almen interesse, som Unionen forfølger.

– *Spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningerne er nødvendige*

- 196 Det skal undersøges, om andre, mindre indgribende foranstaltninger ville have gjort det muligt at nå de mål af almen interesse, som Unionen forfølger.
- 197 I denne henseende skal det bemærkes, at henset til karakteren af sagsøgerens døgnyhedskanal ville andre og mindre indgribende foranstaltninger – såsom et forbud mod udsendelse i visse EU-lande eller et forbud, der var begrænset til visse former for udsendelse af programmer, samt en begrænsning til visse typer indhold, eller en forpligtelse til at sætte en bjælke eller endog en advarsel – ikke gøre det muligt ligeså effektivt at nå de mål, der forfølges med de anfægtede retsakter, nemlig at standse den direkte trussel mod Unionens offentlige orden og sikkerhed og lægge et maksimalt pres på de russiske myndigheder, for at disse ophører med den militære aggression mod Ukraine (jf. i denne retning analogt dom af 15.6.2017, Kiselev mod Rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis). Som Rådet og visse intervenienter med rette har anført, ville andre foranstaltninger ikke have opnået det samme resultat, eftersom nogle af dem, såsom forbuddet mod udsendelse af et vist indhold, for så vidt angår en døgnyhedskanal, ville have været praktisk talt umulige at gennemføre, mens andre, såsom forpligtelsen til at sætte en bjælke eller en advarsel, ville have haft en begrænset effektivitet.
- 198 Det skal navnlig bemærkes, dels at de pågældende restriktive foranstaltninger indgår i en ekstraordinær og yderst hastende kontekst (jf. præmis 9-18 ovenfor), som bl.a. fulgte af intensivering af den militære aggression mod Ukraine, dels, at de udgør en integrerende del af en række foranstaltninger af hidtil uset omfang, som Rådet vedtog mellem den sidste uge i februar og

begyndelsen af marts 2022 med henblik på at hindre Den Russiske Føderations militære aggression i Ukraine med de fredelige midler, som Unionen råder over, for at afskrække Den Russiske Føderation fra at fortsætte med en sådan aggression og således beskytte Unionens grænser. Inden for rammerne af en samlet strategi om en hurtig, ensartet, gradvis og koordineret reaktion iværksat af Unionen kan vedtagelsen af sådanne foranstaltninger anses for nødvendig (jf. præmis 160-165 ovenfor), for så vidt som de faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen.

- 199 I lighed med Rådets og visse intervenienters opfattelse skal det desuden bemærkes, at den intensive dækning af de første dage af den militære aggression mod Ukraine utvivlsomt udgjorde et afgørende tidspunkt, hvor handlinger foretaget af et medieforetagende, såsom sagsøgeren, kunne intensiveres og have en betydelig skadelig indvirkning på den offentlige mening i EU gennem medieforetagendets manipulation og fjendtlige indflydelse, henset til indholdet af de førnævnte udsendelser, som sagsøgeren har udsendt for at retfærdiggøre og støtte Den Russiske Føderations aggression mod Ukraine. I en sådan kontekst kunne Rådet med føje anse det for væsentligt for Unionen at gribe ind allerede på de første dage fra udbruddet af denne aggression, ved bl.a. at forbyde udsendelsen af sagsøgerens indhold med det formål midlertidigt at suspendere et sådant middel til propaganda til fordel for den militære aggression mod Ukraine på EU's område.
- 200 Det følger heraf, at Rådet ikke har anlagt et urigtigt skøn ved at antage, at mindre indgribende foranstaltninger ikke ville have gjort det muligt at nå de forfulgte mål.

– *Interesseafvejning*

- 201 Hvad angår de omhandlede restriktive foranstaltningers strengt forholdsmæssige karakter viser en afvejning af de interesser, der er på spil, at de ulemper, som det midlertidige forbud mod udsendelse af indhold medfører, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål, som for deres vedkommende svarer til mål af almen interesse (jf. præmis 160-165 ovenfor).
- 202 Vigtigheden af de mål, der forfølges med de anfægtede retsakter – dels ophøret af en løbende og samordnet propagandaaktivitet til fordel for den militære aggression mod Ukraine rettet til civilsamfundet i EU og nabolandene, der indgår i målet om at værne om Unionens værdier, dens grundlæggende interesser, dens sikkerhed, dens integritet og den offentlige orden, dels beskyttelsen af Ukraines territoriale integritet, suverænitæt og uafhængighed, samt fremme en fredelig løsning på krisen i landet, der indgår i det bredere mål om at bevare fred og international sikkerhed, i overensstemmelse med formålene for Unionens optræden udadtil som fastsat i artikel 21, stk. 2, litra a) og c), TEU – er nemlig af en sådan art, at det opvejer de negative følger, selv betydelige, af disse foranstaltninger over for visse operatører (jf. i denne retning og analogt dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 149 og 150 og den deri nævnte retspraksis).
- 203 Som Rådet har gjort gældende, bekræftes vigtigheden af målet om at bevare freden og den internationale sikkerhed i øvrigt af den omstændighed, at andre europæiske institutioner og andre multilaterale internationale organer siden den 24. februar 2022, dagen for udbruddet af den militære aggression mod Ukraine, har vedtaget forskellige erklæringer, afgørelser, positionspapirer og foranstaltninger vedrørende de samme mål som Unionens (jf. præmis 15, 16, 18 og 20 ovenfor).

- 204 Denne vigtighed er desuden blevet bekræftet af sådanne organer efter vedtagelsen af de anfægtede retsakter. Dette var bl.a. tilfældet for De Forenede Nationers Generalforsamling, således som det fremgår af præmis 165 ovenfor, samt for Den Internationale Domstol (ICJ). Ved afgørelse af 16. marts 2022 fandt ICJ nemlig i sagen med overskriften »Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)«, at Ukraine havde en sandsynliggjort ret til ikke at blive udsat for militæroperationer fra Den Russiske Føderations side med henblik på at forhindre og straffe et angiveligt folkedrab på det ukrainske territorium, og besluttede bl.a. som retsbevarende foranstaltninger, at Den Russiske Føderation øjeblikkeligt skulle indstille de militære operationer, som den havde indledt den 24. februar 2022 på Ukraines territorium, og skulle sikre, at ingen militære eller irregulære væbnede enheder, der ville kunne handle under dens ledelse eller med dens støtte, samt ingen organisation eller person, der ville kunne være underlagt dens kontrol eller ledelse, begår handlinger med henblik på at fremme de førnævnte militære operationer.
- 205 Hvad angår værnet om Unionens værdier, dens grundlæggende interesser, dens sikkerhed og integritet var det ligeledes af afgørende betydning for Unionen midlertidigt at suspendere sagsøgerens propagandaaktiviteter til støtte for den militære aggression mod Ukraine fra de første dage af aggressionens udbrud.
- 206 På denne baggrund – henset til den omstændighed at udøvelsen af ytringsfriheden medfører pligter og ansvar, som er desto vigtigere for så vidt angår audiovisuelle medieforetagender (jf. præmis 136-138 ovenfor), såsom sagsøgeren – kan det ikke gøres gældende, at den omhandlede informationsbehandling, der omfatter propagandaaktiviteter for at retfærdiggøre og støtte Den Russiske Føderations ulovlige, uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine, var af en sådan art, at den skulle nyde den skærpede beskyttelse, som chartrets artikel 11 indrømmer pressefriheden (jf. i denne retning og analogt, Menneskerettighedsdomstolen, 5.4.2022, NIT S.R.L. mod Republikken Moldova, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 215), særligt ikke, når en sådan beskyttelse påberåbes af et nyhedsorgan, der i det væsentlige er underlagt aggressorstatens direkte eller indirekte kontrol, som tilfældet er i den foreliggende sag (jf. præmis 172-174 ovenfor).
- 207 Det skal i øvrigt bemærkes, at Unionens retsinstanser på området for grundlæggende rettigheder, der hører til de almindelige retsgrundsætninger, som de skal beskytte, bl.a. har fastslået, at de internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, ligeledes kan give anvisninger, der skal tages i betragtning inden for rammerne af EU-retten (dom af 14.5.1974, Nold mod Kommissionen, 4/73, EU:C:1974:51, præmis 13), bl.a. med henblik på fortolkningen og anvendelsen af chartrets artikel 11.
- 208 På denne baggrund skal der, således som Rådet, Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant med rette har fremhævet under retsmødet, tages hensyn til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som blev vedtaget af De Forenede Nationers Generalforsamling den 16. december 1966, og som ikke blot medlemsstaterne, men også Den Russiske Føderation, er parter i, der hører til de internationale bestemmelser om beskyttelse af menneskerettigheder, som Unionens retsinstanser tager hensyn til ved anvendelsen af EU-rettens generelle principper (jf. i denne retning dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

- 209 Den nævnte konventions artikel 20, stk. 1, bestemmer, at »[a]l propaganda for krig skal være forbudt ved lov«. I denne henseende bemærkes, at den omstændighed, at forbuddet mod »propaganda for krig« er nedfældet i et selvstændigt stykke i forhold til forbuddet mod »[e]nhver tilskyndelse til nationalt had, racehad eller religiøst had, som ophidser til forskelsbehandling, fjendtlighed eller vold«, der er fastsat i samme artikels stk. 2, skal fortolkes således, at det har til formål at tillægge »propaganda for krig« en absolut graverende karakter.
- 210 I det foreliggende tilfælde skal det for det første bemærkes, at den propagandaaktivitet, som sagsøgeren iværksatte, fandt sted i forbindelse med en igangværende krig, som er fremprovokeret af en stats handling, der af det internationale samfund kvalificeres som en »aggression« (jf. bl.a. præmis 15, 165 og 204 ovenfor), i strid med forbuddet mod magtanvendelse, der er fastsat i artikel 2, stk. 4, i De Forenede Nationers pagt. I denne henseende bemærkes, at De Forenede Nationers Generalforsamling ved resolution 110 (II), der er bekræftet ved resolution 381 (V), fordømte »all forms of propaganda, in whatsoever country conducted, which is either designed or likely to provoke or encourage any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression«. For det andet bemærkes, at rækkevidden af forbuddet fastsat i konventionens artikel 20, stk. 1, der henviser til »al« propaganda for krig, ikke alene omfatter tilskyndelse til en fremtidig krig, men også løbende, gentagen og samordnede ytringer til fordel for en igangværende krig, der er i strid med folkeretten, navnlig hvis disse ytringer hidrører fra et medie, der direkte eller indirekte kontrolleres af aggressorstaten.
- 211 Det følger af ovenstående betragtninger, at sagsøgeren i forbindelse med sin virksomhed i den periode, der gik forud for Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine, og navnlig i de dage, der fulgte efter denne aggression, foretog en systematisk indsats for udbredelse af »udvalgte« oplysninger – herunder oplysninger, der var åbenbart urigtige eller vildledende, og som havde en åbenbar uligevægt i præsentationen af forskellige modsatrettede synspunkter – med det præcise formål at retfærdiggøre og støtte den nævnte aggression.
- 212 På denne baggrund kunne Rådet med rette finde det for nødvendigt at forhindre – under overholdelse af chartrets artikel 11 – udtryksformer, der havde til formål at retfærdiggøre og støtte en handling bestående i en militær aggression, der blev begået i strid med folkeretten og De Forenede Nationers pagt.
- 213 Ovenstående betragtninger er – henset til samtlige de omstændigheder, der er redegjort for ovenfor, og navnlig den særlige kontekst i det foreliggende tilfælde – tilstrækkelige til at godtgøre, at de begrænsninger af sagsøgerens ytringsfrihed, som de omhandlede restriktive foranstaltninger kan medføre, står i rimeligt forhold til de forfulgte mål, idet de er egnede og nødvendige.
- 214 Hvad angår det argument, som sagsøgeren indirekte har udledt af ytrings- og informationsfriheden som omhandlet i chartrets artikel 11 – i en passiv forståelse, dvs. offentlighedens ret til at modtage oplysninger – er det tilstrækkeligt at bemærke – uafhængigt af spørgsmålet om sagsøgerens interesse i at gøre dette argument gældende – at hvis indgrebet i retten til at udsende programmer, der indebærer støtte til en handling bestående i en aggression, er begrundet og forholdsmæssigt (jf. præmis 149-191 ovenfor), gælder det samme a fortiori for begrænsningen af offentlighedens ret til at modtage sådanne programmer.
- 215 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet anbringende forkastes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed

- 216 Ifølge sagsøgeren tilsidesætter de anfægtede retsakter friheden til at oprette og drive egen virksomhed, som er beskyttet ved chartrets artikel 16. Enhver begrænsning af mediefriheden påvirker nemlig automatisk denne frihed. Dette gælder navnlig i det foreliggende tilfælde, eftersom det generelle og absolutte forbud mod udsendelse, der er blevet pålagt ved de omhandlede restriktive foranstaltninger, i det væsentlige forhindrer sagsøgerens journalister og ansatte i at udøve deres aktiviteter ved den konkrete risiko for, at sagsøgeren i nær fremtid vil træde i likvidation.
- 217 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 218 Det bestemmes i chartrets artikel 16, at »[f]riheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«.
- 219 I det foreliggende tilfælde er der ingen tvivl om, at de restriktive foranstaltninger, som de anfægtede retsakter indeholder, medfører begrænsninger i sagsøgerens udøvelse af sin ret til frihed til at oprette og drive egen virksomhed.
- 220 På samme måde som andre grundlæggende rettigheder udgør en sådan frihed imidlertid ikke et absolut prærogativ, og dens udøvelse kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som EU forfølger, forudsat at sådanne restriktioner reelt er nødvendige for at tilgodese nævnte formål af almen interesse, og at de ikke, når henses til det formål, som de forfølger, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 148 og den deri nævnte retspraksis).
- 221 I øvrigt har restriktive foranstaltninger ifølge deres natur virkninger, der bl.a. berører den frie erhvervsudøvelse og derved skader parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne. Dette er i endnu højere grad tilfældet hvad angår virkningen af restriktive foranstaltninger, der er rettet mod enheder omfattet heraf (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 149 og den deri nævnte retspraksis).
- 222 Således som det er blevet bemærket i præmis 145 ovenfor, skal en begrænsning i friheden til at oprette og drive egen virksomhed opfylde følgende betingelser: Den skal være fastlagt i lovgivningen, respektere det væsentlige indhold af den nævnte frihed, svare til et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen, og ikke være uforholdsmæssig (jf. i denne retning dom af 13.9.2018, VTB Bank mod Rådet, T-734/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2018:542, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis).
- 223 Det kan fastslås, at disse betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.
- 224 For det første er de pågældende restriktive foranstaltninger »fastlagt i lovgivningen«, idet de er fastsat i retsakter, der bl.a. er almengyldige, hviler på et klart EU-retligt retsgrundlag og er tilstrækkeligt forudsigelige (jf. præmis 149 ovenfor).

- 225 Eftersom de nævnte foranstaltninger er midlertidige og reversible, må det for det andet fastslås, at de ikke gør indgreb i det væsentligste indhold af friheden til at oprette og drive egen virksomhed (jf. præmis 154 og 155 ovenfor), og dette så meget desto mere eftersom sagsøgeren ikke har anført noget forhold, der kan rejse tvivl om denne konstatering.
- 226 For det tredje bemærkes, således som det allerede er anført i præmis 202 ovenfor, at vigtigheden af de mål, der forfølges med de anfægtede retsakter – og som bl.a. består i dels at værne om Unionens værdier, dens grundlæggende interesser, dens sikkerhed, dens integritet og den offentlige orden, dels at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed, og som det fremgår af de forhold, der er nævnt i præmis 160-166 ovenfor udgør en del af de mål, der forfølges med den samlede strategi, som EU har iværksat ved den hurtige vedtagelse af en række restriktive foranstaltninger med det endelige formål at lægge maksimalt pres på Den Russiske Føderation for, at denne ophører med sin militære aggression mod Ukraine, der er begået i strid med folkeretten og De Forenede Nationers pagt, i overensstemmelse med målene for Unionens optræden udadtil, der er fastsat i artikel 21 TEU – er af en sådan karakter, at det retfærdiggør de negative følger, selv betydelige, for visse operatører.
- 227 Hvad for det fjerde angår de omhandlede restriktive foranstaltningers egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed henvises der til præmis 193-213 ovenfor.
- 228 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, at sagsøgeren midlertidigt forhindres i at udøve sin aktivitet bestående i udsendelse i EU eller rettet mod EU fra tidspunktet for iværksættelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Et sådant forbud, der er af midlertidig karakter, forekommer imidlertid fuldt ud begrundet i de almene hensyn, der forfølges med de nævnte foranstaltninger (jf. præmis 161-166 ovenfor). Sagsøgeren har i denne henseende gjort gældende, at de anfægtede retsakter bringer den fortsatte beståen af samtlige sagsøgerens ansattes stillinger i fare – navnlig de stillinger, der er forbundet med udsendelse – samt sagsøgerens finansielle levedygtighed, hvilket i nær fremtid medfører, at sagsøgeren træder i likvidation. Sagsøgeren har imidlertid ikke fremlagt oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at der foreligger en overhængende risiko for dens finansielle levedygtighed, henset dels til den omstændighed, at de anfægtede retsakter ikke forhindrer sagsøgeren i at fortsætte med at udøve visse aktiviteter (jf. præmis 156 og 157), dels til den omstændighed, at sagsøgeren ejes af en sammenslutning, der i det væsentlige er fuldt ud finansieret af den russiske stats budget (jf. præmis 172 ovenfor).
- 229 Det var således med rette, at Rådet fandt, at et midlertidigt forbud indtil den 31. juli 2022 mod sagsøgerens udsendelse i EU og rettet mod EU kunne bidrage effektivt til de anfægtede retsakters mål, der er nævnt i præmis 226 ovenfor.
- 230 Det kan fastslås, at de omhandlede restriktive foranstaltninger ikke har gjort et uforholdsmæssigt indgreb i sagsøgerens frihed til at oprette og drive egen virksomhed, og at sagsøgerens argumentation i denne henseende skal forkastes som ugrundet.
- 231 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje anbringende forkastes.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet

- 232 Ifølge sagsøgeren tilsidesætter de anfægtede retsakter princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er anerkendt i chartrets artikel 21, for så vidt som de alene er baseret på, hvor sagsøgerens finansiering stammer fra, og nærmere bestemt på forbindelsen, der findes

mellem sagsøgeren og Den Russiske Føderation, og ikke på sagsøgerens individuelle adfærd. Ethvert forbud mod et medieforetagende alene på grund af nationaliteten af dets kapitalejere, uanset om disse er statslige eller private, er imidlertid i strid med princippet om forbud mod forskelsbehandling.

- 233 Rådet har, støttet af Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Kommissionen og den højtstående repræsentant, bestridt sagsøgerens argumenter.
- 234 Det fremgår af chartrets artikel 21 stk. 1, at »[e]nhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt«. I henhold til chartrets artikel 21, stk. 2, er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af deres særlige bestemmelser ligeledes forbudt.
- 235 Hvad angår forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet bemærkes, at der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn til forklaringerne til chartret ved fortolkningen af dette.
- 236 Ifølge forklaringerne til chartret »svarer« artikel 21, stk. 2, »til artikel 18, stk. 1, [TEUF] og skal anvendes i overensstemmelse med denne artikel«. Det fremgår endvidere af chartrets artikel 52, stk. 2, at de rettigheder, der anerkendes i chartret, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt ved disse sidstnævnte. Det følger heraf, at chartrets artikel 21, stk. 2, skal fortolkes således, at det har den samme rækkevidde som artikel 18, stk. 1, TEUF (dom af 30.4.2019, Wattiau mod Parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 237 Artikel 18, stk. 1, TEUF bestemmer, at »[i]nden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt«. Denne bestemmelse står i EUF-traktatens anden del, der har overskriften »Ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab«. Bestemmelsen vedrører situationer, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, hvori en statsborger i en medlemsstat udsættes for forskelsbehandling i forhold til statsborgerne i en anden medlemsstat alene på grundlag af sin nationalitet (jf. dom af 20.11.2017, Petrov m.fl. mod Parlamentet, T-452/15, EU:T:2017:822, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 238 For så vidt angår den forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, som sagsøgeren har påberåbt sig, nemlig den omstændighed, at sagsøgeren i det væsentlige er blevet forskelsbehandlet af de omhandlede restriktive foranstaltninger på grund af sin russiske ejerkreds, og at sagsøgeren således af denne grund er blevet behandlet mindre gunstigt end andre franske audiovisuelle medieforetagender, der ikke er underlagt den samme form for kontrol fra en enhed i et tredjeland, skal det bemærkes, at selv hvis det antages, at en juridisk person med føje kan påberåbe sig beskyttelsen i chartrets artikel 21, stk. 2, forholder det sig ikke desto mindre således, at en sådan form for forskellig behandling ikke er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde, således som det er anført i præmis 237 ovenfor.
- 239 Det skal under alle omstændigheder, i lighed med det af Rådet anførte, bemærkes, at sagsøgeren har været genstand for de omhandlede restriktive foranstaltninger efter en vurdering af de konkrete beviselementer vedrørende sagsøgerens rolle i forbindelse med propagandaaktioner til

fordel for Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine. De grunde, som Rådet støttede sig på i forbindelse med vedtagelsen af de anfægtede retsakter, er nemlig baseret på sagsøgerens rolle som strategisk informations- og propagandavåben, der er underlagt Den Russiske Føderations ledelses permanente direkte eller indirekte kontrol. Den omstændighed, at sagsøgerens kapital ejes af en sammenslutning, der er etableret i Rusland, og som er fuldt ud finansieret af den russiske stats budget, har ganske vist ikke været et sekundært element i vurderingen af sagsøgerens propagandaaktivitet. Det fremgår imidlertid af de anfægtede retsakter, at den forskellige behandling af sagsøgeren i forhold til andre audiovisuelle medieforetagender er baseret på to kriterier, hvoraf det ene vedrører Den Russiske Føderations regerings kontrol med sagsøgeren og det andet sagsøgerens propagandahandlinger til fordel for den militære aggression mod Ukraine. I modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, udgør dennes kapitalstruktur eller oprindelsen af dennes finansiering derfor ikke den eneste grund, der har ført Rådet til at vedtage de anfægtede retsakter.

- 240 I øvrigt har sagsøgeren ikke identificeret nogen anden kategori af personer, som ville have været blevet behandlet mere gunstigt, selv om de befandt sig i en situation, der var sammenlignelig med sagsøgerens, dvs. underlagt Den Russiske Føderations ledelses direkte eller indirekte kontrol.
- 241 Sagsøgeren har således ikke godtgjort, hvorledes denne er blevet udsat for nogen form for forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til chartrets artikel 21.
- 242 På baggrund af det ovenstående skal det fjerde anbringende forkastes, og Rådet skal følgelig frifindes i det hele.

Sagsomkostninger

- 243 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, skal denne pålægges at bære sine egne omkostninger og betale de af Rådet afholdte omkostninger i overensstemmelse med Rådets påstand herom, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.
- 244 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, bærer de medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bærer Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen og Kommissionen deres egne omkostninger.
- 245 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 3, kan Retten træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i denne artikels stk. 1 og 2 nævnte skal bære deres egne omkostninger. I den foreliggende sag bestemmes det, at den højtstående repræsentant skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Store Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) RT France bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**
- 3) Kongeriget Belgien, Republikken Estland, Den Franske Republik, Republikken Letland, Republikken Litauen, Republikken Polen, Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant bærer hver deres egne omkostninger.**

Papasavvas	Kanninen	Tomljenović
Gervasoni	Spielmann	Frimodt Nielsen
Schwarcz	Buttigieg	Öberg
Mastroianni	Brkan	Gâlea
Dimitrakopoulos	Kukovec	Kingston

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. juli 2022.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund	3
Retsforhandlinger og parternes påstande	8
Retlige bemærkninger	9
Spørgsmålet om, hvorvidt Rådet havde kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter	9
Det første anbringende om en tilsidesættelse af retten til forsvar	12
Andet led, der i det væsentlige vedrører manglende overholdelse af sagsøgerens ret til at blive hørt	14
Første led vedrørende en utilstrækkelig begrundelse af de anfægtede retsakter i forhold til sagsøgeren	19
Det andet anbringende om tilsidesættelse af ytrings- og informationsfriheden	21
Om de principper i retspraksis, der finder anvendelse på området for ytringsfrihed	23
Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en restriktion for ytringsfriheden	25
Betingelsen om, at enhver begrænsning for ytringsfriheden skal være fastlagt i lovgivningen	26
Om respekten for det væsentligste indhold af ytringsfriheden	27
Forfølgelsen af et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen	28
Om de omhandlede restriktive foranstaltningers forholdsmæssighed	30
– Relevansen og tilstrækkeligheden af de af Rådet fremlagte beviselementer	30
– Spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningerne var egnede	37
– Spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningerne er nødvendige	37
– Interesseafvejning	38
Det tredje anbringende om tilsidesættelse af friheden til at oprette og drive egen virksomhed	41
Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet	42
Sagsomkostninger	44