



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

15 november 2023*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen – Bevriezing van tegoeden – Lijst van personen, entiteiten en lichamen waarop de bevrozing van tegoeden en economische middelen van toepassing is – Plaatsing en handhaving van verzoekers naam op de lijsten – Begrip ‚vooraanstaand zakenman‘ – Artikel 2, lid 1, onder g), van besluit 2014/145/GBVB – Exceptie van onwettigheid – Motiveringsplicht – Beoordelingsfout – Recht om te worden gehoord – Eigendomsrecht – Vrijheid van ondernemerschap – Evenredigheid – Misbruik van bevoegdheid”

In zaak T-193/22,

OT, vertegenwoordigd door J.-P. Hordies en C. Sand, advocaten,

verzoeker,

tegen

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

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door C. Pochet, L. Van den Broeck en M. Van Regemorter als gemachtigden,

interveniënt,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: D. Spielmann (rapporteur), president, R. Mastroianni, M. Brkan, I. Gálea en T. Tóth, rechters,

griffier: H. Eriksson, administrateur,

* Procestaal: Frans.

gezien de beschikking van 30 mei 2022, OT/Raad (T-193/22 R, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:307),

gezien de stukken, met name:

- het op 15 april 2022 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschrift,
- de beslissing van 2 juni 2022 waarbij het verzoek om anonimisering van verzoeker is toegewezen en zijn verzoek om een versnelde behandeling is afgewezen,
- de beslissing van 25 augustus 2022 waarbij het Koninkrijk België is toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad,
- de op 11 november 2022 ter griffie van het Gerecht neergelegde memorie houdende aanpassing,
- de in het dossier opgenomen documenten die verzoeker op 19 december 2022 ter griffie van het Gerecht heeft neergelegd,
- de beslissing van 6 februari 2023 om de door verzoeker op 24 januari 2023 overgelegde nieuwe stukken niet in het dossier op te nemen,

na de terechtzitting op 26 april 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het door verzoeker, OT, krachtens artikel 263 VWEU ingestelde beroep strekt ten eerste tot nietigverklaring van besluit (GBVB) 2022/429 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 87 I, blz. 44) en uitvoeringsverordening (EU) 2022/427 van de Raad van 15 maart 2022 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 87 I, blz. 1) (hierna tezamen: „oorspronkelijke handelingen”), en ten tweede, na aanpassing van het verzoekschrift, tot nietigverklaring van besluit (GBVB) 2022/1530 van de Raad van 14 september 2022 tot wijziging van besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 239, blz. 149) en uitvoeringsverordening (EU) 2022/1529 van de Raad van 14 september 2022 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 239, blz. 1) (hierna tezamen: „handhavingshandelingen”), voor zover deze handelingen (hierna tezamen: „bestreden handelingen”) hem betreffen.

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Verzoeker is een zakenman met de Russische nationaliteit.

- 3 Op 17 maart 2014 heeft de Raad van de Europese Unie krachtens artikel 29 VEU besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16) vastgesteld. Op dezelfde dag heeft hij op basis van artikel 215 VWEU verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6) vastgesteld.
- 4 Op 21 februari 2022 heeft de president van de Russische Federatie een decreet ondertekend waarin hij de onafhankelijkheid en soevereiniteit van de zelfuitgeroepen „Volksrepubliek Donetsk” en „Volksrepubliek Loehansk” heeft erkend, en heeft hij opdracht gegeven om Russische strijdkrachten in deze gebieden in te zetten.
- 5 Op 22 februari 2022 heeft de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (hierna: „hoge vertegenwoordiger”) namens de Europese Unie een verklaring afgelegd waarin deze acties werden veroordeeld, omdat zij een ernstige schending van het internationale recht opleverden. Hij kondigde daarbij aan dat de Unie op deze meest recente schendingen door de Russische Federatie zou reageren door met spoed aanvullende beperkende maatregelen vast te stellen.
- 6 Op 23 februari 2022 heeft de Raad een eerste reeks beperkende maatregelen vastgesteld. Deze betroffen ten eerste beperkingen van de economische betrekkingen met de niet onder het regeringsgezag vallende regio’s Donetsk en Loehansk, ten tweede beperkingen van de toegang tot de kapitaalmarkt door middel van onder meer een verbod op financiering van de Russische Federatie, haar regering en haar centrale bank, en ten derde de plaatsing van regeringsleden, banken, zakenlieden, generaals en 336 leden van de Gosudarstvennaya Duma Federal’nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (Doema van de Federale Vergadering van de Russische Federatie) op de lijst van personen, entiteiten en lichamen die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen.
- 7 Op 24 februari 2022 kondigde de president van de Russische Federatie een militaire operatie in Oekraïne aan en hebben de Russische strijdkrachten Oekraïne aangevallen.
- 8 Op dezelfde dag heeft de hoge vertegenwoordiger namens de Unie een verklaring afgelegd waarin hij de „niet-uitgelokte invasie” van Oekraïne door de Russische strijdkrachten in niet mis te verstane bewoordingen heeft veroordeeld en te kennen heeft gegeven dat de respons van de Unie zowel sectorale als individuele beperkende maatregelen zou omvatten.
- 9 Tijdens zijn buitengewone bijeenkomst op dezelfde dag heeft de Europese Raad de Russische militaire interventie in Oekraïne veroordeeld en, gelet op de voorstellen van de Europese Commissie en van de hoge vertegenwoordiger, in beginsel ingestemd met de vaststelling van beperkende maatregelen en economische sancties tegen de Russische Federatie.
- 10 Op 25 februari 2022 heeft de Raad een tweede reeks beperkende maatregelen vastgesteld. Op dezelfde datum heeft de Raad, gelet op de ernst van de situatie in Oekraïne, ten eerste besluit (GBVB) 2022/329 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 50, blz. 1) en ten tweede verordening (EU) 2022/330 tot wijziging van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 51, blz. 1) vastgesteld, teneinde onder meer de criteria te wijzigen op grond waarvan natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen aan de betrokken beperkende maatregelen konden worden onderworpen.

- 11 Artikel 2, leden 1 en 2, van besluit 2014/145, zoals gewijzigd bij besluit 2022/329, luidt als volgt:
- „1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van:
- [...]
- d) natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die materiële of financiële steun verlenen aan of profijt trekken van Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne;
- [...]
- g) vooraanstaande zakenlieden of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne,
- en natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die met hen verbonden zijn, als opgesomd in de bijlage, worden bevroren.
2. Er worden geen tegoeden of economische middelen rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de op de lijst in de bijlage geplaatste natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.”
- 12 De manier waarop deze bevroering van tegoeden plaatsvindt, wordt omschreven in artikel 2, leden 3 tot en met 6, van besluit 2014/145.
- 13 Artikel 1, lid 1, onder b) en e), van besluit 2014/145, zoals gewijzigd, bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om binnenkomst op of doorreis via hun grondgebied te beletten van natuurlijke personen die voldoen aan criteria die in wezen identiek zijn aan de criteria die in artikel 2, lid 1, onder d) en g), van ditzelfde besluit worden genoemd.
- 14 Verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd bij verordening 2022/330, schrijft voor dat maatregelen tot bevroering van tegoeden worden vastgesteld en omschrijft de voorwaarden voor die bevroering in bewoordingen die in wezen identiek zijn aan die van besluit 2014/145, zoals gewijzigd. Artikel 3, lid 1, onder a) tot en met g), van deze verordening, zoals gewijzigd, heeft in wezen dezelfde inhoud als artikel 2, lid 1, onder a) tot en met g), van dit besluit.
- 15 In deze context heeft de Raad in de oorspronkelijke handelingen de naam van verzoeker toegevoegd aan de lijsten van personen, entiteiten en lichamen die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen, zoals opgenomen in de bijlage bij besluit 2014/145, zoals gewijzigd, en in bijlage I bij verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd (hierna: „litigieuze lijsten”).
- 16 De redenen om verzoekers naam op de litigieuze lijsten te plaatsen zijn de volgende:
- „[Verzoeker] is een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group-conglomeraat, waartoe ook Alfa Bank behoort, een van de grootste belastingbetalers van Rusland. Hij wordt beschouwd als een van de meest invloedrijke personen in Rusland. Hij heeft goede banden met de Russische president. De oudste dochter van Vladimir Poetin, Maria, runde een liefdadigheidsproject,

Alfa-Endo, dat werd gefinancierd door Alfa Bank. Vladimir Poetin beloofde de loyaliteit van de Alfa Group aan de Russische autoriteiten door politieke hulp te verschaffen aan de buitenlandse investeringsplannen van de Alfa Group.

[Hij] heeft derhalve de Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne, actief materieel of financieel gesteund en heeft daar voordeel bij gehad. Hij is ook een vooraanstaand Russisch zakenman die betrokken is bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne.”

- 17 Op 16 maart 2022 heeft de Raad in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving gepubliceerd ten behoeve van de personen, entiteiten en lichamen waarop de beperkende maatregelen van besluit 2014/145, zoals gewijzigd bij besluit 2022/429, en van verordening nr. 269/2014, zoals uitgevoerd bij uitvoeringsverordening 2022/427, van toepassing waren (PB 2022, C 121 I, blz. 1). Volgens deze kennisgeving konden de betrokken personen, onder overlegging van bewijsstukken, een verzoek bij de Raad indienen tot heroverweging van het besluit waarbij hun naam op de als bijlage bij voornoemde handelingen gevoegde lijsten was geplaatst.
- 18 Bij brieven van 5 en 8 april 2022 heeft verzoeker de Raad verzocht hem het dossier toe te zenden op grond waarvan zijn naam op de litigieuze lijsten was geplaatst.
- 19 Op 13 april 2022 heeft de Raad verzoeker het volledige dossier WK 3073/2022 (hierna: „bewijsdossier”) toegezonden waarop zijn besluit was gebaseerd.
- 20 Op 14 april, 30 mei, 7 juni, 5 juli en 18 augustus 2022 heeft verzoeker opmerkingen bij de Raad ingediend, waarbij hij deze instelling onder meer heeft verzocht het besluit tot plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten te heroverwegen en hem te horen.
- 21 Op 14 september 2022 heeft de Raad de handhavingshandelingen vastgesteld. Uit deze handelingen volgt dat de op verzoeker toepasselijke individuele beperkende maatregelen werden verlengd tot 15 maart 2023 en wel om dezelfde redenen als die welke in de oorspronkelijke handelingen waren uiteengezet (zie punt 16 hierboven).
- 22 Bij brief van 15 september 2022 heeft de Raad verzoeker onder andere meegedeeld dat de opmerkingen in zijn brieven van 14 april, 30 mei, 7 juni, 5 juli en 18 augustus 2022 zijn beoordeling van de noodzaak om de betrokken beperkende maatregelen te handhaven, onverlet lieten. Verder heeft de Raad, gelet op de gelijksoortigheid van de aangevoerde argumenten, verwezen naar de door hem in het kader van de procedure in kort geding en het onderhavige geding gemaakte opmerkingen. Daaruit heeft hij geconcludeerd dat de naam van verzoeker op de litigieuze lijsten diende te worden gehandhaafd.
- 23 Op 15 september 2022 heeft de Raad in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving gepubliceerd ten behoeve van de personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van besluit 2014/145, zoals gewijzigd bij besluit 2022/1530, en van verordening nr. 269/2014, zoals uitgevoerd bij uitvoeringsverordening 2022/1529, van toepassing waren (PB 2022, C 353 I, blz. 1).
- 24 Op 1 november 2022 heeft verzoeker bij de Raad een verzoek tot heroverweging ingediend.

Conclusies van partijen

- 25 Verzoeker verzoekt het Gerecht om:
- de bestreden handelingen nietig te verklaren;
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 26 De Raad verzoekt het Gerecht om:
- het beroep tot nietigverklaring te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 27 Het Koninkrijk België verzoekt het Gerecht om het beroep tot nietigverklaring te verwerpen.

In rechte

- 28 Tot staving van zijn beroep werpt verzoeker een exceptie van onwettigheid op van de bepalingen van artikel 1, onder d) en g), van verordening 2022/330. Daarnaast beroept hij zich op schending van de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van de artikelen 2 en 3 van het op 20 november 1989 ondertekende Verdrag van New York inzake de rechten van het kind en van artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Voorts stelt hij dat de motiveringsplicht is geschonden en voert hij een middel betreffende schending van de rechten van de verdediging en van het recht om te worden gehoord aan, een middel ontleend aan een kennelijke beoordelingsfout, een middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel en een middel betreffende schending van het eigendomsrecht, de vrijheid van ondernemerschap en het recht om een beroep uit te oefenen. In zijn memorie houdende aanpassing voert hij verder nog een middel betreffende misbruik van bevoegdheid aan.
- 29 Ter terechtzitting heeft verzoeker verklaard zijn argumenten met betrekking tot de schending van de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten, van de artikelen 2 en 3 van het Verdrag van New York inzake de rechten van het kind en van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, alsook de argumenten betreffende het privé- en gezinsleven in te trekken, waarvan akte is genomen.

Exceptie van onwettigheid van artikel 1, onder d) en g), van verordening 2022/330, welke onwettigheid schending van de beginselen van gelijke behandeling, rechtszekerheid en behoorlijk bestuur met zich brengt

- 30 Verzoeker stelt ten principale dat de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten voortvloeit uit de toepassing van een onrechtmatig voorschrift, omdat verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, de Raad machtigt om de namen van personen met de Russische nationaliteit die geen enkele band hebben met het regime waarop de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn, op de litigieuze lijsten te plaatsen, onder het voorwendsel dat zij door middel van hun economische activiteiten een bron van inkomsten voor de Russische regering vormen. Hij stelt schending van de beginselen van gelijke behandeling, rechtszekerheid en behoorlijk bestuur. Aangezien de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten voortvloeit uit de toepassing van een onrechtmatig

voorschrift, dient deze plaatsing nietig te worden verklaard. In repliek betoogt hij dat de Raad zijn discretionaire bevoegdheid op selectieve en dus discriminerende wijze heeft uitgeoefend op basis van nationaliteit of de betrokken economische sectoren. Bovendien zou de Raad volgens hem in staat moeten zijn te rechtvaardigen waarom de invoering van de in artikel 1, onder d) en g), van verordening 2022/330 bedoelde categorieën een oplossing bood voor het gebrek aan doeltreffendheid van de sinds 2014 vastgestelde maatregelen, en de noodzakelijke, passende en niet-substitueerbare aard daarvan moeten kunnen aantonen. In de memorie houdende aanpassing benadrukt hij dat het verband tussen de situatie in Oekraïne en de rol van de bestrafte natuurlijke personen is komen te vervallen in de criteria die in 2022 zijn geformuleerd, zodat er sindsdien meer rechterlijk toezicht is vereist.

- 31 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.
- 32 Volgens artikel 277 VWEU kan iedere partij naar aanleiding van een geschil waarbij een door een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie vastgestelde handeling van algemene strekking in het geding is, de in artikel 263, tweede alinea, VWEU bedoelde middelen aanvoeren om voor het Hof van Justitie van de Europese Unie de niet-toepasselijkheid van deze handeling in te roepen.
- 33 In artikel 277 VWEU komt een algemeen beginsel tot uitdrukking krachtens hetwelk iedere procespartij met het oog op de nietigverklaring van een tot hem gericht besluit incidenteel de rechtsgeldigheid van de aan dat besluit ten grondslag liggende handelingen van algemene strekking kan aanvechten wanneer zij niet krachtens artikel 263 VWEU rechtstreeks kon opkomen tegen die handelingen, waarvan zij dus de gevolgen moet dragen zonder in staat te zijn geweest de nietigverklaring ervan te vorderen. De handeling van algemene strekking waarvan de onwettigheid wordt aangevoerd, moet direct of indirect van toepassing zijn op de aan het beroep ten grondslag liggende zaak en er moet een rechtstreeks juridisch verband bestaan tussen het bestreden individuele besluit en de betrokken algemene handeling (zie arrest van 17 februari 2017, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad*, T-14/14 en T-87/14, EU:T:2017:102, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 Wat de omvang van het rechterlijk toezicht betreft, is het vaste rechtspraak dat de rechterlijke instanties van de Unie overeenkomstig de hun bij het VWEU verleende bevoegdheden de rechtmatigheid van alle Uniehandelingen in beginsel volledig moeten toetsen aan de grondrechten die behoren tot de rechtsorde van de Unie. Dat vereiste is uitdrukkelijk neergelegd in artikel 275, tweede alinea, VWEU (zie arresten van 28 november 2013, *Raad/Fulmen en Mahmoudian*, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 28 november 2013, *Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Dit laat onverlet dat de Raad met betrekking tot de algemene en abstracte omschrijving van de juridische criteria en de wijze van toepassing van beperkende maatregelen over een ruime beoordelingsmarge beschikt (zie in die zin arrest van 21 april 2015, *Anbouba/Raad*, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De algemene regels waarin deze criteria en deze voorwaarden worden omschreven, zoals de bepalingen van de bestreden handelingen waarin de litigieuze criteria worden geformuleerd waarop het onderhavige middel doelt, zijn dus onderworpen aan een beperkte rechterlijke toetsing, waarbij enkel wordt nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijke beoordelingsfout of misbruik van

bevoegdheid [zie in die zin arresten van 9 juli 2009, Melli Bank/Raad, T-246/08 en T-332/08, EU:T:2009:266, punten 44 en 45, en 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 149 (niet-gepubliceerd)].

- 36 In casu volgt uit artikel 2 en artikel 3, lid 1, onder d) en g), van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, dat de tegoeden en economische middelen worden bevroren van „natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die materiële of financiële steun verlenen aan of profijt trekken van Russische beleidsmakers die verantwoordelijk zijn voor de inlijving van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne” [artikel 3, lid 1, onder d), van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd] [hierna: „criterium d)”) en van „vooraanstaande zakenlieden of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering van de Russische Federatie, die verantwoordelijk is voor de annexatie van de Krim en de destabilisatie van Oekraïne” [artikel 3, lid 1, onder g), van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd] [hierna: „criterium g)”).
- 37 Verzoeker stelt dat de criteria d) en g) (hierna tezamen: „litigieuze criteria”), indien toegepast op het onderhavige geval, inbreuk maken op de beginselen van gelijke behandeling, rechtszekerheid en behoorlijk bestuur.
- 38 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het beginsel van gelijke behandeling, een fundamenteel rechtsbeginsel, verbiedt dat vergelijkbare situaties verschillend of verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (arrest van 9 juli 2009, Melli Bank/Raad, T-246/08 en T-332/08, EU:T:2009:266, punt 135).
- 39 In casu moet worden geconstateerd dat de litigieuze criteria niet uitsluitend doelen op Russische onderdanen of bepaalde economische sectoren, maar op eenieder die materiële of financiële steun verleent aan Russische besluitvormers en elke vooraanstaande natuurlijke persoon in de zin van de toepasselijke criteria. Zoals de Raad opmerkt, kunnen ook onderdanen van de lidstaten van de Unie aan beperkende maatregelen worden onderworpen.
- 40 Verder zij opgemerkt dat voor zover verzoeker stelt dat de Raad heeft nagelaten beperkende maatregelen te nemen ten aanzien van bepaalde personen of entiteiten die aan de litigieuze criteria voldoen, dat hij zijn bevoegdheid op discriminerende wijze heeft uitgeoefend en dat hij heeft verzuimd alle gegevens met betrekking tot die personen of entiteiten zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken, die argumenten binnen het kader van het onderzoek van verzoekers individuele situatie vallen. Zij dienen dan ook buiten beschouwing te worden gelaten, omdat zij niet relevant zijn voor de rechtmatigheid van het betrokken criterium.
- 41 Deze grief moet derhalve worden afgewezen.
- 42 In de tweede plaats impliceert het rechtszekerheidsbeginsel dat de regelgeving van de Unie duidelijk is en dat de toepassing ervan voorzienbaar is voor de justitiabelen (zie arresten van 5 maart 2015, Europäisch-Iranische Handelsbank/Raad, C-585/13 P, EU:C:2015:145, punt 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 17 februari 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, T-14/14 en T-87/14, EU:T:2017:102, punt 192 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 43 In casu stelt verzoeker dat de litigieuze criteria niet voldoen aan het vereiste van voorzienbaarheid, omdat zij te algemeen zijn geformuleerd.

- 44 Ten eerste moet aangaande criterium d) worden opgemerkt dat uit de tekst van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, ondubbelzinnig blijkt dat dit criterium doelgericht en selectief betrekking heeft op natuurlijke en rechtspersonen die, ook al hebben zij op zichzelf geen band met de destabilisatie van Oekraïne, materiële of financiële steun verlenen aan of profijt trekken van de Russische besluitvormers die daarvoor verantwoordelijk zijn. Criterium d) omvat dus twee aspecten, te weten materiële of financiële steun aan de Russische besluitvormers die verantwoordelijk zijn voor de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne en de omstandigheid dat van deze besluitvormers profijt wordt getrokken, zonder dat deze twee aspecten cumulatief zijn. Bovendien vereist dit criterium niet dat de betrokken personen of entiteiten persoonlijk profijt hebben van de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne. Het volstaat dat zij profijt trekken van een van de „Russische besluitvormers” die verantwoordelijk zijn voor die gebeurtenissen, zonder dat een verband hoeft te worden aangetoond tussen de voordelen die de op de lijsten geplaatste personen genieten en de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne (zie in die zin arrest van 30 november 2016, Rotenberg/Raad, T-720/14, EU:T:2016:689, punt 87).
- 45 Wat ten tweede criterium g) aangaat, de formulering ervan doelt op voldoende duidelijk en nauwkeurig omschreven wijze op, onder meer, vooraanstaande zakenlieden die betrokken zijn bij sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de Russische regering. Gelet op de formulering van dit criterium moeten de betrokken personen als vooraanstaand worden beschouwd wegens het belang dat zij vertegenwoordigen in de sector waarin zij actief zijn en het belang dat die sector vertegenwoordigt voor de Russische economie (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad, T-715/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 157).
- 46 Bovendien is criterium g) ingebed in een rechtskader dat duidelijk is afgebakend door de doelstellingen die worden nagestreefd met de regelgeving inzake de betrokken beperkende maatregelen, namelijk de noodzaak om, gelet op de ernst van de situatie, een zo groot mogelijke druk op de Russische autoriteiten uit te oefenen opdat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd, en aan de militaire agressie tegen dat land. Vanuit dit oogpunt beantwoorden de betrokken beperkende maatregelen aan de in artikel 21, lid 2, onder c), VEU neergelegde doelstelling van handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen en de beginselen van het op 26 juni 1945 te San Francisco (Verenigde Staten) ondertekende Handvest van de Verenigde Naties (zie in die zin arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punten 115 en 123; 25 juni 2020, VTB Bank/Raad, C-729/18 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2020:499, punt 59, en 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 163).
- 47 Daarnaast gaat de beoordelingsvrijheid waarover de Raad op grond van de litigieuze criteria beschikt, gepaard met een motiveringsplicht en versterkte procedurele rechten (zie in die zin arrest van 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/Raad, T-578/12, niet-gepubliceerd, EU:T:2014:678, punt 122 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 Hieruit volgt dat de litigieuze criteria voldoen aan de door het Unierecht vereiste mate van voorzienbaarheid.
- 49 Wat criterium g) aangaat, is er bovendien, anders dan verzoeker stelt, een logisch verband tussen enerzijds het feit dat de beperkende maatregelen doelen op vooraanstaande zakenlieden die betrokken zijn bij economische sectoren die, gelet op het belang van die sectoren voor de Russische economie, een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de regering vormen en anderzijds het doel dat in casu met die maatregelen wordt nagestreefd, namelijk meer druk uit te oefenen op

de Russische Federatie en haar een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die erop gericht zijn de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad, T-715/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 157 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 50 Bijgevolg moet verzoekers argument dat er niet langer een verband wordt gelegd tussen de situatie in Oekraïne en de rol van de natuurlijke personen die aan de betrokken beperkende maatregelen zijn onderworpen, worden afgewezen.
- 51 Dit betekent dat de grief betreffende schending van het rechtszekerheidsbeginsel moet worden afgewezen.
- 52 In de derde plaats zij erop gewezen dat de grief betreffende schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, dat voor de bevoegde instelling de verplichting inhoudt om alle relevante elementen van het betrokken geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (zie in die zin arresten van 30 juni 2016, Al Matri/Raad, T-545/13, niet-gepubliceerd, EU:T:2016:376, punt 58, en 6 juni 2018, Arbuzov/Raad, T-258/17, EU:T:2018:331, punt 61), niet anderszins is onderbouwd, zodat ook deze grief moet worden afgewezen.
- 53 In de vierde plaats verwijt verzoeker de Raad in repliek dat deze instelling niet heeft kunnen aantonen hoe de in artikel 1, onder d) en g), van verordening 2022/330 bedoelde categorieën van personen en entiteiten een oplossing zouden bieden voor het gebrek aan doeltreffendheid van de sinds 2014 vastgestelde maatregelen, en dat de Raad er niet in geslaagd is aan te tonen dat de genoemde categorieën noodzakelijk, passend en niet-substituëerbaar waren.
- 54 Zoals de Raad echter onderstreept, zonder dat dit ter terechtzitting door verzoeker is weersproken, is hier sprake van een argument dat niet in het verzoekschrift is aangevoerd. Het moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard op grond van artikel 84, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, dat bepaalt dat in de loop van het geding geen nieuwe middelen mogen worden voorgedragen, tenzij deze steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.
- 55 Voor het overige vergt de rechtmatigheid van beperkende maatregelen niet dat deze maatregelen onmiddellijk effect sorteren, maar uitsluitend dat zij niet kennelijk ongeschikt zijn in het licht van het doel dat de bevoegde instelling voor ogen staat (zie in die zin arrest van 17 september 2020, Rosneft e.a./Raad, C-732/18 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2020:727, punt 97). De Raad was derhalve niet verplicht om aan te tonen dat de litigieuze criteria het gestelde gebrek aan doeltreffendheid van de sinds 2014 vastgestelde maatregelen konden verhelpen.
- 56 Wat de grief van verzoeker betreft dat de litigieuze criteria niet noodzakelijk en passend zijn, zij eraan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, vereist dat de middelen waarmee een bepaling van het Unierecht de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arrest van 13 maart 2012, Melli Bank/Raad, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punt 52).
- 57 Bovendien beschikt de Raad over een ruime beoordelingsvrijheid op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Een op deze gebieden vastgestelde maatregel is slechts onrechtmatig

wanneer hij kennelijk ongeschikt is om het door de bevoegde instelling nagestreefde doel te bereiken (arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 77).

- 58 In casu zijn de litigieuze criteria, uitgelegd in het licht van de regelgevende en historische context waarin zij zijn geformuleerd, niet kennelijk ongeschikt, gelet op de hierboven in punt 46 genoemde doelstelling van de beperkende maatregelen, het cruciale belang van handhaving van de vrede, alsook de veiligheid en stabiliteit in Europa en de wereld.
- 59 Tot slot vallen de grieven van verzoeker dat zijn naam uitsluitend op de litigieuze lijsten is geplaatst omdat hij een aandeelhouder van Alfa Bank is en deze bank is aangemerkt als een van de grootste belastingbetalers in Rusland – hetgeen hij betwist – binnen het kader van het onderzoek van zijn individuele situatie en dus van het onderzoek van het middel betreffende een beoordelingsfout.
- 60 Op grond hiervan moet de exceptie van onwettigheid worden verworpen.

Middel betreffende schending van de motiveringsplicht

- 61 Verzoeker betoogt ten eerste dat hij uit de motivering van de bestreden handelingen niet heeft kunnen opmaken om welke „litigieuze transacties” het precies ging; evenmin heeft hij de strekking van de ten aanzien van hem genomen maatregel kunnen begrijpen. Ten tweede wordt volgens hem uit de motivering niet duidelijk dat de Raad de redenen voor de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten zorgvuldig heeft onderzocht, zodat deze motivering in feite louter formeel is. In repliek voegt hij hieraan toe dat de motivering van de handelingen niet onderbouwd en onjuist is. In de memorie houdende aanpassing stelt verzoeker dat uit de handelingen tot handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten niet kan worden opgemaakt welke redenen in september 2022 aan deze handhaving ten grondslag hebben gelegen, ofschoon de situatie toen was veranderd ten opzichte van die waarop de oorspronkelijke verordening van 2014 was gebaseerd. Bovendien is er geen balans van het effect van de maatregelen opgemaakt en heeft er geen geactualiseerde beoordeling plaatsgevonden. Ook de brief van 15 september 2022 waarin de Raad zijn verzoek om heroverweging heeft afgewezen, ontbeert elke motivering die hem in staat zou stellen de redenen voor de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten te begrijpen.
- 62 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.
- 63 Volgens de rechtspraak dient de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, die een logisch uitvloeisel is van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging, er enerzijds toe om de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid voor de Unierechter kan worden betwist, en anderzijds de Unierechter in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen (arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 49).
- 64 De door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden

geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. In het bijzonder is het niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, noch dat daarin op gedetailleerde wijze wordt geantwoord op de opmerkingen die de betrokkene tijdens zijn raadpleging vóór de vaststelling van dezelfde handeling heeft gemaakt, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Bijgevolg is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen (arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 53; zie ook arrest van 22 april 2021, Raad/PKK, C-46/19 P, EU:C:2021:316, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 65 Een bezwarende handeling is dus voldoende gemotiveerd wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen. Daarnaast hangt de mate van nauwkeurigheid waarmee een handeling moet worden gemotiveerd, af van de praktische mogelijkheden en de technische omstandigheden en van de termijn waarbinnen zij tot stand moet komen (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Bovendien is in de rechtspraak gepreciseerd dat de motivering van een handeling van de Raad waarbij een beperkende maatregel wordt opgelegd, niet alleen de rechtsgrondslag van die maatregel dient aan te geven, maar ook de specifieke en concrete redenen waarom de Raad in de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid van mening was dat een dergelijke maatregel ten aanzien van de betrokkene moest worden vastgesteld (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 105 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 In casu zijn de litigieuze maatregelen vastgesteld op basis van de bestreden handelingen, die, zowel in het geval van de oorspronkelijke handelingen als in het geval van de handhavingshandelingen, in hun respectieve overwegingen de context vermelden en de rechtsgrondslag waarop zij zijn gebaseerd.
- 68 Bovendien biedt de uiteenzetting van de feitelijke omstandigheden, zoals die hierboven in punt 16 in herinnering is geroepen, een voldoende duidelijke en nauwkeurige motivering om verzoeker in staat te stellen te begrijpen om welke redenen zijn naam op de litigieuze lijsten is geplaatst en vervolgens daarop is gehandhaafd.
- 69 Het argument dat hij uit de motivering van de bestreden handelingen niet heeft kunnen opmaken om welke „litigieuze transacties” het precies ging, doet hieraan niet af, aangezien niet vereist is dat de motivering alle relevante feitelijke en juridische gegevens vermeldt voordat een handeling tot handhaving van zijn naam op de litigieuze lijst wordt vastgesteld. Daarnaast moet, gelet op de gebezigde motivering, het argument dat deze motivering zuiver formeel is, worden afgewezen. De motivering behelst in casu namelijk voldoende feitelijke gegevens en preciseringen om verzoeker in staat te stellen de strekking van de hem betreffende maatregel te begrijpen en het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen.
- 70 Verzoekers argumenten dat de motivering van de Raad onjuist of niet onderbouwd is, betreffen de materiële rechtmatigheid en zijn niet relevant met betrekking tot de motiveringsplicht. Hetzelfde geldt voor het argument dat er geen balans van het effect van de maatregelen is opgemaakt of geen geactualiseerde beoordeling heeft plaatsgevonden.

- 71 Tot slot voert verzoeker in zijn memorie houdende aanpassing aan dat uit de handhavingshandelingen niet kan worden opgemaakt op welke redenen de handhaving is gebaseerd.
- 72 Zoals echter uit de punten 20 en 22 van dit arrest blijkt, moet worden geconstateerd dat de Raad, na de door verzoeker ingediende opmerkingen te hebben onderzocht, heeft geoordeeld dat, gelet op de gelijksoortigheid van de aangevoerde argumenten, zijn eerdere opmerkingen in het kader van het onderhavige geding onverkort van kracht bleven.
- 73 Hieruit wordt in voldoende mate duidelijk dat de redenen om verzoekers naam op de litigieuze lijsten te handhaven dezelfde zijn als die welke zijn aanvankelijke plaatsing daarop hebben gerechtvaardigd, zonder dat zes maanden later een aanvullende motivering moet worden verstrekt. Bovendien is evenmin vereist dat in de motivering van handhavingshandelingen op gedetailleerde wijze wordt geantwoord op de opmerkingen die de betrokkene tijdens zijn raadpleging vóór de vaststelling van dezelfde handeling heeft gemaakt.
- 74 Verder heeft het argument dat uitvoeringsverordening 2022/1529 naar verordening nr. 269/2014 verwijst, terwijl de situatie volgens verzoeker was gewijzigd, betrekking op de gegrondheid van de redengeving en is het niet ter zake dienend in het kader van de motiveringsplicht. Hoe dan ook moet dit argument terzijde worden geschoven. De overwegingen van besluit 2022/1530 zijn namelijk gebaseerd op de aanhoudende Russische militaire agressie in Oekraïne, en uitvoeringsverordening 2022/1529 heeft enkel bijlage I bij verordening nr. 269/2014 aangepast teneinde deze in overeenstemming te brengen met de bijlage bij besluit 2014/145 als gevolg van de wijziging van laatstgenoemd besluit bij besluit 2022/1530.
- 75 In het licht van de voorgaande overwegingen moet worden geconcludeerd dat de bestreden handelingen de gegevens, rechtens en feitelijk, die volgens de Raad de grondslag daarvan vormen, rechtens genoegzaam uiteenzetten.
- 76 Het middel betreffende schending van de motiveringsplicht moet derhalve worden afgewezen.

Middel betreffende schending van de rechten van de verdediging en van het recht om te worden gehoord

- 77 Verzoeker beroept zich op schending van zijn rechten van verdediging, omdat hij niet tijdig in kennis zou zijn gesteld van de redenen waarom zijn naam op de litigieuze lijsten is geplaatst. Hij stelt dat de Raad hem niet individueel in kennis heeft gesteld van de bestreden handelingen, maar een kennisgeving in het Publicatieblad heeft gepubliceerd, hoewel zijn adres bij de Franse autoriteiten bekend was. Hij onderstreept dat hij geen reactie heeft ontvangen op het door hem in zijn brief van 7 juni 2022 gedane verzoek om te worden gehoord. In de memorie houdende aanpassing voegt hij hieraan toe dat de Raad hem had moeten meedelen waarom zijn naam op de litigieuze lijsten was gehandhaafd. Bovendien acht hij zijn rechten van verdediging geschonden doordat in dupliek een nieuw stuk is overgelegd.
- 78 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.
- 79 Er zij aan herinnerd dat het recht om in elke procedure te worden gehoord, dat is neergelegd in artikel 41, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten en dat integraal deel uitmaakt van de eerbiediging van de rechten van de verdediging, waarborgt dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een

administratieve procedure en voordat een besluit wordt genomen dat zijn belangen op nadelige wijze kan beïnvloeden (zie arrest van 27 juli 2022, RT France/Raad, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 80 In artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten wordt echter aanvaard dat de uitoefening van de daarin vervatte rechten wordt beperkt, voor zover die beperking bij wet is gesteld, de wezenlijke inhoud van het betrokken grondrecht eerbiedigt en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk is en daadwerkelijk strookt met door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 101 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 81 In dit verband heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat uitzonderingen op of beperkingen van de rechten van de verdediging konden worden toegestaan, met name op het gebied van beperkende maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Frankrijk/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 82 Daarnaast moet het bestaan van een schending van de rechten van de verdediging worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, waaronder met name de aard van de betrokken handeling, de context waarbinnen die handeling is vastgesteld en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 83 Verder zij er nog aan herinnerd dat de Unierechter een onderscheid maakt tussen enerzijds de initiële plaatsing van de naam van een persoon op de betrokken lijsten en anderzijds de handhaving van de naam van die persoon op die lijsten (zie in die zin arrest van 30 april 2015, Al-Chihabi/Raad, T-593/11, EU:T:2015:249, punt 40).
- 84 Het onderhavige middel moet worden onderzocht in het licht van deze beginselen uit de rechtspraak.

Oorspronkelijke handelingen

- 85 Verzoeker stelt in de eerste plaats dat de Raad hem de oorspronkelijke handelingen had moeten meedelen door deze rechtstreeks aan hem te betekenen.
- 86 In casu hebben de redenen voor de plaatsing van verzoekers naam op de litigieuze lijsten het voorwerp gevormd van een mededeling die bekendgemaakt is in het Publicatieblad van 16 maart 2022 (zie punt 17 hierboven).
- 87 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat artikel 3, lid 2, van besluit 2014/145, zoals gewijzigd, en artikel 14, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, bepalen dat de Raad de persoon ten aanzien van wie beperkende maatregelen zijn genomen in kennis stelt van zijn besluit en de daaraan ten grondslag liggende redenen „hetzij rechtstreeks, indien het adres bekend is, hetzij middels de bekendmaking van een kennisgeving, zodat die persoon [...] daarover opmerkingen kan indienen”.

- 88 Daarnaast volgt uit de rechtspraak dat een individuele kennisgeving van dit soort besluiten in beginsel weliswaar noodzakelijk is en de loutere publicatie in het Publicatieblad niet volstaat, maar dat dit niet wegneemt dat de Unierechter in elke zaak dient te onderzoeken of de omstandigheid dat de motivering van het bestreden besluit niet individueel aan de verzoeker is meegedeeld, tot gevolg heeft gehad dat deze niet tijdig kennis heeft kunnen nemen van de motivering van het bestreden besluit en de gegrondheid van de tegen hem genomen maatregel tot bevrozing van tegoeden en economische middelen niet heeft kunnen beoordelen (arresten van 13 september 2013, Makhlouf/Raad, T-383/11, EU:T:2013:431, punt 48, en 22 september 2021, Al-Imam/Raad, T-203/20, EU:T:2021:605, punt 102; zie ook in die zin arrest van 16 november 2011, Bank Melli Iran/Raad, C-548/09 P, EU:C:2011:735, punt 56).
- 89 Bovendien kan volgens de rechtspraak worden aangenomen dat de Raad een handeling houdende beperkende maatregelen niet individueel kan meedelen aan een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een entiteit waarop die maatregelen van toepassing zijn wanneer het adres van die persoon of entiteit niet openbaar is en hem niet is meegedeeld, of wanneer de mededeling aan het de Raad bekende adres mislukt ondanks de moeite die hij, met de vereiste zorgvuldigheid, heeft ondernomen om de handeling mee te delen (arresten van 5 november 2014, Mayaleh/Raad, T-307/12 en T-408/13, EU:T:2014:926, punt 61, en 22 september 2021, Al-Imam/Raad, T-203/20, EU:T:2021:605, punt 103).
- 90 In casu stelt de Raad dat het adres van verzoeker hem niet bekend was.
- 91 Verzoeker heeft geen aanwijzingen verstrekt waaruit blijkt dat de Raad op de datum van vaststelling van de oorspronkelijke handelingen over zijn woon- of zakelijk adres beschikte, hetzij omdat dit adres hem was meegedeeld, hetzij omdat het openbaar was. In dit verband moet het door verzoeker aangevoerde feit dat de Franse autoriteiten over zijn adres beschikten, buiten beschouwing worden gelaten. Het feit dat de Franse autoriteiten wellicht over zijn adres beschikten, doet immers niet af aan de constatering dat de Raad op de datum van voornoemde handelingen niet over dat adres beschikte.
- 92 Derhalve moet het argument dat de Raad de oorspronkelijke handelingen aan verzoeker had moeten meedelen door deze rechtstreeks aan hem te betekenen, worden afgewezen.
- 93 Verder zij nog opgemerkt dat het ontbreken van een individuele mededeling van de oorspronkelijke handelingen volgens de rechtspraak weliswaar gevolgen heeft voor het tijdstip waarop de beroepstermijn is ingegaan, maar op zich niet rechtvaardigt dat de betrokken handelingen nietig worden verklaard. Verzoeker heeft geen enkel argument aangevoerd waaruit blijkt dat de omstandigheid dat deze handelingen hem niet individueel zijn meegedeeld, in casu tot een inbreuk op zijn rechten heeft geleid die rechtvaardigt dat deze handelingen, voor zover zij hem betreffen, nietig worden verklaard (zie in die zin arrest van 13 september 2018, VTB Bank/Raad, T-734/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:542, punt 111 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 In de tweede plaats betoogt verzoeker dat hij niet tijdig in kennis is gesteld van de redenen waarom zijn naam op de litigieuze lijsten is geplaatst.

- 95 Uit de stukken van het dossier blijkt echter dat verzoeker naar aanleiding van de op 16 maart 2022 gepubliceerde kennisgeving de Raad bij brief van 5 april 2022 heeft verzocht hem de stukken te doen toekomen waarop die plaatsing op de lijsten was gebaseerd, hetgeen de Raad bij brief van 13 april 2022 heeft gedaan. Bij brief van 14 april 2022 heeft verzoeker opmerkingen bij de Raad ingediend.
- 96 Derhalve moet de mededeling van de redengeving in casu worden geacht op tijd te zijn geschied, aangezien verzoeker zijn standpunt omtrent de jegens hem aangevoerde gronden naar behoren kenbaar heeft kunnen maken.
- 97 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat de betrokken regeling noch het algemene beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging aan de betrokkenen het recht op een hoorzitting toekent, aangezien de mogelijkheid om schriftelijke opmerkingen in te dienen volstaat (zie in die zin, naar analogie, arresten van 23 oktober 2008, *People's Mojahedin Organization of Iran/Raad*, T-256/07, EU:T:2008:461, punt 93; 6 september 2013, *Bank Melli Iran/Raad*, T-35/10 en T-7/11, EU:T:2013:397, punt 105, en 10 november 2021, *Alkattan/Raad*, T-218/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2021:765, punt 64).
- 98 In casu heeft verzoeker na de ontvangst, op 13 april 2022, van het volledige bewijsdossier opmerkingen bij de Raad ingediend op 14 april, 30 mei, 7 juni, 5 juli en 18 augustus 2022. Tevens heeft hij bij het Gerecht beroep kunnen instellen en een met redenen omkleed verzoek in kort geding kunnen indienen.
- 99 Derhalve moet worden geconstateerd dat de omstandigheid dat verzoeker in casu niet door de Raad is gehoord, zijn rechten van verdediging niet heeft aangetast.

Handhavingshandelingen

- 100 Verzoeker stelt in de memorie houdende aanpassing dat de Raad hem voorafgaand aan de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten in kennis had moeten stellen van de redenen die aan deze handhaving ten grondslag lagen.
- 101 In herinnering moet worden geroepen dat in geval van een besluit tot bevrozing van tegoeden waarbij de naam van een persoon of entiteit die reeds op de lijst is geplaatst van personen of entiteiten wier tegoeden zijn bevroren, op die lijst wordt gehandhaafd, de vaststelling van een dergelijk besluit in beginsel door mededeling van de bezwarende elementen moet worden voorafgegaan en de betrokken persoon of entiteit tevens in de gelegenheid moet worden gesteld om te worden gehoord (arrest van 15 september 2021, *Boshab/Raad*, T-107/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2021:583, punt 78; zie in die zin ook arrest van 21 december 2011, *Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 62).
- 102 Het recht om te worden gehoord voordat een handeling wordt vastgesteld waarbij de naam van een persoon of entiteit wordt gehandhaafd op een lijst van personen of entiteiten die aan beperkende maatregelen zijn onderworpen, moet in acht worden genomen wanneer de Raad ten aanzien van de betrokken personen of entiteiten in het besluit waarbij hun naam op deze lijst wordt gehandhaafd, nieuwe gegevens in aanmerking neemt, dat wil zeggen gegevens die niet voorkwamen in het oorspronkelijke besluit waarbij zijn naam op die lijst werd geplaatst (zie arrest van 12 februari 2020, *Amisi Kumba/Raad*, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 103 Wanneer aan de handhaving van de naam van de betrokken personen of entiteiten op een lijst van personen of entiteiten die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen echter dezelfde redenen ten grondslag liggen als die welke de vaststelling van de oorspronkelijke handeling hebben gemotiveerd, zonder dat ten aanzien van hen nieuwe gegevens in aanmerking zijn genomen, is de Raad, teneinde hun recht om te worden gehoord te eerbiedigen, niet verplicht hun de bezwarende gegevens opnieuw mee te delen (arresten van 7 april 2016, *Central Bank of Iran/Raad*, C-266/15 P, EU:C:2016:208, punten 32 en 33, en 22 juni 2022, *Haswani/Raad*, T-479/21, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:383, punt 85).
- 104 In casu heeft de Raad het verzoek om heroverweging bij brief van 15 september 2022 afgewezen op grond dat de opmerkingen van verzoeker niet afdeden aan zijn oordeel dat er voldoende gronden waren om verzoekers naam op de litigieuze lijsten te handhaven. Daarnaast heeft de Raad, gelet op de gelijksoortigheid van de aangevoerde argumenten, verwezen naar zijn opmerkingen in de kortgedingzaken die verzoeker betreffen [zaken T-193/22 R en C-526/22 P (R)] en naar zijn verweerschrift in het onderhavige geding.
- 105 De Raad heeft verzoeker derhalve ervan in kennis gesteld dat zijn naam op de litigieuze lijsten was gehandhaafd om dezelfde redenen als die welke ten grondslag hadden gelegen aan de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen, zonder dat er nieuwe gegevens ten aanzien van hem in aanmerking waren genomen.
- 106 Gelet op deze omstandigheden was de Raad niet verplicht om, teneinde het recht van verzoeker om te worden gehoord te eerbiedigen, hem de bezwarende gegevens opnieuw mee te delen.
- 107 Voor het overige moet worden geoordeeld dat, zoals de Raad stelt, het artikel over corruptie in Rusland dat in *Le Monde diplomatique* van september 2019 is verschenen, in dupliek is overgelegd naar aanleiding van een in repliek aangevoerd argument, en niet bij wijze van een motivering a posteriori. Op dit punt kan dus geen schending van de rechten van de verdediging worden vastgesteld.
- 108 Dit betekent dat het middel inzake schending van de rechten van de verdediging en van het recht om te worden gehoord, moet worden afgewezen.

Middel betreffende een kennelijke beoordelingsfout en een ontoereikende motivering

- 109 Uit de motivering van de plaatsing en handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten blijkt dat verzoeker op grond van de litigieuze criteria aan de betrokken beperkende maatregelen is onderworpen.
- 110 In het kader van het onderhavige middel betwist verzoeker allereerst de bewijskracht van de ter onderbouwing van de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten overgelegde bewijsstukken. Ten tweede beroept hij zich op de kennelijke onjuistheid van de in de motivering van de bestreden handelingen vervatte beoordelingen.
- 111 Het Gerecht acht het van belang om deze twee onderdelen van het middel eerst te toetsen aan criterium g).

Eerste onderdeel, ontleend aan het ontbreken van bewijskracht van de tot staving van criterium g) overgelegde bewijsstukken

- 112 Verzoeker betwist de bewijskracht van de stukken in het bewijsdossier van de Raad. Hij stelt dat de door de Raad overgelegde krantenartikelen ongedateerd of meer dan 17 jaar oud zijn dan wel dat de auteur ervan onbekend is. Hij trekt de geloofwaardigheid ervan in twijfel en onderstreept dat de waarschijnlijkheid ervan niet is geverifieerd aan de hand van een vergelijking met andere bronnen afkomstig van officiële autoriteiten.
- 113 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, bestrijdt dit betoog.
- 114 Er zij aan herinnerd dat het vaste rechtspraak is dat de Unierechter het beginsel van de vrije bewijswaardering toepast, waarbij als enig criterium voor beoordeling van de waarde van het aangevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan geldt. Bij de beoordeling van de bewijskracht van een stuk moet worden gekeken naar de waarschijnlijkheid van de daarin vervatte informatie en met name rekening worden gehouden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt [zie arresten van 31 mei 2018, Kaddour/Raad, T-461/16, EU:T:2018:316, punt 107 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 95 (niet-gepubliceerd) en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 115 Doordat de Unie in derde landen geen onderzoeksbevoegdheden heeft, dient de beoordeling door de autoriteiten van de Unie zich de facto te baseren op voor het publiek toegankelijke informatiebronnen, rapporten, krantenartikelen, rapporten van geheime diensten of andere gelijkaardige informatiebronnen (arresten van 14 maart 2018, Kim e.a./Raad en Commissie, T-533/15 en T-264/16, EU:T:2018:138, punt 107, en 1 juni 2022, Prigozhin/Raad, T-723/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 59).
- 116 Bovendien moet worden opgemerkt dat de conflictsituatie waarin de Russische Federatie en Oekraïne verwickeld zijn, het in de praktijk bijzonder moeilijk maakt om toegang te krijgen tot bepaalde bronnen, om uitdrukkelijk de primaire bron van bepaalde informatie aan te duiden en om eventuele getuigenissen te verzamelen van mensen die bereid zijn hun identiteit te onthullen. De daarmee gepaard gaande onderzoeksproblemen kunnen dus een extra belemmering vormen voor het verstrekken van nauwkeurig bewijs en objectieve informatie (zie in die zin, naar analogie, arresten van 21 april 2015, Anbouba/Raad, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 46, en 24 november 2021, Al Zoubi/Raad, T-257/19, EU:T:2021:819, punt 73).
- 117 In casu heeft de Raad de plaatsing van verzoekers naam op de litigieuze lijsten op grond van criterium g) gerechtvaardigd op basis van een artikel van een historica uit de Verenigde Staten dat op 6 april 2018 is gepubliceerd op een Amerikaanse nieuwswebsite, The Daily Beast (bewijsstuk nr. 1). Het argument van verzoeker dat deze columns bedoeld waren om satirische en populaire blogs aan de vooravond van de verkiezingen in de Verenigde Staten als nieuwe exploitatiebron aan te boren, kan niet elke bewijskracht aan dit document ontnemen.
- 118 Het van de website „astral.ru” afkomstige artikel (bewijsstuk nr. 2) is weliswaar niet gedateerd, maar heeft blijkens de ondertitel ervan betrekking op de grootste belastingbetalers van Rusland in 2020. Ofschoon sprake is van de commerciële website van een Russische digitaalendienstverlener, zoals verzoeker verklaart, wordt erin verwezen naar een beschikking van de Russische federale belastingdienst en bevat het een uiteenzetting van de criteria op basis

waarvan een organisatie als een van de grootste belastingbetalers wordt beschouwd. Het artikel voegt een lijst toe van de grootste Russische belastingbetalers in 2020. Hieruit volgt dat de bewijskracht van dit artikel, waarin de bronnen en de verifieerbare gegevens waarop het is gebaseerd, worden vermeld, niet kan worden uitgesloten.

- 119 Het artikel dat op 30 augustus 2018 op de website „banki.ru” is verschenen (bewijsstuk nr. 3), verwijst naar de *Forbes*-lijst van meest invloedrijke Russen. Hoewel dit een secundaire bron is, citeert het als bron de *Forbes*-lijst van 2018, zodat de bewijskracht ervan niet in twijfel kan worden getrokken.
- 120 Gelet op het voorgaande en gezien de context van de situatie in Rusland kan, bij gebreke van onderzoeksbevoegdheden van de Raad in derde landen (zie de in de punten 115 en 116 hierboven aangehaalde rechtspraak), de bewijskracht van de stukken in het bewijsdossier niet worden uitgesloten.

Tweede onderdeel, ontleend aan een „kennelijk” onjuiste beoordeling van de feiten in het licht van criterium g)

- 121 Om te beginnen zij opgemerkt dat dit middel aldus moet worden opgevat dat het betrekking heeft op een beoordelingsfout in plaats van op een kennelijke beoordelingsfout. De Raad beschikt namelijk weliswaar over een zekere beoordelingsbevoegdheid om per geval te bepalen of is voldaan aan de juridische criteria waarop de betrokken beperkende maatregelen zijn gebaseerd, doch dit neemt niet weg dat de rechterlijke instanties van de Unie de rechtmatigheid van alle Uniehandelingen in beginsel volledig moeten toetsen (zie in die zin arrest van 1 juni 2022, Prigozhin/Raad, T-723/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 122 Voorts zij eraan herinnerd dat de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten onder meer vereist dat de Unierechter zich ervan vergewist dat het besluit tot vaststelling of handhaving van beperkende maatregelen, dat een individuele strekking heeft voor de betrokken persoon of entiteit, op een voldoende solide feitelijke grondslag berust. Dat betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van redenen waarop dat besluit steunt, worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste één daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119).
- 123 Het staat aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon of entiteit in aanmerking genomen redenen gegrond zijn en niet aan laatstbedoelde om het negatief bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 121, en 3 juli 2014, National Iranian Tanker Company/Raad, T-565/12, EU:T:2014:608, punt 57).
- 124 Bij de beoordeling van de gegrondheid van deze redenen moeten de bewijzen en de informatie niet afzonderlijk maar in hun context worden onderzocht. De Raad voldoet namelijk aan de op hem rustende bewijslast indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een

toereikend verband tussen de aan een beperkende maatregel onderworpen persoon en het regime of, in het algemeen, de bestreden situaties kan worden vastgesteld (zie arrest van 20 juli 2017, Badica en Kardiam/Raad, T-619/15, EU:T:2017:532, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

125 In het licht van deze in de rechtspraak ontwikkelde beginselen moet worden nagegaan of de Raad een beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat er in casu sprake was van een voldoende solide feitelijke grondslag die enerzijds de initiële plaatsing en anderzijds de handhaving van de naam van verzoeker op de litigieuze lijsten kon rechtvaardigen.

126 Alvorens hiertoe over te gaan, dient een uitspraak te worden gedaan over de ontvankelijkheid van de door verzoeker overgelegde aanvullende stukken.

– *Ontvankelijkheid van de door verzoeker overgelegde aanvullende stukken*

127 In herinnering moet worden geroepen dat artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de hoofdpartijen bij wijze van uitzondering nog bewijs kunnen overleggen of kunnen aanbieden hun stellingen nader te bewijzen voordat de mondelinge behandeling is gesloten of voordat het Gerecht beslist om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, mits de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd.

128 In casu heeft verzoeker op 19 december 2022 vijf aanvullende stukken overgelegd en de te late indiening ervan aldus verschoond dat hij de instructie van zijn dossier dagelijks op de voet volgde en reageerde op de argumenten van de Raad.

129 De Raad stelt dat deze bewijsstukken te laat zijn overgelegd en dus niet-ontvankelijk zijn. Hoe dan ook acht de Raad ze niet relevant.

130 Het eerste aanvullende stuk is een verklaring van 9 december 2022 van de accountants van ABH Holdings SA en het tweede aanvullende stuk is een verklaring van 16 december 2022 van het advocatenkantoor van die vennootschap. In deze stukken staat onder meer vermeld dat verzoeker een minderheidsaandeelhouder is; daarnaast maken zij melding van een aan de vooravond van de vaststelling van de bestreden handelingen gesloten overeenkomst van maart 2022 betreffende de overdracht van verzoekers aandelen in ABH Holdings en verwijzen zij naar de aandeelhoudersstructuur van die vennootschap. Deze bewijsstukken bevatten dus informatie waarvan verzoeker noodzakelijkerwijs in een eerder stadium op de hoogte was. Verzoeker heeft niet verklaard dat hij niet in staat was deze stukken in een eerder stadium van het geding te doen overleggen; evenmin heeft hij toegelicht waarom hij daartoe niet in staat is geweest. De omstandigheid dat verzoeker heeft verklaard de instructie van zijn zaak dagelijks op de voet te volgen, vormt geen buitengewone omstandigheid die de tardieve overlegging ervan rechtvaardigt in de zin van artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering.

131 Het derde aanvullende stuk behelst een getuigenis van 28 maart 2022, terwijl het vierde en het vijfde aanvullende stuk getuigenissen van 1 april 2022 behelzen. Geconstateerd moet worden dat deze stukken als bijlage bij de memorie van repliek van 19 augustus 2022 of zelfs als bijlage bij het verzoekschrift van 15 april 2022 hadden kunnen worden overgelegd.

132 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat verzoeker de tardieve overlegging van deze aanvullende bewijsstukken niet heeft gerechtvaardigd in de zin van artikel 85, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering. Derhalve zijn de betrokken gegevens niet-ontvankelijk en zal het Gerecht ze niet in aanmerking nemen in het kader van het onderzoek van het onderhavige middel.

– *Initiële plaatsing op de lijst*

133 Verzoeker stelt dat hij niet voldoet aan de voorwaarden van criterium g), dat volgens hem doelt op een beperkte kring van vooraanstaande zakenlieden die bij president Poetin in de gunst staan en steun verlenen aan het Russische regime, hetgeen niet zijn geval is. Geen van de stukken in het bewijsdossier wettigt zijns inziens de conclusie dat hij een vooraanstaand zakenman is. Hij bestrijdt ook het door de Raad gehanteerde begrip „invloedrijke persoon”, omdat dit niet uitsluitend op het belang van de persoon kan zijn gebaseerd zonder dat aandacht wordt besteed aan de nauwe banden die die persoon onderhoudt met het betrokken politieke regime. Hij betwist de indeling in de ranglijst van de Russische editie van het tijdschrift *Forbes* en onderstreept dat sommige zakenlieden daarin worden vermeld zonder dat hun een sanctie werd opgelegd. Hij voegt hieraan toe dat hij naar Oekraïens recht niet voldoet aan de definitie van oligarch.

134 Verzoeker betwist bovendien dat hij kan worden vereenzelvigd met de entiteit Alfa Bank, terwijl hij daar nimmer een bestuursfunctie heeft bekleed, hij slechts een minderheidsaandeelhouder was met een belang van 16,3 %, wat niet eens een blokkerende minderheid vormt, en van welke bank hij ontslag heeft genomen toen de oorspronkelijke handelingen werden vastgesteld. Alfa Bank oefent naar zijn mening een rechtmatige activiteit in Rusland uit, zonder dat zij evenwel de acties van het regime steunt. Hij benadrukt dat het begrip „invloedrijk” niet beperkt is tot het hebben van een belang in een onderneming in het betrokken land, maar dat ook rekening moet worden gehouden met het bekleden van een bestuursfunctie of het bezitten van een meerderheidsbelang. Hij oefent geen zeggenschap uit over en is geen uiteindelijk gerechtigde van enige entiteit van Alfa Group.

135 [*Vertrouwelijk*]¹.

136 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.

137 Er zij aan herinnerd dat de naam van verzoeker op basis van criterium g) op de litigieuze lijsten is geplaatst, omdat hij „een belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group-conglomeraat [is], waartoe ook Alfa Bank behoort, een van de grootste belastingbetalers van Rusland. Hij wordt beschouwd als een van de meest invloedrijke personen in Rusland.”

138 Vastgesteld moet worden dat criterium g) het begrip „vooraanstaande zakenlieden” hanteert in combinatie met het „betrokken [zijn] bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten vormen voor de [Russische] regering”, zonder dat andere voorwaarden betreffende het bestaan van een band, direct of indirect, met die regering worden gesteld. Het doel van dit criterium is namelijk om een zo groot mogelijke druk op de Russische autoriteiten uit te oefenen opdat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd, en aan de militaire agressie tegen dat land.

¹ Weggelaten vertrouwelijke gegevens.

- 139 Zoals reeds in herinnering is geroepen (zie punt 49 hierboven), bestaat er een logisch verband tussen enerzijds het feit dat wordt bedoeld op vooraanstaande zakenlieden die betrokken zijn bij economische sectoren die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering vormen en anderzijds het doel van de in casu in geding zijnde beperkende maatregelen, namelijk meer druk uit te oefenen op de Russische Federatie en haar een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die erop gericht zijn de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad, T-715/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 157).
- 140 Er is echter niets in de overwegingen of bepalingen van besluit 2014/145 en verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, dat de conclusie wettigt dat de Raad dient aan te tonen dat er een nauwe band of onderlinge afhankelijkheid bestaat tussen enerzijds de persoon wiens naam op de litigieuze lijsten is geplaatst en anderzijds de Russische regering of de acties van die regering die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen.
- 141 Anders dan verzoeker stelt, kan uit de rechtspraak betreffende het criterium van „vooraanstaand zakenman” zoals dat is toegepast in het kader van de beperkende maatregelen tegen de Arabische Republiek Syrië, niet worden afgeleid dat het begrip „vooraanstaande zakenlieden” zoals dat wordt gebezigd in het kader van het in casu toegepaste criterium voor de Raad de verplichting meebrengt om het bestaan van nauwe banden of een relatie van wederzijdse afhankelijkheid met de Russische regering aan te tonen.
- 142 Een dergelijke uitlegging zou niet alleen haaks staan op de formulering van criterium g), maar ook indruisen tegen het doel dat daarmee wordt nagestreefd.
- 143 Ten eerste moet namelijk, gelet op de formulering van criterium g), zoals hierboven in punt 44 in herinnering is geroepen, worden geoordeeld dat de betrokken personen als vooraanstaand moeten worden aangemerkt wegens hun belang in de sector waarbij zij betrokken zijn en het belang dat deze sector vertegenwoordigt voor de Russische economie (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad, T-715/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 157 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In dit verband moet het begrip „vooraanstaande zakenlieden” dan ook aldus worden opgevat dat het doelt op het belang van deze zakenlieden in termen van onder meer hun professionele status, het belang van hun economische activiteiten, de omvang van hun kapitaalbezit of de functies die zij bekleden binnen een of meer ondernemingen waarin zij deze activiteiten uitoefenen.
- 144 Ten tweede hebben de betrokken beperkende maatregelen niet tot doel om bepaalde personen of entiteiten te bestraffen wegens hun banden met de situatie in Oekraïne of hun banden met de Russische regering, maar, zoals in punt 46 hierboven in herinnering is gebracht, om economische sancties op te leggen aan de Russische Federatie teneinde meer druk op deze federatie uit te oefenen en haar een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die erop gericht zijn de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad, T-715/14, niet-gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 160).
- 145 In tegenstelling tot wat verzoeker stelt, vereist criterium g) dus niet dat de Raad aantoont dat er sprake is van nauwe banden of een relatie van wederzijdse afhankelijkheid met de Russische regering. Dit criterium vereist evenmin dat het besluit om de militaire agressie tegen Oekraïne

voort te zetten aan verzoeker kan worden toegerekend of dat er een direct of indirect verband is met de annexatie van de Krim of de destabilisatie van Oekraïne, zoals is aangevoerd in de memorie houdende aanpassing.

- 146 In het licht van deze overwegingen moet worden nagegaan of aan het besluit van de Raad een beoordelingsfout kleeft omdat de Raad verzoeker heeft aangemerkt als een vooraanstaand zakenman die betrokken is bij een economische sector die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering vormt.
- 147 In de eerste plaats moet in casu met betrekking tot de kwalificatie van verzoeker als vooraanstaand zakenman in herinnering worden gebracht dat hij, zoals onder meer blijkt uit bewijsstuk nr. 1, medeoprichter is van Alfa Group, een grote particuliere Russische industriële en financiële groep die, zoals verzoeker ter terechtzitting heeft erkend, belangen heeft in verschillende sectoren, zoals olie, gas, handel, verzekeringen, telecommunicatie en commerciële handelsbanken.
- 148 Verder blijkt uit bewijsstuk nr. 3 dat het tijdschrift *Forbes* een ranglijst heeft opgesteld van de meest invloedrijke Russische vrouwen en mannen, waaronder politici, parlementsleden, gouverneurs en directeuren van de grootste ondernemingen, en dat verzoeker staat vermeld in de lijst van de 100 meest invloedrijke Russische personen. Zoals de Raad opmerkt, kunnen de meningen wellicht verschillen over de parameters die bij het opstellen van de ranglijst zijn gehanteerd, maar geeft deze lijst niettemin een indicatie van de mensen die belangrijke posities innemen in de economie, de politiek of het bestuur in Rusland. Dit wordt bovendien ook bevestigd door een als bijlage bij het verzoekschrift gevoegd artikel van *Insider* van 13 april 2022, waarin wordt verwezen naar de internationale Forbes-lijst van 2022 en verzoeker wordt genoemd als „een van de meest invloedrijke personen in Rusland”. Het argument van verzoeker dat sommige zakenlieden daarin worden genoemd zonder dat zij aan de beperkende maatregelen zijn onderworpen, moet worden afgewezen, omdat een eventuele afwijkende praktijk van de Raad binnen het kader van zijn beoordelingsvrijheid valt en bij de betrokken personen of entiteiten geen gewettigd vertrouwen kan wekken (zie in die zin arrest van 13 maart 2012, *Melli Bank/Raad*, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punt 62).
- 149 Daarnaast blijkt uit de gegevens in het dossier dat verzoeker in de periode van oktober 2018 tot 15 maart 2022 een van de acht leden van de raad van toezichthouders (*supervisory board*) was van A1 Investment Holding SA, een investeringsstructuur van het Alfa Group-consortium.
- 150 Ten slotte blijkt uit de gegevens in het dossier en de toelichting die verzoeker ter terechtzitting heeft gegeven, dat Alfa Group een bankstructuur omvat, namelijk ABH Holdings, die onder meer Alfa Bank bezit, en dat verzoeker aandeelhouder van ABH Holdings was met een belang van 16,3 %.
- 151 Hieruit volgt dat, hoewel verzoeker sinds 2010 niet langer een bestuursfunctie in ABH Holdings of haar dochterondernemingen bekleedde, de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt door hem aan te merken als „belangrijke aandeelhouder van het Alfa Group-conglomeraat”, aangezien hij een belang van 16,3 % in ABH Holdings had. Dit is weliswaar een minderheidsbelang, maar het blijft niettemin een significant belang, omdat deze vennootschap op haar beurt eigenaar is van Alfa Bank, wat de grootste particuliere commerciële handelsbank van Rusland is.
- 152 Inderdaad komt uit de verklaring van 6 april 2022 van de directeur van ABH Holdings naar voren dat verzoeker zijn aandelen in deze vennootschap op 14 maart 2022 had verkocht en dat hij daarin niet langer een belang (*ownership interest*) bezat.

- 153 Maar los van het feit dat de bewijskracht van deze verklaring, die afkomstig is van de directeur van de vennootschap waarvan verzoeker aandeelhouder was, overeenkomstig de reeds aangehaalde rechtspraak (zie punt 114 hierboven) moet worden gerelativeerd, moet worden geconstateerd dat deze verklaring impliceert dat verzoeker aandeelhouder van ABH Holdings was tot de dag voordat de oorspronkelijke handelingen werden vastgesteld. Gesteld al dat zij op waarheid berust, volstaat deze beweerde wijziging van de situatie op de dag vóór de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen niet om verzoeker niet als een vooraanstaand zakenman aan te merken en om de Raad op dit punt van een beoordelingsfout te kunnen betichten.
- 154 Bovendien verwijst het in criterium g) gebezigde begrip „vooraanstaande zakenlieden” naar feitelijke gegevens die in het verleden zijn gesitueerd en van een bepaalde duur zijn. De omstandigheid dat de redenen om verzoekers naam op de litigieuze lijsten te plaatsen, betrekking hebben op een feitelijke situatie die vóór de vaststelling van de oorspronkelijke handelingen bestond en zeer recentelijk zou zijn gewijzigd, impliceert bijgevolg niet noodzakelijkerwijs dat de beperkende maatregelen die bij deze handelingen ten aanzien van hem zijn vastgesteld, achterhaald zouden zijn (zie naar analogie arrest van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 83).
- 155 Gelet op deze overwegingen heeft de Raad dan ook geen beoordelingsfout gemaakt door te oordelen dat verzoeker op de datum van vaststelling van de oorspronkelijke handelingen voldeed aan de voorwaarden om te kunnen worden aangemerkt als een vooraanstaand zakenman in de zin van criterium g).
- 156 In de tweede plaats moet met betrekking tot de betrokken economische sector worden opgemerkt dat Alfa Bank, die eigendom is van ABH Holdings, een particuliere bank is die, zoals verzoeker verklaart, een rechtmatige activiteit uitoefent in Rusland, de grootste particuliere commerciële handelsbank van Rusland is en deel uitmaakt van Alfa Group, een grote particuliere industriële en financiële groep in Rusland. Dienaangaande zij onderstreept dat uit criterium g) volgt dat de economische sector, en niet de natuurlijke of rechtspersoon waarvan de naam op de litigieuze lijsten is geplaatst, een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering moet vormen. De economische sector waar het in casu om gaat, is de banksector, waarvan niet wordt betwist dat die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering vormt.
- 157 Bovendien is de constatering dat Alfa Bank een van de grootste belastingbetalers in Rusland is, gebaseerd op de door de Raad overgelegde, onderling overeenstemmende bewijsstukken. Meer concreet vermeldt bewijsstuk nr. 1 Alfa Bank als een van de grootste particuliere banken in Rusland en bevat bewijsstuk nr. 2 een lijst van de 24 grootste Russische belastingbetalers in 2020, waaronder Alfa Bank.
- 158 Het argument van verzoeker dat Alfa Bank niet tot de 24 grootste belastingbetalers in Rusland behoort, moet worden afgewezen. Verzoeker bestrijdt de in dat stuk vermelde rangschikking namelijk op grond dat de hoedanigheid van belastingbetaler niet kan worden geverifieerd en bewezen zonder van de belastingdienst van het betrokken land exacte informatie te hebben verkregen over de vraag hoeveel belasting de betrokken belastingplichtige relatief gezien betaalt, tenzij ondernemingen hun jaarrekeningen publiceren. Hoewel verzoeker de betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van deze rangschikking in twijfel trekt, betwist hij niet dat deze vennootschap een belangrijke belastingbetaler is.

- 159 Hieruit volgt dat de Raad met voldoende concrete, nauwkeurige en onderling overeenstemmende bewijsstukken heeft aangetoond dat Alfa Group, waartoe Alfa Bank behoort, actief is in een economische sector, in casu de banksector, die een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering vormt.
- 160 Gelet op deze overwegingen heeft de Raad geen beoordelingsfout gemaakt door te oordelen dat verzoeker op de datum van vaststelling van de oorspronkelijke handelingen voldeed aan de toepassingsvoorwaarden van criterium g).
- 161 De overige argumenten van verzoeker doen daaraan niet af.
- 162 In de eerste plaats zijn de door verzoeker verstrekte gegevens dat Alfa Group, waarover de Russische Staat geen zeggenschap heeft en die geen staatssteun ontvangt, zich afzijdig heeft gehouden van de politiek, „westerse ethische normen” hanteert en een belangrijke speler is in de Oekraïense economie, niet relevant in het licht van criterium g). Hetzelfde geldt voor de stelling dat Alfa Bank een rechtmatige activiteit in Rusland uitoefent, zonder evenwel de acties van de Russische regering tegen Oekraïne te steunen. Volgens criterium g) moet de sector immers een aanzienlijke bron van inkomsten voor de Russische regering vormen, zonder dat als voorwaarde wordt gesteld dat er een verband bestaat tussen die bron van inkomsten en de acties van die regering in Oekraïne, of dat een intentie om die acties te steunen wordt aangetoond. Bovendien staat Alfa Bank, zoals verzoeker ter terechtzitting heeft erkend, sinds 25 februari 2022 vermeld op de Europese lijsten van beperkende maatregelen [zie bijlage V bij besluit (GBVB) 2022/327 van de Raad van 25 februari 2022 tot wijziging van besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2022, L 48, blz. 1)].
- 163 In de tweede plaats betoogt verzoeker dat de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten onjuist is in het licht van het multilaterale sanctiebeleid. De door verzoeker aangevoerde argumenten dat zijn naam niet op de Oekraïense of Amerikaanse sanctielijsten is geplaatst, kunnen echter niet van doorslaggevend belang zijn voor de uitlegging van de plaatsingscriteria die eigen zijn aan de rechtsorde van de Europese Unie. Evenzo moeten de termen van een bepaling van Unierecht die ter bepaling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, in de regel in de gehele Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling (zie in die zin arrest van 11 juni 2020, Pantochim, C-19/19, EU:C:2020:456, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Derhalve is de definitie van oligarch naar Oekraïens recht niet relevant voor de uitlegging van criterium g), dat geen persoonlijke betrokkenheid van verzoeker bij de oorlog of het bestaan van rechtstreekse of nauwe banden of een relatie van wederzijdse afhankelijkheid met het betrokken politieke regime veronderstelt.
- 164 [*Vertrouwelijk*].
- 165 Uit het voorgaande volgt dat de Raad geen beoordelingsfout heeft gemaakt door zich in de oorspronkelijke handelingen op het standpunt te stellen dat verzoeker voldeed aan de voorwaarden van criterium g).

– *Handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten*

- 166 Verzoeker stelt in de memorie houdende aanpassing dat hij de Raad gegevens heeft verstrekt waarmee geen rekening is gehouden, zoals het feit dat hij slechts een minderheidsaandeelhouder is, dat hij geen enkele invloed heeft op de transacties of de strategie van de bank en dat hij niet kan worden aangemerkt als een zakenman die actief is in de betrokken sector. Hij beroept zich verder nog op het ondoeltreffende karakter van de maatregelen, het ontbreken van een balans of evaluatie van deze maatregelen en het feit dat alleen de context van september 2022 in aanmerking is genomen, zonder dat rekening is gehouden met zijn individuele situatie.
- 167 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.
- 168 Er zij aan herinnerd dat beperkende maatregelen bewarend en, per definitie, voorlopig van aard zijn; hun geldigheid hangt altijd af van de vraag of de feitelijke en juridische omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, blijven voortbestaan, en of voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel de handhaving van deze maatregelen vereist is. Hieruit volgt dat het bij de periodieke heroverweging van deze beperkende maatregelen aan de Raad staat om een geactualiseerde beoordeling van de situatie uit te voeren en een balans op te maken van het effect van dergelijke maatregelen, teneinde te bepalen of zij de door de initiële plaatsing van de namen van de betrokken personen en entiteiten op de litigieuze lijst beoogde doelstellingen hebben kunnen verwezenlijken en of met betrekking tot deze personen en entiteiten nog steeds dezelfde conclusie kan worden getrokken (zie arrest van 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/Raad, T-108/21, EU:T:2022:253, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 26 oktober 2022, Ovsyannikov/Raad, T-714/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:674, punt 67).
- 169 Het is de Raad niet verboden om zich ter rechtvaardiging van de handhaving van de naam van een persoon op de betrokken lijst te baseren op dezelfde bewijzen als die welke de aanvankelijke plaatsing, de hernieuwde plaatsing of de eerdere handhaving van de naam van de betrokken persoon op deze lijst rechtvaardigden, mits, ten eerste, de redenen voor plaatsing ongewijzigd blijven en, ten tweede, de context niet zodanig is gewijzigd dat die bewijzen achterhaald zijn (zie in die zin arrest van 23 september 2020, Kaddour/Raad, T-510/18, EU:T:2020:436, punt 99). Deze context bestaat niet alleen uit de situatie van het land ten aanzien waarvan het stelsel van beperkende maatregelen is ingesteld, maar ook uit de specifieke situatie van de betrokken persoon [arrest van 26 oktober 2022, Ovsyannikov/Raad, T-714/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:674, punt 78; zie ook arrest van 9 juni 2021, Borborudi/Raad, T-580/19, EU:T:2021:330, punt 60 (niet-gepubliceerd) en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bovendien is de handhaving op de litigieuze lijst gerechtvaardigd in het licht van alle relevante omstandigheden, waaronder met name het feit dat de met de beperkende maatregelen beoogde doelstellingen niet zijn bereikt (zie in die zin arresten van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punten 83 en 84; 27 april 2022, Boshab/Raad, T-103/21, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:248, punt 121, en 27 april 2022, Ilunga Luyoyo/Raad, T-108/21, EU:T:2022:253, punt 56).
- 170 In casu volgt uit artikel 6 van besluit 2014/145, zoals gewijzigd, dat dit besluit voortdurend wordt geëvalueerd en, zo nodig, wordt verlengd of gewijzigd indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt. Artikel 14, lid 4, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, bepaalt dat de lijst in de bijlage op gezette tijden, en ten minste om de twaalf maanden, wordt geëvalueerd.
- 171 Met betrekking tot de handhavingshandelingen moet worden geconstateerd dat de redenen voor plaatsing op de lijst dezelfde zijn gebleven als in de oorspronkelijke handelingen.

- 172 Op grond van de reeds aangehaalde rechtspraak (punt 169 hierboven) moet dus worden nagegaan of de context, de doelstellingen en de individuele situatie van verzoeker handhaving van de plaatsing van zijn naam op de lijst rechtvaardigden op basis van ongewijzigde redenen.
- 173 Wat de algemene context van de situatie in Oekraïne betreft, zij erop gewezen dat de situatie in Oekraïne op de datum van vaststelling van de handelingen tot handhaving van de plaatsing van verzoekers naam op de lijst nog steeds ernstig was.
- 174 De beperkende maatregelen zijn ook nog steeds gerechtvaardigd in het licht van het nagestreefde doel, te weten een zo groot mogelijke druk op de Russische autoriteiten uit te oefenen opdat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd, en aan de militaire agressie tegen dat land, en de Russische Federatie een hogere prijs te laten betalen voor haar acties die erop gericht zijn de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen.
- 175 Wat de individuele situatie van verzoeker aangaat, moet worden opgemerkt dat zijn brieven, waaronder met name zijn brief van 30 mei 2022 en zijn verzoek om heroverweging van 1 november 2022, verwijzen naar argumenten die reeds zijn aangevoerd in het kader van zijn opmerkingen over de oorspronkelijke handelingen. Verzoeker benadrukt met name [*vertrouwelijk*] dat alleen Alfa Bank een Russische belastingplichtige is en dat hij slechts een minderheidsaandeelhouder van Alfa Bank, zonder bestuursfunctie, is.
- 176 De gegevens die verzoeker heeft verstrekt in de documenten die hij met het oog op een heroverweging van de beperkende maatregelen aan de Raad heeft toegezonden, zijn door deze instelling dan ook terecht niet als nieuw of doorslaggevend aangemerkt ten opzichte van de gegevens die in het kader van het onderhavige geding zijn uitgewisseld over de oorspronkelijke handelingen.
- 177 Hieruit volgt dat de Raad, gelet op deze gegevens, geen beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat zich geen wijzigingen hadden voorgedaan in de individuele situatie van verzoeker en door zich op dezelfde gegevens te baseren om diens naam op de litigieuze lijsten te handhaven.
- 178 Het in de memorie houdende aanpassing aangevoerde argument van verzoeker dat het besluit om de invasie in Oekraïne voort te zetten, niet aan hem kan worden toegerekend, moet worden afgewezen, aangezien criterium g) een dergelijke voorwaarde niet stelt.
- 179 Voorts moeten verzoekers overige argumenten, die betrekking hebben op het ontbreken van een balans of evaluatie van die maatregelen en op het ondoeltreffende karakter ervan, worden afgewezen. Zij tonen namelijk niet aan dat er een beoordelingsfout is gemaakt bij de evaluatie van zijn individuele situatie in het licht van het toepasselijke criterium.
- 180 Wat ten slotte verzoekers argument betreft dat hij zijn aandelen in ABH Holdings heeft overgedragen, zij eraan herinnerd dat deze overdracht in de procedure voor het Gerecht niet voldoende overtuigend is bewezen. Zoals in punt 114 hierboven in herinnering is gebracht, moet bij de beoordeling van de bewijskracht van een stuk met name rekening worden gehouden met de herkomst van dat stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt.

- 181 In casu is de als bijlage bij de memorie van repliek gevoegde verklaring van 19 augustus 2022 afkomstig van de directeur van ABH Holdings en wordt daarin vermeld dat verzoeker op 14 maart 2022 zijn aandelen in die vennootschap heeft verkocht aan een derde en dat hij niet langer een eigendomsbelang (*ownership interest*) in die vennootschap heeft.
- 182 Geconstateerd moet worden dat deze verklaring is overgelegd zonder dat zij door enig ander officieel document wordt gestaafd en zonder nadere toelichting omtrent met name de koper van de aandelen van verzoeker of de wijze van overdracht van deze aandelen. Bovendien rept verzoeker in het op 1 november 2022 aan de Raad gerichte verzoek om heroverweging en in zijn bij het Gerecht ingediende schriftelijke stukken nog steeds over zijn hoedanigheid van „minderheidsvennoot” of „minderheidsaandeelhouder van Alfa Bank”.
- 183 In de omstandigheden van de onderhavige zaak moet worden geoordeeld dat de Raad, bij gebreke van bewijs van de door verzoeker gestelde overdracht van de aandelen aan een derde waarmee hij geen band heeft, terecht heeft geoordeeld dat de individuele situatie van verzoeker niet zodanig was gewijzigd dat de gegevens van het bewijsdossier in het kader van de initiële plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijsten achterhaald waren.
- 184 Gelet op het feit dat de situatie in Oekraïne nog steeds ernstig is, dat de met de beperkende maatregelen nagestreefde doelstellingen niet zijn bereikt en dat elk bewijs ontbreekt dat de individuele situatie van verzoeker was gewijzigd, heeft de Raad de betrokken beperkende maatregelen dus kunnen handhaven zonder een beoordelingsfout te maken.
- 185 In het licht van het voorgaande moet worden geoordeeld dat de reden om verzoekers naam op de litigieuze lijsten te plaatsen – namelijk het feit dat hij een vooraanstaand zakenman is die betrokken is bij economische sectoren die de Russische regering een aanzienlijke bron van inkomsten verschaffen, hetgeen strookt met criterium g) – genoegzaam is onderbouwd, zodat de plaatsing en handhaving van zijn naam op de litigieuze lijsten zoals die voortvloeien uit de oorspronkelijke handelingen en de handhavingshandelingen, in het licht van dit criterium wel degelijk gegrond zijn.
- 186 Volgens de rechtspraak geldt aangaande de toetsing van de rechtmatigheid van een besluit houdende vaststelling van beperkende maatregelen dat, indien de Unierechter oordeelt dat ten minste één van de genoemde redenen voldoende nauwkeurig en concreet is, gestaafd is en op zich een toereikende grondslag voor dat besluit vormt, de omstandigheid dat andere van die redenen dat niet zijn, niet kan leiden tot de nietigverklaring van dat besluit (zie arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 187 Bijgevolg moet het vierde middel ongegrond worden verklaard ten aanzien van zowel de oorspronkelijke handelingen als de handhavingshandelingen, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de overige grieven van verzoeker, waarmee hij de beoordeling van de Raad in het licht van criterium d) tracht te ontkrachten, gegrond zijn.

Middelen betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel en schending van het recht van eigendom, de vrijheid van ondernemerschap en het recht om een beroep uit te oefenen

- 188 Verzoeker stelt dat de bestreden handelingen onevenredig zijn, aangezien zij hem beletten een beroepsactiviteit uit te oefenen. De beperkende maatregelen waaraan hij is onderworpen, vormen ook een onevenredige inbreuk op zijn eigendomsrecht, zijn vrijheid van ondernemerschap en zijn recht om een beroep uit te oefenen, temeer daar het bewijs waarop de Raad zich heeft gebaseerd, kennelijk ontoereikend is.
- 189 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.
- 190 Er zij aan herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht en is overgenomen in artikel 5, lid 4, VEU, vereist dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arresten van 15 november 2012, *Al-Aqsa/Raad* en *Nederland/Al-Aqsa*, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 122, en 1 juni 2022, *Prigozhin/Raad*, T-723/20, niet-gepubliceerd, EU:T:2022:317, punt 133).
- 191 Bovendien is het recht op eigendom een van de algemene beginselen van Unierecht, zoals verankerd in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten. Evenzo wordt volgens artikel 16 van dit Handvest „[de] vrijheid van ondernemerschap [...] erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken”.
- 192 In casu moet worden opgemerkt dat de in de bestreden handelingen vervatte beperkende maatregelen verzoeker beperken in de uitoefening van zijn recht op eigendom en zijn recht op vrijheid van ondernemerschap.
- 193 De door verzoeker ingeroepen grondrechten hebben echter geen absolute gelding en de uitoefening ervan kan aan beperkingen worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang en gelet op het nagestreefde doel niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduldbare ingreep waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (arresten van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 148, en 25 juni 2020, *VTB Bank/Raad*, C-729/18 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2020:499, punt 80).
- 194 Om in overeenstemming met het Unierecht te zijn moet een aantasting van de betrokken grondrechten bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van de betrokken vrijheid eerbiedigen, een als zodanig door het Unierecht erkende doelstelling van algemeen belang nastreven en mag zij niet onevenredig zijn (zie arrest van 27 juli 2022, *RT France/Raad*, T-125/22, EU:T:2022:483, punt 222 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 195 Geconstateerd moet worden dat in casu aan deze vier voorwaarden is voldaan.
- 196 In de eerste plaats zijn de betrokken beperkende maatregelen „bij wet gesteld”, aangezien daarin is voorzien in handelingen die, onder meer, van algemene strekking zijn, een duidelijke rechtsgrondslag in het Unierecht hebben en voldoende voorzienbaar zijn, hetgeen verzoeker niet betwist.

- 197 In de tweede plaats gelden de bestreden handelingen voor zes maanden en worden zij voortdurend geëvalueerd, zoals artikel 6 van besluit 2014/145 voorschrijft. Aangezien deze maatregelen tijdelijk en omkeerbaar zijn, moeten zij worden geacht de wezenlijke inhoud van de ingeroepen vrijheden te eerbiedigen. Bovendien voorzien de bestreden handelingen in de mogelijkheid om uitzonderingen op de toegepaste beperkende maatregelen toe te staan. Wat met name de bevroering van tegoeden aangaat, voorzien artikel 2, leden 3 en 4, van besluit 2014/145, zoals gewijzigd, alsmede artikel 4, lid 1, artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 1, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, enerzijds in de mogelijkheid om het gebruik van bevroren tegoeden toe te staan om in de basisbehoeften te voorzien of bepaalde verplichtingen na te komen en anderzijds in de mogelijkheid om specifieke toestemmingen te verlenen om tegoeden of andere economische middelen vrij te geven.
- 198 In de derde plaats stroken de betrokken beperkende maatregelen met een als zodanig door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang, zodat zij zelfs aanzienlijke negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers kunnen rechtvaardigen (zie in die zin, naar analogie, arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 150). Deze maatregelen zijn namelijk bedoeld om druk uit te oefenen op de Russische autoriteiten opdat zij een einde maken aan hun acties en beleid waarmee Oekraïne wordt gedestabiliseerd. In dit kader heeft de Raad in februari 2022 de Russische economie strategisch willen verzwakken, door de financiering van de Russische Federatie en van haar regering en centrale bank te verbieden en voorts door deze maatregelen met name toe te passen in de sectoren financiën, defensie en energie. Verder blijkt uit overweging 11 van besluit 2022/329 dat de Raad, gezien de ernst van de situatie in Oekraïne, van oordeel was dat de criteria voor plaatsing op de lijst moesten worden gewijzigd. De Unie tracht dus de inkomsten van de Russische Staat te verminderen en druk uit te oefenen op de Russische regering, zodat zij minder goed in staat is de acties te financieren die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en een einde aan die acties te maken teneinde de stabiliteit in Europa en de wereld te handhaven. Dit is een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als bedoeld in artikel 21, lid 2, onder b) en c), VEU, zoals handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid.
- 199 Wat in de vierde plaats het passende karakter van de betrokken beperkende maatregelen aangaat, zij opgemerkt dat deze als zodanig, gelet op voor de internationale gemeenschap zo fundamentele doelstellingen van algemeen belang als die welke hierboven in punt 198 worden genoemd, niet voor ongeschikt kunnen worden gehouden (zie in die zin, naar analogie, arrest van 2 december 2020, Kalai/Raad, T-178/19, niet-gepubliceerd, EU:T:2020:580, punt 171 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 200 Wat bovendien de noodzaak van die maatregelen betreft, moet worden vastgesteld dat het nagestreefde doel, namelijk het uitoefenen van druk op de ondersteuners van het Russische regime of op vooraanstaande zakenlieden, niet even doeltreffend kan worden bereikt met alternatieve en minder dwingende maatregelen, zoals een stelsel van voorafgaande machtiging, in het bijzonder gelet op de mogelijkheid om de opgelegde beperkingen te omzeilen (zie in die zin, naar analogie, arrest van 2 december 2020, Kalai/Raad, T-178/19, niet-gepubliceerd, EU:T:2020:580, punt 172 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bovendien zijn de beperkingen, zoals hierboven aangegeven, tijdelijk en omkeerbaar en voorzien zij in de mogelijkheid dat de lidstaten hierop uitzonderingen toestaan.

- 201 Wat de aan verzoeker berokkende schade betreft, is het juist dat zijn eigendomsrecht door de bestreden handelingen wordt beperkt, aangezien hij onder meer niet kan beschikken over tegoeden die zich op het grondgebied van de Unie bevinden en hij geen hem toebehorende tegoeden kan overmaken naar de Unie, tenzij hem daartoe specifiek toestemming wordt verleend.
- 202 De nadelen die verzoeker ondervindt, zijn echter niet buitensporig groot in verhouding tot het belang van de doelstelling van de bestreden handelingen. Deze handelingen voorzien immers in een periodieke heroverweging van de plaatsing op de litigieuze lijsten om ervoor te zorgen dat de namen van personen en entiteiten die niet langer aan de criteria voldoen om op deze lijsten te worden geplaatst, worden geschrapt. Daarnaast voorzien de bestreden handelingen, zoals hierboven in punt 197 in herinnering is gebracht, in de mogelijkheid om het gebruik van bevroren tegoeden toe te staan om in de basisbehoeften te voorzien of bepaalde verplichtingen na te komen, alsook in de mogelijkheid om specifieke toestemmingen te verlenen om tegoeden of andere economische middelen vrij te geven. Het staat in dit verband aan de nationale autoriteiten om met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel te beoordelen of de benodigde toestemmingen en uitzonderingen passend zijn en welke reikwijdte zij dienen te hebben, en om erop toe te zien dat daaraan op nationaal niveau uitvoering wordt gegeven.
- 203 Het argument van verzoeker ten slotte dat de gegrondheid van de betrokken beperkende maatregelen onvoldoende is aangetoond, valt binnen het kader van de inhoudelijke beoordeling van deze maatregelen en buiten het bestek van de evenredigheidstoetsing.
- 204 Uit het voorgaande volgt dat de bestreden handelingen geen inbreuk maken op het evenredigheidsbeginsel en geen onevenredige aantasting opleveren van verzoekers eigendomsrecht, zijn vrijheid van ondernemerschap en zijn recht om een beroep uit te oefenen.
- 205 Gelet op de voorgaande overwegingen moeten de middelen betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel en schending van het eigendomsrecht, de vrijheid van ondernemerschap en het recht om een beroep uit te oefenen worden afgewezen.

Middel betreffende misbruik van bevoegdheid zoals aangevoerd in het kader van de aanpassing van het verzoekschrift

- 206 Verzoeker stelt dat de Raad, door zijn naam op de litigieuze lijsten te plaatsen, hem onder meer verantwoordelijk houdt voor de situatie in Oekraïne, hoewel er geen enkel direct of indirect verband tussen hem en de destabilisatie van dat land bestaat. Door beperkende maatregelen te nemen die niet tot handhaving van de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne kunnen strekken omdat zij volkomen losstaan van degenen die daadwerkelijk verantwoordelijk zijn voor de destabilisatie van Oekraïne en elk direct of indirect verband met deze situatie ontberen, heeft de Raad het oorspronkelijk beoogde doel gewijzigd, zonder daaraan de nodige consequenties voor de handhaving van de individuele beperkende maatregelen te verbinden. Door het doel te wijzigen zonder dit te doen voorafgaan door een evaluatie die handhaving van de beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker rechtvaardigt, heeft de Raad misbruik van zijn bevoegdheid gemaakt.
- 207 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk België, betwist dit betoog.
- 208 Volgens vaste rechtspraak is een handeling slechts gebrekkig wegens misbruik van bevoegdheid indien zij, op basis van objectieve, relevante en onderling overeenstemmende gegevens uitsluitend of ten minste in overwegende mate, blijkt te zijn vastgesteld voor andere doeleinden

dan waarvoor de betrokken bevoegdheid is verleend of om te ontkomen aan een procedure waarin de Verdragen speciaal hebben voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden (arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 135, en 25 juni 2020, Vnesheconombank/Raad, C-731/18 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2020:500, punt 63).

- 209 In casu kan worden volstaan met de opmerking dat verzoeker dergelijk bewijs niet heeft geleverd. Zoals de Raad onderstreept, is het nagestreefde doel, te weten een zo groot mogelijke druk op de Russische Federatie uit te oefenen opdat zij een einde maakt aan de oorlog in Oekraïne, geenszins gewijzigd.
- 210 Derhalve moet het middel betreffende misbruik van bevoegdheid worden afgewezen, hetgeen betekent dat het beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

Kosten

- 211 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van de Raad te worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Raad, met inbegrip van de kosten van de procedure in kort geding.
- 212 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Het Koninkrijk België zal derhalve zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) OT wordt verwezen in zijn eigen kosten en in de kosten van de Raad van de Europese Unie, daaronder begrepen de kosten die zijn gemaakt in de procedure in kort geding.**
- 3) Het Koninkrijk België draagt zijn eigen kosten.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Tóth

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 november 2023.

ondertekeningen