



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (stora avdelningen)

den 27 juli 2022 *

[I rättad lydelse enligt beslut av den 14 oktober 2022]

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Tillfälligt förbud mot att sända innehåll från vissa medier och tillfälligt upphävande av tillstånd att sända sådant innehåll – Upptagande i förteckningen över de enheter som omfattas av restriktiva åtgärder – Rådets befogenhet – Rätten till försvar – Rätten att yttra sig – Yttrandefrihet och informationsfrihet – Proportionalitet – Näringsfrihet – Principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet”

I mål T-125/22,

RT France, Boulogne-Billancourt (Frankrike), företrätt av advokaterna E. Piwnica och M. Nguyen Chanh,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Lejeune, R. Meyer och S. Emmerechts, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av C. Pochet, M. Van Regemorter och L. Van den Broeck, samtliga i egenskap av ombud,

av

Republiken Estland, företrädd av N. Grünberg och M. Kriisa, båda i egenskap av ombud,

av

Republiken Frankrike, företrädd av A.-L. Desjonquères, J.-L. Carré, W. Zemamta och T. Stéhelin, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

av

Republiken Lettland, företrädd av K. Pommere, J. Davidoviča, I. Hūna, D. Ciemiņa och V. Borodīneca, samtliga i egenskap av ombud,

av

[I rättad lydelse enligt beslut av den 14 oktober 2022] **Republiken Litauen**, företrädd av K. Dieninis och V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, båda i egenskap av ombud,

av

Republiken Polen, företrädd av B. Majczyna och A. Miłkowska, båda i egenskap av ombud,

av

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Calleja Crespo, V. Di Bucci, J.-F. Brakeland och M. Carpus Carcea, samtliga i egenskap av ombud,

och av

unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, företrädd av F. Hoffmeister, L. Havas och M. A. De Almeida Veiga, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden S. Papasavvas samt domarna H. Kanninen, V. Tomljenović, S. Gervasoni, D. Spielmann, S. Frimodt Nielsen, J. Schwarcz, E. Buttigieg, U. Öberg, R. Mastroianni (referent), M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec och S. Kingston,

justitiesekreterare: E. Coulon,

efter den skriftliga delen av förfarandet

och förhandlingen den 10 juni 2022,

följande

Dom

- 1 Genom en talan enligt artikel 263 FEUF har sökanden, RT France (nedan kallat RT France eller bolaget), yrkat att tribunalen ska ogiltigförklara rådets beslut (Gusp) 2022/351 av den 1 mars 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2022, s. 5) (nedan kallat det angripna beslutet) och rådets förordning (EU) 2022/350 av den 1 mars 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som

destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2022, s. 1) (nedan kallad den angripna förordningen) (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna), i den del som dessa rättsakter avser RT France.

Bakgrund till tvisten

- 2 RT France är ett förenklat aktiebolag med en enda ägare och med säte i Frankrike. Bolagets verksamhet utgörs av sändning av temakanaler. Bolaget är helägt av den ryska oberoende ideella föreningen ANO "TV Novosti" (nedan kallad TV Novosti), som är en association utan eget kapital och som har sitt säte i Moskva (Ryssland). TV Novosti finansieras nästan helt via den ryska statsbudgeten.
- 3 Den 2 september 2015 ingick RT France ett avtal med Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA, Frankrike) (Tillsynsmyndigheten för audiovisuella frågor), som senare blev Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom, Frankrike) (Tillsynsmyndigheten för audiovisuell och digital kommunikation), om sändning av en icke markbunden tv-kanal med namnet "RT France". Bolaget har verksamhet i Frankrike sedan 2017 och dess innehåll sänds även i alla andra fransktalande länder via satellit eller internet.
- 4 I mars 2014 annekterade Ryska federationen olagligt Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol och har sedan dess fortlöpande genomfört åtgärder för destabilisering i östra Ukraina. Som svar på detta har Europeiska unionen infört restriktiva åtgärder mot bakgrund av Ryska federationens åtgärder, restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende samt restriktiva åtgärder som svar på Ryska federationens olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol.
- 5 Våren 2021 började spänningarna vid den rysk-ukrainska gränsen öka, eftersom Ryska federationen placerade stora väpnade styrkor nära gränsen mot Ukraina.
- 6 I sina slutsatser av den 24–25 juni 2021 uppmanade Europeiska rådet Ryska federationen att ta sitt fulla ansvar för att säkerställa att Minskavtalen genomförs fullt ut som den viktigaste förutsättningen för varje väsentlig förändring av unionens hållning. Det betonade behovet av "ett kraftfullt och samordnat svar från [Europeiska unionen] och dess medlemsstater på all ytterligare illvillig, olaglig och störande verksamhet från Rysslands sida som fullt ut utnyttjar alla instrument som står till [unionens] förfogande och säkerställer samordning med partner". I detta syfte uppmanade Europeiska rådet också Europeiska kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad den höga representanten) att lägga fram alternativ till ytterligare restriktiva åtgärder, inbegripet ekonomiska sanktioner.
- 7 I de slutsatser som Europeiska rådet antog vid sitt möte den 16 december 2021 betonade det att Ryska federationen utan dröjsmål måste se till att minska spänningarna till följd av den militära uppbyggnaden vid landets gräns mot Ukraina. Det uttryckte ännu en gång sitt fulla stöd för Ukrainas suveränitet och territoriella integritet. Samtidigt som Europeiska rådet uppmanade till diplomatiska insatser angav det att ytterligare militär aggression mot Ukraina skulle få omfattande konsekvenser och medföra stora kostnader, inbegripet restriktiva åtgärder som samordnas med partner.

- 8 Den 24 januari 2022 antog Europeiska unionens råd slutsatser i vilka det fördömde Ryska federationens fortsatta aggressiva åtgärder och hot mot Ukraina och uppmanade Ryska federationen att trappa ned, följa internationell rätt och delta konstruktivt i dialogen genom de etablerade internationella mekanismerna. Europeiska rådet erinrade om sina slutsatser av den 16 december 2021 och upprepade att ytterligare militär aggression skulle få omfattande konsekvenser och medföra stora kostnader, däribland en lång rad sektorsvisa och individuella restriktiva åtgärder som skulle antas i samordning med partner.
- 9 Den 15 februari 2022 röstade Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsduman i Ryska federationens federala församling) ja till att överlämna en resolution till president Vladimir Putin med en begäran om att han skulle erkänna de delar av östra Ukraina som hade utropats som oberoende stater av separatister.
- 10 Den 21 februari 2022 undertecknade Ryska federationens president ett dekret om erkännande av oberoendet och suveräniteten för den självutropade "Folkrepubliken Donetsk" och den självutropade "Folkrepubliken Luhansk" och beordrade ryska väpnade styrkor att gå in i dessa områden.
- 11 Den 22 februari 2022 gjorde den höga representanten ett uttalande på unionens vägnar, i vilket han fördömde dessa handlingar, eftersom de utgjorde ett allvarligt brott mot internationell rätt. Han meddelade att unionen skulle svara på de senaste kränkningarna från Ryska federationen genom att skyndsamt anta ytterligare restriktiva åtgärder.
- 12 Den 23 februari 2022 antog rådet ett första paket med restriktiva åtgärder. Detta paket innehöll, för det första, restriktioner tillämpliga på de ekonomiska förbindelserna med de icke-regeringskontrollerade områdena i Donetsk och Luhansk, för det andra, restriktioner rörande tillgången till kapitalmarknaderna, bland annat genom ett förbud mot finansiering av Ryska federationen, dess regering och dess centralbank, och, för det tredje, infogande av regeringsmedlemmar, banker, affärsmän, generaler och 336 ledamöter av statsduman i Ryska federationens federala församling i förteckningen över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder.
- 13 Den 24 februari 2022 tillkännagav Ryska Federationens president en militär operation i Ukraina och samma dag attackerade de ryska väpnade styrkorna Ukraina på flera platser i landet.
- 14 Samma dag gjorde den höga representanten ett uttalande på unionens vägnar, i vilket han fördömde Ryska federationens väpnade styrkors "oprovocerade invasion" av Ukraina och angav att unionens svar skulle innehålla restriktiva åtgärder mot såväl hela sektorer som enskilda personer. I de slutsatser som Europeiska rådet antog vid sitt extra möte samma dag fördömde det i starkast möjliga ordalag denna "oprovocerade och oberättigade militära aggression" och konstaterade att Ryska federationen genom sina olagliga militära åtgärder, som den måste ställas till svars för, bröt grovt mot internationell rätt och principerna i Förenta nationernas stadga och undergrävde den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten. Det krävde bland annat att Ryska federationen omedelbart skulle upphöra med sin desinformationskampanj och markerade sin enighet om nya restriktiva åtgärder rörande flera sektorer och med omfattande och allvarliga konsekvenser för Ryska federationen.

- 15 Den 25 februari 2022 beslutade Europarådets ministerkommitté att dra in Ryska federationens rätt till representation i Europarådet i enlighet med artikel 8 i Europarådets stadga, som undertecknades i London den 5 maj 1949, och att ge detta beslut omedelbar verkan vad gällde Ryska federationens rätt till representation i ministerkommittén och Europarådets parlamentariska församling.
- 16 I sitt uttalande samma dag erinrade Internationella brottmålsdomstolens (ICC) åklagare alla parter som utför fientliga handlingar på ukrainskt territorium om att den, enligt den förklaring som ingavs den 8 september 2015 om erkännande av Internationella brottmålsdomstolens behörighet, är behörig att utreda varje handling som utgör folkmord, brott mot mänskligheten och krigsbrott som begåtts på ukrainskt territorium från och med den 20 februari 2014.
- 17 Samma dag antog rådet ett andra paket med restriktiva åtgärder. Det rörde sig, för det första, om individuella åtgärder som riktades mot politiker och affärsmän involverade i kränkningen av Ukrainas territoriella integritet. För det andra, rörde det sig om restriktiva åtgärder inom det finansiella området, försvarsområdet, energiområdet samt flyg- och rymdsektorn. För det tredje, rörde det sig om åtgärder som upphävde tillämpningen av vissa bestämmelser i avtalet om åtgärder för att underlätta utfärdandet av viseringar till vissa kategorier av medborgare i Ryska federationen som ansöker om visering för kortare vistelse.
- 18 Den 28 februari 2022 meddelade ICC:s åklagare att han hade beslutat att begära tillstånd att inleda en utredning om situationen i Ukraina på basen av de slutsatser som hans kansli hade dragit till följd av en förundersökning, och att han ansåg att det redan inom ramen för de händelser som beaktats i förundersökningen fanns tillräckligt med bevis som gjorde att det kunde antas att krigsbrott och brott mot mänskligheten hade begåtts i Ukraina.
- 19 Mellan den 28 februari och den 1 mars 2022 antog rådet ett tredje paket med restriktiva åtgärder. Det rörde sig om individuella och ekonomiska åtgärder avseende bland annat en stängning av unionens luftrum för ryska luftfartyg, Swift-systemet för finansiell kommunikation och den ryska centralbankens resurser.
- 20 Den 1 mars 2022 antog Europaparlamentet en resolution om Rysslands aggression mot Ukraina (2022/2564(RSP)), i vilken det bland annat i starkast möjliga ordalag fördömde Ryska federationens ”olagliga, oprovocerade och orättfärdiga militära aggression” och invasion av Ukraina; krävde att Ryska federationen omedelbart skulle upphöra med all militär verksamhet i Ukraina, villkorslöst skulle dra tillbaka alla militära och paramilitära styrkor och all militär utrustning från hela Ukrainas internationellt erkända territorium och fullt ut skulle respektera Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende inom landets internationellt erkända gränser; underströk att den militära aggressionen och invasionen utgjorde en allvarlig kränkning av internationell rätt och begärde att sanktionernas räckvidd skulle breddas och även underströk att sanktionerna syftade till att strategiskt försvaga den ryska ekonomin och industribasen, särskilt det militär-industriella komplexet, och därmed Ryska federationens förmåga att i framtiden hota den internationella säkerheten. I punkt 31 i denna resolution fördömde parlamentet även det informationskrig som förs av ryska myndigheter och statsmedier och Ryska federationens allierade, genom vilket Ryska federationen försöker att på ett trovärdigt sätt förneka de ryska ”grymheterna” genom att sprida nedsättande innehåll och falska budskap om unionen, Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) och Ukraina, och uppmanade följaktligen alla medlemsstater att omedelbart dra in sändningslicenserna för alla ryska statliga mediekanaler, inklusive deras återutsändningar.

- 21 Mot denna bakgrund antog rådet den 1 mars 2022 det angripna beslutet med stöd av artikel 29 FEU och den angripna förordningen med stöd artikel 215 FEUF, i syfte att förbjuda fortlöpande och samordnad propaganda som stöder Ryska federationens militära aggression mot Ukraina och riktas mot det civila samhället i unionen och grannländerna och kanaliseras genom ett antal medier som står under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning, eftersom sådana åtgärder utgör ett hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet.
- 22 I skälen 1–11 i de angripna rättsakterna anges de omständigheter som ledde fram till antagandet av de restriktiva åtgärder som föreskrivs i dem (nedan kallade de restriktiva åtgärderna i fråga). I skälen 5–11 i det angripna beslutet anges i synnerhet följande:
- ”(5) Rådet underströk i sina slutsatser av den 10 maj 2021 behovet av att ytterligare stärka unionens och medlemsstaternas resiliens och deras förmåga att motverka hybridhot, inbegripet desinformation, säkerställa en samordnad och integrerad användning av befintliga och möjliga nya verktyg för att motverka hybridhot på EU-nivå och medlemsstatsnivå, och möjliga motåtgärder när det gäller hybridhot, bland annat för att motverka utländsk inblandning och påverkansoperationer, vilket kan innefatta att förebyggande åtgärder vidtas och att fientliga statliga och icke-statliga aktörer påförs kostnader.
- (6) Ryska federationen har ägnat sig åt en systematisk och internationell kampanj av mediemanipulation och förvrängning av fakta för att stärka sin strategi för destabilisering av sina grannländer och av unionen och dess medlemsstater. Propagandan har i synnerhet upprepat och konsekvent riktats mot europeiska politiska partier, särskilt vid val, samt riktats mot det civila samhället, asylsökande, ryska etniska minoriteter, könsminoriteter och funktionen hos demokratiska institutioner i unionen och dess medlemsstater.
- (7) Ryska federationen har i syfte att rättfärdiga och stödja sin aggression mot Ukraina ägnat sig åt fortlöpande och samordnad propaganda riktad mot det civila samhället i unionen och grannländerna, och därmed allvarligt förvrängt och manipulerat fakta.
- (8) Dessa propagandaåtgärder har kanaliserats genom ett antal medier som står under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning. Sådana åtgärder utgör ett betydande och direkt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet.
- (9) Dessa mediekanaler är mycket viktiga och avgörande för att föra fram och stödja aggressionen mot Ukraina och för destabiliseringen av dess grannländer.
- (10) Mot bakgrund av situationen, och som svar på Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, är det nödvändigt att, i enlighet med de grundläggande fri- och rättigheter som erkänns i stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt med rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet som erkänns i artikel 11 däri, införa ytterligare restriktiva åtgärder för att skyndsamt avbryta sändningsverksamheten för sådana mediekanaler i unionen, eller som riktar sig mot unionen. Dessa åtgärder bör bibehållas till dess att aggressionen mot Ukraina har upphört, och till dess att Ryska federationen, och dess associerade mediekanaler, upphör att genomföra propagandaåtgärder mot unionen och dess medlemsstater.

- (11) I enlighet med de grundläggande fri- och rättigheter som erkänns i stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt med rätten till yttrandefrihet och informationsfriheten, näringsfriheten och rätten till egendom som erkänns i artiklarna 11, 16 och 17 däri, hindrar dessa åtgärder inte dessa mediekanaler och deras personal från att utgöra andra aktiviteter i unionen än sändning, såsom forskning och intervjuer. Dessa åtgärder påverkar i synnerhet inte skyldigheten att respektera de rättigheter, friheter och principer som avses i artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen, inklusive stadgan om de grundläggande rättigheterna, samt i medlemsstaternas konstitutioner, inom deras respektive tillämpningsområden.”
- 23 Artikel 4g i rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), i dess lydelse enligt det angripna beslutet, har följande lydelse:
- ”1. Det ska vara förbjudet för operatörer att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IX, inbegripet genom överföring eller distribution på något sätt såsom kabel, satellit, bredbands-tv, internetleverantörer, internetbaserade videodelningsplattformar eller -applikationer, oavsett om de är nya eller förinstallerade.
2. Alla sändningslicenser eller sändningstillstånd, sändnings- och distributionsarrangemang med de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IX ska tillfälligt upphävas.”
- 24 RT Frances namn fördes in i bilaga IX till beslut 2014/512, i dess lydelse enligt det angripna beslutet.
- 25 I artikel 2e i rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt den angripna förordningen, föreskrivs följande:
- ”1. Det ska vara förbjudet för operatörer att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV, inbegripet genom överföring eller distribution på något sätt såsom kabel, satellit, bredbands-tv, internetleverantörer, internetbaserade videodelningsplattformar eller -applikationer, oavsett om de är nya eller förinstallerade.
2. Alla sändningslicenser eller sändningstillstånd, sändnings- och distributionsarrangemang med de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga XV ska tillfälligt upphävas.”
- 26 RT Frances namn fördes in i bilaga XV till förordning nr 833/2014, i dess lydelse enligt den angripna förordningen.
- 27 I enlighet med dessa bestämmelser har sändning av innehåll, oavsett sändningssätt, som härrör från bland annat RT France tillfälligt förbjudits i alla länder i unionen.
- 28 Enligt artikel 9 i beslut 2014/512, i dess lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2022/327 av den 25 februari 2022 (EUT L 48, 2022, s. 1), ska detta beslut tillämpas till och med den 31 juli 2022 och ska ses över kontinuerligt. Det ska förlängas, eller vid behov ändras, om rådet bedömer att beslutets mål inte har nåtts.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 29 RT France har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 mars 2022.
- 30 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli samma dag ansökte RT France om interimistiska åtgärder. Denna ansökan avslogs genom beslut av den 30 mars 2022, RT France/rådet (T-125/22 R, ej publicerat, EU:T:2022:199), eftersom villkoret avseende målets brådskande karaktär inte var uppfyllt och intresseavvägningen var till rådets fördel. Det beslutades att frågan om rättegångskostnader skulle anstå.
- 31 Genom beslut av den 22 mars 2022 beslutade tribunalen (femte avdelningen) på eget initiativ, efter att ha hört parterna, att handlägga målet skyndsamt i enlighet med artikel 151.2 i tribunalens rättegångsregler.
- 32 På förslag av tribunalens ordförande beslutade tribunalen i enlighet med artikel 28 i rättegångsreglerna att hänskjuta målet till stora avdelningen.
- 33 Eftersom tre ledamöter på stora avdelningen hade fått förhinder, förordnade tribunalens ordförande tre andra domare, för att göra sammansättningen fullständig.
- 34 Rådet inkom med svaromål den 3 maj 2022.
- 35 Som åtgärder för processledning i enlighet med artikel 89.3 i rättegångsreglerna, vilka delgavs RT France och rådet den 6 maj respektive den 18 maj 2022, tilläts dessa i enlighet med artikel 154.3 i rättegångsreglerna att inge replik och duplik begränsade till vissa specifika punkter.
- 36 RT France ingav repliken den 16 maj 2022 och rådet ingav dupliken den 25 maj 2022.
- 37 Genom respektive handlingar som inkom till tribunalens kansli den 14, den 18 och den 30 mars, den 13 april samt den 10 och den 13 maj 2022 ansökte kommissionen, Konungariket Belgien, Republiken Polen, Republiken Frankrike, Republiken Estland, den höga representanten, Republiken Litauen och Republiken Lettland om att få intervensera i förevarande mål till stöd för rådets yrkanden. Genom beslut av den 4, den 20 och den 24 maj 2022 som meddelades av ordföranden på stora avdelningen tilläts kommissionen, Konungariket Belgien, Republiken Frankrike, Republiken Polen, Republiken Estland, Republiken Litauen och Republiken Lettland att intervensera och genom beslut av den 11 maj 2022 av samma ordförande tilläts den höga representanten att intervensera.
- 38 Den 25 maj 2022 avslutades den skriftliga delen av förfarandet.
- 39 Som åtgärder för processledning i enlighet med artikel 89.3 i rättegångsreglerna anmodades parterna att vid förhandlingen svara på vissa frågor som ställts till dem.
- 40 Tribunalen (stora avdelningen) beslutade på förslag av referenten att inleda den muntliga delen av förfarandet och, på eget initiativ, att hålla muntlig förhandling.
- 41 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 10 juni 2022.

- 42 RT France har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara de angripna rättsakterna i den del de avser RT France, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 43 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta RT France att ersätta rättegångskostnaderna.
- 44 Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten gjorde vid förhandlingen gällande att talan måste ogillas.

Rättslig bedömning

- 45 RT France har till stöd för sin talan åberopat fyra grunder, vilka avser åsidosättande av rätten till försvar, rätten till yttrande- och informationsfrihet, rätten till näringsfrihet respektive principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet. Inom ramen för den andra grunden har RT France accessoriskt även ifrågasatt rådets befogenhet att anta de angripna rättsakterna. Tribunalen erinrar om att en grund som avser att den som har antagit en rättsakt som går någon emot saknar befogenhet utgör en grund avseende tvingande rätt som tribunalen under alla omständigheter ska pröva ex officio (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 december 2016, SV Capital/ABE, C-577/15 P, EU:C:2016:947, punkt 32 och där angiven rättspraxis). Tribunalen anser att det är lämpligt att först pröva frågan om huruvida rådet hade befogenhet att anta de angripna rättsakterna.

Huruvida rådet hade befogenhet att anta de angripna rättsakterna

- 46 RT France har gjort gällande att endast nationella tillsynsmyndigheter, i förevarande fall Arcom, får ingripa för att vidta sanktionsåtgärder mot medieaktörer som producerar audiovisuellt innehåll för olämpligt redaktionellt innehåll.
- 47 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten, bestritt RT Frances argument.
- 48 Tribunalen erinrar inledningsvis om artikel 3.5 FEU, som har följande lydelse:
- ”I sina förbindelser med den övriga världen ska unionen bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare. Den ska bidra till fred, säkerhet, ... samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga.”
- 49 Vad gäller det angripna beslutet ska det påpekas att det grundar sig på artikel 29 FEU. Denna bestämmelse, som ingår i kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget, om ”Särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”, ger rådet befogenhet att ”anta beslut som

anger unionens inställning till en särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär”. Enligt artikel 23 FEU ska unionens åtgärder i internationella sammanhang som vidtas i enlighet med samma kapitel utgå från principerna i, eftersträva målen i och genomföras i enlighet med de allmänna bestämmelserna i kapitel 1, vilket enligt artikel 21.1 FEU inbegriper demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheternas universalitet och odelbarhet, respekt för människors värde samt respekt för principerna i Förenta nationernas stadga och i folkrätten. I artikel 24.1 FEU preciseras att "[u]nionens befogenhet i fråga om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfatta alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, ...”

- 50 Av bestämmelserna i artiklarna 21, 23, 24.1, 25 och 28.1 första stycket FEU jämförda med artikel 29 FEU följer enligt rättspraxis att "unionens inställning" i den mening som avses i sistnämnda artikel utgörs av beslut som för det första faller inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken såsom denna definieras i artikel 24.1 FEU, för det andra gäller en "särskild fråga av geografisk eller tematisk karaktär" och för det tredje inte är en sorts "operativ insats" i den mening som avses i artikel 28 FEU, det vill säga en insats som innebär en civil eller militär operation som utförs utanför unionen av en eller flera medlemsstater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, Ezz m.fl./rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, punkterna 41 och 46).
- 51 Begreppet "unionens inställning" i den mening som avses i artikel 29 FEU ska således ges en vid tolkning. Förutsatt att de villkor som anges ovan i punkt 50 är uppfyllda kan därmed, med stöd av nämnda artikel, antas bland annat inte endast rättsakter av programförklaringskaraktär eller rena avsiktsförklaringar utan även beslut som direkt kan förändra enskildas rättsställning. Detta bekräftas för övrigt av ordalydelsen i artikel 275 andra stycket FEUF (dom av den 27 februari 2014, Ezz m.fl./rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, punkt 42).
- 52 Eftersom målen och syftena med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – såsom de anges i artiklarna 3.5 och 21 FEU samt i de särskilda bestämmelser som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, bland annat artiklarna 23 och 24 FEU – har så stor räckvidd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2015, Ezz m.fl./rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punkt 46), förfogar rådet över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det fastställer föremålet för de restriktiva åtgärder som unionen antar inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 88). Rådet kan således inte kritiseras för att det, ställd inför den internationella kris som framkallats av Ryska federationens aggression mot Ukraina, ansåg att ändamålsenliga åtgärder för att svara på det allvarliga hotet mot freden vid unionens gränser och kränkningen av internationell rätt även kunde inbegripa ett tillfälligt förbud mot att sända innehåll från vissa mediekkanaler, bland annat den grupp kanaler som tillhör RT-koncernen och som finansieras via den ryska statsbudgeten, eftersom de stöder nämnda aggression genom åtgärder av det slag som anges i skäl 7 i det angripna beslutet.
- 53 Av skäl 8 i det angripna beslutet framgår att enligt rådets bedömning utgjorde sådana åtgärder ett betydande och direkt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet, vilket motiverade att rådet ingrep inom ramen för sina befogenheter enligt kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget.
- 54 Som rådet preciserade vid förhandlingen har detta ingripande således en direkt koppling till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitikens syften som anges i artikel 21.2 a och c FEU, eftersom det syftar dels till att skydda unionens värden, dess grundläggande intressen, dess

säkerhet, dess oberoende och dess integritet, dels till att bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 115 och 116).

- 55 Vad gäller de mål som rådet eftersträvar hänvisas i skälen 4–10 i de angripna rättsakterna till behovet att, i ett sammanhang som kännetecknas av en militär aggression mot Ukraina, skydda unionen och medlemsstaterna mot desinformations- och destabiliseringskampanjer, vilka genomförs av medier som står under kontroll av Ryska federationens ledning och vilka hotar unionens allmänna ordning och säkerhet. Det är således frågan om allmänintressen som syftar till att skydda det europeiska samhället och som ingår i en övergripande strategi (se punkterna 11, 12, 14, 17 och 19 ovan), vilken syftar till att snarast möjligt sätta stopp för den aggression som Ukraina utsätts för.
- 56 Eftersom propaganda och desinformationskampanjer kan hota grundvalarna för ett demokratiskt samhälle och utgör en del av den moderna krigsarsenalen, bidrar de restriktiva åtgärderna i fråga även till unionens eftersträvande av de mål som den tilldelats genom artikel 3.1 och 3.5 FEU.
- 57 Genom att anta det angripna beslutet utövade rådet således den befogenhet som unionen tilldelats genom fördragens bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Detta konstaterande kan inte påverkas av den omständighet som RT France har åberopat, att enligt fransk nationell lagstiftning omfattas befogenheten att vidta sanktionsåtgärder mot ett tv-programföretag för olämpligt redaktionellt innehåll av Arcoms befogenheter. Unionens befogenheter, inbegripet befogenheterna avseende den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, kan nämligen inte påverkas eller villkoras av förekomsten eller utövandet av befogenheter som en administrativ myndighet tilldelats enligt nationell rätt. Den omständigheten att en nationell administrativ myndighet har befogenhet att vidta sanktionsåtgärder hindrar således inte rådet från att utöva sin befogenhet att anta restriktiva åtgärder i syfte att tillfälligt och på ett reversibelt sätt förbjuda sändning av innehåll från RT France.
- 58 Vidare ska det påpekas att befogenheter som nationella administrativa myndigheter tilldelas enligt nationell lagstiftning inte har samma mål, inte grundas på samma antaganden eller samma värderingar och inte kan garantera samma resultat som ett enhetligt och omedelbart ingripande inom hela unionen av det slag som kan genomföras inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Det ska även påpekas att artikeldelen i det angripna beslutet, som riktar sig till operatörer som sänder innehåll från RT France och från de andra tv-programföretag som förtecknas i bilaga IX till beslutet, förbjuder dessa att sända nämnda innehåll på något sätt såsom via kabel, satellit eller bredbands-tv (se punkt 23 ovan). Eftersom detta förbud är tillämpligt oavsett i vilken medlemsstat nämnda operatörer har sitt säte och oavsett vilket sätt som används för att sända innehåll från RT France, innebär det att det resultat som det angripna beslutet syftar till inte kunde ha uppnåtts via nationella tillsynsmyndigheter, vilkas befogenheter är begränsade till den medlemsstat som de tillhör.
- 59 Även om RT France inte har hänvisat till den interna befogenhetsfördelningen inom unionen kan rådets antagande av ett beslut i enlighet med artikel 29 FEU för övrigt inte ifrågasättas med hänvisning till unionens möjlighet att ingripa inom området för audiovisuella tjänster på grundval av andra kategorier av befogenheter som regleras genom EUF-fördraget, bland annat de befogenheter avseende regleringen av den inre marknaden som unionen har tilldelats i enlighet med artikel 4.2 FEUF.

- 60 I detta hänseende räcker det att erinra om att enligt artikel 40 andra stycket FEU ska genomförandet av den politik som avses i artiklarna 3–6 FEUF inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionens befogenheter inom området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.
- 61 Av detta följer att unionens befogenheter inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och enligt andra bestämmelser i EUF-fördragets tredje del rörande unionens politik och inre åtgärder inte är ömsesidigt uteslutande, utan kompletterar varandra, eftersom dessa bestämmelser har olika tillämpningsområden och syftar till att uppnå olika mål (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 66).
- 62 När det gäller rådets befogenhet att anta den angripna förordningen ska det påpekas att enligt artikel 215.2 FEUF får rådet, om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med kapitel 2 i avdelning V i EU-fördraget, besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 2016, CW/rådet, T-224/14, ej publicerad, EU:T:2016:375, punkt 68).
- 63 Eftersom rådet med giltig verkan kunde anta det angripna beslutet på grundval av artikel 29 FEU, följer av detta att antagandet av den angripna förordningen på grundval av artikel 215.2 FEUF var nödvändigt för att säkerställa en enhetlig tillämpning av beslutet i hela unionen, som det framgår av skäl 12 i nämnda förordning. Eftersom de restriktiva åtgärderna i fråga kan genomföras endast genom att ålägga ekonomiska aktörer ett tillfälligt förbud mot att sända audiovisuellt innehåll från RT France, är det, som vissa intervenienter har betonat, uppenbart att ett enhetligt genomförande av det tillfälliga förbudet mot sändning av innehåll från RT France i hela unionen kunde förverkligas bättre på unionsnivå än på nationell nivå. Det ska även påpekas att i motsats till vad RT France har hävdat kan de åtgärder som rådet i förevarande fall har antagit inte betraktas som ett fullständigt avbrytande av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland i enlighet med artikel 215.1 FEUF, även om den angripna förordningen, som det anges ovan, har antagits på grundval av artikel 215.2 FEUF.
- 64 Mot bakgrund av det ovan anförda ska invändningen avseende rådets avsaknad av befogenhet ogillas, eftersom den är ogrundad.

Den första grunden: Åsidosättande av rätten till försvar

- 65 RT France har kritiserat rådet för att ha åsidosatt bolagets rätt till försvar och den därmed sammanhängande principen om ett kontradiktoriskt förfarande när det antog de angripna rättsakterna. I syfte att iaktta RT Frances rätt till försvar, vilken garanteras genom artiklarna 41 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), borde rådet ha hört bolaget innan rättsakterna antogs eller åtminstone ha tillåtit bolaget att inkomma med synpunkter efter att ha fått tillgång till ärendehandlingarna. Vad vidare gäller rätten till ett effektivt domstolsskydd, vilken garanteras genom artikel 47 i stadgan, innebär den att RT France, innan beslutet om att ta upp vederbörande i den aktuella förteckningen antogs, borde ha kunnat få kännedom om de skäl på vilka rådet avsåg att grunda detta beslut.
- 66 Enligt RT France skadar de angripna rättsakterna obestriddligen dennes intressen på ett allvarligt och oåterkalleligt sätt, eftersom de medför dramatiska ekonomiska, finansiella och personella konsekvenser som beror på att bolaget inte längre kan bedriva sin verksamhet. RT France har

även hävdad att de angripna rättsakterna allvarligt skadat dennes anseende, eftersom bolaget i dessa rättsakter framställs som en mediekanal som står under ständig och exklusiv kontroll av den ryska statsmakten och därför har förlorat all trovärdighet i utövandet av sin verksamhet.

- 67 Eftersom RT France inte underrättades personligen innan de restriktiva åtgärderna i fråga antogs, har bolaget berövats sina rättigheter. Dessutom togs ingen officiell kontakt, inte ens informellt, av politiska eller institutionella företrädare, vare sig på europeisk eller nationell nivå, innan de angripna rättsakterna antogs.
- 68 I repliken har RT France gjort gällande att motiveringen i de angripna rättsakterna är cirkulär och tautologisk och är otillräcklig med beaktande av kraven i unionsdomstolens praxis. Dessutom har rådet i svaromålet endast omskrivit eller till och med kopierat skälen i nämnda rättsakter, vilka enligt RT France inte kan intyga eller styrka att bolaget ägnat sig åt den propagandaverksamhet som det anklagas för. Den omständigheten att RT France har kunnat väcka förevarande talan och kunde inge en ansökan om interimistiska åtgärder kan för övrigt inte anses visa att bolaget har erhållit tillräckliga upplysningar om skälen till det tillfälliga sändningsförbudet.
- 69 RT France anser vidare att det extremt brådskande sammanhang med en militär aggression som hade inletts mot Ukraina, vilket rådet har hänvisat till, inte i sig räcker för att rättfärdiga åsidosättandet av bolagets rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd.
- 70 Enligt RT France har det allmänna och absoluta sändningsförbud som bolaget är föremål för endast en rent symbolisk betydelse och kan inte anses utgöra en åtgärd som kan återskapa fred och stabilitet på den europeiska kontinenten. Ett sådant förbud är ingalunda nödvändigt för att uppnå det mål som det anges eftersträva och har kännetecknen av en riktad restriktiv åtgärd, vid vars antagande bolagets rätt till försvar borde ha iakttagits. Den omständigheten att RT France har tillgång till en effektiv domstolsprövning vid en opartisk domstol kompenserar inte heller för rättsstridigheten i förfarandet för antagande av de angripna rättsakterna.
- 71 Vad slutligen gäller de argument som RT France skulle ha kunnat anföra om bolaget hade hörts eller hade haft kännedom om skälen till de angripna rättsakterna innan de antogs, har bolaget hävdad att dessa argument kunde ha bevisat dels den balans som iakttogs i valet av programdeltagare och i de uttalanden som sändes via bolagets mediakanaler, dels sanningshalten i det som sades. Den omständigheten att Arcom aldrig vidtog några sanktionsåtgärder mot RT France är för övrigt ett påtagligt bevis för att det sända innehållet inte utgjorde propaganda. Med beaktande av dessa argument kunde resultatet av förfarandet ha blivit ett annat.
- 72 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten, bestritt RT Frances argument.
- 73 Till följd av de preciseringar som tillhandahållits i repliken ska den första grunden anses bestå av två delar. Den första delgrunden avser att motiveringen i de angripna rättsakterna är otillräcklig med avseende på RT France. Den andra delgrunden avser att RT Frances rätt att yttra sig innan de angripna rättsakterna antogs har åsidosatts.
- 74 Det är lämpligt att först pröva den första grundens andra del.

Den andra delgrunden: Åsidosättande av RT Frances rätt att yttra sig

- 75 Rätten att yttra sig i alla förfaranden, vilken föreskrivs i artikel 41.2 a i stadgan och ingår som en integrerad del av rätten till försvar, innebär att var och en garanteras en möjlighet att på ett meningsfullt och effektivt sätt framföra sin ståndpunkt under det administrativa förfarandet, och innan ett beslut fattas som kan påverka hans eller hennes intressen på ett ogynnsamt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkterna 34 och 36, och dom av den 18 juni 2020, kommissionen/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, punkterna 65 och 67 och där angiven rättspraxis).
- 76 När det gäller ett förfarande för att anta ett beslut om att uppta en persons namn i en förteckning i en bilaga till en rättsakt om restriktiva åtgärder innebär rätten till försvar att den behöriga unionsmyndigheten har en skyldighet att underrätta den berörda personen om de skäl och uppgifter som läggs personen till last och på vilka myndigheten avser att grunda sitt beslut. I samband med underrättelsen ska den behöriga unionsmyndigheten bereda personen i fråga tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt ge sin ståndpunkt till kända beträffande de skäl som har åberopats mot honom eller henne (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 111 och 112).
- 77 Artikel 52.1 i stadgan tillåter emellertid begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i den, förutsatt att den berörda begränsningen inte strider mot det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga, och att den, i enlighet med proportionalitetsprincipen, är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 101 och där angiven rättspraxis). Domstolen har upprepade gånger slagit fast att rätten till försvar kan vara föremål för begränsningar eller undantag, och detta såväl när det gäller restriktiva åtgärder som antas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 67 och där angiven rättspraxis) som inom andra områden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2006, Dokter m.fl., C-28/05, EU:C:2006:408, punkterna 75 och 76, och dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 33).
- 78 Ett påstående om ett åsidosättande av rätten till försvar måste dessutom prövas mot bakgrund av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall, framför allt den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den antagits och rättsreglerna på det aktuella området (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102 och där angiven rättspraxis).
- 79 Tribunalen påpekar inledningsvis att RT France inom ramen för denna delgrund, i ett avsnitt i ansökan, har citerat artikel 48 i stadgan, som har rubriken "Presumption för oskuld och rätten till försvar", utan att emellertid anföra några specifika argument till stöd för sin invändning. Det ska påpekas att RT France inte har förklarat på vilket sätt artikel 48.2 i stadgan kan göras gällande eller på vilket sätt denna artikel skulle ge bolaget ett annat eller mer omfattande skydd än det som kan följa av tillämpning av artikel 41.2 a i stadgan. Under dessa omständigheter ska invändningen att rådet har åsidosatt artikel 48 i stadgan inte prövas separat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2015, First Islamic Investment Bank/rådet, T-161/13, EU:T:2015:667, punkt 68).

- 80 Beträffande rätten att yttra sig framgår det av rättspraxis att rådet, när det antar ett första beslut om att ta upp en persons eller enhets namn i en förteckning över personer och enheter vilkas penningmedel ska frysas, inte är skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller enheten om skälen till detta beslut. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd för att vara effektiv måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 61). Den berörda personen eller enheten har även rätt att, på begäran till rådet, yttra sig över dessa omständigheter när väl rättsakten har antagits (dom av den 20 februari 2013, Melli Bank/rådet, T-492/10, EU:T:2013:80, punkt 72).
- 81 Ett sådant undantag från den grundläggande rätten att yttra sig under ett förfarande som föregår antagandet av restriktiva åtgärder är motiverat av hänsyn till behovet av att säkerställa att åtgärderna för frysning blir effektiva och, ytterst, med hänsyn till tvingande skäl hänförliga till säkerhet eller till unionens och dess medlemsstaters internationella förbindelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 82 Vad beträffar det nu aktuella fallet och RT Frances argument att rådet borde ha underrättat bolaget personligen om de angripna rättsakterna, eftersom det i dessa rättsakter föreskrivs att restriktiva åtgärder ska vidtas mot det, ska det påpekas att en utebliven personlig underrättelse om de angripna rättsakterna – även om detta kan påverka den tidpunkt då talfristen började löpa – inte i sig motiverar att rättsakterna i fråga ska ogiltigförklaras. RT France har i detta sammanhang inte framfört något argument för att visa att avsaknaden av en personlig underrättelse om dessa rättsakter utgjorde ett åsidosättande av dennes rättigheter som motiverar att rättsakterna ogiltigförklaras i den del de rör bolaget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, DenizBank/rådet, T-798/14, EU:T:2018:546, punkt 92 och där angiven rättspraxis).
- 83 För det andra, vad gäller det förhållandet att rådet, innan de restriktiva åtgärderna antogs, inte underrättade RT France om några skäl eller någon bevisning till stöd för antagandet av åtgärderna i fråga gentemot bolaget, samt det påstådda åsidosättandet av bolagets rätt att yttra sig, ska det påpekas att åtgärderna i fråga består i ett tillfälligt sändningsförbud och inte i frysning av en enskilds tillgångar.
- 84 Om det i rättspraxis har medgetts undantag från den grundläggande rätten att yttra sig när det gäller ett första beslut om frysning av penningmedel, eftersom det ligger i sakens natur att en sådan åtgärd, för att vara effektiv, måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart (se punkt 80 ovan), finns det inget som hindrar att ett sådant undantag även – med beaktande av de särskilda omständigheterna i ett enskilt fall som gör det nödvändigt att ingripa med extrem skyndsamhet – kan medges när det är nödvändigt att omedelbart genomföra en åtgärd för att säkerställa dess effektivitet med hänsyn till de mål som den eftersträvar och framför allt för att undvika att åtgärden berövas sin räckvidd och sin ändamålsenliga verkan.
- 85 I förevarande fall ska det kontrolleras – mot bakgrund av de krav som följer av artikel 3.1 och 3.5 FEU samt artikel 21.1 och 21.2 a och c FEU, avseende bland annat skyddet av unionens värden och säkerhet samt bevarandet av den globala freden och säkerheten med iakttagande av internationell rätt, särskilt principerna i Förenta nationernas stadga – huruvida den omständigheten att RT France inte i förväg underrättades om rådets beslut att tillfälligt förbjuda bolaget att i någon form sända innehåll utgjorde ett åsidosättande av bolagets rätt att yttra sig.

- 86 Tribunalen påpekar, för det första, att de restriktiva åtgärderna i fråga antogs under extraordinära och extremt brådskande förhållanden (se punkterna 9–18 ovan), såsom framgår av skälen 10 och 11 i de angripna rättsakterna, i vilka rådet även gjorde en avvägning av de olika intressen som stod på spel och bland annat tog hänsyn till de grundläggande rättigheter som erkänns i stadgan. För det andra, ska det påpekas att de restriktiva åtgärderna i fråga ingår i en rad åtgärder av tidigare aldrig skådad omfattning som i nämnda sammanhang antogs av rådet under den sista veckan i februari och början av mars 2022 då den första kränkningen av Ukrainas territoriella integritet ägde rum, den 21 februari 2022, och den ryska presidenten erkände Donetsk och Luhansk som oberoende och suveräna regioner och beordrade sina väpnade styrkor att gå in i dessa områden (se punkterna 10–12 ovan). Som rådet har betonat försvårade den snabbt försämrade situationen och allvaret i de kränkningar som begicks varje form av anpassning av de restriktiva åtgärderna, som syftade till att förhindra en utvidgning av konflikten. I detta sammanhang reagerade unionen således snabbt inför ett åsidosättande av allmängiltiga (*erga omnes*) skyldigheter som följer av internationell rätt, i syfte att med alla tillgängliga medel som inte innebar våld motarbeta Ryska federationens militära aggression mot Ukraina.
- 87 Att de restriktiva åtgärderna antogs omedelbart efter det att den militära aggressionen hade inletts, i syfte att säkerställa deras fulla ändamålsenliga verkan, svarade även mot behovet av att snabbt vidta många olika former av åtgärder som svar på denna aggression, särskilt med beaktande av den omständigheten att nämnda aggression vid den tidpunkten uppfattades som avsedd att bli kortvarig, såsom rådet och den höga representanten betonade vid förhandlingen. Med beaktande av nämnda behov hade det i detta sammanhang, som rådet påpekade vid förhandlingen, varit omöjligt för rådet att, utan att riskera effektiviteten hos de restriktiva åtgärderna i fråga, ge RT France en tidsfrist som verkligen hade varit tillräcklig för att inkomma med synpunkter innan de angripna rättsakterna antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2020, *Ocean Capital Administration m.fl./rådet*, T-332/15, ej publicerad, EU:T:2020:308, punkt 191). Inom ramen för unionens övergripande strategi, vilken syftar till ett snabbt, uniformt, gradvis ökande och samordnat svar, motiverade således kravet på skyndsamhet och effektivitet hos alla de restriktiva åtgärder som vidtogs en begränsning i enlighet med artikel 52.1 i stadgan (se punkt 77 ovan) vid tillämpningen av artikel 41.2 a däri, eftersom åtgärderna faktiskt svarade mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen, såsom, som det anges i skäl 8 i de angripna rättsakterna, skyddet av unionens allmänna ordning och säkerhet.
- 88 Tribunalen instämmer dessutom i vad rådet har anfört angående att det inom ramen för en strategi för att motverka så kallade hybridhot, vilken rådet redan hade nämnt i sina slutsatser av den 10 maj 2021 (se skäl 5 i de angripna rättsakterna), av tvingande och akuta skäl blev nödvändigt, sedan den väpnade konflikten brutit ut, att vidta restriktiva åtgärder mot medieaktörer som, likt RT France, finansieras via den ryska statsbudgeten och direkt eller indirekt kontrolleras av statsledningen i angriparen Ryssland, eftersom det ansågs att dessa medieaktörer kontinuerligt och på ett samordnat sätt ägnade sig åt desinformations- och faktaförvrängningsverksamhet samt att syftet med åtgärderna var att bevara sakens sanning i den demokratiska samhällsdebatten i Europa.
- 89 Som rådet, den höga representanten och andra intervenienter har påpekat, och som framgår av olika handlingar hämtade från offentliga källor som rådet har gett in i målet, ägde den intensiva mediabevakningen under de första dagarna av den militära aggressionen mot Ukraina rum vid en kritisk tidpunkt, då agerandet från en medieaktör, såsom RT France, kunde ha en betydande skadlig påverkan på den allmänna opinionen, vilket även skapade ett potentiellt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet.

- 90 Det ska även beaktas att audiovisuella medietjänster, vilka genom det sätt på vilket de framställer information bland annat kan påverka hur mottagarna bedömer den, har betydligt mer direkta och kraftfulla effekter än den tryckta pressen, eftersom de via bilder kan förmedla budskap som inte kan förmedlas med skriven text (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 5 april 2022, NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 181 och 182 och där angiven rättspraxis).
- 91 Under de mycket speciella omständigheter som det är fråga om i förevarande fall (se punkterna 86–90 ovan), gjorde rådet således en riktig bedömning när det på förslag av den höga representanten och kommissionen beslutade att ingripa med största skyndsamhet redan under de första dagarna efter det att kriget hade inletts, för att förhindra risken för att de restriktiva åtgärderna i fråga delvis eller helt skulle förlora sin effektivitet, vilka särskilt förbjöd sändning av innehåll från bland annat RT France, i syfte att inom unionen tillfälligt upphäva spridningen av propaganda som stödde den militära aggressionen mot Ukraina.
- 92 Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av de rent extraordinära förhållanden som föranledde antagandet av de angripna rättsakterna, det vill säga att ett krig hade inletts nära unionens gränser, samt med beaktande av det mål som eftersträvas med rättsakterna och de däri föreskrivna restriktiva åtgärdernas effektivitet, finner tribunalen att unionens myndigheter inte var skyldiga att höra RT France innan bolagets namn första gången togs upp i förteckningarna i fråga och att bolagets rätt att yttra sig följaktligen inte har åsidosatts.
- 93 Av fast rättspraxis följer i vart fall att för att ett åsidosättande av rätten till försvar, i synnerhet rätten att yttra sig, ska leda till en ogiltigförklaring av den aktuella rättsakten, krävs att det administrativa förfarande som föregick antagandet av rättsakten hade kunnat leda till ett annat resultat om denna oegentlighet, om den skulle anses styrkt, inte hade förelegat, vilket det ankommer på den person som gör gällande ett sådant åsidosättande att bevisa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 38, dom av den 25 juni 2020, Vnesheconombank/rådet, C-731/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:500, punkt 73 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 september 2018, Sberbank of Russia/rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, punkt 125 och där angiven rättspraxis).
- 94 När det vid unionsdomstolen görs gällande att en oegentlighet har begåtts som har påverkat rätten att yttra sig, ankommer det på den att pröva om det aktuella förfarandet, med hänsyn till de specifika faktiska och rättsliga omständigheterna i målet, hade kunnat leda till ett annat resultat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2013, G. och R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punkt 40, och dom av den 12 februari 2020, Kibelisa Ngambasai/rådet, T-169/18, ej publicerad, EU:T:2020:58, punkt 69 och där angiven rättspraxis).
- 95 I förevarande fall ska det påpekas att rådets motivering till att de restriktiva åtgärderna i fråga antogs, vilken framgår av skälen i de angripna rättsakterna, huvudsakligen består i den omständigheten att RT France är en mediekanal som finansieras via Ryska federationens budget och står under ständig kontroll av Ryska federationens ledning. Rådet ansåg dessutom att RT France, tillsammans med de andra enheter vilkas namn anges i bilagorna till de angripna rättsakterna, ägnade sig åt propaganda som bland annat stödde den militära aggressionen mot Ukraina. Till stöd för denna motivering har rådet i bilagor till sitt svaromål ingett flera bevis för såväl den ständiga kontrollen över RT France som bolagets propagandaverksamhet, vilka har lagts till handlingarna i målet.

- 96 Tribunalen konstaterar att bevisningen i fråga utgörs av RT Frances tv-program och av artiklar som publicerades på dennes webbplats, vilka riktades till allmänheten framför allt under perioden kring krigets inledande och de närmast efterföljande dagarna. Med beaktande av denna bevisning gjorde rådet en riktig bedömning när det ansåg att det innehåll som RT France sände utgjorde en verksamhet som stödde den militära aggressionen mot Ukraina (se punkterna 172–188 nedan). Det måste därför anses att även om RT France hade kunnat höras, skulle bolagets synpunkter inte ha påverkat den omständigheten att dessa tv-program ägt rum, att dessa artiklar publicerats och, slutligen, att detta innehåll sänts till allmänheten i unionen.
- 97 I repliken och under förhandlingen har RT France för övrigt, som svar på en fråga från tribunalen, angett att de argument och den bevisning som bolaget skulle kunna ha lagt fram, om bolaget hade hörts eller hade haft kännedom om motiveringen innan de angripna rättsakterna antogs, är desamma som bolaget har åberopats i sina skriftliga inlagor och som syftar till att bevisa dels den balans som iaktogs i valet av programdeltagare och i de uttalanden som sändes via bolagets mediekkanaler, dels sanningshalten i det som sades. Även om den bevisning som RT France har åberopat visar att det förekom sekvenser som innehöll andra synpunkter på situationen i Ukraina, kan dessa, som rådet betonade i dupliken, inte bevisa att bolaget i sin mediebevakning av aggressionen upprätthöll en övergripande balans i valet av programdeltagare, innehåll, bilder och uttalanden i dessa sekvenser (se punkterna 189 och 190 nedan).
- 98 Den omständigheten, slutligen, att Arcom aldrig vidtagit några sanktionsåtgärder mot RT France är inte relevant och kan under inga omständigheter styrka att programmen på de videor som rådet lagt till handlingarna i målet inte utgjorde propaganda som stödde den militära aggressionen mot Ukraina.
- 99 Av detta följer att med beaktande av omständigheterna i förevarande fall och all den bevisning som RT France och rådet har ingett kan inget av de argument som bolaget har åberopat bevisa att förfarandet skulle ha kunnat leda till ett annat resultat, om bolaget hade hörts innan åtgärderna i fråga antogs eller i förväg hade underrättats om skälen till att de antogs.
- 100 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte bifallas såvitt avser den första grundens andra del, som avser åsidosättande av rätten till försvar.

Den första delgrunden: Motiveringen i de angripna rättsakterna är otillräcklig med avseende på RT France

- 101 Tribunalen påpekar inledningsvis att RT France inom ramen för denna delgrund endast har åberopat rätten till ett effektivt domstolsskydd utan att emellertid anföra några specifika argument till stöd för sin invändning. Under dessa omständigheter ska invändningen avseende åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd inte prövas separat (se punkt 79 ovan).
- 102 När det gäller påståendet att motiveringen i de angripna rättsakterna är otillräcklig ska det erinras om att av fast rättspraxis följer att skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot, vilken följer av principen om iakttagande av rätten till försvar, syftar till att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om rättsakten är välgrundad eller huruvida den eventuellt är behäftad med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet (se dom av den 14 april 2021, Al-Tarazi/rådet, T-260/19, ej publicerad, EU:T:2021:187, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

- 103 Det ska även erinras om att den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF och artikel 41.2 c i stadgan ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den har antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen är tillräcklig inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se dom av den 17 september 2020, Rosneft m.fl./rådet, C-732/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:727, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 104 En rättsakt som går någon emot ska således anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att han eller hon har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne (se dom av den 17 september 2020, Rosneft m.fl./rådet, C-732/18 P, ej publicerad, EU:C:2020:727, punkt 78 och där angiven rättspraxis). Vidare ska graden av precision i en rättsakts motivering anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se dom av den 13 september 2018, Sberbank of Russia/rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, punkt 93 och där angiven rättspraxis).
- 105 Det har dessutom preciserats i rättspraxis att motiveringen av en av rådet antagen rättsakt, genom vilken en restriktiv åtgärd införs, inte endast ska innehålla den rättsliga grunden för denna åtgärd, utan också behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (se dom av den 13 september 2018, Sberbank of Russia/rådet, T-732/14, EU:T:2018:541, punkt 97 och där angiven rättspraxis).
- 106 I förevarande fall ska det, för det första, erinras om att de restriktiva åtgärderna i fråga avser innehåll som sänts av vissa medieaktörer som producerar audiovisuellt innehåll och som står i ett beroendeförhållande till Ryska federationen, däribland RT France, och att de således ingår i ett sammanhang som är känt för bolaget (se punkterna 9–20 ovan).
- 107 Som rådet har betonat hänvisas det dessutom i skäl 4 i de angripna rättsakterna till Europeiska rådets slutsatser av den 24 februari 2022 (se punkt 14 ovan), i vilka Europeiska rådet i starkast möjliga ordalag fördömde Ryska federationens ”oprovocerade och oberättigade militära aggression” mot Ukraina, uppmanade till ett snabbt utarbetande och antagande av ytterligare ett paket med individuella och ekonomiska sanktioner och krävde bland annat att Ryska federationen skulle upphöra med sin desinformationskampanj. Vidare hänvisas det i skäl 5 i de angripna rättsakterna till rådets slutsatser av den 10 maj 2021, i vilka rådet underströk behovet av att ytterligare stärka unionens och medlemsstaternas resiliens och deras förmåga att motverka hybridhot, inbegripet desinformation, bland annat för att motverka utländsk inblandning och påverkansoperationer.
- 108 I skälen 6–9 i de angripna rättsakterna anges även orsakerna till att de juridiska personerna, enheterna och organen togs upp i förteckningen i fråga. I skäl 7 hänvisas särskilt till att Ryska federationen, i syfte att rättfärdiga och stödja sin aggression mot Ukraina, har ägnat sig åt fortlöpande och samordnad propaganda riktad mot bland annat det civila samhället i unionen. I skälen 8 och 9 i de angripna rättsakterna anges att det tillfälliga sändningsförbudet riktas mot de medier genom vilka nämnda propagandaåtgärder har kanaliserats och som står under ständig

direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning. I de sistnämnda skälen anges även de bakomliggande orsakerna till antagandet av de restriktiva åtgärderna i fråga, det vill säga dels den omständigheten att sådana propagandaåtgärder är ett betydande och direkt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet, dels att nämnda medier är viktiga och avgörande för att föra fram och stödja aggressionen mot Ukraina och för destabilisering av dess grannländer.

- 109 Av ordalydelsen i dessa skäl följer, särskilt i det sammanhang i vilket de angripna rättsakterna antogs, vilket är känt för RT France, att motiveringen inte är allmänt och abstrakt formulerad, utan direkt rör RT France och bolagets verksamhet, och att det tillräckligt specifikt anges varför de restriktiva åtgärderna i fråga vidtogs gentemot RT France.
- 110 Det ska, för det andra, erinras om att i artikeldelen i de angripna rättsakterna, vilken återges i punkterna 23–26 ovan, föreskrivs att det ska vara förbjudet för operatörer i unionen att sända eller möjliggöra, underlätta eller på annat sätt bidra till sändning av innehåll som utförs av de juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IX till det angripna beslutet och bilaga XV till den angripna förordningen, inbegripet genom överföring eller distribution på något sätt såsom kabel, satellit, bredbands-tv, internetleverantörer, internetbaserade videodelningsplattformar eller -applikationer, oavsett om de är nya eller förinstallerade. Det måste konstateras att de ovannämnda bilagorna till de angripna rättsakterna å sin sida inte innehåller någon särskild motivering avseende var och en av de enheter som förtecknas i dem och som omfattas av det tillfälliga sändningsförbudet.
- 111 Det ska emellertid anses att de ”specifika och konkreta skäl” som föranledde rådet att inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning anse att RT France skulle bli föremål för de restriktiva åtgärderna i fråga, i den mening som avses i den rättspraxis som anges i punkt 105 ovan, motsvarar de kriterier som anges i skälen 6–9 i de angripna rättsakterna.
- 112 RT France blev nämligen föremål för åtgärderna enbart av det skälet att vederbörande uppfyllde de specifika och konkreta villkor som anges i skälen 6–9 i de angripna rättsakterna, det vill säga är en mediekanal som står under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning och som ägnade sig åt propaganda som, bland annat, syftade till att rättfärdiga och stödja Ryska federationens militära aggression mot Ukraina.
- 113 Med beaktande av det särskilda sammanhanget och de synnerligen allvarliga och brådskande omständigheterna i samband med antagandet av de angripna rättsakterna är denna motivering förstaelig och tillräckligt precis dels för att RT France ska kunna få kännedom om skälen till att rådet ansåg att det, mot bakgrund av de tillämpliga rättsliga kriterierna i det aktuella fallet, var motiverat att ta upp bolagets namn i förteckningen i fråga och ska kunna ifrågasätta rättsakternas lagenlighet vid unionsdomstolen, dels för att unionsdomstolen ska kunna pröva deras lagenlighet.
- 114 Under dessa omständigheter har RT France kunnat få kännedom om de specifika och konkreta skäl som motiverade antagandet av de angripna rättsakterna, vilket innebär att bolaget inte med framgång kan åberopa att motiveringen var otillräcklig.
- 115 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den första grundens första del, som avser att de skäl som motiverade antagandet av de angripna rättsakterna gentemot RT France var otillräckliga, och kan följaktligen inte bifallas såvitt avser någon del av den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av yttrande- och informationsfriheten

- 116 RT France har gjort gällande att de angripna rättsakterna innebär ett åsidosättande av yttrande- och informationsfriheten som garanteras i artikel 11 i stadgan, vilken motsvarar artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).
- 117 RT France har erinrat om att enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) är yttrande- och informationsfriheten en av grundvalarna för ett demokratiskt samhälle och en av de väsentliga förutsättningarna för dess framsteg och för var och ens utveckling, vilket innebär att inblandning från staten inte är nödvändig i ett sådant samhälle, om den har till verkan att avskräcka pressen från att bidra till en öppen debatt om frågor av allmänintresse. Av Europadomstolens praxis framgår även att inom området för audiovisuell sändning är staten skyldig att dels säkerställa allmänhetens tillgång via tv och radio till en mångfald olika åsikter och kommentarer som speglar framför allt de olika politiska åsikterna i landet, dels säkerställa skyddet för journalister och andra som arbetar med audiovisuella medier mot hindren för att sprida denna information och dessa kommentarer. Den offentliga makten ska således avhålla sig från att begränsa informationsmedierna oavsett vilka de är. Stadgan utgör, i likhet med Europakonventionen, i princip hinder för varje förbud mot publicering och sändning.
- 118 I repliken har RT France, för det första, gjort gällande att de restriktiva åtgärderna i fråga inte är ändamålsenliga för att uppnå de två eftersträlvade mål av allmänintresse som rådet har hänvisat till, det vill säga dels målet att försvara sig mot ett hybridhot från Ryska federationen, dels målet att bevara freden och stärka den internationella säkerheten. RT France anser sig inte ha begått någon handling som legitimerar åläggandet av de restriktiva åtgärderna i fråga och har hävdatt att dessa åtgärder endast utgör en ”politisk symbol”.
- 119 RT France har, för det andra, gjort gällande att den åtgärd som vidtagits mot bolaget innebär en orimlig kränkning av yttrande- och informationsfriheten. Dels påverkas själva kärnan i denna frihet, eftersom det allmänna och absoluta tillfälliga sändningsförbudet innebär att en informationstjänst blir otillgänglig i hela unionen, dels är ett sådant förbud inte proportionerligt, eftersom censur av en informationstjänst inte är ett effektivt medel för att uppnå de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna.
- 120 RT France anser även att det inte har fastställts någon tydlig och objektiv tidsgräns för de restriktiva åtgärderna i fråga, utan rådet beslutar slumpmässigt eller till och med godtyckligt när de ska lyftas. Det datum då det tillfälliga sändningsförbudet ska upphöra att gälla, den 31 juli 2022, har endast lyfts fram på ett konstlat sätt för försvarets behov, eftersom det kan förlängas.
- 121 RT France har dessutom kritiserat rådet dels för att inte ha styrkt påståendena i de angripna rättsakterna om att bolaget ägnar sig åt propaganda, dels för att ha grundat de restriktiva åtgärderna i fråga på bolagets finansieringssätt, vilket dock inte har ändrats sedan 2017. Den påstådda propagandaverksamhet som RT France anklagas för och orsakerna till att bolaget skulle kunna fortsätta att bedriva en del av sin verksamhet har inte styrkts på något sätt.

- 122 RT France har, för det första, hävdat att bolaget aldrig har velat dölja sitt finansieringssätt, som alltid har varit offentligt och för övrigt inte som sådant kan vara föremål för repressiva åtgärder. Det är dessutom riskfyllt att dra någon slutsats om en mediekanals redaktionella arbete enbart på basen av den omständigheten att den finansieras via statliga medel, vilket även gäller till exempel France 24.
- 123 För det andra, vad gäller påståendena om propaganda har RT France hävdat att bolaget är oberoende i förhållande till den ryska staten och själv helt bestämmer sin redaktionella hållning. RT France har vidare påpekat att varken CSA eller Arcom någonsin har vidtagit några sanktionsåtgärder mot bolaget sedan det fick tillstånd att sända sitt innehåll och att bolagets sändningsavtal utan svårighet förnyades 2020. Det innehåll som RT France sänder kan således inte, enbart av detta skäl, anses som klandervärt, med hänsyn till de skyldigheter som åligger bolaget.
- 124 Rådet kan vidare inte blanda samman RT Frances mediebevakning och behandling av information med den som utövas av andra mediekanaler i RT-koncernen vilka skiljer sig från RT France och har varit föremål för beslut av vissa nationella tillsynsmyndigheter, bland annat tillsynsmyndigheten i Förenade kungariket och Nordirland.
- 125 Slutligen, vad gäller de bevis som rådet har lagt fram avseende RT Frances påstådda verksamhet för desinformation och manipulering av information har bolaget i repliken angett att rådet inte har visat att RT France är ett påverkansorgan för den ryska staten och ägnar sig åt propaganda för dess räkning. Det arbete av en fransk forskare som rådet upprepade gånger har grundat sig på och som för övrigt har varit föremål för ett förtalsmål, motiverar inte ett förbud av det slag som avses i förevarande fall. Det samma gäller den rapport från Förenta staternas statssekreterare som har ingetts av rådet och i vilken det inte hänvisas till något precist agerande av RT France.
- 126 De ofullständiga uppgifter som rådet har ingett bevisar enligt RT France inte på vilket sätt bolaget behandlade de ryska militära operationerna i Ukraina. Med stöd av en rad bevis som ingetts av rådet har RT France ingett en handling i syfte att bemöta dessa bevis. Enligt bolaget räcker det att uppmärksamst studera den bevisning som tillförts handlingarna i målet, som bilaga till repliken, för att inse den förledande karaktären hos de argument som rådet har anfört för att i efterhand försöka motivera de angripna rättsakterna. RT France anser sig ha tagit upp olika åsikter om konflikten i Ukraina, vilken i ett stort antal inlägg betecknades som en militär aggression som hotar freden i Europa och inte endast som en defensiv och förebyggande åtgärd av Ryska federationen. RT Frances journalister var också noga med att motsäga vissa programdeltagares uttalanden och säkerställa en balans mellan olika åsikter. Att förmedla Ryska federationens ståndpunkt är för övrigt inte som sådant förkastligt, förutom om det anses att endast majoritetens åsikter kan sändas.
- 127 Dessutom är det fel att, i syfte att motivera det proportionerliga i förbudet i fråga, påstå att åtgärderna inte hindrar RT France och bolagets personal från att i unionen utöva annan verksamhet än sändningsverksamhet, såsom forskning och intervjuer. Detta bekräftas, bland annat, av att Commission de la carte d'identité des journalistes professionnels (CICJP) (nämnden för utgivning av id-kort för yrkesjournalister, Frankrike) nyligen nekade RT Frances journalister ackreditering. Detta förbud hindrar således alla de yrkesjournalister som arbetar för RT France från att faktiskt utöva yrket som journalist. Dessutom vägrar numera tjänsteleverantörer att fortsätta sina avtalsförhållanden med bolaget. Det tillfälliga sändningsförbudet hindrar således all verksamhet för RT France, särskilt kapaciteten att sända till den franska allmänheten, och är inte proportionerligt.

- 128 Oavsett vilken redaktionell hållning eller publik en mediekanal har, utgör ett allmänt och absolut sändningsförbud faktiskt en censuratgärd, och kan inte betraktas som vare sig nödvändigt eller proportionerligt, för att effektivt uppnå de mål som rådet har hänvisat till.
- 129 RT France har, slutligen, bestritt att åtgärden i fråga är reversibel. Utan möjlighet att utöva sin verksamhet, kommer bolaget med säkerhet att försättas i likvidation.
- 130 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten, bestritt RT Frances argument.

Tillämpliga principer i rättspraxis vad gäller yttrandefriheten

- 131 Tribunalen erinrar om att de grundläggande rättigheterna måste iakttas inom ramen för samtliga åtgärder som unionen vidtar, även på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, såsom framgår av bestämmelserna i artiklarna 21 och 23 FEU (se dom av den 27 september 2018, Ezz m.fl./rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, punkt 58 och där angiven rättspraxis). Eftersom yttrandefriheten garanteras i artikel 11 i stadgan, vilken motsvarar artikel 10 i Europakonventionen, ska det kontrolleras huruvida de angripna rättsakterna är förenliga med denna rättighet.
- 132 Enligt artikel 11.1 i stadgan har var och en rätt till yttrandefrihet, vilket innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Enligt artikel 11.2 i stadgan ska mediernas frihet och mångfald respekteras. Såsom framgår av förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) och i enlighet med artikel 52.3 i stadgan har de rättigheter som garanteras i artikel 11 i stadgan samma innebörd och räckvidd som de rättigheter som garanteras i artikel 10 i Europakonventionen (dom av den 26 april 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 44; se även dom av den 14 juli 2021, Cabello Rondón/rådet, T-248/18, EU:T:2021:450, punkt 101 och där angiven rättspraxis).
- 133 Europadomstolen har redan slagit fast att yttrandefriheten utgör en av grundvalarna för ett demokratiskt samhälle och att det inte framgår av artikel 10 i Europakonventionen att det ska göras någon skillnad beroende på arten av det eftersträvade målet eller den roll som fysiska eller juridiska personer har spelat vid utövandet av denna frihet (Europadomstolen, 28 september 1999, Öztürk mot Turkiet, CE:ECHR:1999:0928JUD002247993, § 49). Med förbehåll för artikel 10.2 i Europakonventionen är denna frihet tillämplig inte bara på "uppgifter" eller "tankar" som betraktas positivt eller ses som oförargliga eller betydelselösa, utan även på sådant som kränker, chockar eller oroar, detta för att säkerställa pluralism, tolerans och en andra av öppenhet, utan vilka ett samhälle inte är demokratiskt (Europadomstolen, 7 december 1976, Handyside mot Förenade kungariket, CE:ECHR:1976:1207JUD000549372, § 49; se även Europadomstolen, 5 april 2022, NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 177 och där angiven rättspraxis).
- 134 Europadomstolen har även preciserat att tolerans och alla människors lika värde utgör grunden för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Av detta följer i princip att det i demokratiska samhällen kan bedömas vara nödvändigt att bestraffa eller till och med förhindra alla uttrycksformer som sprider, uppmuntrar, främjar eller rättfärdigar hat grundat på intolerans samt användning och försvar av våld, förutsatt att det garanteras att de "formföreskrifter", "villkor", "inskränkningar" eller "straffpåföljder" som åläggs är proportionerliga i förhållande till

det legitima mål som eftersträvas (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 6 juli 2006, *Erbakan mot Turkiet*, CE:ECHR:2006:0706JUD005940500, § 56 och där angiven rättspraxis, och 23 juni 2022, *Rouillan mot Frankrike*, CE:ECHR:2022:0623JUD002800019, § 66).

- 135 Av lydelsen i artikel 10 i Europakonventionen framgår att rätten till yttrandefrihet inte är ett absolut privilegium och följaktligen kan inskränkas. I detta sammanhang kan flera principer urskiljas i Europadomstolens praxis, enligt vilken det, å ena sidan, är nödvändigt att visa prov på yttersta försiktighet, om de åtgärder som vidtas eller påföljder som åläggs av myndigheterna kan avskräcka pressen från att delta i diskussionen om problem av legitimt allmänintresse, men enligt vilken nämnda bestämmelse, å andra sidan, dock inte garanterar en yttrandefrihet helt utan inskränkningar, inte ens när det rör sig om att i pressen behandla allvarliga frågor av allmänintresse (se Europadomstolen, 5 april 2022, *NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 178 och 179 och där angiven rättspraxis).
- 136 Mediernas och särskilt journalisternas rätt att förmedla information om frågor av allmänintresse är skyddad under förutsättning att de handlar i god tro, på grundval av korrekta fakta, och tillhandahåller "tillförlitliga och exakta" upplysningar i enlighet med journalistisk etik eller, med andra ord, i enlighet med principerna för ansvarsfull journalistik (se Europadomstolen, 5 april 2022, *NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 180 och där angiven rättspraxis).
- 137 I vår samtid spelar dessa överväganden en särskilt viktig roll, med hänsyn till den makt som medierna har i det moderna samhället, eftersom de inte endast informerar, utan samtidigt, genom det sätt på vilket de framställer informationen, kan påverka hur mottagarna bedömer den. I en värld där individen möts av ett enormt informationsflöde som cirkulerar på traditionella eller elektroniska medier och härrör från ett ständigt växande antal upphovsmän är kontrollen av att den journalistiska etiken följs allt viktigare (se Europadomstolen, 5 april 2022, *NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 181 och där angiven rättspraxis).
- 138 När det slutligen gäller det "ansvar" och de "skyldigheter" som utövandet av yttrandefriheten medför, ska det berörda uttrycksmedlets potentiella inverkan beaktas vid prövningen av huruvida inblandningen är proportionerlig. I detta sammanhang ska den omständigheten beaktas att audiovisuella medietjänster har betydligt mer direkta och kraftfulla effekter än den tryckta pressen. Audiovisuella medietjänster kan nämligen genom bilder förmedla budskap som inte kan förmedlas genom skriven text (se punkt 90 ovan). Funktionen hos tv och radio, vardagliga källor till underhållning som står i centrum i varje tv-tittares eller radiolyssnares hem, stärker även dessa mediers inverkan (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 5 april 2022, *NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien*, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 182 och där angiven rättspraxis).
- 139 Enligt denna rättspraxis påkallar uttalanden i frågor av allmänintresse visserligen i princip ett starkt skydd, men uttalanden som försvarar eller rättfärdigar våld, hat, främlingsfientlighet eller andra former av intolerans är normalt sett inte är skyddade (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 8 juli 1999, *Sürek mot Turkiet* (nr 1), CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, § 61 och 62, och 15 oktober 2015, *Perinçek mot Schweiz*, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, § 197 och 230).

140 Europadomstolen anser att för att avgöra huruvida uttalanden som helhet kan anses utgöra uppmaningar till våld ska ordvalet, det sätt på vilket uttalandena formulerats och det sammanhang i vilket de spridits beaktas (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 6 juli 2010, Gözel och Özer mot Turkiet, CE:ECHR:2010:0706JUD004345304, § 52, och 15 oktober 2015, Perinçek mot Schweiz, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, § 205 och 206).

141 Förevarande grund ska prövas mot bakgrund av samtliga dessa principer och överväganden.

Huruvida det föreligger en inskränkning av yttrandefriheten

142 Tribunalen påpekar inledningsvis att som det framgår av skälen 7 och 8 i de angripna rättsakterna, är RT France föremål för ett tillfälligt förbud att sända innehåll i egenskap av en mediekanal som står under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning och som har ägnat sig åt propaganda i syfte att bland annat rättfärdiga och stödja Ryska federationens militära aggression mot Ukraina.

143 Detta tillfälliga sändningsförbud utgör inblandning i RT Frances utövande av sin rätt till yttrandefriheten i den mening som avses i artikel 11.1 i stadgan, såsom det för övrigt framgår av skälen 10 och 11 i de angripna rättsakterna.

144 Det ska erinras om att som det anges i punkt 135 ovan, kan den rätt till yttrandefriheten som RT France gör gällande, vilken skyddas i artikel 11 i stadgan, begränsas, på de villkor som anges i artikel 52.1 i stadgan, där det, för det första, anges att "[v]arje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter" och, för det andra, att "[b]egränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter".

145 För att vara förenlig med unionsrätten måste en inskränkning av yttrandefriheten således uppfylla fyra villkor. För det första, måste begränsningen i fråga vara "föreskriven i lag", i den meningen att en unionsinstitution som antar åtgärder som kan begränsa en fysisk eller juridisk persons yttrandefrihet ska ha en rättslig grund för detta. För det andra, måste begränsningen i fråga vara förenlig med det väsentliga innehållet i yttrandefriheten. För det tredje, måste den faktiskt svara mot ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen. För det fjärde, måste begränsningen i fråga vara proportionerlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkterna 69 och 84 och där angiven rättspraxis, och dom av den 13 september 2018, VTB Bank/rådet, T-734/14, ej publicerad, EU:T:2018:542, punkt 140 och där angiven rättspraxis).

146 Dessa villkor motsvarar i sak de som anges i Europadomstolens praxis, enligt vilken inblandning i utövandet av yttrandefriheten, för att vara motiverad enligt artikel 10.2 i Europakonventionen, måste vara föreskriven i lag, eftersträva ett eller flera legitima mål och vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att nå detta eller dessa mål (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 7 juni 2012, Centro Europa 7 S.r.l. och Di Stefano mot Italien, CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 135).

- 147 Av detta följer att rådet kunde anta restriktiva åtgärder som kan begränsa RT Frances yttrandefrihet, förutsatt att begränsningarna iakttar de villkor, som erinras om ovan, som ska vara uppfyllda för att denna frihet lagligen ska kunna begränsas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 148 Det ska således kontrolleras huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är föreskrivna i lag, är förenliga med det väsentliga innehållet i yttrandefriheten, svarat mot ett mål av allmänintresse och inte är oproportionerliga, varvid det emellertid ska preciseras att RT France i sina inlagor har koncentrerat sina argument på sistnämnda villkor.

Villkoret att varje inskränkning av yttrandefriheten ska vara föreskriven i lag

- 149 Vad gäller frågan huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är föreskrivna i lag ska det påpekas att de framgår av rättsakter som har allmän giltighet och tydliga rättsliga grunder i unionsrätten, nämligen artikel 29 FEU vad gäller det angripna beslutet och artikel 215 FEUF vad gäller den angripna förordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 72 och där angiven rättspraxis, och dom av den 14 juli 2021, Cabello Rondón/rådet, T-248/18, EU:T:2021:450, punkt 121). Dessa bestämmelser i fördragen är tillräckligt förutsebara för de personer som berörs, vad gäller att de kan användas som rättslig grund för antagandet av restriktiva åtgärder som kan inskränka eller begränsa yttrandefriheten (se punkterna 49–52 och 62 ovan).
- 150 Vad gäller kravet på förutsebarhet har Europadomstolen upprepade gånger preciserat att endast en regel som är så tydligt angiven att den enskilde kan anpassa sitt agerande kan betraktas som ”lag” i den mening som avses i artikel 10.2 i Europakonventionen. Den enskilde måste, vid behov med hjälp av informerad rådgivning, i rimlig utsträckning under omständigheterna i fråga kunna förutse vilka följder som ett visst handlande kan medföra. Dessa följder måste inte nödvändigtvis kunna förutses med absolut säkerhet. En lag i vilken ett utrymme för skönsmässig bedömning föreskrivs är således inte i sig oförenlig med kravet på förutsebarhet, förutsatt att bedömningsutrymmets räckvidd och det sätt på vilket det får utövas anges tillräckligt klart, med beaktande av det legitima mål som eftersträvas, så att den enskilde ges ett tillräckligt skydd mot godtyckliga ingripanden (se Europadomstolen, 5 april 2022, NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 159 och där angiven rättspraxis).
- 151 Mot bakgrund av det ovan anförda och det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har vid antagandet av restriktiva åtgärder (se punkt 52 ovan), kunde det, med beaktande av den betydelsefulla roll som medierna och särskilt audiovisuella medier spelar i dagens samhälle, förutses att ett omfattande medialt stöd till Ryska federationens militära aggression mot Ukraina, som framfördes i program som sändes via tv och internet av en mediekanal som helt finansieras via den ryska statsbudgeten, skulle kunna bli föremål för restriktiva åtgärder som innebär ett förbud mot sändning av propaganda som stöder en sådan aggression (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 76).
- 152 Under dessa omständigheter anser tribunalen att villkoret att begränsningar av yttrandefriheten ska vara föreskrivna i lag är uppfyllt i förevarande fall.

Förenligheten med det väsentliga innehållet i yttrandefriheten

- 153 Det ska kontrolleras huruvida det tillfälliga förbudet att sända innehåll från RT France är av en sådan art eller omfattning att det kränker det väsentliga innehållet i yttrandefriheten.
- 154 Tribunalen konstaterar att de restriktiva åtgärderna i fråga är av en tillfällig och reversibel karaktär. Av artikel 9 i beslut 2014/512, i dess ändrade lydelse, följer nämligen att beslutet ska tillämpas till och med den 31 juli 2022 och ska ses över kontinuerligt (se punkt 28 ovan). För att bibehålla de restriktiva åtgärderna i fråga efter den 31 juli 2022 krävs att rådet antar ett nytt beslut och en ny förordning.
- 155 I motsats till vad RT France har hävdad framgår det av lydelsen i den sista delen av skäl 10 i de angripna rättsakterna, läst och tolkad mot bakgrund av kravet på att i möjligaste mån begränsa inblandningen i RT Frances yttrandefrihet, att det för att bibehålla de restriktiva åtgärderna i fråga efter den 31 juli 2022 krävs att två kumulativa villkor är uppfyllda. Åtgärderna i fråga kan nämligen bibehållas, för det första, fram till dess att aggression mot Ukraina upphör och, för det andra, fram till dess att Ryska federationen och dess associerade mediekkanaler upphör att genomföra propagandaåtgärder mot unionen och dess medlemsstater. Eftersom det rör sig om två kumulativa villkor, ska åtgärderna i fråga upphöra, om ett av villkoren inte längre är uppfyllt. RT France kan således inte hävda att åtgärderna är avsedda att tillämpas utan en bestämd tidsgräns som i förväg har fastställts av rådet.
- 156 Det ska dessutom påpekas att de angripna rättsakterna inte hindrar all verksamhet som omfattas av informationsfriheten och yttrandefriheten. Som det anges i skäl 11 i de angripna rättsakterna hindrar det tillfälliga sändningsförbud som ålagts RT France nämligen inte bolaget från att i unionen utöva annan verksamhet än sändning, såsom forskning och intervjuer. Som kommissionen har gjort gällande kan det således anses att RT France och de journalister som arbetar där fortfarande har tillstånd att utöva viss verksamhet som är kopplad till informations- och yttrandefriheten och att nämnda förbud i princip inte kan hindra bolaget från att utöva annan potentiellt intäktsgenererande verksamhet.
- 157 Som rådet har påpekat förbjuder de angripna rättsakterna dessutom inte RT France från att sända sitt innehåll utanför unionen, inbegripet i fransktalande länder, vilket innebär att de restriktiva åtgärderna i fråga inte kränker RT Frances rätt att utöva sin yttrandefrihet utanför unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 123 och där angiven rättspraxis). Slutligen hindras RT France vare sig från att producera sändningar och redaktionellt innehåll eller från att sälja dessa produkter till enheter som inte berörs av åtgärderna i fråga, inbegripet TV Novosti och andra medier i RT-koncernen som har sitt säte i tredjeländer, vilka kan sända detta innehåll utanför unionen.
- 158 Vad vidare gäller argumentet avseende CICJP:s beslut att vägra att bevilja alla nya ansökningar om presskort som inges av journalister som arbetar för RT France, ska det påpekas att denna vägran följer direkt av ett unilateralt beslut som fattats av CICJP, och inte av de angripna rättsakterna. Nämnda beslut har för övrigt överklagats vid de behöriga nationella domstolarna. Det är således fel av RT France att hävda att det förhållandet att de journalister som arbetar för bolaget inte kan utöva sitt yrke på franskt territorium är en konsekvens av antagandet av de angripna rättsakterna.
- 159 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att det tillfälliga förbudets art och omfattning är förenliga med det väsentliga innehållet i yttrandefriheten och inte kränker denna frihet som sådan.

Eftersträvandet av ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen

- 160 Som rådet har påpekat beträffande villkoret avseende eftersträvandet av ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen framgår det av skälen 1–10 i de angripna rättsakterna att rådet eftersträvar två mål med de restriktiva åtgärderna i fråga.
- 161 Som det anges i skälen 6–8 i de angripna rättsakterna avser rådet, för det första, att skydda unionens allmänna ordning och säkerhet mot hotet från den systematiska internationella propagandakampanj som Ryska federationen, i syfte att destabilisera grannländerna samt unionen och dess medlemsstater och stödja den militära aggressionen mot Ukraina, genomför med hjälp av medier vilka direkt eller indirekt kontrolleras av den ryska ledningen, vilket motsvarar ett av målen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Antagandet av restriktiva åtgärder gentemot medier som har i uppdrag att genomföra sådan propagandaverksamhet svarar mot det mål som anges i artikel 21.2 a FEU, att skydda unionens värden, grundläggande intressen, säkerhet och integritet.
- 162 Eftersom propaganda och desinformationskampanjer – som det redan har påpekats i punkt 56 ovan – kan hota grundvalarna för ett demokratiskt samhälle och utgör en del av den moderna krigsarsenalen, bidrar de restriktiva åtgärderna i fråga även till unionens eftersträvande av de framför allt fredliga mål som den tilldelats genom artikel 3.1 och 3.5 FEU.
- 163 Som rådet har betonat bidrar de restriktiva åtgärderna i fråga, för det andra, till de mål som eftersträvas med den övergripande strategi för ett snabbt, uniformt, gradvis ökande och samordnat svar som unionen har inrättat genom antagandet av en rad restriktiva åtgärder (se punkterna 12, 17 och 19 ovan) med det slutliga målet att utöva största möjliga påtryckningar på de ryska myndigheterna, så att de upphör med sina åtgärder och sin politik för att destabilisera Ukraina samt med den militära aggressionen mot detta land. I detta perspektiv är de restriktiva åtgärderna i fråga förenliga med det mål som anges i artikel 21.2 c FEU, att bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 81).
- 164 Som vissa intervenienter har påpekat kan de restriktiva åtgärderna i fråga ses som ett svar av ett folkrättssubjekt – vidtaget med de fredliga medel som unionen förfogar över och i syfte att uppnå de mål som anges i artikel 3.5 FEU – på en aggression som strider mot artikel 2.4 i Förenta nationernas stadga och följaktligen på ett åsidosättande av allmängiltiga (*erga omnes*) skyldigheter som åläggs i internationell rätt.
- 165 Att ett sådant åsidosättande föreligger har för övrigt bekräftats genom FN:s generalförsamlings resolution av den 2 mars 2022 om aggressionen mot Ukraina (A/ES-11/L.1). I denna resolution, i vilken det hänvisas till generalförsamlingens resolution 377 A(V) av den 3 november 1950 om enighet för bevarande av freden och konstateras att avsaknaden av enighet bland säkerhetsrådets permanenta medlemmar har hindrat det från att fullgöra sitt huvudsakliga ansvar att bevara den internationella freden och säkerheten, har FN:s generalförsamling i de mest kraftfulla termer beklagat den aggression mot Ukraina som begås av Ryska federationen i strid med artikel 2.4 i Förenta nationernas stadga, och har krävt att Ryska federationen omedelbart ska upphöra med att använda våld mot Ukraina och omedelbart, fullständigt och villkorslöst ska dra tillbaka alla sina militära styrkor från ukrainskt territorium inom detta lands internationellt erkända gränser. FN:s generalförsamling har även erinrat om den skyldighet som åligger alla stater har enligt artikel 2 i Förenta nationernas stadga, att i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot

om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta nationernas ändamål, och att lösa sina internationella tvister med fredliga medel. Den har konstaterat att de ryska militära operationer som genomförs på Ukrainas suveräna territorium är av en omfattning som inte skådats i Europa på decennier och anser att brådskande åtgärder måste vidtas för att rädda den nuvarande generationen från krigets gissel. Den har uppmanat Ryska federationen att omedelbart upphöra med användandet av våld mot Ukraina och avhålla sig från all olaglig användning av hot eller våld mot någon medlemsstat. I artikeldelen i denna resolution har generalförsamlingen, bland annat, på nytt bekräftat de ansträngningar som generalsekreteraren, medlemsstaterna och internationella organisationer gjort för att trappa ner den aktuella situationen och svara på den humanitära kris och den flyktingkris som Ryska federationens aggression mot Ukraina har skapat.

- 166 Att stoppa kriget och de kränkningar av den internationella humanitära rätten som kriget kan leda till svarar också, såsom rådet har betonat, mot ett mål av allmänintresse som är grundläggande för det internationella samfundet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, EU:C:1996:312, punkt 26).
- 167 Villkoret avseende eftersträvandet av ett mål av allmänintresse är följaktligen uppfyllt i förevarande fall.

Huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är proportionerliga

- 168 När det gäller huruvida begränsningarna i fråga är proportionerliga, erinrar tribunalen om att proportionalitetsprincipen innebär att de begränsningar som unionsrättsakter kan medföra i de fri- och rättigheter som är stadfästa i stadgan inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt, för att uppnå de legitima mål som eftersträvas, eller för att tillgodose behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter, och att när det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se dom av den 26 april 2022, Polen/parlamentet och rådet, C-401/19, EU:C:2022:297, punkt 65 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 87 och där angiven rättspraxis).
- 169 För att pröva om de restriktiva åtgärderna i fråga är proportionerliga, ska det således först kontrolleras huruvida den bevisning som rådet har lagt fram kan motivera dess slutsats rörande kontrollen över RT France och det innehåll som denne sände, samt huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen.

– Huruvida den bevisning som rådet har lagt fram är relevant och tillräcklig

- 170 Tribunalen erinrar inledningsvis om att unionsdomstolen – inom ramen för sin prövning av lagenligheten av de skäl som ligger till grund för beslutet att uppföra eller bibehålla en viss person i förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder – ska försäkra sig om att beslutet, som är individuellt i förhållande till den berörda personen, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolsprövningen inte är begränsad till en bedömning av huruvida de angivna skälen är sannolika i abstrakt mening, utan gäller

huruvida det föreligger tillräckligt klart och konkret stöd för dessa skäl, eller åtminstone för ett av dem som i sig anses räcka som grund för beslutet (dom av den 21 april 2015, Anboubou/rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punkt 45, och dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 62).

- 171 För det första ska det fastställas huruvida rådet gjorde en riktig bedömning när det ansåg att RT France är en mediekanal som står under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning.
- 172 Av handlingarna i målet framgår, vilket inte har bestritts av RT France, att bolaget, i likhet med övriga mediekanalet i RT-koncernen, är helägt av TV Novosti, som är en association utan aktiekapital bildad enligt rysk rätt och som nästan helt finansieras via den ryska statsbudgeten (se punkt 2 ovan), vilket RT France självt bekräftade under förhandlingen. Av handlingarna i målet framgår även att TV Novosti bildades år 2005 av RIA Novosti, ett statligt pressorgan som upplöstes år 2013 genom ett beslut i vilket det fastställdes att dess tillgångar skulle överföras till det nya statliga organet för internationell press Rossiya Segodnya. Som rådet har betonat framgår det vidare av uttalanden som upprepade gånger har gjorts av RT-koncernens internationella chefredaktör, som presenteras som sådan på RT Frances webbplats, att RT-koncernen är ett informationsorgan för den ryska staten, "en internationell kanal som representerar landet", vars uppdrag bland annat är att bygga upp en betydande publik genom att utgå från de länder där RT-koncernen driver kanaler och som är avsett att vid kritiska tillfällen, till exempel i fall av krig, användas som ett "informationsvapen" mot västvärlden. I detta sammanhang har RT-koncernens funktion jämförts med den ryska försvarsministeriets funktion. Det måste även konstateras att även om RT-koncernens internationella chefredaktör inte formellt är chef för RT-France, framgår det av flera uttalanden som hon har gjort och som rådet har lagt till handlingarna i målet att hon systematiskt talar om RT Frances journalister som "sina" journalister. Som svar på en fråga från tribunalen under förhandlingen preciserade RT France dessutom att TV Novosti köpte RT Frances redaktionella produkter, oberoende av innehåll, och även tillhandahöll RT France audiovisuellt material, såsom dokumentärer och reportage, vilka produceras för samtliga kanaler i RT-koncernen. Av handlingarna i målet framgår slutligen att Ryska federationens president har förklarat dels att "RT kan inte annat än spegla den officiella maktens åsikter om det som händer i [deras] länder och utomlands", dels inför ett planerat besök i RT Frances lokaler förklarade att "om det finns en sådan rädsla för att dessa mediekanalet ska påverka tankesättet, innebär det att de redan vunnit tävlingen".
- 173 RT France har i repliken endast upprepat att även om de olika RT-kanalerna tillhör samma koncern och delar ett visst antal värderingar, var bolaget helt oberoende och bestämde självt över sin redaktionella hållning. RT France har emellertid inte lämnat in några uppgifter om regelverket och den institutionella ramen för verksamheten i de ryska enheterna Rossiya Segodnya och TV Novosti som kan bevisa att RT France är redaktionellt oberoende och institutionellt självständigt i förhållande till dessa enheter. När RT France uttryckligen tillfrågades om detta vid förhandlingen, kunde vederbörande inte förklara om dess redaktionella oberoende och institutionella självständighet i förhållande till RT-koncernen framgår av lag eller åtminstone av offentliga handlingar.
- 174 Av detta följer att rådet har lagt fram en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier, som visar att RT France stod under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning.

- 175 För det andra ska det fastställas huruvida rådet gjorde en riktig bedömning när det ansåg att RT France hade ägnat sig åt fortlöpande och samordnad propaganda riktad mot det civila samhället i unionen och grannländerna i syfte att, bland annat, rättfärdiga och stödja Ryska federationens aggression mot Ukraina.
- 176 Det ska påpekas att rådet till stöd för de angripna rättsakterna har ingett ett antal bevis, som samtliga inhämtades, innan rättsakterna antogs och som var tillgängliga för allmänheten.
- 177 Av dessa bevis framgår att RT France under perioden före Ryska federationens militära aggression mot Ukraina ägnade sig åt verksamhet för att stödja den ryska regeringens åtgärder och politik för destabilisering av Ukraina, genom artiklar som publicerades på RT Frances webbplats och intervjuer som, bland annat, framställde utstationeringen av de ryska väpnade styrkorna, som en förebyggande åtgärd, som syftade till att försvara de självutropade republikerna Donetsk och Luhansk. I en artikel från den 21 februari 2022, som innehåller uttalanden av den ryska utrikesministern där denne anklagar "västvärlden" för att "skapa en oöverkomlig konfrontation mellan Ryssland och Nato", anges även dels att "amerikanerna aldrig slutar att upprepa ... att Ryssland 'när som helst' kommer att invadera Ukraina[, e]n hypotes som kraftigt tillbakavisas av Moskva, som anklagar västvärlden för att vilja infektera situationen", dels att "situationen i östra Ukraina har allvarligt försämrats under de senaste dagarna [, sedan] en artillerigranat av okänd modell, som avfyrats från ukrainskt territorium, fullständigt förstört en gränspostering tillhörande den federala ryska gränsbevakningen". Några veckor tidigare, den 1 december 2021, hade RT France publicerat en video på YouTube med uttalanden av chefen för den ryska diplomattjänsten, där denne säger att "Ryssland utesluter inte att Ukraina, med stöd av västländerna, kommer att besluta sig för att inleda en militär operation". I en artikel från den 24 januari 2022, som beskriver en "etnisk rensning" som ukrainarna genomfört i Donbass, anges följande: "Glöm inte att dessa regioner, Donetsk och Luhansk, är ryska regioner som gavs till Ukraina av Lenin och bolsjevikerna." En artikel från den 12 februari 2022 innehåller en video med en programdeltagare, presenterad som en professor som inbjudits till det statliga universitetet i Moskva, som hävdar att ett stort antal jihadistiska grupper begett sig till frontlinjen på den ukrainska sidan och att provokationer är att vänta. I en artikel från den 21 februari 2022 påstås att det finns ett "överhängande hot" om att den rysktalande befolkningen i Donbass kommer att utsättas för "grymheter" av den ukrainska armén. I en intervju från den 22 februari 2022 hävdar en politisk analytiker att Förenta staterna ägnar sig åt propaganda "som av olika delar fabricera ett inbillat krig" och utövar "en skadlig påverkan som hotar Rysslands säkerhet vid dess egna gränser, samtidigt som det låtsas skynda till undsättning för en stackars liten nation".
- 178 Av program som sändes på RT Frances tv-kanal mellan den 24 februari 2022, den dag då den militära aggressionen mot Ukraina inleddes, och den 27 februari 2022 framgår vidare att RT France, när den militära aggressionen väl hade inletts, fortsatte att upprepa de officiella ståndpunkterna från Ryska federationens myndigheter, enligt vilka offensiven, i enlighet med den ryska presidentens tal den 24 februari 2022, utgjorde en "specialoperation", en förebyggande, defensiv och begränsad åtgärd, som hade föranletts av länderna i väst och av Natos aggressiva attityd och de ukrainska provokationerna och som syftade till att försvara de självutropade republikerna Donetsk och Luhansk.
- 179 Särskild vikt ska fästas vid ordvalet i dessa program, det sätt på vilket uttalandena formulerades och det sammanhang i vilket nämnda program sändes, det vill säga under ett pågående krig.

180 Under förmiddagen den 24 februari 2022, som var den ryska offensivens första dag, framställdes de pågående militära operationerna av vissa deltagare i dessa tv-program som en "defensiv åtgärd" av Ryska federationen. Särskilt en inbjuden deltagare, som presenterades som statsvetare, hävdade upprepade gånger att det ryska svaret var "defensivt" och "begränsat" och att kriget i Donbass berodde på manipuleringar från "västländerna", och tillade: "De enda verkligt ansvariga, objektivt sett, är Nato och dess ukrainska marionetter." Denna programdeltagare hävdade även att territorierna i Donbass snabbt måste befrias från "påverkan från militärregimen i Kiev" och att de pågående militära operationerna endast syftade till att återfå de båda separatistiska republikerna i Donbass och återställa lugnet vid de ryska gränserna. Han förklarade dessutom följande: "Ryssland har inte för avsikt att starta ett krig mot Ukraina och annektera det, i motsats till vad den västerländska propagandan vill få oss att tro." I samma program påstod en annan inbjuden programdeltagare, via duplex, följande: "Det [rör sig] uppenbarligen inte om en invasion, som Storbritanniens, Europeiska unionens och Natos informationsorgan försöker visa, utan det rör sig om att skapa säkerhet i republikerna i Donbass och, som vi kommer att få se, ... befria medborgarna i Donbass; Vi kommer att få se medborgarna i Donbass ta emot de ryska trupperna med glädje, eftersom Donbass har bombats av Ukraina sedan 2014." Enligt samma programdeltagare är det inte "ett anfallskrig, utan ett defensivt krig för att säkra territoriet och gränserna." Denna programdeltagare tillade att "[f]aran är att Ukraina 'natofieras', eftersom denna informationskampanj för att visa att Ryssland är anfallaren gör det möjligt att undvika förhandling ... och att oupphörligt sända vapen till Ukraina, och således ökar faran för en upptrappning och en attack från Ukraina mot Donbass territorium ... [D]e autonoma republikerna har begärt hjälp av Ryssland." En annan inbjuden programdeltagare, som presenterades som politisk analytiker, och som också uttalade sig under denna förmiddag, angav att "trots de förslag till förhandlingar som har kommit från Moskva ... trots de diplomatiska ansträngningarna, ... är den enda lösning som Moskva finner i dag, efter åtta år, ett krig." Som rådet har betonat framgår det av dessa program att deltagarna i studion framhöll provokationer som Ryska federationen ska ha utsatts för under lång tid och som legitimerade den militära attacken samt den omständigheten att utlösandet av konflikten måste förbindas med västländernas åtgärder och de ukrainska provokationerna.

181 Under eftermiddagen den 24 februari 2022 fortsatte flera inbjudna programdeltagare att framställa den ryska offensiven som en defensiv och förebyggande åtgärd av Ryska federationen. Det har också påpekats att utlösandet av konflikten ännu en gång tillskrevs åtgärder från västländerna och de ukrainska provokationerna. En journalist, som presenterades som konsult inom strategiska underrättelser, hävdade att "Ukraina är en skapelse av Ryssland". En av deltagarna, som presenterades som statsvetare och specialist på Förenta staterna, sade: "[D]et finns många territoriella problem i Ukraina, det är ett land som, och nu mer än någonsin, har stora svårigheter att verkligen samla territorierna, att skapa en förbundsstat, och ännu i dag, om man talar om Transnistrien eller Donbass eller också Krim, är det territorier som strävar efter att bli en del av Ryska federationen, oavsett om vi vill det eller inte, och denna process måste beaktas för att förstå alla de underliggande processerna, bland annat den ryska militära inblandningen." En annan analytiker uttalade följande: "[D]et handlar helt klart om att skydda de självutropade republikerna i Donbass och hindra den ukrainska staten från att i framtiden fortsätta den politik ... gentemot dessa båda enheter som består i att sedan åtta år tillbaka, oavbrutet, bomba dem; det handlar således de facto om att neutralisera den nuvarande ukrainska regimens kapacitet att hota dessa enheter." Samma analytiker sade att "skyddet av Donbass är mycket viktigt, och [som] president Putin har sagt [kräver] detta en neutralisering av Ukraina, som i Moskva sedan 2014 uppfattas som en fientlig enhet". Han tillade att "det finns en vilja att lösa en tvist som inte har kunnat lösas genom förhandling, vilket [för övrigt] till stor del är Ukrainas och dess västerländska uppdragsgivares fel ... och Ryssland har därför beslutat att vidta åtgärder och använda våld" och

vidare att "för Ryssland handlar det om att återställa en form av territoriell konfiguration som beaktar närvaron av en betydande rysktalande minoritet". En annan inbjuden programdeltagare, som presenterades som konsult inom strategiska underrättelser, sade att "många människor ser en aggression i det som händer, jag däremot ser snarast ett försvar ... Genom avtalen från 1991 har Förenta staterna förbundit sig att inte utvidga Nato österut, men med det som händer i dag, framför allt Ukrainas vilja att gå med i Nato, ser vi det motsatta." Samma deltagare sade även följande: "[Ä]ven om det finns separatistiska ansatser som kan hjälpa Ryssland att ta en liten bit land, befinner Ryssland sig i dag i ett sorts förebyggande skede, det skyddar sig självt, och det motiverar litet grand allt det som vi ser."

- 182 Under förmiddagen den 25 februari 2022 hävdade en inbjuden programdeltagare, som medverkade via duplex och som presenterades som chefredaktör för en serbisk tidskrift, att det finns en parallellism mellan situationen i Ukraina och den i Serbien för 30 år sedan. Han hänvisade till "utdrivningen av 250 000 serber från Kroatien", den omständigheten att deras "president vid den tiden, Milosevic, förklarades vara en ny Hitler" och talade om det "folk mord som ... har förberetts av regeringen i Kiev med stöd av Förenta staterna och till och med Bryssel". Fortfarande under samma förmiddag framställde en programdeltagare, som presenterades som en professor som inbjudits till det statliga universitetet i Moskva, återigen den ryska offensiven i Ukraina som en defensiv och förebyggande åtgärd. Hon sade: "[Målet med denna offensiv är] att demilitarisera Ukraina, eftersom det på senare tid har 'övermilitariserats' av Nato-länderna, trots att det inte är medlem i Nato, samt att avnazifiera Ukraina, eftersom alla strukturer sedan 'Majdan' 2014 har infiltrerats av nynazistiska grupper ... ett land där korrruptionen är på en tidigare aldrig skådad nivå och som leds från utlandet, det är fullständigt farligt att låta detta tillstånd bestå, för dess befolkning, för Europa, inte endast för Ryssland ... det direkta målet är således att demilitarisera landet och, som det har sagts, låta folket bestämma vilken väg det vill gå och inte den som det har påtvingats av de successiva 'Majdorna' sedan 2004." Samma deltagare sade även följande: "[D]et är det allmänna problemet med ledningen och den officiella ukrainska regeringens ideologiska inriktning ... De har erkänt personer som stod på nazisternas sida som krigshjältar ... När man börjar glorifiera nazistiska hjältar som har massakrerat civilbefolkningen och ingick i den dåvarande tyska armén, finns det ändå ett väldigt allvarligt internationellt säkerhetsproblem som beror på att Ukraina trots allt angränsar till u[nionen]." Hon hävdade vidare följande: "[D]et är viktigt att skilja mellan den politiska och den juridiska sidan; politiskt kan det nämligen alltid ifrågasättas, eftersom inom den politiska ramen gäller den starkes rätt, det internationella samfundet anser att det är fullständigt legitimt att bomba f.d. Jugoslavien ..., däremot ... den omständigheten att Ryssland vill befria folk som lever under förtryck av en extremistisk regering, det godtas inte ... om det internationella samfundet väljer att försvara den nazistiska regimen vid sina gränser, är det dess val, som är omoraliskt, omänskligt ...; ur juridisk synvinkel är frågan i vilken mån regionerna i Donetsk har rätt till ett oberoende[;] vad gäller detta måste man förstå att å ena sidan har en stat faktiskt rätt att försvara sig och att skydda sin territoriella integritet, men för detta krävs det att staten i fråga existerar; en stat existerar juridiskt när dess lagstiftning ... tillämpas övergripande, allmänt och effektivt på hela territoriet ...; kan man verkligen säga att den ukrainska staten existerar? Om man betraktar den demokratiska rättsstaten, såsom i varje fall det internationella samfundet åtminstone i teorin erkänner den och påbjuder den, så existerar i så fall inte den ukrainska staten. Sett ur denna synvinkel är det fullständigt normalt att Donetsk och Luhansk begär skydd ... det är normalt att Ryssland juridiskt ingriper för att ge dessa folk möjlighet att med all rätt återupprätta staten." Hon tillade slutligen följande: "[M]an kan ha territoriell integritet endast i den mån det finns en stat, från den stund då det inte finns en stat har folket rätt till självbestämmande, det är antingen det ena eller det andra; den ukrainska staten raserades första gången, förstördes 2004 ... och detta fullföljdes sedan 2014 ...; det finns således ingen stat från den tidpunkten, det kan inte finnas någon territoriell integritet."

- 183 Under eftermiddagen den 25 februari 2022 sade en inbjuden programdeltagare, som presenterades som geopolitiker och kursansvarig vid universitetet i Genève (Schweiz), följande: "Det är en polisoperation ... och ryssarna har på sätt och vis städat upp, och i den meningen skiljer det sig mycket kraftigt från en invasion som sådan [... Vi behöver fundera över] den omdefiniering av gränserna som vi har gjort efter Sovjets fall." Dessa uttalanden bemöttes inte av vare sig någon kommentar eller något svar, inte heller av den journalist som presenterade nyhetsprogrammet. Ytterligare en inbjuden deltagare, som presenterades som expert inom geostrategi, sade bland annat: "[D]en amerikanska strategin syftar till att omringa Ryssland och för att till sist få det att försvinna. Detta lyckades nästan under åren med Jeltsin och sedan reste sig Ryssland på nytt." Han avslutade med att säga att för Ryssland är Ukraina "ett strategiskt land som inte under några omständigheter får gå med i Nato, det vill säga i en fientlig organisation[, och således är det som händer normalt, uttalandena av Kremls talesman är fullständigt legitima."
- 184 Under eftermiddagen den 26 februari 2022 hävdade en inbjuden journalist att det existerar ett "ryssofobiskt" klimat i Frankrike och framställde Ryska federationen som en aktör som är öppen för förhandlingar, genom att nämna att Ryska federationen redan för flera år sedan sträckte ut en hand för att diskutera inrättandet av en demilitariserad skyddszon i Ukraina. De inbjudna i studion insisterade på västländernas attityd och situationen i Donbass som förklaring till Ryska federationens militära aggression.
- 185 Söndagen den 27 februari 2022, slutligen, fortsatte flera inbjudna programdeltagare att framställa den militära aggressionen som ett legitimt ingripande som syftar till att skydda de självutropade republikerna i Donbass och svara på ett hot från väst, och hänvisade framför allt till manipulering från Förenta staterna, inbegripet vad gällde de sanktionsåtgärder som vidtagits mot Ryska federationen. Under förmiddagen sade en särskilt utsänd reporter i Donbass (varvid det till höger i bild visades en textremsa med orden "Donetsk. Republiken Donetsk") bland annat att "de lokala myndigheterna fruktar att de ukrainska styrkorna ska attackera oljedepåerna, såsom var fallet i regionen Luhansk". Under eftermiddagen hävdade en inbjuden journalist som närvarade i studion och presenterades som konsult inom strategiska underrättelser, som svar på en fråga från den journalist som presenterade programmet, följande: "[D]et finns inga andra alternativ än dialog, framför allt som denna ryska invasion i Ukraina – även om den uppfattas som en aggression, som en olaglig handling – däremot också kan ha en viss form av legitimitet, eftersom Ryssland kan motivera sin inblandning med vädjan från den rysktalande befolkningen i Donbass". Samma eftermiddag sändes ett otvetydigt reportage om situationen i Donbass, som hade spelats in före aggressionen mot Ukraina, i vilket det endast vittnas om de proryska känslorna i de självutropade republikerna i Donbass. Ukraina framställs nästan uteslutande som en angripande stat, som är ensam ansvarig för bombningen av Donbass, i såväl vittnesmålen från de människor som intervjuas som vittnesmålet från den enda journalist som syns i reportaget. Det redogörs över huvud taget inte för de ukrainska myndigheternas ståndpunkt och inte heller för de internationella kontroverserna rörande identiteten hos de makter som ligger bakom bombningen i Donbass.
- 186 På grundval av den bevisning som anges i punkterna 180–185 ovan kunde rådet således med rätta anse att RT France sände program vilka innehöll en tolkning av händelserna i samband med den militära aggressionen mot Ukraina som stödde denna aggression och det narrativ som presenterades av Ryska federationens ansvariga politiker, inbegripet vad gällde förekomsten av ett överhängande hot om aggressioner från Ukrainas och Natos sida (se punkterna 180–182 ovan), och i vilka användes ett liknande eller till och med identiskt vokabulär

som det som användes av de ryska regeringsorganen och till exempel talades om en "militär specialoperation", en "polisoperation" eller en "defensiv och förebyggande åtgärd av Ryska federationen", i stället för ett "krig" (se punkterna 178, 180 och 181 ovan).

- 187 Av punkterna 180–185 ovan framgår särskilt att RT France i sina program gav stor plats åt externa kommentatorer inbjudna av kanalens redaktion som kände till deras inställning, vilka tenderade att rättfärdiga den militära aggressionen mot Ukraina och vilkas påståenden inte utom i sällsynta undantagsfall följdes av några reaktioner från presentatörerna i studion. Även om deras åsikter ibland motbalanserades av andra åsikter som uttrycktes av olika programdeltagare, räcker detta emellertid inte för att balansera uttalanden som uttrycker ett narrativ som kraftigt stöder den militära aggressionen mot Ukraina. Det ska erinras om att enligt Europadomstolen delar utgivaren, som har makten att trycka den redaktionella hållningen, indirekt "ansvaret och skyldigheterna" med redaktörerna och journalisterna vid insamling och spridning av information till allmänheten, och denna roll får ökad betydelse i samband med konflikter och spänningar (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 8 juli 1999, *Sürek mot Turkiet* (nr 1) CE:ECHR:1999:0708JUD002668295, § 63).
- 188 Rådet gjorde således en riktig bedömning när det ansåg att de olika bevis som nämns ovan utgjorde en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som kan visa att RT France dels, innan de restriktiva åtgärderna i fråga antogs, aktivt stödde den destabiliserande och aggressiva politik som Ryska federationen förde mot Ukraina och som slutligen utmynnade i en omfattande militär offensiv, dels bland annat sände information som rättfärdigade den militära aggressionen mot Ukraina och som kunde utgöra ett betydande och direkt hot mot unionens allmänna ordning och säkerhet.
- 189 De handlingar och videofiler som RT France har gett in i målet föranleder inte någon annan bedömning. Utan att det är nödvändigt att uttala sig om huruvida dessa bevis kan tas upp till prövning, vilket rådet har bestritt med hänvisning till att det strider mot artikel 76 d i rättegångsreglerna, eftersom RT France varje gång allmänt har hänvisat till bilagorna i repliken, ska det påpekas att det ofta rör sig om nedkortade sekvenser vilka endast sällan speglar verkligheten i den väpnade konflikten, inte nödvändigtvis har satts i sitt sammanhang eller ibland sändes på andra sändningstider än de uttalanden som anges i punkterna 180–185 ovan. Sådana sekvenser kan inte i sig bevisa att RT Frances informationsförmedling om det pågående kriget på det stora hela har varit balanserad (se punkt 187 ovan), i enlighet med de principer för audiovisuella mediers "ansvar och skyldigheter" som fastställts i Europadomstolens praxis (se punkterna 136–140 ovan). När det gäller RT Frances argument att bolaget behandlade viss information och använde vissa uttryck på samma sätt som andra medier, visar den bevisning som lagts fram till stöd för detta påstående inte att de medier som RT France har hänvisat till systematiskt sände innehåll av det slag som anges i punkterna 180–185 ovan.
- 190 Av vissa av dessa videofiler framgår för övrigt att textremsor med orden "Donetsk. Republiken Donetsk" och "Luhansk. Republiken Luhansk" visades i bild vid sändning från regionerna Donetsk och Luhansk under perioden den 24–27 februari 2022. Det räcker att påpeka att dessa territorier är en del av Ukraina och att beteckningen av dem som oberoende "republiker" används av Ryska federationen, vilken för övrigt har erkänt deras suveränitet och oberoende (se punkt 10 ovan). Detta vittnar om informationens vinklade karaktär och att den endast syftade till att sprida propaganda som härrörde från Ryska federationen.

191 Mot bakgrund av det ovan anförda har RT France inte styrkt att rådet gjorde sig skyldigt till en felaktig bedömning av omständigheterna genom att anse att RT France var en mediekanal som stod under ständig kontroll av Ryska federationens ledning, och som genom sina program sände fortlöpande och samordnade uttalanden riktade mot det civila samhället i unionen, i syfte att rättfärdiga och stödja Ryska federationens aggression mot Ukraina, vilket strider mot internationell rätt och Förenta nationernas stadga. RT France har inte heller styrkt att rådet gjorde en felaktig bedömning genom att, som det framgår av skäl 7 i de angripna rättsakterna, beteckna dessa uttalanden som propaganda som stöder nämnda aggression.

– *Huruvida begränsningarna är ändamålsenliga*

192 Det ska kontrolleras huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är ändamålsenliga för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen.

193 Tribunalen anser att med beaktande av rådets stora utrymme för skönsmässig bedömning på det aktuella området (se punkt 52 ovan) kunde det med rätta anse att de restriktiva åtgärderna i fråga, vilka är riktade mot medier som kontrolleras av Ryska federationen och ägnar sig åt propaganda som stöder Ryska federationens militära invasion i Ukraina, kunde skydda unionens allmänna ordning och säkerhet och bevara integriteten i den demokratiska debatten i det europeiska samhället, freden och den internationella säkerheten.

194 Det ska påpekas att det tillfälliga förbudet att sända innehåll från RT France, vilket har antagits som en del i en rad restriktiva åtgärder, vilka syftar till ett snabbt, uniformt, gradvis ökande och samordnat svar, även utgör en ändamålsenlig åtgärd för att uppnå målet att utöva största möjliga påtryckningar på de ryska myndigheterna, så att de upphör med sina åtgärder och sin politik för att destabilisera Ukraina samt med den militära aggressionen mot detta land (se punkt 163 ovan).

195 Av detta följer att de restriktiva åtgärderna i fråga är ändamålsenliga för att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen.

– *Huruvida begränsningarna är nödvändiga*

196 Det ska kontrolleras huruvida andra mindre ingripande åtgärder kunde ha gjort det möjligt att uppnå de mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen.

197 Tribunalen konstaterar att med beaktande av att RT Frances nyhetskanal sänder kontinuerligt, skulle andra, mindre ingripande restriktiva åtgärder, såsom ett sändningsförbud i vissa länder i unionen eller ett förbud begränsat till vissa sändningsformer och en begränsning av vissa typer av innehåll, eller också en skyldighet att förse programmen med en varningstext, inte utgöra ett lika effektivt medel för att uppnå de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna, det vill säga att sätta stopp för de direkta hoten mot unionens allmänna ordning och säkerhet och utöva största möjliga påtryckningar på de ryska myndigheterna, så att de upphör med den militära aggressionen mot Ukraina (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 85 och där angiven rättspraxis). Som rådet och vissa intervenienter har påpekat skulle andra åtgärder inte ha gett samma resultat, eftersom vissa åtgärder, såsom ett förbud mot sändning av visst innehåll, skulle ha varit praktiskt taget omöjliga att genomföra när det gäller en nyhetskanal som sänder kontinuerligt, medan andra åtgärder, såsom en skyldighet att förse programmen med en varningstext, skulle ha haft begränsad effektivitet.

- 198 Det ska särskilt påpekas att de restriktiva åtgärderna i fråga dels antogs i ett extraordinärt och extremt brådskande sammanhang (se punkterna 9–18 ovan), som framför allt följde av intensifieringen av den militära aggressionen mot Ukraina, dels ingår i en rad åtgärder av tidigare aldrig skådad omfattning som rådet antog under den sista veckan i februari och början av mars 2022, i syfte att med de fredliga medel som unionen förfogar över motarbeta Ryska federationens militära aggression mot Ukraina, avskräcka den från att fortsätta sin aggression och därigenom skydda unionens gränser. Inom ramen för den övergripande strategi som unionen har inrättat för ett snabbt, uniformt, gradvis ökande och samordnat svar kan antagandet av sådana åtgärder, i den del de faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen (se punkterna 160–165 ovan), anses vara nödvändiga.
- 199 Som rådet och vissa intervenienter har påpekat skedde den intensiva mediebevakning under de första dagarna av den militära aggressionen mot Ukraina utan tvekan vid en avgörande tidpunkt, då de åtgärder som vidtogs av en mediekanal såsom RT France kunde intensifieras och, med beaktande av innehållet i ovannämnda program som RT France sände i syfte att rättfärdiga och stödja Ryska federationens aggression mot Ukraina, kunde ha en betydande skadlig påverkan på den allmänna opinionen i unionen genom manipulering och fientlig påverkan. I ett sådant sammanhang gjorde rådet en riktig bedömning när det ansåg att det var väsentligt för unionen att ingripa redan under de första dagarna efter det att aggressionen hade inletts, bland annat genom att förbjuda sändning av innehåll från RT France, i syfte att inom unionen tillfälligt stoppa spridningen av propaganda som stödde den militära aggressionen mot Ukraina.
- 200 Av detta följer att rådet inte gjorde en felaktig bedömning genom att anse att mindre ingripande åtgärder inte skulle ha gjort det möjligt att uppnå de eftersträlvade målen.

– *Intresseavvägningen*

- 201 När det gäller huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är strikt proportionerliga visar en avvägning mellan olika berörda intressen att de olägenheter som det tillfälliga förbudet att sända innehåll orsakar inte är orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen, vilka i sin tur motsvarar mål av allmänintresse (se punkterna 160–165 ovan).
- 202 Betydelsen av de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna är nämligen ägnad att väga tyngre än dessa åtgärders negativa konsekvenser, även betydande sådana, för vissa aktörer. Det rör sig dels om målet att sätta stopp för den fortlöpande och samordnade propaganda som stöder den militära aggressionen mot Ukraina och är riktad mot det civila samhället i unionen och grannländerna, vilket omfattas av målet att skydda unionens värden, dess grundläggande intressen, dess säkerhet, dess integritet, och dess allmänna ordning, dels om målet att skydda Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och främja en fredlig lösning på krisen i detta land, vilket omfattas av det övergripande målet att bevara freden och stärka internationell säkerhet, i enlighet med de mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21.2 a och c FEU (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 149 och 150 och där angiven rättspraxis).
- 203 Betydelsen av målet att bevara freden och stärka internationell säkerhet styrks för övrigt, såsom rådet har gjort gällande, av den omständigheten att andra europeiska institutioner och andra multilaterala internationella organ sedan den 24 februari 2022, som var den dag då den militära aggressionen mot Ukraina inleddes, har antagit olika förklaringar, beslut, ståndpunkter och åtgärder som har samma mål som unionens åtgärder (se punkterna 15, 16, 18 och 20 ovan).

- 204 Betydelsen av detta mål har för övrigt bekräftats av sådana organ efter det att de angripna rättsakterna antogs, till exempel av FN:s generalförsamling, som det framgår av punkt 165 ovan, och av Internationella domstolen (ICJ). I beslut av den 16 mars 2022 i målet ”Anklagelser om folkmord enligt konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (génocide) (Ukraina mot Ryska federationen)” konstaterade ICJ nämligen att Ukraina har en rimlig rätt att inte vara föremål för militära operationer som Ryska federationen genomför i syfte att förhindra och bestraffa ett påstått folkmord på ukrainskt territorium och beslutade som skyddsåtgärder, bland annat, att Ryska federationen omedelbart ska upphöra med de militära operationer som det inlett den 24 februari 2022 på ukrainskt territorium och ska se till att ingen av dess militära enheter eller irreguljära väpnade styrkor som kan ledas av eller stödjas av den, och inte heller någon organisation eller person som kan befinna sig under dess kontroll eller ledning, begår handlingar som syftar till att fortsätta ovannämnda militära operationer.
- 205 När det gäller skyddet av unionens värden, dess grundläggande intressen, dess säkerhet och dess integritet var det mycket viktigt för unionen att redan från aggressionens första dagar tillfälligt stoppa RT Frances propagandaverksamhet som stödde den militära aggressionen mot Ukraina.
- 206 Av dessa skäl, och med hänsyn till att utövandet av yttrandefriheten medför ansvar och skyldigheter, vilket är desto viktigare när det gäller medieaktörer som, likt RT France, producerar audiovisuellt innehåll (se punkterna 136–138 ovan), kan det inte hävdas att behandlingen av informationen i fråga, som inbegrep propagandaverksamhet för att rättfärdiga och stödja Ryska federationens olagliga, oprovocerade och omotiverade militära aggression mot Ukraina, påkallar det förstärkta skydd som pressfriheten ges i artikel 11 i stadgan (se, för ett liknande resonemang och analogt, Europadomstolen, 5 april 2022, NIT S.R.L. mot Republiken Moldavien, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, § 215), särskilt när detta skydd åberopas av ett nyhetsorgan som står under direkt eller indirekt kontroll av den angripande staten, såsom är fallet i förevarande fall (se punkterna 172–174 ovan).
- 207 Det ska även påpekas att när det gäller de grundläggande rättigheterna, vilka ingår bland de allmänna rättsprinciper som unionsdomstolen ska säkerställa efterlevnaden av, har unionsdomstolen konstaterat att de internationella instrument rörande skyddet för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna har varit med om att utarbeta eller har anslutit sig till också kan innehålla anvisningar som ska beaktas inom ramen för unionsrätten (dom av den 14 maj 1974, Nold/kommissionen, 4/73, EU:C:1974:51, punkt 13), bland annat vid tolkningen och tillämpningen av artikel 11 i stadgan.
- 208 I detta perspektiv ska – såsom rådet, Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten betonade vid förhandlingen – den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som antogs den 16 december 1966 av FN:s generalförsamling, således beaktas. Inte endast medlemsstaterna, utan även Ryska federationen är parter i denna konvention, som är ett av de internationella instrument rörande skyddet för de mänskliga rättigheterna som unionsdomstolen tar hänsyn till vid tillämpningen av unionsrättens allmänna principer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006, parlamentet/rådet, C-540/03, EU:C:2006:429, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 209 I artikel 20.1 i nämnda konvention anges att ”[a]ll propaganda för krig skall vara förbjuden i lag”. Det ska påpekas att den omständigheten att förbudet mot ”propaganda för krig” stadfästes i en separat punkt och inte i samma punkt som förbudet mot ”[a]llt främjande av nationalhat, rashat

eller religiöst hat, som innebär uppvigling till diskriminering, fiendskap eller våld”, vilket stadfästs i punkt 2 i samma artikel, ska tolkas så, att ”propaganda för krig” ska tillskrivas ett absolut allvar.

- 210 Det ska påpekas att RT Frances propagandaverksamhet genomfördes i samband med ett pågående krig som har provocerats fram av en stat genom en handling som det internationella samfundet betecknar som en ”aggression” (se bland annat punkterna 15, 165 och 204 ovan) och som strider mot förbudet mot bruk av våld i artikel 2.4 i Förenta nationernas stadga. Det ska erinras om att FN:s generalförsamling genom resolution 110 (II), som har bekräftats genom resolution 381 (V), har fördömt all propaganda, oavsett i vilket land den genomförs, som är avsedd att eller kan provocera eller uppmuntra till hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandlingar. Det ska vidare påpekas att räckvidden av det förbud som fastställs i artikel 20.1 i nämnda konvention, där det hänvisas till ”all” propaganda för krig, inte endast omfattar anstiftan till ett framtida krig, utan även uttalanden som framförs fortlöpande, upprepat och samordnat för att i strid med internationell rätt stödja ett pågående krig, särskilt om dessa uttalanden härrör från en mediekanal som direkt eller indirekt kontrolleras av den angripande staten.
- 211 Av det ovan anförda följer att RT France, inom ramen för sin verksamhet under perioden före Ryska federationens militära aggression mot Ukraina och framför allt under dagarna närmast efter det att aggressionen hade inletts, systematiskt vidtog åtgärder för sändning av ”utvald” information, inbegripet information som var uppenbart felaktig eller vilseledande, och att det förelåg en uppenbar obalans i presentationen av olika motsatta åsikter, just i syfte att rättfärdiga och stödja nämnda aggression.
- 212 Under dessa omständigheter gjorde rådet en riktig bedömning när det ansåg att det var nödvändigt att, med iakttagande av artikel 11 i stadgan, förhindra yttrandeformer vilka syftade till att rättfärdiga och stödja en militär aggression som begicks i strid med internationell rätt och Förenta nationernas stadga.
- 213 Med beaktande av samtliga de omständigheter som det har redogjorts för ovan och särskilt det extraordinära sammanhanget i förevarande fall är ovanstående överväganden tillräckliga för att slå fast att de begränsningar av RT Frances yttrandefrihet som de restriktiva åtgärderna i fråga kan medföra är proportionerliga i förhållande till de mål som eftersträvas, eftersom de är ändamålsenliga och nödvändiga.
- 214 Vad beträffar det argument som RT France accessoriskt har grundat på yttrande- och informationsfriheten i den mening som avses i artikel 11 i stadgan sedd ur en passiv synvinkel, det vill säga allmänhetens rätt att erhålla information oberoende av RT Frances eventuella intresse av att åberopa denna frihet, räcker det att konstatera att om inblandningen i rätten att sända program som innebär stöd för en aggression är motiverad och proportionerlig (se punkterna 149–191 ovan), gäller detta i än högre grad begränsningen av allmänhetens rätt att ta emot sådana program.
- 215 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden: Åsidosättande av näringsfriheten

- 216 Enligt RT France har näringsfriheten, som skyddas av artikel 16 i stadgan, åsidosatts genom de angripna rättsakterna. Varje begränsning av mediefriheten påverkar nämligen automatiskt denna frihet. Detta gäller särskilt i förevarande fall, eftersom det allmänna och absoluta sändningsförbud

som åläggs genom de restriktiva åtgärderna i fråga, hindrar RT Frances journalister och anställda från att fortsätta sin verksamhet, med en konkret risk för att RT France inom kort kan komma att försättas i likvidation.

- 217 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten, bestritt RT Frances argument.
- 218 I artikel 16 i stadgan anges att "[n]äringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis".
- 219 I förevarande fall råder det inget tvivel om att de restriktiva åtgärder som föreskrivs i de angripna rättsakterna medför begränsningar i RT Frances utövande av sin rätt till näringsfrihet.
- 220 Det ska emellertid påpekas att näringsfriheten, i likhet med andra grundläggande rättigheter, inte är en absolut rättighet och utövandet av den kan bli föremål för inskränkningar rättfärdigade av mål av allmänintresse som unionen eftersträvar. Sådana inskränkningar är emellertid endast tillåtna om inskränkningarna faktiskt tillgodoser de allmänintressen som eftersträvas och, mot bakgrund av det eftersträvalda målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i de garanterade rättigheterna (se dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 148 och där angiven rättspraxis).
- 221 Alla restriktiva åtgärder innefattar per definition verkningar som, bland annat, berör friheten att bedriva yrkesverksamhet, vilka således inverkar menligt på de parter som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs. Riktade restriktiva åtgärder får i ännu högre grad sådana verkningar för de enheter som är föremål för åtgärderna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 149 och där angiven rättspraxis).
- 222 För att vara förenlig med unionsrätten måste en inskränkning av näringsfriheten, som det erinras om i punkt 145 ovan, uppfylla följande villkor: vara föreskriven i lag, vara förenlig med det väsentliga innehållet i nämnda frihet, eftersträva ett mål av allmänintresse som erkänns som sådant av unionen och inte vara oproportionerlig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, VTB Bank/rådet, T-734/14, ej publicerad, EU:T:2018:542, punkt 140 och där angiven rättspraxis).
- 223 Tribunalen konstaterar att dessa villkor är uppfyllda i förevarande fall.
- 224 För det första, är de restriktiva åtgärderna i fråga "föreskrivna i lag", eftersom de fastställs i rättsakter som har allmän giltighet och en tydlig rättslig grund i unionsrätten och är tillräcklig förutsebara (se punkt 149 ovan).
- 225 För det andra, måste det anses att nämnda åtgärder, eftersom de är tillfälliga och reversibla, inte kränker det väsentliga innehållet i näringsfriheten (se punkterna 154 och 155 ovan), och detta särskilt som RT France inte har anfört några bevis som kan påverka detta konstaterande.
- 226 För det tredje, är, som det redan har påpekats i punkt 202 ovan, betydelsen av de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna ägnad att rättfärdiga de negativa konsekvenserna, även betydande sådana, för vissa aktörer. De eftersträvalda målen är dels att skydda unionens värden, dess grundläggande intressen, dess säkerhet, dess integritet och dess allmänna ordning, dels att

bevara freden och stärka internationell säkerhet. Såsom framgår av punkterna 160–166 ovan ingår dessa mål i de mål som eftersträvas med den övergripande strategi som unionen har inrättat för att – i enlighet med de mål för unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU – snabbt anta en rad restriktiva åtgärder med det slutliga målet att utöva största möjliga påtryckningar på Ryska federationen, så att den upphör med sin militära aggression mot Ukraina, vilken begås i strid med internationell rätt och Förenta nationernas stadga.

- 227 För det fjärde, vad gäller frågan huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga är ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga, hänvisar tribunalen till punkterna 193–213 ovan.
- 228 Det är riktigt att RT France tillfälligt är förhindrad att utöva sin sändningsverksamhet i unionen eller riktad mot unionen sedan de restriktiva åtgärderna i fråga genomfördes. Ett sådant förbud, som är av övergående natur, är emellertid fullständigt motiverat med hänsyn till de mål av allmänintresse som eftersträvas med nämnda åtgärder (se punkterna 161–166 ovan). RT France har gjort gällande att de angripna rättsakterna hotar sysselsättningen för samtliga anställda, särskilt de som arbetar med sändningsverksamheten, och bolagets finansiella bärkraft, vilket inom kort kommer att leda till att bolaget försätts i likvidation. RT France har emellertid inte lagt fram några bevis som gör att slutsatsen kan dras att det finns en överhängande risk för bolagets finansiella bärkraft, dels med beaktande av den omständigheten att de angripna rättsakterna inte hindrar RT France från att fortsätta att utöva viss verksamhet (se punkterna 156 och 157 ovan), dels med beaktande av den omständigheten att RT France tillhör en organisation som nästan helt finansieras via den ryska statsbudgeten (se punkt 172 ovan).
- 229 Rådet gjorde således en riktig bedömning när det ansåg att ett tillfälligt förbud till och med den 31 juli 2022 för RT France att sända i unionen och riktat mot unionen effektivt kunde bidra till de mål i de angripna rättsakterna som det erinras om i punkt 226 ovan.
- 230 Tribunalen finner att de restriktiva åtgärderna i fråga inte har inneburit en oproportionerlig kränkning av RT Frances rätt till näringsfrihet och att det saknas fog för bolagets argument i detta avseende.
- 231 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av principen om icke-diskriminering på grund av nationalitet

- 232 Enligt RT France innebär de angripna rättsakterna ett åsidosättande av principen om icke-diskriminering, som erkänns i artikel 21 i stadgan, eftersom de enbart grundar sig på ursprunget till RT Frances finansiering och särskilt kopplingen mellan RT France och Ryska federationen, och inte på RT Frances individuella agerande. Varje förbud mot en mediekanal som enbart grundar sig på ägarnas nationalitet, oavsett om dessa är statliga eller privata, strider dock mot principen om icke-diskriminering.
- 233 Rådet har, med stöd av Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, kommissionen och den höga representanten, bestritt RT Frances argument.
- 234 Enligt artikel 21.1 i stadgan ska "[a]ll diskriminering på grund av bland annat kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder

eller sexuell läggning” vara förbjuden. I artikel 21.2 anges att inom tillämpningsområdet för fördragen, och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i dem, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

- 235 Vad avser förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet erinrar tribunalen om att enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska förklaringarna avseende stadgan beaktas vid tolkningen av densamma.
- 236 I förklaringarna avseende stadgan anges att artikel 21.2 i stadgan ”motsvarar artikel 18 första stycket [FEUF] och bör tillämpas i enlighet med den artikeln”. Enligt artikel 52.2 i stadgan ska dessutom de rättigheter som erkänns i stadgan och för vilka bestämmelser återfinns i fördragen utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Artikel 21.2 i stadgan ska således förstås som att den har samma innebörd som artikel 18 första stycket FEUF (se dom av den 30 april 2019, Wattiau/parlamentet, T-737/17, EU:T:2019:273, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 237 I artikel 18 första stycket FEUF föreskrivs att ”[i]nom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden”. Denna bestämmelse ingår i den andra delen av EUF-fördraget, med rubriken ”Icke-diskriminering och unionsmedborgarskap”. Denna bestämmelse rör situationer som omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten i vilka en medborgare i en medlemsstat diskrimineras i förhållande till medborgare i en annan medlemsstat uteslutande på grund av sin nationalitet (se dom av den 20 november 2017, Petrov m.fl./parlamentet, T-452/15, EU:T:2017:822, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 238 När det gäller den diskriminering på grund av nationalitet som RT France har gjort gällande, det vill säga att bolaget diskrimineras genom de restriktiva åtgärderna i fråga på grund av det har en rysk ägare och således har behandlats mindre fördelaktigt än andra franska medieaktörer som producerar audiovisuellt innehåll, vilka inte står under samma typ av kontroll av en enhet i ett tredjeland, påpekar tribunalen att även under antagandet att en juridisk person med framgång skulle kunna åberopa artikel 21.2 i stadgan, kvarstår dock att en skillnad i behandling av detta slag inte omfattas av tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse, som det anges i punkt 237 ovan.
- 239 Som rådet har påpekat omfattas RT France av de restriktiva åtgärderna i fråga till följd av en bedömning av konkret bevisning rörande RT Frances roll i samband med propagandaåtgärder till stöd för Ryska federationens militära aggression mot Ukraina. De skäl som rådet grundade sig på när det antog de angripna rättsakterna vilar på RT Frances roll i egenskap av ett strategiskt informations- och propagandavapen som står under ständig direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning. Den omständigheten att RT France ägs av en association med säte i Ryssland som helt finansieras via den ryska statsbudgeten var förvisso inte av underordnad betydelse vid bedömningen av RT Frances propagandaverksamhet. Av de angripna rättsakterna framgår emellertid att skillnaden i behandling mellan RT France och andra medieaktörer som producerar audiovisuellt innehåll grundar sig på två kriterier, varav det ena avser att RT France kontrolleras av Ryska federationens ledning och det andra avser RT Frances propagandaverksamhet till stöd för den militära aggressionen mot Ukraina. I motsats till vad RT France har hävdatt utgör bolagets kapitalstruktur eller ursprunget till dess finansiering följaktligen inte det enda skälet till att rådet antog de angripna rättsakterna.

- 240 RT France har för övrigt inte identifierat någon annan kategori av personer som har behandlats mer fördelaktigt trots att de befinner sig i samma situation som RT France, det vill säga står under direkt eller indirekt kontroll av Ryska federationens ledning.
- 241 RT France har således inte kunnat styrka på vilket sätt bolaget har utsatts för någon form av diskriminering som är förbjuden enligt artikel 21 i stadgan.
- 242 Mot bakgrund av det ovan anförda kan talan inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden och ska följaktligen ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 243 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att RT France ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet de kostnader som uppkommit med anledning av det interimistiska förfarandet. Eftersom RT France har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.
- 244 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen och kommissionen ska följaktligen bära sina rättegångskostnader.
- 245 Enligt artikel 138.3 i rättegångsreglerna får tribunalen besluta att även andra intervenienter än de som anges i punkterna 1 och 2 i samma artikel ska bära sina rättegångskostnader. Tribunalen finner att den höga representanten ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **RT France ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd, inbegripet de kostnader som uppkommit med anledning av det interimistiska förfarandet.**
- 3) **Konungariket Belgien, Republiken Estland, Republiken Frankrike, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Polen, Europeiska kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska bära sina rättegångskostnader.**

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 27 juli 2022.

Underskrifter

Innehållsförteckning