



Datum van inontvangstneming : 27/03/2025

Zaak C-147/25

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

17 februari 2025

Verwijzende rechter:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (hoogste bestuursrechter, Litouwen)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 februari 2025

Verzoekende partij:

Inter Rao Lietuva, AB

Verwerende partij:

Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos

Betrokken partijen:

Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija

Tarptautinių sankcijų koordinavimo komisija

Įmonių bankroto administravimo ir teisinių paslaugų biuras, UAB

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Uitvoering van beperkende maatregelen op nationaal niveau. De redelijkheid en rechtmatigheid van een nationale maatregel die wordt toegepast ter uitvoering van afgeleid Unierecht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Uitlegging van artikel 2 van besluit 2014/145/GBVB van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, artikel 2 van verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, en artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 267, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Prejudiciële vragen

1. Staan artikel 2 van besluit 2014/145/GBVB en artikel 2 van verordening (EU) nr. 269/2014, gelezen in samenhang met het in artikel 41 van het Handvest neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur, een nationale maatregel toe op grond waarvan een persoon die niet is opgenomen in bijlage I bij besluit 2014/145/GBVB of in bijlage I bij verordening (EU) nr. 269/2014, wordt opgenomen op de lijst van personen wier tegoeden worden bevroren vanwege de banden van die persoon met personen aan wie sancties zijn opgelegd, en staan de genoemde bepalingen toe dat pas na het opnemen op de lijst de mogelijkheid bestaat om bij de bevoegde autoriteit bezwaar te maken tegen een dergelijke nationale maatregel?

2. Is overeenkomstig artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, voldaan aan het vereiste van doeltreffende rechterlijke toetsing wanneer een nationale rechter de rechtmatigheid toetst van een besluit tot bevrozing van tegoeden van een persoon in het kader van de uitvoering van beperkende maatregelen van de Europese Unie, waarbij hij onderzoekt of de procedureregels in acht zijn genomen en of aan de motiveringsplicht is voldaan, of de feiten juist zijn, of er kennelijke fouten zijn gemaakt bij de beoordeling van deze feiten en of er sprake is van misbruik van bevoegdheid?

3. Vereisen artikel 2 van besluit 2014/145/GBVB en artikel 2 van verordening (EU) nr. 269/2014, gelezen in samenhang met artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 47 van het Handvest, dat er voor het bewijs bij een nationale rechter dat een persoon banden heeft met vertegenwoordigers van de politieke autoriteiten van de Russische Federatie, een beoordeling wordt verricht van de omstandigheden betreffende het werkelijke bestaan en de doeltreffendheid van de zeggenschap die de politieke autoriteiten van de Russische Federatie uitoefenen over rechtspersonen die in dat land actief zijn, waarbij die omstandigheden mogelijk niet kunnen worden bewezen aan de hand van objectieve en voldoende ernstige aanwijzingen die in de zaak zijn verzameld en erop kunnen wijzen dat de

betreffende vertegenwoordigers van de politieke autoriteiten van de Russische Federatie op basis van hun regeringsbevoegdheden zeggenschap over die persoon uitoefenen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van het Hof

Artikel 4, lid 2, artikel 19, lid 1, tweede alinea, artikel 21, lid 2, onder a), en lid 3, artikel 24, lid 3, en artikel 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Artikel 2, lid 4, en artikel 215 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 41, leden 1 en 2, artikel 47 en artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Artikel 2, leden 1 en 2, artikel 3 van besluit 2014/145/GBVB van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (versie van 21 april 2022).

Overweging 9, artikel 1 en regel 669 van de bijlage bij besluit (GBVB) 2022/331 van de Raad van 25 februari 2022 tot wijziging van besluit 2014/145/GBVB betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen [hierna: „besluit (GBVB) 2022/331”].

Artikel 2, artikel 3, lid 1, artikelen 14 en 15, van verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (versie van 21 april 2022).

Overweging 12, artikel 1 en regel 671 van bijlage I bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/336 van de Raad van 28 februari 2022 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen [hierna: „verordening (EU) 2022/336”].

Punt 18, punt 21, eerste zin, punt 26, eerste zin, punt 34, punten 62-65 van document nr. 8519/18 van de Raad van 4 mei 2018 „Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen” (hierna: „beste praktijken”).

Arrest van het Hof van Justitie van 26 februari 2013, [REDACTED] (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 20).

Arrest van het Gerecht van 8 september 2015, Ministry of Energy of Iran/Raad (T-564/12, EU:T:2015:599, punt 64).

Arrest van het Hof van Justitie van 5 april 2022, Commissioner of An Garda Síochána e.a. (C-140/20, EU:C:2022:258, punt 57).

Arrest van het Hof van Justitie van 23 maart 2023, Generalstaatsanwaltschaft Bamberg (C-365/21, EU:C:2023:236, punt 55).

Advies 1/09 van het Hof van 8 maart 2011 (EU:C:2011:123, punt 80).

Arrest van het Hof van 21 april 2015, ██████████ Raad (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 45).

Toepasselijk nationaal recht

Artikel 1, leden 2 en 3 van de Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas (wet van de Republiek Litouwen inzake de grondslagen van de nationale veiligheid van 19 december 1996) (hierna: „wet inzake de grondslagen van de nationale veiligheid”).

Artikel 1, lid 1, artikel 12, leden 1, 2 en 3, artikel 13, lid 5, van de Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymas [wet van de Republiek Litouwen inzake de tenuitvoerlegging van economische en andere internationale sancties van 22 april 2004 (versie van 27 april 2022)] (hierna: „wet inzake internationale sancties”).

Artikel 4, lid 4, artikel 11, lid 1, artikel 3, leden 1 en 4, van de Lietuvos Respublikos tarptautinių sankcijų įstatymas (wet van de Republiek Litouwen inzake internationale sancties van 22 april 2004) (huidige versie van de wet van de Republiek Litouwen inzake de tenuitvoerlegging van economische en andere internationale sancties) (versie van 17 mei 2022).

Punt 11, onder 11.1 tot en met 11.10, van de Tarptautinių sankcijų įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašas (beschrijving van de procedure voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van internationale sancties), goedgekeurd bij resolutie nr. 1679 van de regering van de Republiek Litouwen van 30 december 2004 (versie van 30 januari 2019 tot en met 27 mei 2022).

Punt 13, onder 13.1 tot en met 13.4, en punt 15 van de Tarptautinių sankcijų įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašas (beschrijving van de procedure voor het toezicht op de tenuitvoerlegging van internationale sancties), goedgekeurd bij resolutie nr. 535 van de regering van de Republiek Litouwen van 25 mei 2022.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoekster hield zich bezig met de import van elektriciteit en was een onafhankelijke elektriciteitsleverancier in Litouwen. 51 % van het aandelenkapitaal van verzoekster wordt gehouden door RaoNordic, een Finse vennootschap die 100 % eigendom is van Inter Rao Ues, een vennootschap in Rusland.
- 2 Op 28 april 2022 heeft verweerder verzoekster op de lijst geplaatst van natuurlijke en/of rechtspersonen die banden hebben met entiteiten waaraan internationale sancties zijn opgelegd, en heeft verweerder deze lijst op zijn website gepubliceerd. De lijst vermeldde dat de tegoeden van verzoekster waren bevroren vanwege haar banden met G.H., aan wie sancties zijn opgelegd op grond van verordening (EU) 2022/336.
- 3 Op 12 mei 2022 heeft verzoekster bij verweerder een verzoek ingediend om van de lijst te worden geschrapt en om te bevestigen dat aan haar geen sancties zijn opgelegd.
- 4 Op 25 mei 2022 heeft verweerder de lijst gewijzigd en de informatie over de banden van verzoekster met G.H. verwijderd, waarbij wordt aangegeven dat verzoekster banden heeft met de president van Rusland, aan wie sancties zijn opgelegd op grond van besluit (GBVB) 2022/331. Verweerder heeft ook op de lijst vermeld dat de aandelen in het kapitaal van verzoekster bevroren waren.
- 5 Op 27 mei 2022 heeft verweerder het bestreden besluit genomen „betreffende de toepassing van verordening (EU) nr. 269/2014 op Inter Rao Lietuva” (hierna: „besluit nr. 1”), waarin verweerder heeft aangegeven dat er geen rechtsgrondslag aanwezig was voor het verwijderen van de op de website gepubliceerde informatie over verzoekster. In besluit nr. 1 wordt onder meer aangegeven dat 51 % van het aandelenkapitaal van verzoekster wordt gehouden door RaoNordic, een Finse vennootschap waarvan 100 % van de aandelen wordt gehouden door Inter Rao Ues, een Russische vennootschap, en dat de aandeelhouders van Inter Rao Ues zijn: Rosneftgaz, die 26,37 % van de aandelen houdt, Inter Rao Capital Group, die 29,56 % van de aandelen houdt, 34,24 % van de aandelen is genoteerd aan de beurs van Moskou en wordt gehouden door minderheidsaandeelhouders, en PJSC FGC UES, die 8,57 % van de aandelen houdt. In besluit nr. 1 wordt geconcludeerd dat de meerderheidsaandeelhouders van de Russische vennootschap Inter Rao UES vennootschappen zijn waarover Rusland, een presidentiële federale republiek, indirect zeggenschap heeft, en dat aan het staatshoofd en de president van Rusland internationale sancties zijn opgelegd op grond van besluit (GBVB) 2022/331.
- 6 Op 30 mei 2022 heeft verzoekster opnieuw een verzoek ingediend om van de lijst te worden geschrapt, waarbij zij heeft aangevoerd dat geen van de aandeelhouders van Inter Rao Ues een meerderheidsbelang heeft en dat aan deze aandeelhouders geen sancties zijn opgelegd.

- 7 Op 1 juni 2022 heeft verweerder de lijst gewijzigd en de onroerende goederen van verzoekster bevroren.
- 8 Op 23 juni 2022 heeft verweerder het bestreden besluit genomen „betreffende de toepassing van besluit (GBVB) 2022/331 van de Raad op Inter Rao Lietuva AB” (hierna: „besluit nr. 2”), waarin verweerder heeft aangegeven dat er geen rechtsgrondslag aanwezig was om de op de website gepubliceerde informatie over de vennootschap te verwijderen. Onder verwijzing naar de in besluit nr. 1 uiteengezette omstandigheden met betrekking tot de aandeelhoudersstructuur van verzoekster, heeft verweerder opgemerkt dat zowel Rosneftgaz als Inter Rao Capital Group meer dan 25 % van de aandelen houden en dus samen worden geacht 50 % of meer van de aandelen te houden. Beide vennootschappen zijn indirect eigendom van Rusland, dat het recht heeft om ten aanzien van de vennootschappen beslissingen te nemen en daar voordeel van te hebben.
- 9 Op 20 juli 2022 heeft verweerder beschikking nr. V-174 vastgesteld (die in werking is getreden op 22 juli 2022), waarbij de lijst is goedgekeurd van gesanctioneerde entiteiten die eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van rechtspersonen of andere organisaties zonder rechtspersoonlijkheid, en waarbij verzoekster op die lijst is geplaatst.
- 10 Verzoekster heeft bij de regionale bestuursrechter in Vilnius beroep ingesteld strekkende tot (i) nietigverklaring van de besluiten van verweerder om verzoekster niet van de lijst te schrappen (besluit nr. 1 en besluit nr. 2), (ii) schrapping van verzoekster van de lijst en, (iii) verwijdering van die lijst van de website van verweerder voor wat betreft de periode van 28 april 2022 tot en met 21 juli 2022. Voornoemde rechter heeft het beroep van verzoekster verworpen bij uitspraak van 5 december 2023, en verzoekster heeft hoger beroep ingesteld bij de hoogste bestuursrechter van Litouwen, de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 11 Verzoekster betwist de rechtsgrondslag van haar plaatsing op de lijst en de opgelegde beperkingen, en stelt dat verweerder haar tegoeden en economische middelen (aandelen en onroerende goederen) heeft bevroren op basis van de lijst waarop zij is geplaatst, enkel door te verwijzen naar haar band met de persoon aan wie de sancties zijn opgelegd. Verzoekster betoogt dat verweerder geen afzonderlijke bestuurshandeling heeft vastgesteld waarin de feitelijke en juridische gronden van de opgelegde beperkingen, de motivering van het besluit en de bestuursrechtelijke handeling in detail uiteen zijn gezet, en dat verzoekster zich dus pas tegen de opgelegde beperkingen heeft kunnen verweren nadat verweerder haar reeds op de lijst had geplaatst en deze lijst op zijn website had gepubliceerd. Verzoekster betoogt dat dit in strijd is met fundamentele vereisten van het bestuursrecht, waaronder het beginsel van behoorlijk bestuur. Verzoekster betwist onder meer dat, in het onderhavige geval, de president van Rusland louter op

grond van zijn regeringsbevoegdheden kan worden erkend als een persoon met wie verzoekster banden heeft.

- 12 Verweerder betoogt dat hij zich bij de plaatsing van verzoekster op de lijst en bij het vaststellen van de bestreden besluiten heeft laten leiden door afgeleid Unierecht, te weten besluit 2014/145/GBVB en verordening (EU) nr. 269/2014, alsmede door de punten 34 en 62 van de beste praktijken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 13 De eerste prejudiciële vraag heeft betrekking op de Unierechtelijke vereisten voor een nationale bestuursrechtelijke procedure in het kader van de uitvoering in een lidstaat van beperkende maatregelen die door de Europese Unie zijn opgelegd. De verwijzende rechter merkt op dat het geschil in het hoofdgeding betrekking heeft op de periode vanaf 28 april 2022, de datum waarop verzoekster voor het eerst op de lijst is geplaatst, tot en met 21 juli 2022, de datum waarop de beperkingen die op grond van die lijst waren opgelegd aan verzoekster, niet langer van toepassing waren, aangezien de beschikking van verweerder nr. V-174 de volgende dag in werking is getreden.
- 14 De verwijzende rechter is van oordeel, aangezien het afgeleide Unierecht in het onderhavige geval rechtstreeks van toepassing is, dat het in artikel 41 van het Handvest neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur relevant is voor de beoordeling van het optreden van een lidstaat ter uitvoering van het recht van de Unie.
- 15 Wat de inhoud van het beginsel van behoorlijk bestuur op nationaal niveau betreft, merkt de verwijzende rechter op dat een overheidsinstantie overeenkomstig de vereisten van het nationale bestuursrecht en de rechtspraak van de bestuursrechters verplicht is om, wanneer het bepaalde maatregelen neemt, met name die welke betrekking hebben op de beperking van de rechten van personen (zoals in het onderhavige geval de bevrozing van de tegoeden van verzoekster), een bestuurshandeling (een besluit) vast te stellen waarin de wezenlijke elementen van de handeling, de feitelijke en juridische grondslag voor de vaststelling ervan en de redenen voor de genoemde handeling worden vermeld.
- 16 Uit de bepalingen van het in casu van toepassing zijnde afgeleide Unierecht blijkt dat, overeenkomstig de daarin vastgestelde procedure voor de toepassing van beperkende maatregelen en voor bezwaren daartegen, de Raad een besluit neemt over de toepassing van beperkende maatregelen, door personen op lijsten te plaatsen die uitsluitend de hoofdredenen voor een dergelijk besluit bevatten, en dat deze personen pas nadat het betrokken besluit is vastgesteld bezwaar kunnen indienen bij Raad tegen de toepassing van die maatregelen.
- 17 Het hoofdgeding betreft een situatie waarin verweerder verzoekster op de lijst heeft geplaatst vanwege de band met personen aan wie sancties opgelegd zijn, maar waarin verweerder geen afzonderlijke bestuurshandeling stricto sensu heeft

vastgesteld, zoals het toepasselijke nationale bestuursrecht vereist. Deze situatie heeft voor verzoekster onmiddellijk na de bekendmaking van de lijst rechtsgevolgen gehad volgens het nationale recht. Gelet op het voorgaande is het voor de verwijzende rechter de vraag of – gelet op de in het afgeleide Unierecht neergelegde procedure, die de betrokkene de mogelijkheid biedt om bezwaar in te dienen na de vaststelling van een besluit op het niveau van de Unie om beperkende maatregelen op te leggen – een nationale maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, naar analogie kan worden gebaseerd op de procedure die op het niveau van de Europese Unie wordt toegepast.

- 18 De nationale rechter overweegt dat het feit dat, bij het opleggen van beperkende maatregelen, de Raad op constitutioneel niveau optreedt als politieke instelling ter bescherming van de fundamentele belangen van de Europese Unie en haar lidstaten, terwijl verweerder in de onderhavige zaak heeft gehandeld als een overheidsinstantie die de door de Raad vastgestelde beperkende maatregelen uitvoert overeenkomstig de door de nationale wetgeving verleende bevoegdheden, niet betekent dat de door de Raad en door verweerder ondernomen acties qua doel niet vergelijkbaar zijn.
- 19 De verwijzende rechter is van oordeel dat, om te voorkomen dat de door verweerder opgelegde beperking niet doeltreffend is, een dergelijke maatregel een verrassingseffect moet hebben en onmiddellijk moet worden toegepast, omdat anders het risico bestaat dat de persoon aan wie de beperking wordt opgelegd, stappen zal ondernemen om de bevrozing van tegoeden te voorkomen. De verwijzende rechter is derhalve van oordeel dat, naar analogie van de door de Raad in casu vastgestelde handelingen, het loutere feit dat verzoekster op de lijst is geplaatst, waarbij haar band met een persoon op wie sancties van toepassing zijn wordt aangegeven en bijgevolg haar tegoeden onmiddellijk worden bevroren, kan worden beschouwd als een passend bestuursrechtelijk besluit van verweerder, waarbij het recht van verzoekster om verweer te voeren wordt gewaarborgd nadat een dergelijk besluit is genomen: verzoekster kan verzoeken om van de lijst te worden geschrapt nadat zij op de lijst is geplaatst, terwijl verweerder de gronden voor de schrapping van verzoekster van de lijst beoordeelt.
- 20 Aangezien een dergelijke nationale maatregel echter niet kenmerkend is voor de praktijk van overheidsinstanties en in een lidstaat is toegepast in het kader van afgeleid Unierecht, is de verwijzende rechter van mening dat, om een volledige en eerlijke uitspraak te kunnen doen over de redelijkheid en rechtmatigheid van de nationale maatregel die in de onderhavige zaak is toegepast, het voor de onderhavige zaak van belang is dat het Hof van Justitie de vereisten van het Unierecht met betrekking tot de nationale bestuursrechtelijke procedure uitlegt in de situatie waarin een lidstaat een beperkende maatregel van de Europese Unie ten uitvoer legt, gelet op het in artikel 41 van het Handvest neergelegde beginsel van behoorlijk bestuur.
- 21 De tweede prejudiciële vraag betreft de intensiteit van de rechterlijke toetsing door een nationale rechter van de besluiten van een bevoegde autoriteit die zijn

vastgesteld ter uitvoering van beperkende maatregelen van de EU, gelet op het vereiste van waarborging van de nationale veiligheid. De verwijzende rechter wijst erop dat verweerder, gelet op de in casu toepasselijke bepalingen van nationaal recht [artikel 1, lid 1, van de wet inzake internationale sancties (versie van 27 april 2022) en artikel 1, leden 2 en 3, van de wet inzake de grondslagen van nationale veiligheid], door verzoekster op de lijst te plaatsen en haar tegoeden te bevriezen, een nationale maatregel heeft genomen ter uitvoering van de door de Unie opgelegde beperkende maatregelen, teneinde met name de nationale veiligheid te waarborgen. Verweerder heeft getracht om te voorkomen dat de politieke autoriteiten van Rusland direct of indirect invloed zouden uitoefenen op de Litouwse energiesector. De omstandigheden met betrekking tot de economische en politieke context van het geschil, te weten de sector waarin verzoekster actief is en het feit dat de politieke autoriteiten van de Rusland de energiesector gebruiken voor doeleinden die in strijd zijn met de nationale veiligheidsbelangen van de Europese Unie en de lidstaten, waren objectief gezien relevant.

- 22 De verwijzende rechter merkt op dat, in het onderhavige geval, een redelijk evenwicht moet worden gewaarborgd tussen de nationale veiligheid en de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van verzoekster en haar recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Gelet op het voorgaande vraagt de verwijzende rechter zich af in hoeverre de nationale rechter de rechtmatigheid van beperkende maatregelen jegens personen moet beoordelen om een volledige rechterlijke toetsing van de redelijkheid en regelmatigheid van die maatregelen te kunnen verrichten.
- 23 De verwijzende rechter merkt op dat de vraag of de activiteiten van de betreffende persoon een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid en of de maatregelen die ten aanzien van de betrokken personen moeten worden genomen, politieke en beoordelingsbeslissingen omvatten die in beginsel alleen door overheidsinstanties kunnen worden genomen, en merkt op dat de beoordeling of de maatregel politiek opportuun is, op grond van het nationale procesrecht niet behoort tot de bevoegdheid van de bestuursrechter. Aangezien een nationale rechter preventieve maatregelen tegen een bedreiging van de nationale veiligheid niet kan wijzigen op basis van zijn eigen beoordeling van de omstandigheden die de vaststelling van dergelijke maatregelen rechtvaardigen, rijst de vraag of aan het vereiste van een alomvattende rechterlijke toetsing kan worden voldaan door een toetsing van de motivering van het bestreden besluit, die beperkt blijft tot een onderzoek of de procedureregels in acht zijn genomen, of aan de motiveringsplicht is voldaan, een onderzoek naar de juistheid van de feiten, of er kennelijke fouten zijn gemaakt bij de beoordeling van die feiten en of er geen sprake is van misbruik van bevoegdheid.
- 24 De verwijzende rechter wenst te vernemen welke criteria de nationale rechter in aanmerking moet nemen om ervoor te zorgen dat de rechterlijke toetsing op nationaal niveau in de onderhavige zaak betreffende de uitvoering van beperkende maatregelen van de EU voldoet aan de vereisten van doeltreffende rechterlijke

toetsing krachtens artikel 47 van het Handvest, waarbij tegelijkertijd een adequate bescherming van de belangen van de nationale veiligheid gewaarborgd wordt. De verwijzende rechter overweegt dat geschillen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, moeten worden beslecht aan de hand van bepalingen over meer specifieke aspecten van de omvang van de rechterlijke toetsing, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de preventieve aard van de beperkende maatregelen en de beoordelingsmarge waarover de nationale toezichhoudende autoriteit beschikt bij de beoordeling van complexe kwesties, zowel in verband met de bepaling of uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid als in verband met de nationale veiligheid, om ervoor te zorgen dat het vereiste van een uitvoerige rechterlijke toetsing geen afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de uitvoering van dat beleid, de doeltreffende bescherming van de nationale veiligheid en de toepassing van beperkende maatregelen.

- 25 De derde prejudiciële vraag betreft de bewijsstandaard die geldt voor de banden van een persoon met personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, wanneer wordt beslist over de uitvoering van de beperkende maatregelen van de EU in een lidstaat.
- 26 De verwijzende rechter merkt op dat er, overeenkomstig de punten 34, 62 en 63 van de beste praktijken, bij de beoordeling op nationaal niveau van de vraag of een persoon banden heeft met personen op wie krachtens het afgeleide Unierecht beperkende maatregelen van toepassing zijn, rekening wordt gehouden met de in die bepalingen bedoelde omstandigheden, die betrekking hebben op de criteria van eigendom van of zeggenschap over de persoon.
- 27 Volgens de in het Unierecht vereiste algemene bewijsstandaard, moet de beoordeling van een dergelijke band gebaseerd zijn op objectieve en voldoende ernstige aanwijzingen. Gelet op de feitelijke en juridische omstandigheden van het geschil, met name wat betreft de staat met wiens entiteiten de band van verzoekster in de onderhavige zaak is vastgesteld, waarbij er sprake is van zeggenschap (Rusland), betwijfelt de verwijzende rechter echter of in gevallen zoals de onderhavige zaak, waarin beperkende maatregelen van de EU worden opgelegd vanwege een band met de autoriteiten van Rusland, de realiteit van de zeggenschap over een persoon naar behoren en doeltreffend kan worden beoordeeld overeenkomstig de genoemde bewijsstandaard.
- 28 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat het dossier geen rechtstreeks bewijs bevat ter onderbouwing van de specifieke band van verzoekster met de president van Rusland, die is gebaseerd op de aandeelhoudersstructuur van verzoekster in het licht van punten 34 en 62 van de beste praktijken.
- 29 De nationale rechter overweegt echter dat het autocratische en oligarchische karakter van het regeringsregime van Rusland (een feit van algemene bekendheid dat geen verder bewijs behoeft) leidt tot een doeltreffende en daadwerkelijke, maar informele, zeggenschap over de politieke autoriteiten en de zakelijke entiteiten van die staat, onder meer over de entiteiten die actief zijn in sectoren

van economisch en politiek belang, zoals de energiesector waarover het in de onderhavige zaak gaat. De verwijzende rechter komt derhalve tot de slotsom dat de president van Rusland, op grond van zijn feitelijk onbeperkte bevoegdheden, ongeacht het aantal aandelen dat wordt gehouden door hem of door andere personen uit zijn omgeving die banden hebben met de regering van Rusland, in feite in staat is om daadwerkelijke en doeltreffende zeggenschap uit te oefenen over de personen die in Rusland actief zijn, en daarbij politieke doelstellingen nastreeft die vijandig zijn voor de Europese Unie en haar lidstaten, terwijl hij daar tegelijkertijd economische voordelen aan ontleent.

- 30 Bovengenoemde zeggenschap kan niet alleen worden uitgeoefend met legitieme middelen, zoals via de aandeelhouders of een meerderheidsbelang (meer dan 50 % van de aandelen) in een rechtspersoon, maar ook via manieren die in het hoofdgeding wellicht niet objectief kunnen worden geverifieerd of bewezen aan de hand van rechtstreeks bewijs.
- 31 In die situatie is de vraag van de verwijzende rechter in wezen of de bovengenoemde omstandigheden betreffende de realiteit en de doeltreffendheid van de zeggenschap over een persoon moeten worden beoordeeld in de procedure voor de nationale rechter, met name gelet op het feit dat omstandigheden van die aard in beginsel niet kunnen worden bewezen aan de hand van objectieve en voldoende ernstige aanwijzingen die in de zaak zijn verzameld, vanwege het informele en samenzweerderige karakter van de zeggenschap die door de betreffende autoriteiten van Rusland wordt uitgeoefend, d.w.z. er is geen formele handeling ter uitvoering van een dergelijke zeggenschap of tot verkrijging van een meerderheidsbelang in de rechtspersoon, om de betreffende band voor de rechterlijke instanties van de lidstaten aan te vechten en derhalve de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen van de EU te ondermijnen.