Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

1. august 2025*

»Appel – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af situationen i Ukraine – afgørelse 2014/145/FUSP – artikel 1, stk. 1, in fine – restriktive foranstaltninger, der er blevet pålagt en fysisk person, som har tilknytning til en anden fysisk person, der selv er omfattet af restriktive foranstaltninger – begrebet »tilknytning i tilfælde af to personer, som er forbundet gennem en familierelation««

I sag C-703/23 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 16. november 2023,

Elena Petrovna Timchenko, Genève (Schweiz), ved avocats S. Bonifassi, T. Bontinck og E. Fedorova,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved M.-C. Cadilhac og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Europa-Kommissionen ved M. Carpus-Carcea, C. Giolito og H. Krämer, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), samt dommerne D. Gratsias, E. Regan, J. Passer og B. Smulders,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: fransk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. april 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Med appellen har appellanten nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 6. september 2023, Timchenko mod Rådet (T-361/22, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2023:502), hvorved Retten frifandt Rådet for Den Europæiske Union i det søgsmål, som hun havde anlagt med påstand om for det første annullation af dels Rådets afgørelse (FUSP) 2022/582 af 8. april 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 110, s. 55), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/581 af 8. april 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 110, s. 3) (herefter samlet »de omtvistede oprindelige retsakter«), dels Rådets afgørelse (FUSP) 2022/1530 af 14. september 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 149), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1529 af 14. september 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 1) (herefter samlet »de omtvistede opretholdelsesretsakter«), for så vidt som de omtvistede oprindelige retsakter og de omtvistede opretholdelsesretsakter (herefter samlet »de omtvistede retsakter«) vedrører hende, og for det andet erstatning for den ikke-økonomiske skade, som hun angiveligt har lidt som følge af vedtagelsen af de omtvistede retsakter.

Retsforskrifter og tvistens baggrund

2 Der er redegjort for tvistens faktiske og retlige baggrund i den appellerede doms præmis 2-16. Baggrunden kan med henblik på den foreliggende sag sammenfattes og suppleres som følger.

Afgørelse 2014/145

3 Som følge af Den Russiske Føderations væbnede styrkers invasion af Ukraine den 24. februar 2022 vedtog Rådet den 25. februar 2022 afgørelse (FUSP) 2022/329 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 50, s. 1).

4 Artikel 1, stk. 1, i Rådets afgørelse 2014/145/FUSP af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16), som ændret ved afgørelse 2022/329 (herefter »afgørelse 2014/145«), forbyder indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område for de fysiske personer, der opfylder de kriterier, som bl.a. er fastsat i bestemmelsens litra a), b) og e), mens artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2014/145 foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende de fysiske personer, der opfylder de kriterier, som bl.a. er fastsat i bestemmelsens litra a), d) og g), idet det bemærkes, at de sidstnævnte kriterier i det væsentlige svarer til dem, der er fastsat i litra a), b) og e) i afgørelsens artikel 1,

stk. 1. Desuden bestemmer den nævnte afgørelses artikel 1, stk. 1, in fine, og artikel 2, stk. 1, in fine, at sådanne restriktive foranstaltninger ligeledes kan pålægges bl.a. de fysiske personer, som har tilknytning til de fysiske personer, der selv er omfattet af restriktive foranstaltninger på grundlag af de ovenfor nævnte kriterier.

5 Artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/145 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for:

a) fysiske personer, som er ansvarlige for, støtter eller gennemfører tiltag eller politikker, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed eller stabiliteten eller sikkerheden i Ukraine, eller som hindrer internationale organisationers arbejde i Ukraine

b) fysiske personer, som materielt eller finansielt støtter eller drager fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine

[...]

e) fremtrædende erhvervsfolk, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine,

og fysiske personer med tilknytning til dem, jf. bilaget.«

Forordning nr. 269/2014

6 Den 25. februar 2022 vedtog Rådet forordning (EU) 2022/330 om ændring af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 51, s. 1).

7 I denne forbindelse indførte Rådet – i artikel 3, stk. 1, litra a), d) og g), in fine, i forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6), som ændret ved forordning 2022/330 (herefter »forordning nr. 269/2014«) – de samme kriterier som dem, der er gengivet i nærværende doms præmis 5.

De omtvistede retsakter

De omtvistede oprindelige retsakter

8 Den 8. april 2022 vedtog Rådet i betragtning af den alvorlige situation i Ukraine de omtvistede oprindelige retsakter. Sjette og syvende betragtning til hver af disse retsakter er sålydende:

»(6) I sine konklusioner af 24. marts 2022 erklærede Det Europæiske Råd, at Ruslands angrebskrig mod Ukraine groft overtræder folkeretten og forvolder massive tab af menneskeliv og skade på civile, og at [Den Europæiske Union] fortsat er rede til at lukke smuthuller og gå målrettet efter faktisk og mulig omgåelse af de restriktive foranstaltninger, der allerede er vedtaget, samt handle hurtigt med yderligere koordinerede kraftfulde sanktioner mod Rusland og Belarus for effektivt at hindre Ruslands evne til at fortsætte aggressionen.

(7) I betragtning af den alvorlige situation finder Rådet det passende at indføre restriktive foranstaltninger over for fremtrædende erhvervsfolk, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for, og over for personer, der støtter eller drager fordel af, Den Russiske Føderations regering, og over for fysiske personer med tilknytning til disse personer, herunder familiemedlemmer, der uretmæssigt drager fordel af dem.«

9 Appellantens navn blev ved de nævnte retsakter i øvrigt tilføjet henholdsvis på den liste, der er vedlagt som bilag til afgørelse 2014/145, og på den liste, som er indeholdt i bilag I til forordning nr. 269/2014, med følgende begrundelse:

»Elena [Petrovna] Timchenko er hustru til milliardæren Gennady Timchenko, der er opført på listen i henhold til afgørelse [2014/145]. Hun deltager i hans public affairs-aktiviteter via Timchenkofonden. Hun lukrerer dermed på Gennady Timchenko, som er ansvarlig for at støtte handlinger og politikker, der underminerer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, og for at yde materiel og finansiel støtte og at drage fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine.«

De omtvistede opretholdelsesretsakter

10 Den 14. september 2022 vedtog Rådet de omtvistede opretholdelsesretsakter med henblik på at forlænge de restriktive foranstaltninger, der var blevet vedtaget over for appellanten. Disse retsakter er støttet på en begrundelse, der er identisk med den, der er indeholdt i de omtvistede oprindelige retsakter, og som er gengivet i den foregående præmis.

Sagen for Retten og den appellerede dom

11 Ved stævning af 17. juni 2022 nedlagde appellanten påstand for Retten om annullation af de omtvistede retsakter, for så vidt som de vedrørte hende, og om at tildele hende erstatning for den ikke-økonomiske skade, som hun angiveligt havde lidt som følge af vedtagelsen af disse retsakter. I forbindelse med sit annullationssøgsmål gjorde hun bl.a. gældende, at Rådet havde anlagt et urigtigt skøn ved at lægge til grund, at hun havde en »tilknytning« som omhandlet i bl.a. artikel 1,

stk. 1, in fine, i afgørelse 2014/145 (herefter »tilknytningskriteriet«) til sin ægtemand, der var blevet pålagt restriktive foranstaltninger på grundlag bl.a. af denne afgørelses artikel 1, stk. 1, litra a) [herefter »kriteriet i litra a)«].

12 Ved den appellerede dom forkastede Retten i dennes præmis 67-85 bl.a. appellantens anbringende om et urigtigt skøn. Efter at Retten i den appellerede doms præmis 74-76 fandt, at begrebet tilknytning omfatter bl.a. medlemmer af den samme familie, der er forbundet af fælles interesser, som går ud over den familierelation, der forbinder dem, og at denne definition ikke blev draget i tvivl af syvende betragtning til de omtvistede oprindelige retsakter, fastslog retsinstansen i den nævnte doms præmis 77 og 78, at appellanten, der var bestyrelsesmedlem i Timchenkofonden, og hendes ægtemand havde stiftet denne fond og spillede en aktiv rolle heri, for så vidt som de var direkte knyttet til driften heraf og havde betydelige beføjelser.

13 Retten fastslog derfor i den nævnte doms præmis 79, at Rådet uden at anlægge et urigtigt skøn havde kunnet lægge til grund, at appellanten inden for Timchenkofonden havde en tilknytning til sin ægtemand, der selv – således som det fremgik af dom af 6. september 2023, Timchenko mod Rådet (T-252/22, EU:T:2023:496) – opfyldte bl.a. kriteriet i litra a), og følgelig vedtage restriktive foranstaltninger over for hende.

14 I den appellerede doms præmis 82 forkastede Retten endvidere appellantens argument om, at hendes aktiviteter i Timchenkofonden ikke havde nogen forbindelse med invasionen af Ukraine, med den begrundelse, at kriteriet i litra a) ikke fastsatte, at en sådan forbindelse skulle godtgøres.

15 Efter i øvrigt at have forkastet appellantens øvrige anbringender og forkastet hendes erstatningspåstand frifandt Retten Rådet i det hele.

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

16 Appellanten har med appellen nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– Søgsmålet antages til realitetsbehandling, og de omtvistede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører appellanten.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

17 Rådet har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

18 Europa-Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

19 Til støtte for appellen har appellanten fremsat tre anbringender, hvoraf det første vedrører en retlig fejl, som Retten angiveligt begik ved at anlægge en vilkårlig og urimeligt bred fortolkning af tilknytningskriteriet i sammenhæng med begrebet »fælles interesser«, det andet en retlig fejl ved fortolkningen af ordet »uretmæssigt«, der er indeholdt i syvende betragtning til afgørelse 2022/582, og det tredje en retlig fejl i forbindelse med fortolkningen af det nævnte kriterium i lyset af det med de restriktive foranstaltninger forfulgte mål samt en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Det første anbringende

Parternes argumenter

20 Med det første anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af tilknytningskriteriet, for så vidt som denne fortolkning indebærer, at det gøres muligt at anvende kriteriet på fysiske personer alene på grund af den omstændighed, at der foreligger et familiemæssigt bånd med en person, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, hvilket er i strid med den retspraksis, der bl.a. følger af dom af 13. marts 2012, Tay Za mod Rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138). I den appellerede doms præmis 74 og 76 fastslog Retten således, at når en fysisk person er familiemedlem til en person, som er omfattet af sådanne foranstaltninger, skal det godtgøres, at der objektivt foreligger »en overlapning af fælles interesser«, idet disse interesser ikke nødvendigvis skal udmønte sig i en økonomisk aktivitet eller være formaliseret i en fælles retlig struktur. Med disse vage formuleringer søgte Retten i strid med retssikkerhedsprincippet at dække et meget stort antal situationer uden at identificere fælles interesser, der går ud over den blotte familierelation, og uden at præcisere begrebet »en overlapning af fælles interesser«.

21 Om end appellanten har medgivet, at det er nødvendigt at tage sammenhængen og omstændighederne i hvert enkelt tilfælde i betragtning, er hun af den opfattelse, at Retten burde have forklaret, hvorledes sådanne fælles interesser i kraft af deres art, type og antal gik så langt ud over det blotte interessefællesskab, som er uløseligt forbundet med enhver familierelation, at det kunne fastslås, at der objektivt forelå en sådan overlapning. I den appellerede dom fastslog Retten imidlertid, at appellanten havde en tilknytning til sin ægtemand, uden at identificere nogen som helst forretningsmæssig forbindelse eller nogen former for fælles interesser – det være sig økonomiske, kapitalrelaterede eller andre – som knytter de to ægtefæller sammen ud over den blotte familierelation, der forbinder dem. Appellanten har præciseret, at Retten i den appellerede doms præmis 77 og 78 blot udledte af de funktioner og beføjelser, der sædvanligvis knytter sig til status som stifter af en velgørenhedsorganisation, at der forelå en tilknytning mellem hende og hendes ægtefælle, selv om ægtefællernes fælles interesse i at udøve velgørenhedsvirksomhed lå inden for rammerne af deres familierelation.

22 Rådet er af den opfattelse, at appellanten søger at rejse tvivl om den vurdering af de faktiske omstændigheder, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 77 og 78. Medmindre der er tale om en urigtig gengivelse – hvilket appellanten ikke har gjort gældende i den foreliggende sag – udgør vurderingen af de faktiske omstændigheder og beviserne imidlertid ikke et retsspørgsmål, der er undergivet Domstolens prøvelse i appelsagen, hvorfor appellantens argumenter i dette omfang skal forkastes. I øvrigt har Rådet bestridt appellantens argumenter vedrørende realiteten.

23 Kommissionen har bestridt grundlaget for appellantens argumenter.

Domstolens bemærkninger

– *Formaliteten*

24 Det skal bemærkes, at en appel i henhold til artikel 256 TEUF og artikel 58 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol er begrænset til retsspørgsmål. Det er alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder såvel som til at vurdere bevismaterialet. Vurderingen af disse faktiske omstændigheder og beviser er således ikke et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet (dom af 4.10.2024, Ferriere Nord mod Kommissionen, C-31/23 P, EU:C:2024:851, præmis 89 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har derimod i henhold til artikel 256 TEUF kompetence til at efterprøve den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget heraf (dom af 1.10.2014, Rådet mod Alumina, C-393/13 P, EU:C:2014:2245, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis).

25 I den foreliggende sag er Rådet af den opfattelse, at appellanten med visse af sine argumenter søger at rejse tvivl om den vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 77 og 78.

26 Denne formalitetsindsigelse kan ikke tages til følge. Det fremgår nemlig klart af appelskriftet, at appellanten med sit første anbringende ikke tilsigter at anfægte de faktuelle konstateringer og vurderinger vedrørende hendes tilknytning til sin ægtemand, således som de blev foretaget af Retten i den appellerede doms præmis 77 og 78. I sin kritik af disse præmisser har hun foreholdt Retten, at denne i den nævnte doms præmis 79 fastslog, at der forelå en sådan tilknytning, uden at have identificeret – i strid med de kriterier, som den ellers havde opstillet i dommens præmis 74 og 76 – fælles interesser, der forbinder de to ægtefæller ud over deres familierelation. Under disse omstændigheder vedrører appellantens argumenter en prøvelse af den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder og en prøvelse af de retlige konsekvenser, som Retten drog heraf, som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er blevet henvist i nærværende doms præmis 24. Det første anbringende kan derfor antages til realitetsbehandling i det hele.

– *Realiteten*

27 Med det første anbringende har appellanten for det første foreholdt Retten, at denne i den appellerede doms præmis 74 og 76 i strid med den retspraksis, der følger af bl.a. dom af 13. marts 2012, Tay Za mod Rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138), anlagde en så bred fortolkning af tilknytningskriteriet, at dette kriterium kan anvendes på fysiske personer på grundlag af den omstændighed alene, at der foreligger et familiemæssigt bånd til en person, som selv er omfattet af restriktive foranstaltninger. Appellanten er ligeledes af den opfattelse, at den brede fortolkning, som blev anlagt af Retten, er i strid med retssikkerhedsprincippet.

28 I den foreliggende sag fastslog Retten i den appellerede doms præmis 74 og 76, at begrebet tilknytning bl.a. vedrører fysiske eller juridiske personer, som generelt er forbundet af fælles interesser, uden at det desuden er nødvendigt, at der foreligger en forbindelse gennem en økonomisk aktivitet. Dette begreb vedrører således enhver fysisk person, der har en forbindelse, der går ud over den familierelation, som forbinder vedkommende med en person, der er omfattet

af restriktive foranstaltninger. Retten præciserede, at når disse personer er forbundet gennem en familierelation, skal det godtgøres, at der objektivt foreligger »en overlapning af fælles interesser«, som ikke nødvendigvis skal være formaliseret i en retlig struktur, der er oprettet i dette øjemed.

29 Denne definition er ikke ensbetydende med, at begrebet tilknytning begrænses til, at der blot skal foreligge et familiemæssigt bånd. Den af Retten anlagte fortolkning indebærer nemlig, at der skal påvises fælles interesser, som objektivt set går ud over et sådant bånd, for at familiemedlemmer kan anses for at have en »tilknytning« i tilknytningskriteriets forstand.

30 Herved fastslog Retten, at sådanne medlemmers fælles interesser skal gå ud over det blotte interessefællesskab, der er uløseligt forbundet med enhver familierelation.

31 Da det er tilstrækkeligt, at sådanne fælles interesser objektivt set går ud over den familierelation, der forbinder de to berørte personer, er det – således som Retten med rette fastslog, og i modsætning til det af appellanten anførte – ikke nødvendigt, at disse interesser udmønter sig i en økonomisk aktivitet eller er formaliseret i en retlig struktur.

32 Henset til den omstændighed, at det i bl.a. artikel 1, stk. 1, in fine, i afgørelse 2014/145 indeholdte udtryk »med tilknytning til« anvendes generelt uden nogen anden præcisering eller kontekstualisering, og at det – således som det ligeledes i det væsentlige fremgår af sjette og syvende betragtning til hver af de omtvistede oprindelige retsakter – forholder sig således, at det med pålæggelsen af restriktive foranstaltninger over for personer med tilknytning til andre personer, der selv er omfattet af sådanne foranstaltninger, tilsigtes at undgå risikoen for omgåelse af de sidstnævnte foranstaltninger (jf. analogt dom af 14.6.2018, Makhlouf mod Rådet, C-458/17 P, EU:C:2018:441, præmis 79, og af 1.10.2020, Souruh mod Rådet, C-350/19 P, EU:C:2020:784, præmis 83), skal begrebet tilknytning nemlig undergives en bred fortolkning, som følgelig ikke kan begrænses til de former for tilknytning, hvor der foreligger forretningsforbindelser eller økonomiske eller kapitalrelaterede forbindelser (jf. analogt dom af 11.11.2021, Bank Sepah, C-340/20, EU:C:2021:903, præmis 56).

33 Retten tilsidesatte i øvrigt ikke retssikkerhedsprincippet ved at fortolke tilknytningsbegrebet på den måde, der er redegjort for i nærværende doms præmis 28. Det skal nemlig bemærkes, at dette princip – som kræver, at retsreglerne er klare og præcise, og at deres anvendelse er forudsigelig for borgerne, især når disse regler kan have bebyrdende virkninger – ikke kan forstås således, at det pålægger EU-lovgiver eller Unionens retsinstanser inden for rammerne af en norm, som den førstnævnte vedtager, og den anden fortolker, at nævne de forskellige konkrete tilfælde, hvor en abstrakt norm kan finde anvendelse, for så vidt som alle disse tilfælde ikke kan fastlægges på forhånd (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Litauen m.fl. mod Parlamentet og Rådet (Mobilitetspakken), C-541/20 – C-555/20, EU:C:2024:818, præmis 159 og 160 samt den deri nævnte retspraksis).

34 Som generaladvokaten har anført i punkt 55 i forslaget til afgørelse, identificerede Retten i den appellerede doms præmis 74 og 76, således som det fremgår af nærværende doms præmis 28, tilstrækkeligt klare og præcise kriterier med henblik på anvendelsen af det nævnte begreb i det tilfælde, hvor to personer er forbundet med hinanden gennem et familiemæssigt bånd, skønt det ikke påhvilede Retten i detaljer at nævne de tilfælde, hvor begrebet kan finde anvendelse, idet begrebet for det første skal fortolkes bredt, og idet de relationsformer, som det kan omfatte, for det andet afhænger af »sammenhængen og sagens faktiske omstændigheder«, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 74, og således som appellanten selv har medgivet i sine skriftlige indlæg for Domstolen.

35 For det andet har appellanten foreholdt Retten, at denne i den appellerede doms præmis 79 fastslog, at hun havde en tilknytning til sin ægtemand, skønt retsinstansen i modsætning til, hvad den havde anført i nævnte doms præmis 74-76, ikke i lyset af de faktiske konstateringer, som er gengivet i dommens præmis 77 og 78, havde fastslået, at der objektivt forelå »en overlapning af fælles interesser«, som forbandt de to ægtefæller ud over deres familierelation.

36 I denne henseende skal det bemærkes, at i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre eller opretholde en persons navn på listen over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, er lovlig, indebærer den effektive domstolsprøvelse, der er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at Unionens retsinstanser ud over, om de anførte grunde er tilstrækkeligt præcise og konkrete, efterprøver spørgsmålet om, hvorvidt disse grunde eller i det mindste én af dem i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag til støtte for denne afgørelse. Unionens retsinstanser skal i øvrigt sikre sig, at sidstnævnte afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for den berørte person, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag. Dette indebærer en kontrol af de faktiske omstændigheder, som indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af sandsynligheden af de anførte grunde, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde afgørelsen (jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 118 og 119, af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 72 og 73 og den deri nævnte retspraksis, samt af 19.12.2018, Azarov mod Rådet, C-530/17 P, EU:C:2018:1031, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

37 Således som det fremgår af den appellerede doms præmis 47, der ikke er blevet anfægtet i appelskriftet, er appellanten blevet omfattet af restriktive foranstaltninger på grundlag af tilknytningskriteriet med den begrundelse, at hun via det arbejde, som hun udførte i Timchenkofonden, deltog i og lukrerede på sin ægtemands, Gennady Timchenko, public affairs-aktiviteter.

38 I den appellerede doms præmis 77 og 78 anførte Retten, at appellanten og hendes ægtemand har stiftet Timchenkofonden og er direkte involveret i fondens operationelle aktiviteter. Retten fastslog ligeledes, at deres aktive rolle i fonden bl.a. bekræftes af de funktioner og beføjelser, som de udøver dér. Retten kan derfor ikke kritiseres for at have undladt at efterprøve, om disse faktiske omstændigheder opfyldte de kriterier for begrebet tilknytning, der er fastsat i den appellerede doms præmis 74-76.

39 Følgelig – og i modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende – skal det derfor fastslås, således som generaladvokaten har anført i punkt 62 i forslaget til afgørelse, at Retten med henblik på i den appellerede doms præmis 79 at konkludere, at appellanten havde en tilknytning til sin mand i tilknytningskriteriets forstand, med rette kunne lægge til grund, at disse ægtefæller var forbundet gennem fælles interesser, der går ud over det blotte interessefællesskab, som er uløseligt forbundet med enhver familierelation, den være sig ægteskabelig eller ej.

40 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende

Parternes argumentation

41 Med det andet anbringende har appellanten foreholdt Retten, at denne begik en retlig fejl i forbindelse med fortolkningen af udtrykket »uretmæssigt«, der er indeholdt i syvende betragtning til afgørelse 2022/582. Ved at fastsætte muligheden for at anvende tilknytningskriteriet på de familiemedlemmer, der uretmæssigt drager fordel af en person, som selv er omfattet af restriktive foranstaltninger, har EU-lovgiver nemlig for at undgå, at sådanne familiemedlemmer bliver omfattet af restriktive foranstaltninger alene på grund af deres familiemæssige bånd, ønsket at opstille et krav om, at det godtgøres, at der foreligger en uretmæssig fordel, dvs. en særlig fordel af en vis intensitet, som går ud over en normal familierelation.

42 I den appellerede doms præmis 76 fortolkede Retten imidlertid udtrykket »uretmæssigt« således, at det kræver, at det godtgøres, at der foreligger et åndeligt element, som kan tilregnes det pågældende familiemedlem, nemlig den omstændighed, at sidstnævnte måtte have været bevidst om, at den opnåede fordel hidrørte fra en person, der opfyldte et af de kriterier, som er fastsat for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger. Ud over den omstændighed, at det er umuligt at bevise, at en sådan bevidsthed ikke forelå, er appellanten af den opfattelse, at den af Retten anlagte fortolkning »ikke er rimelig«, for så vidt som denne retsinstans ikke har forklaret, hvorledes denne bevidsthed objektivt set kan gøre de fordele, der drages af en familierelation, uretmæssige. Denne fortolkning indebærer desuden, at det pågældende familiemedlem forpligtes til på forhånd at skulle afgøre, om den person, som vedkommende er forbundet med gennem et familiebånd, opfylder de opførelseskriterier, der er fastsat i en retsakt såsom afgørelse 2014/145, hvilket er i strid med princippet om forudsigelighed.

43 Rådet og Kommissionen har bestridt appellantens argumenter, idet de subsidiært dog har medgivet, at Retten faktisk ikke anlagde en korrekt fortolkning af udtrykket »uretmæssigt«.

Domstolens bemærkninger

44 Med det andet anbringende har appellanten i det væsentlige foreholdt Retten, at denne i den appellerede doms præmis 76 ikke anlagde en korrekt fortolkning af udtrykket »uretmæssigt«, der er indeholdt i syvende betragtning til afgørelse 2022/582, dvs. den ene af de to omtvistede oprindelige retsakter.

45 Det fremgår af syvende betragtning til afgørelse 2022/582 – ligesom i øvrigt af syvende betragtning til gennemførelsesforordning 2022/581, som er den anden af de omtvistede oprindelige retsakter – at der kan indføres restriktive foranstaltninger over for fysiske personer med tilknytning til fremtrædende erhvervsfolk, der er involveret i økonomiske sektorer, som udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, og at disse tilknyttede fysiske personer, således som det følger af ordet »herunder«, kan omfatte familiemedlemmer, der »uretmæssigt« drager fordel af disse erhvervsfolk.

46 I den appellerede doms præmis 76 fastslog Retten bl.a., at EU-lovgiver ved at anvende adverbiet »uretmæssigt« havde villet fremhæve den omstændighed, at det pågældende familiemedlem skulle have været bevidst om, at den opnåede fordel hidrørte fra en person, der opfyldte et af de kriterier, som begrunder vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

47 I denne henseende skal det fastslås, således som parterne enstemmigt har anerkendt, at Retten ikke anlagde en korrekt fortolkning af adverbiet »uretmæssigt«, der er indeholdt i syvende betragtning til de omtvistede oprindelige retsakter.

48 For det første fremgår det nemlig ikke af formuleringen af nævnte syvende betragtning, at fordelens uretmæssige karakter nødvendigvis skal afhænge af et forsætselement, dvs. den omstændighed, at det pågældende familiemedlem var bevidst herom.

49 For det andet kan begrebet tilknytning hverken svare til eller begrænses til de tilfælde alene, hvor et familiemedlem drager fordel af en person, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, som følge af den omstændighed, at dette familiemedlem er bevidst om, at denne fordel hidrører fra en person, der opfylder et eller flere opførelseskriterier. Henset til den omstændighed, at pålæggelsen af restriktive foranstaltninger på grundlag af tilknytningskriteriet har til formål – således som det fremgår af nærværende doms præmis 32 – at undgå risikoen for omgåelse, ville et sådant formål nemlig ikke kunne nås fuldt ud og effektivt, hvis det med hensyn til det pågældende familiemedlem systematisk skulle godtgøres, at der forelå en sådan bevidsthed. Den af Retten anlagte fortolkning af ordet »uretmæssigt« er derfor i strid med det formål, der forfølges med tilknytningskriteriet.

50 På denne baggrund skal det fastslås, at syvende betragtning til de omtvistede oprindelige retsakter har til formål at præcisere – alene som eksempel, henset til anvendelsen af ordet »herunder«, og derfor med forbehold af andre former for tilknytning – begrebet tilknytning i det tilfælde, hvor de to tilknyttede personer er forbundet med hinanden gennem en familierelation. Nævnte syvende betragtning afspejler den opfattelse, at en fysisk person, således som det er anført i nærværende doms præmis 30 og 31, ikke kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger, når den pågældende ikke har tilknytning til personer, der selv er omfattet af sådanne foranstaltninger, gennem fælles interesser, som objektivt går ud over den familierelation, der forbinder dem.

51 Den fortolkningsfejl, som Retten begik i sidste punktum i den appellerede doms præmis 76, er imidlertid uden betydning for den nævnte doms konklusion, der fortsat er støttet på andre retlige grunde, hvorfor dommen ikke skal ophæves (dom af 6.10.2021, Prosegur Compañía de Seguridad mod Kommissionen, C-55/19 P, EU:C:2021:797, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

52 Rettens urigtige fortolkning af udtrykket »uretmæssigt« rejser nemlig ikke tvivl om den fortolkning, som Retten – i den appellerede doms præmis 74 og i første punktum i den appellerede doms præmis 76 – anlagde af begrebet tilknytning i tilfælde af medlemmer af samme familie, idet denne sidstnævnte fortolkning ikke er behæftet med retlige fejl, således som det fremgår af nærværende doms præmis 29-32.

53 Endvidere har Rettens fortolkningsfejl ingen betydning for vurderingen af grundlaget for begrundelsen for, at appellanten blev omfattet af restriktive foranstaltninger. Retten undersøgte nemlig ikke i nogen af den appellerede doms præmisser, om appellanten havde været bevidst om, at den fordel, som hun kunne drage af sin deltagelse i sin ægtemands public affairs-aktiviteter via Timchenkofonden, hidrørte fra en person, der opfyldte et af de opførelseskriterier, som er fastsat i afgørelse 2014/145 og forordning nr. 269/2014.

54 På denne baggrund skal det andet anbringende forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende

Parternes argumentation

55 Med det tredje anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 82 begik en retlig fejl og tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet denne retsinstans nøjedes med at forkaste hendes argument om, at hendes aktiviteter i Timchenkofonden ikke havde nogen forbindelse med invasionen af Ukraine, med den begrundelse, at kriteriet i litra a), der havde begrundet vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for hendes ægtemand, ikke fastsatte, at en sådan forbindelse skulle godtgøres. Idet appellanten er af den opfattelse, at de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for hende på grundlag af tilknytningskriteriet, skal være nødvendige for opfyldelsen af de mål, der forfølges med den over for Den Russiske Føderation indførte ordning med restriktive foranstaltninger, nemlig at lægge pres på Den Russiske Føderations regering og gøre denne stats handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde, finder hun, at Retten i den nævnte præmis i den appellerede dom burde have forklaret, hvorledes pålæggelsen af restriktive foranstaltninger over for hende gør det muligt at nå disse mål.

56 Rådet og Kommissionen har bestridt appellantens argumenter, idet det præciseres, at Rådet er af den opfattelse, at det tredje anbringende – for så vidt som det vedrører proportionaliteten af tilknytningskriteriet og af de restriktive foranstaltninger, der er truffet på grundlag heraf – skal forkastes, eftersom appellanten havde erklæret for Retten, at hun havde frafaldet anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Domstolens bemærkninger

57 Med det tredje anbringende har appellanten i det væsentlige foreholdt Retten, at denne begik en retlig fejl og tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet retsinstansen i den appellerede doms præmis 82 undlod at efterprøve og forklare, om og på hvilken måde de restriktive foranstaltninger, som hun er blevet pålagt, gør det muligt at nå de mål, der forfølges med den ordning med restriktive foranstaltninger, som er indført over for Den Russiske Føderation.

58 Det skal indledningsvis bemærkes, at appellanten i replikken har bekræftet, at hun med dette anbringende ikke har påberåbt sig en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, men at hun er af den opfattelse, at Retten burde have efterprøvet, om der – på grund af de fælles interesser med hendes ægtemand, der går ud over den familierelation, som forbinder dem – forelå en tilstrækkelig forbindelse mellem hende og den situation, der er omfattet af den over for Den Russiske Føderation indførte ordning med restriktive foranstaltninger. Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt at træffe afgørelse om den formalitetsindsigelse, som Rådet har fremsat.

59 Med hensyn til realiteten skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 82 forkastede appellantens argument om, at hendes aktiviteter i Timchenkofonden ikke havde nogen forbindelse med invasionen af Ukraine. Retten anførte i denne henseende, at kriteriet i litra a), der bl.a. var fastsat i afgørelse 2014/145, ikke foreskrev, at en sådan forbindelse skulle godtgøres.

60 Herved begik Retten ikke en retlig fejl, og den tilsidesatte heller ikke sin begrundelsespligt.

61 Som Retten i det væsentlige med rette fastslog i den appellerede doms præmis 82, forholder det sig nemlig for det første således, at hverken kriteriet i litra a), på grundlag af hvilket appellantens ægtemand er blevet pålagt restriktive foranstaltninger, eller i øvrigt tilknytningskriteriet, på grundlag af hvilket appellanten er blevet pålagt sådanne foranstaltninger, fastsætter, at Rådet er forpligtet til at påvise, at appellantens aktiviteter har en forbindelse med Den Russiske Føderations destabiliserende handlinger eller politikker mod Ukraine. Navnlig afhænger tilknytningskriteriet udelukkende af, om der foreligger en forbindelse mellem den pågældende person og den person, som vedkommende har en tilknytning til, og som selv er omfattet af restriktive foranstaltninger på grundlag af et andet opførelseskriterium.

62 Rettens begrundelse er i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens praksis, hvorefter betydningen af de mål, der forfølges med en EU-retsakt om indførelse af en ordning med restriktive foranstaltninger, kan begrunde selv betydelige negative følger for visse personer, herunder personer, der – ligesom det er tilfældet for personer med tilknytning til en person eller en enhed, som er omfattet af restriktive foranstaltninger – på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af de pågældende restriktioner (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 361 og 362).

63 For det andet var det under disse omstændigheder med henblik på at tage stilling til appellantens argument om, at hendes aktiviteter i Timchenkofonden ikke havde nogen forbindelse med invasionen af Ukraine, på ingen måde nødvendigt for Retten at behandle det – særskilte – spørgsmål om, hvorvidt de restriktive foranstaltninger, som hun var blevet pålagt på grundlag af tilknytningskriteriet, gjorde det muligt at nå de mål, der forfølges med den ordning med restriktive foranstaltninger, som Unionen har vedtaget over for Den Russiske Føderation. Det er endvidere tilstrækkeligt at bemærke, således som det fremgår af nærværende doms præmis 32, at det med de restriktive foranstaltninger, der pålægges tilknyttede personer såsom appellanten, tilsigtes at undgå en risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger, som primært er blevet pålagt den person, hvortil disse personer har en tilknytning, således at det under alle omstændigheder er uden betydning at efterprøve, om de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for appellanten, ligeledes gør det muligt at nå de øvrige mål, som forfølges med denne ordning ifølge de betragtninger fra hende, der er sammenfattet i nærværende doms præmis 55.

64 Følgelig skal det tredje anbringende ligeledes forkastes som ugrundet, og appellen skal derfor forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

65 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Det nævnte procesreglements artikel 138, stk. 1 – som i medfør af dette reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager – fastsætter, at det pålægges den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

66 Da Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da appellanten har tabt sagen, bør det pålægges hende at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Elena Petrovna Timchenko betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter