ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

11 september 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Verordening (EU) nr. 269/2014 – Beperkende maatregelen gelet op de situatie in Oekraïne – Artikel 2 – Bevriezing van tegoeden en economische middelen – Uitzonderingen – Artikel 4, lid 1, onder a), b) en d) – Vrijgave van bepaalde tegoeden voor specifieke uitgaven – Betaling van een rolrecht en een forfaitaire bijdrage voor het aanhangig maken van een beroep tot nietigverklaring van een besluit ter uitvoering van die verordening – Daaronder begrepen”

In zaak C-384/24,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij arrest van 21 mei 2024, ingekomen bij het Hof op 29 mei 2024, in de procedure

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

tegen

Belgische Staat,

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias (rapporteur), kamerpresident, E. Regan en B. Smulders, rechters,

advocaat-generaal: R. Norkus,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet, L. Van den Broeck en M. Van Regemorter als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Carpus-Carcea, L. Haasbeek en L. Puccio als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, artikel 4, lid 1, onder b) en d), en artikel 9 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 (PB 2014, L 78, blz. 6), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/1985 van de Raad van 20 oktober 2022 (PB 2022, L 272 I, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 269/2014"), artikel 19, lid 1, VEU, artikel 57, eerste alinea, VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (hierna: „RKDF") en de Belgische Staat, vertegenwoordigd door de minister van Financiën, over de weigering van de administrateur-generaal van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën om zijn verzoek om toestemming voor de overmaking van gelden op een van de rekeningen van het RKDF in te willigen op grondslag van de artikelen 6 en 6 ter van verordening nr. 269/2014.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 6 van verordening nr. 269/2014 luidt:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en strookt met de beginselen die met name in het [Handvest] zijn erkend, in het bijzonder [het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht] en het recht op de bescherming van persoonsgegevens. Deze verordening moet worden toegepast overeenkomstig die rechten en beginselen."

4 Artikel 1 van die verordening bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

f) ‚bevriezing van tegoeden': voorkoming van mutatie, overmaking, wijziging, gebruik of inzet van of omgang met tegoeden, op welke wijze ook, met als gevolg wijziging van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming of andere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde tegoeden, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk wordt gemaakt;

[…]”

5 Artikel 2 van die verordening schrijft voor:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden of economische middelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de in de lijst in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.”

6 Artikel 4, lid 1, van die verordening is als volgt verwoord:

„In afwijking van artikel 2 kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, onder voorwaarden die zij passend achten, toestemming verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen of de beschikbaarstelling van bepaalde tegoeden of economische middelen, indien zij hebben vastgesteld dat de betrokken tegoeden of economische middelen:

a) noodzakelijk zijn voor het dekken van uitgaven voor de basisbehoeften van de in de bijlage I genoemde natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen, en de gezinsleden die van deze natuurlijke personen afhankelijk zijn, zoals betalingen voor levensmiddelen, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of medische behandelingen, belastingen, verzekeringspremies en nutsvoorzieningen;

b) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria of de vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten;

c) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van honoraria of kosten voor alleen het aanhouden of beheren van bevroren tegoeden of economische middelen; of

d) noodzakelijk zijn voor de betaling van buitengewone lasten, mits de relevante bevoegde autoriteit de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten en de Commissie ten minste twee weken vóór zij de toestemming verleent, in kennis stelt van de redenen waarom zij meent dat specifieke toestemming moet worden verleend; of

e) gestort zullen worden op of betaald zullen worden van een rekening die toebehoort aan of wordt aangehouden door een diplomatieke missie, consulaire post of internationale organisatie die bescherming geniet op grond van het internationale recht, voor zover die betalingen bestemd zijn voor de officiële doelen van de diplomatieke missie, consulaire post of internationale organisatie.”

7 De artikelen 6 en 6 ter van verordening nr. 269/2014 voorzien, in afwijking van artikel 2 ervan, in de vrijgave of beschikbaarstelling van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen in de daarin genoemde specifieke gevallen.

8 Artikel 9, lid 1, van die verordening luidt:

„Het is verboden om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de in artikel 2 bedoelde maatregelen worden omzeild."

Belgisch recht

Wet tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand

9 Artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand (*Belgisch Staatsblad*, 31 maart 2017, blz. 46565) bepaalt:

„Voor de Raad van State is voor elk verzoekschrift dat een eis tot herstelvergoeding voor buitengewone, morele of materiële schade, een beroep tot nietigverklaring, een cassatieberoep, een verzoek tot schadevergoeding tot herstel, een administratief kort geding, een verzet, een derdenverzet of een beroep tot herziening inleidt, een bijdrage aan het Fonds verschuldigd.

[...]

Voor de Raad van State en de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen is de partij die de juridische tweedelijnsbijstand of rechtsbijstand geniet, geen bijdrage aan het Fonds verschuldigd.

[...]"

Procedureregeling van de Raad van State

10 Artikel 66 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*Belgisch Staatsblad*, 23 augustus 1948, blz. 6821), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „procedureregeling van de Raad van State"), bepaalt:

„De kosten omvatten:

1° de in artikel 70 bedoelde rechten;

[...]

6° de bijdrage bedoeld in artikel 4, § 4, van de wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand."

11 Artikel 70, § 1, van de procedureregeling van de Raad van State bepaalt:

„Geven aanleiding tot de betaling van een recht van 200 euro:

[...]

2° de verzoekschriften waarbij een beroep tot nietigverklaring van akten of reglementen ingesteld wordt [...];

[...]"

12 Artikel 71 van die procedureregeling luidt als volgt:

„De rechten bedoeld in artikel 70 en de bijdrage bedoeld in artikel 66, 6°, worden gekweten door middel van een overschrijving of een storting op de financiële rekening van de bevoegde dienst van de Federale Overheidsdienst van Financiën.

Zodra een recht en de bijdrage bedoeld in artikel 66, 6°, verschuldigd zijn, zendt de hoofdgriffier aan de schuldenaar een overschrijvingsformulier dat een gestructureerde mededeling bevat die het mogelijk maakt om de te verrichten betaling in verband te brengen met de proceshandeling waarop ze betrekking heeft.

[...]

Indien de in het eerste lid bedoelde rekening niet gecrediteerd is binnen de termijn van dertig dagen na de ontvangst van het overschrijvingsformulier, deelt de hoofdgriffier, op verzoek van het aangewezen lid van het auditoraat, aan de betrokken partij mee dat de kamer naargelang van het geval de ingestelde vordering of het ingestelde beroep als niet verricht zal beschouwen of van de rol zal schrappen, tenzij de betrokken partij binnen een termijn van vijftien dagen vraagt om te worden gehoord.

[...]

Indien de betrokken partij vraagt te worden gehoord, roept de voorzitter of de door hem aangewezen staatsraad de partijen op om op korte termijn te verschijnen. Aan de verwerende partij en desgevallend de partij die is tussengekomen, wordt daarbij het verzoek om te worden gehoord meegedeeld.

Nadat de kamer de partijen en het advies van het aangewezen lid van het auditoraat heeft gehoord, doet ze onverwijld uitspraak en beslist ze de ingestelde vordering of het ingestelde beroep als niet verricht te beschouwen of van de rol te schrappen, tenzij overmacht of onoverkomelijke dwaling is bewezen."

13 Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (België) vormen het in artikel 70 van de procedureregeling van de Raad van State bedoelde recht (hierna: „rolrecht") en de in artikel 66, 6°, van die procedureregeling bedoelde forfaitaire bijdrage aan het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand (hierna: „forfaitaire bijdrage") belastingen in de zin van de Grondwet.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 Het RKDF is een entiteit waarvan de bij Euroclear Bank NV gedeponeerde tegoeden zijn bevroren op grond van artikel 2 van verordening nr. 269/2014. Zoals blijkt uit de door de administrateur-generaal van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën op 26 januari 2023 gegeven beslissing, die het voorwerp van het hoofdgeding vormt, waren er onder de vijf leden van de Raad van het RKDF, het hoogste besluitvormingsorgaan van deze entiteit, twee lid van de Russische regering en één lid van de VEB.RF, een instelling voor financiële ontwikkeling die als entiteit is opgenomen in de lijst in bijlage I bij die verordening.

15 Het RKDF heeft bij de algemene administratie van de Thesaurie drie opeenvolgende verzoeken ingediend opdat aan Euroclear Bank toestemming zou worden verleend om gelden ten bedrage van 162 945 017,64 Amerikaanse dollar (USD) over te maken naar een van zijn rekeningen. Het RKDF vraagt met name met het derde verzoek, dat het op 4 januari 2023 op grondslag van de artikelen 6 en 6 ter van die verordening heeft ingediend, een machtiging voor die bankinstelling

om die tegoeden over te maken en de opgesomde contanten en effecten vrij te geven in het kader van hun verkoop ten belope van voornoemd bedrag en met storting van de opbrengsten op een van de rekeningen van het RKDF.

16 Bij beslissing van 26 januari 2023 heeft de administrateur-generaal van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën die verzoeken afgewezen. Dienaangaande heeft hij vastgesteld dat de drie in punt 14 van het onderhavige arrest bedoelde natuurlijke personen volgens de laatste informatie waarover hij beschikte lid waren van het hoogste besluitvormingsorgaan van het RKDF en het recht hadden om een overheersende invloed uit te oefenen op laatstgenoemde. Hij is op basis daarvan tot de slotsom gekomen dat de tegoeden van het RKDF bij Euroclear Bank bevroren moesten blijven zolang het RKDF niet had aangetoond dat het niet feitelijk onder controle stond van een persoon of entiteit waar tegoeden van waren bevroren.

17 Op 6 april 2023 heeft het RKDF tegen die beslissing beroep ingesteld bij de Raad van State (België), de verwijzende rechter. Het rolrecht en de forfaitaire bijdrage die verschuldigd waren uit hoofde van de instelling van dat beroep en die in totaal 224 EUR bedroegen, moesten uiterlijk op 14 augustus 2023 worden betaald. Het RKDF heeft de voor de betaling van dat bedrag opgegeven rekening evenwel pas gecrediteerd op 1 september 2023.

18 Op 14 september 2023 heeft de verwijzende rechter het RKDF in kennis gesteld van de in artikel 71, vierde lid, van de procedureregeling van de Raad van State bedoelde mededeling. Het RKDF heeft overeenkomstig die bepaling verzocht om te worden gehoord. Partijen zijn opgeroepen voor een hoorzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 februari 2024.

19 In zijn verzoek heeft het RKDF ten eerste aangevoerd dat het rolrecht en de forfaitaire bijdrage niet tijdig konden worden betaald wegens de bevriezing van zijn tegoeden bij Euroclear Bank, hetgeen het gevolg was van de in punt 16 van het onderhavige arrest vermelde beslissing, die is genomen op grond van artikel 2 van verordening nr. 269/2014. Ten tweede heeft het RKDF zich daarin op het standpunt gesteld dat de toepassing van de aan een dergelijke niet-tijdige betaling verbonden sanctie van artikel 71, vierde tot en met zevende lid, van de procedureregeling van de Raad van State, te weten het feit dat zijn beroep als niet verricht zou worden beschouwd of van de rol zou worden geschrapt, kennelijk onredelijk was en zijn recht op toegang tot de rechter op onevenredige wijze beperkte. Dienaangaande heeft het RKDF erop gewezen dat het zich juist tot de verwijzende rechter had gewend omdat bij die beslissing de bevriezing van zijn tegoeden zijns inziens ten onrechte niet was opgeheven. Ten derde heeft het RKDF aangevoerd dat er sprake was van overmacht en dat die sanctie om die reden niet kon worden toegepast.

20 Bij het in staat stellen van de zaak heeft de verwijzende rechter partijen uitgenodigd om ter terechtzitting hun standpunt kenbaar te maken over de volgende vragen:

„1° (vraag 1) de al dan niet bestaande mogelijkheid om, op grond van [verordening nr. 269/2014], de toestemming te vragen (en te verkrijgen) tot de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen of de beschikbaarstelling van bepaalde tegoeden of economische middelen van de verzoekende partij, indien de betrokken tegoeden of economische middelen uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van te dezen, het rolrecht [(zie bijvoorbeeld artikel 4, lid 1, onder b), van de voormelde verordening dan welke andere bepaling (van die verordening of anders) ook die de partijen desgevallend aanwijzen] en,

– [...] subvraag A: indien die mogelijkheid geacht wordt te bestaan, of te dezen door de verzoekende partij een dergelijke toestemming (tijdig) aan de ‚bevoegde overheid' werd gevraagd – waarbij te dezen richtsnoer 80 van de ‚Beste praktijken van de [Europese Unie] voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen' (nr. 10572/22 dd 27 juni 2022 van het secretariaat-generaal [van] de Raad [van de Europese Unie]) moet worden betrokken in het antwoord op die vraag – en zo ja, welk het lot is dat aan dit verzoek werd gegeven door de ‚bevoegde overheid'. Eén en ander dient te worden gedocumenteerd aan de hand van bij te voegen overtuigingsstukken;

2° (vraag 2) de al dan niet bestaande mogelijkheid tot rechtsbijstand voorzien in de artikelen 78 e.v. van de algemene procedureregeling [van de Raad van State] in hoofde van de verzoekende partij wat het rolrecht betreft."

21 In antwoord op die vragen heeft het RKDF gesteld dat artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 269/2014 in casu niet van toepassing is. Ter ondersteuning van die stelling voert het RKDF ten eerste aan dat het rolrecht en de forfaitaire bijdrage belastingen zijn die geheven worden door de overheid. Ten tweede stelt het dat de verwijzende rechter, gelet op de omschrijving van het begrip „diensten" in artikel 57 VWEU, geen dienstverlener is. Die rechter verricht met name geen economische activiteit als bedoeld in dat artikel. Het rolrecht en de forfaitaire bijdrage vormen dus geen kosten in verband met de verlening van juridische diensten. Het RKDF leidt daaruit af dat het op grond van artikel 4, lid 1, onder b), van die verordening geen toestemming kon vragen of verkrijgen om bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen vrij te geven. Het voegt daaraan toe dat de doorlooptijd van verzoeken tot vrijgave op grond van verordening nr. 269/2014 overigens ettelijke maanden bedraagt, zodat een beslissing over een dergelijk verzoek hoe dan ook te laat zou zijn gekomen. Op basis daarvan handhaaft het RKDF zijn betoog dat er in casu sprake is van overmacht die in de weg staat aan de toepassing van de sanctie van artikel 71, vierde tot en met zevende lid, van de procedureregeling van de Raad van State.

22 Verweerder in het hoofdgeding stelt daarentegen dat het RKDF op grond van artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 269/2014 het RKDF wel toestemming kan vragen en verkrijgen tot vrijgave of beschikbaarstelling van tegoeden of economische middelen, op voorwaarde dat deze uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van het rolrecht. Het RKDF heeft evenwel geen dergelijk verzoek ingediend, zodat er in casu geen sprake is van overmacht of van een onoverkomelijke dwaling in de zin van artikel 71, zevende lid, van de procedureregeling van de Raad van State.

23 Partijen zijn het er wel over eens dat het RKDF geen aanspraak kan maken op rechtsbijstand als bedoeld in de artikelen 78 en volgende van de procedureregeling van de Raad van State.

24 Gelet op het voorgaande stelt de verwijzende rechter vast dat er onzekerheid bestaat over de vraag of artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 269/2014 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat het rolrecht en de forfaitaire bijdrage die moeten worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep tegen een nationale handeling ter uitvoering van verordening nr. 269/2014, worden aangemerkt als „gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten" in de zin van die bepaling.

25 Hij vraagt zich met name af of aan die bepaling een andere uitlegging kan worden gegeven dan die welke wordt voorgestaan door het RKDF, in die zin dat het begrip „juridische diensten" er niet aan in de weg staat dat juridische diensten worden verricht om een gesanctioneerde rechtspersoon, zoals het RKDF, bij te staan of te vertegenwoordigen in het kader van of in verband met een

beroep dat bij een nationale rechter is ingesteld tegen een nationale handeling ter uitvoering van verordening nr. 269/2014, en of die uitlegging eraan in de weg staat dat het rolrecht en de forfaitaire bijdrage – waarvan de betaling noodzakelijk is voor de handhaving van dat beroep – worden aangemerkt als „gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten", waarvoor vrijgave kan worden verleend.

26 Bovendien moet volgens de verwijzende rechter in voorkomend geval rekening worden gehouden met het fundamentele recht op toegang tot de rechter, dat is gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest en in herinnering is gebracht in overweging 6 van verordening nr. 269/2014, al dan niet in samenhang met de in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU aan de lidstaten opgelegde verplichting om te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren. Hij wijst er ook nog op dat volgens het RKDF ook rekening moet worden gehouden met artikel 57 VWEU.

27 Ten slotte merkt hij op dat verweerder in het hoofdgeding ook verwijst naar de in artikel 4, lid 1, onder d), van verordening nr. 269/2014 bedoelde mogelijkheid om bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen vrij te geven indien zij „noodzakelijk zijn voor de betaling van buitengewone lasten". Volgens hem is ook de juiste uitlegging van die laatste bewoordingen relevant voor het onderhavige geding, aangezien de vraag rijst of het rolrecht en de forfaitaire bijdrage daar ook onder vallen.

28 Tegen die achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 4, lid 1, b) van [verordening nr. 269/2014], al dan niet samen te lezen met de artikelen 2 en 9 van [die verordening] en met het in artikel 57, [eerste alinea, VWEU] bepaalde begrip ‚diensten' en al dan niet in samenhang met het grondrecht op toegang tot de rechter zoals dat is gewaarborgd in artikel 47 van [het Handvest], en al dan niet in samenhang met de verplichting voor de lidstaten in artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU] om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien om daadwerkelijke rechtsbescherming in de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, zo worden geïnterpreteerd dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van de in de voornoemde verordeningsbepaling omschreven ‚gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten', het door het nationale recht voorgeschreven rolrecht en [de door dat recht voorgeschreven forfaitaire bijdrage] die aan een verzoekende partij worden opgelegd en die naar nationaal recht te kwalificeren zijn als belastingen, die moeten worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep bij de nationale rechter tegen een nationale handeling ter uitvoering van [verordening nr. 269/2014], zodat de bevoegde autoriteiten geen toestemming tot vrijgave mogen verlenen van bepaalde tegoeden of economische middelen teneinde dat rolrecht en die bijdrage te betalen naar aanleiding van [dat beroep]?

2) Moet artikel 4, lid 1, d), van [verordening nr. 269/2014], al dan niet samen te lezen met de artikelen 2 en 9 van [die verordening] en al dan niet in samenhang met het grondrecht op toegang tot de rechter zoals dat is gewaarborgd in artikel 47 van [het Handvest], en al dan niet in samenhang met de verplichting voor de lidstaten in artikel 19, lid 1, tweede alinea, [VEU] om in de nodige rechtsmiddelen te voorzien om daadwerkelijke rechtsbescherming op in onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, zo worden geïnterpreteerd dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van de in de voornoemde verordeningsbepaling omschreven ‚noodzakelijk zijn voor de betaling van buitengewone lasten', het door het nationale recht voorgeschreven rolrecht en [de door dat recht

voorgeschreven forfaitaire bijdrage] die aan een verzoekende partij worden opgelegd en die naar nationaal recht te kwalificeren zijn als belastingen, die moet[en] worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep bij de nationale rechter tegen een nationale handeling ter uitvoering van [verordening nr. 269/2014], zodat de bevoegde autoriteiten geen toestemming tot vrijgave mogen verlenen van bepaalde tegoeden of economische middelen teneinde dat rolrecht en die bijdrage te betalen naar aanleiding van [dat beroep]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

29 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren. Bovendien kan het Hof bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vragen geen melding heeft gemaakt [arrest van 5 december 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties), C-671/18, EU:C:2019:1054, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

30 In casu hebben de gestelde vragen in wezen betrekking op de mogelijkheid voor de lidstaten om op grond van artikel 4 van verordening nr. 269/2014 – en in afwijking van artikel 2 ervan –, de vrijgave of de beschikbaarstelling van krachtens laatstgenoemd artikel bevroren tegoeden of economische middelen toe te staan wanneer hun nationale recht voorziet in de betaling van een rolrecht en een forfaitaire bijdrage voor het aanhangig maken van een beroep tot nietigverklaring. Bijgevolg behoeven deze vragen geen uitlegging van artikel 9 van die verordening, dat betrekking heeft op het verbod om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de in artikel 2 van die verordening bedoelde maatregelen worden omzeild.

31 Voorts refereert de verwijzende rechter in die vragen aan het feit dat het rolrecht en de forfaitaire bijdrage naar nationaal recht te kwalificeren zijn als door de overheid geheven „belastingen", een kwalificatie waarop het RKDF zich beroept in het hoofdgeding. Artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 269/2014 bepaalt dat bevroren tegoeden worden vrijgegeven of ter beschikking worden gesteld voor de betaling van onder meer belastingen. Ofschoon de verwijzende rechter met zijn vragen niet specifiek om uitlegging van deze bepaling verzoekt, moet dus worden geoordeeld dat dit relevant is voor de beantwoording van die vragen.

32 Derhalve wenst de verwijzende rechter met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, in essentie te vernemen of artikel 4, lid 1, onder a), b) en d), van verordening nr. 269/2014, gelezen in samenhang met artikel 2 van die verordening, artikel 47 van het Handvest en artikel 57, eerste alinea, VWEU, aldus moet worden uitgelegd dat het ook ziet op de vrijgave of beschikbaarstelling van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen om een rolrecht en een forfaitaire bijdrage te betalen die krachtens het nationale recht moeten worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep in rechte tegen een nationale handeling ter uitvoering van die verordening.

33 Volgens artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 269/2014 kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, onder voorwaarden die zij passend achten, toestemming verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen of de beschikbaarstelling van

bepaalde tegoeden of economische middelen, indien zij hebben vastgesteld dat die tegoeden of economische middelen uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria of de vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten.

34 Dienaangaande kan in navolging van de Belgische regering en de Commissie worden opgemerkt dat sommige taalversies van die bepaling, zoals met name de Engelse en de Nederlandse versie ervan, niet – zoals de Franse taalversie – verwijzen naar „gemaakte kosten voor juridische diensten", maar naar „gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten".

35 Terwijl de bewoordingen van de Franse taalversie van die bepaling kunnen lijken uitsluitend te verwijzen naar kosten die zijn gemaakt voor de betaling van juridische diensten, zien de bewoordingen ervan in andere taalversies dus ook op kosten die verband houden met dergelijke diensten.

36 Volgens de rechtspraak moeten Unierechtelijke bepalingen evenwel uniform worden uitgelegd en toegepast, in het licht van de versies in alle talen van de Unie. Wanneer er verschillen bestaan tussen deze diverse versies, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan deze een onderdeel vormt (arrest van 17 januari 2023, Spanje/Commissie, C-632/20 P, EU:C:2023:28, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In casu moet worden opgemerkt dat artikel 4, lid 1, van verordening nr. 269/2014 moet worden uitgelegd in het licht van overweging 6 van die verordening, waarin met name wordt verklaard dat de verordening moet worden toegepast overeenkomstig de grondrechten en de beginselen die zijn erkend in het Handvest, en meer in het bijzonder het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht.

38 Dienaangaande heeft het Hof in de vergelijkbare context van verordening (EG) nr. 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB 2006, L 134, blz. 1), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 84/2011 van de Raad van 31 januari 2011 (PB 2011, L 28, blz. 17) en bij verordening (EU) nr. 588/2011 van de Raad van 20 juni 2011 (PB 2011, L 161, blz. 1), reeds geoordeeld dat de bevoegde nationale autoriteit, wanneer zij een besluit neemt over een verzoek tot vrijgave van bevroren tegoeden in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), van verordening nr. 765/2006, het recht van de Unie ten uitvoer brengt. Dit betekent dat zij het Handvest moet eerbiedigen, zoals bepaald in artikel 51, lid 1, daarvan (arrest van 12 juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, punt 24).

39 Vanuit dat oogpunt moet worden benadrukt dat de in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 269/2014 neergelegde grond voor vrijgave van bevroren tegoeden of economische middelen, ongeacht de betrokken taalversie van die bepaling, tot doel heeft personen en entiteiten waarvan de tegoeden zijn bevroren gemakkelijker toegang te verlenen tot juridische diensten om de verdediging van hun belangen te waarborgen. Die bepaling moet dus in overeenstemming met de vereisten van artikel 47 van het Handvest aldus worden uitgelegd dat de bevriezing van die tegoeden er niet toe mag leiden dat die personen verstoken blijven van een daadwerkelijke toegang tot de rechter (zie in die zin arrest van 12 juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, punten 25 en 26).

40 Meer in het bijzonder kan erop worden gewezen dat volgens artikel 47, tweede alinea, tweede volzin, van het Handvest eenieder de mogelijkheid heeft zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

41 Artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 269/2014 moet in het licht van die bepaling van het Handvest dan ook aldus worden uitgelegd dat het door de verwijzing, in zijn geheel beschouwd, naar „de betaling van redelijke honoraria of de vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten" betrekking kan hebben op alle kosten die zijn gemaakt om een persoon, entiteit of lichaam waarvan de tegoeden zijn bevroren, in staat te stellen zich in rechte te laten vertegenwoordigen.

42 De betaling van een rolrecht en een forfaitaire bijdrage bij het aanhangig maken van een beroep in rechte kan evenwel niet worden aangemerkt als kosten die zijn gemaakt om een persoon, entiteit of lichaam in staat te stellen zich in rechte te laten vertegenwoordigen.

43 Het is juist dat de verwijzing naar „de betaling van redelijke honoraria of de vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten" erop wijst dat de bewoordingen „vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten" zien op kosten die geen honoraria zijn en in rekening kunnen worden gebracht aan personen, entiteiten of lichamen die met het oog op hun vertegenwoordiging in rechte gebruikmaken van de diensten van een advocaat of een andere daartoe bevoegde beroepsbeoefenaar van het recht.

44 Bij de betaling van een rolrecht of een forfaitaire bijdrage als bedoeld in de vragen van de verwijzende rechter is er echter geen sprake van betaling van honoraria, noch van een uitgave die is gedaan om kosten te dekken die geen honoraria zijn en in rekening kunnen worden gebracht aan personen, entiteiten of lichamen die met het oog op hun vertegenwoordiging in rechte gebruikmaken van de diensten van een advocaat of een andere daartoe bevoegde beroepsbeoefenaar van het recht.

45 Het Hof heeft immers geoordeeld dat de activiteiten waarop het begrip „diensten op het gebied van juridisch advies" in de zin van artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2022/1904 van de Raad van 6 oktober 2022 (PB 2022, L 259 I, blz. 3), betrekking hebben, duidelijk verschillen van die welke overheidsorganen kunnen uitoefenen of andere entiteiten die door de staat zijn belast met de uitoefening – onder toezicht van die instanties – van een taak van algemeen belang en die daartoe bepaalde, voor de burgers bindende bevoegdheden hebben gekregen. Deze instanties hebben namelijk niet tot taak diensten te verlenen die bestaan in het geven van adviezen aan personen over rechtsvragen teneinde hun bijzondere belangen te bevorderen of te verdedigen (arrest van 5 september 2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, punt 41).

46 Voorts zien de gestelde vragen blijkens de verwijzingsbeslissing op een situatie waarin een dergelijk rolrecht en een dergelijke forfaitaire bijdrage door het nationale recht worden opgelegd omdat de persoon, de entiteit of het lichaam in kwestie beroep heeft ingesteld bij de betrokken rechter, en niet omdat er gebruikgemaakt is van de diensten van een advocaat. Hieruit moet dus worden afgeleid dat dit recht en die bijdrage in een dergelijke situatie aan de verzoekende partij kunnen worden opgelegd, ongeacht of deze wordt vertegenwoordigd door een advocaat of een andere daartoe bevoegde beroepsbeoefenaar van het recht.

47 Daarentegen moet worden opgemerkt dat artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 269/2014 als voorbeeld van vrijgave of beschikbaarstelling van tegoeden en economische middelen die noodzakelijk zijn voor het dekken van „uitgaven voor de basisbehoeften" van personen, entiteiten of lichamen waarvan de tegoeden zijn bevroren, uitdrukkelijk verwijst naar een dergelijke vrijgave of beschikbaarstelling voor „betalingen" van „belastingen".

48 Dienaangaande moet ten eerste worden geoordeeld dat de verwijzing in die bepaling naar „betalingen" van „belastingen" als uitgaven die „noodzakelijk zijn voor het dekken van [...] de basisbehoeften" van deze personen, entiteiten of lichamen, bij gebreke van enige andere precisering aldus moet worden uitgelegd dat zij ziet op elke verplichte bijdrage aan de financiering van de overheidsuitgaven die zij dienen te betalen.

49 Wat ten tweede de bewoordingen „noodzakelijk zijn voor het dekken van uitgaven voor de basisbehoeften" in artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 269/2014 betreft, moet worden opgemerkt dat deze bewoordingen, zoals blijkt uit overweging 6 van die verordening, aldus moeten worden uitgelegd dat zij met name zien op uitgaven die onontbeerlijk zijn ter waarborging van de eerbiediging van de grondrechten van die personen, entiteiten of lichamen, met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest.

50 Bijgevolg moeten een rolrecht en een forfaitaire bijdrage als die waarop de gestelde vragen betrekking hebben, die door zulke personen, entiteiten of lichamen moeten worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep tot nietigverklaring van een beslissing die strekt tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 en waarbij hun verzoek tot vrijgave van hun tegoeden is afgewezen, worden beschouwd als „belastingen" in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), van die verordening, waarvan de betaling noodzakelijk is voor het dekken van hun „basisbehoeften" in de zin van die bepaling.

51 Aan die uitlegging wordt niet afgedaan door het feit dat overeenkomstig artikel 47, derde alinea, van het Handvest rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.

52 Wanneer personen, entiteiten of lichamen waarvan de naam is opgenomen op de lijst in bijlage I bij verordening nr. 269/2014, of met hen verbonden personen, entiteiten of lichamen, een beroep in rechte moeten instellen waarvan de handhaving op de rol van de aangezochte rechter afhankelijk is gesteld van de betaling van een verplichte bijdrage, kunnen zij namelijk niet als behoeftig worden beschouwd wegens de bevriezing van hun tegoeden, maar moet zij daarentegen daartoe om vrijgave van bepaalde van die tegoeden verzoeken wanneer alle voorwaarden van artikel 4, lid 1, onder a), van die verordening zijn vervuld. Die bepaling staat er op zich dus aan in de weg dat de bevoegde nationale autoriteit de vrijgave van tegoeden weigert op grond van het argument dat een dergelijke persoon een beroep op rechtsbijstand kan doen (zie naar analogie arrest van 12 juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, punt 31).

53 Wat artikel 4, lid 1, onder d), van die verordening betreft, blijkt het niet noodzakelijk te zijn die bepaling uit te leggen aangezien in punt 50 van het onderhavige arrest is vastgesteld dat de betaling van een rolrecht en een forfaitaire bijdrage binnen de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, onder a), van die verordening kan vallen.

54 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 269/2014, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het ook ziet op de vrijgave of beschikbaarstelling van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen om een rolrecht en een forfaitaire bijdrage te betalen die krachtens het nationale recht moeten worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep in rechte tegen een nationale handeling ter uitvoering van die verordening.

Kosten

55 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 1, onder a), 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, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) 2022/1985 van de Raad van 20 oktober 2022, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het ook ziet op de vrijgave of beschikbaarstelling van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen om een rolrecht en een forfaitaire bijdrage te betalen die krachtens het nationale recht moeten worden gekweten bij het aanhangig maken van een beroep in rechte tegen een nationale handeling ter uitvoering van die verordening.

Gratsias Regan Smulders

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 september 2025.

De griffier
A. Calot Escobar

De kamerpresident
D. Gratsias