Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zehnte Kammer)

11. September 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – Verordnung (EU) Nr. 269/2014 – Restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in der Ukraine – Art. 2 – Einfrieren von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen – Ausnahmen – Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, b und d – Freigabe bestimmter Gelder für spezielle Ausgaben – Entrichtung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung zur Umsetzung dieser Verordnung – Einbeziehung“

In der Rechtssache C-384/24

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Raad van State (Staatsrat, Belgien) mit Entscheidung vom 21. Mai 2024, beim Gerichtshof eingegangen am 29. Mai 2024, in dem Verfahren

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

gegen

Belgische Staat

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zehnte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten D. Gratsias (Berichterstatter) sowie der Richter E. Regan und B. Smulders,

Generalanwalt: R. Norkus,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der belgischen Regierung, vertreten durch C. Pochet, L. Van den Broeck und M. Van Regemorter als Bevollmächtigte,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

– der Europäischen Kommission, vertreten durch M. Carpus-Carcea, L. Haasbeek und L. Puccio als Bevollmächtigte,

aufgrund der nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Entscheidung, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 2, Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und d und Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen (ABl. 2014, L 78, S. 6), in der durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/1985 des Rates vom 20. Oktober 2022 (ABl. 2022, L 272I, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 269/2014), von Art. 19 Abs. 1 EUV, Art. 57 Abs. 1 AEUV sowie von Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen dem Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (Russisch-Kirgisischer Entwicklungsfonds, im Folgenden: RKDF) und dem belgischen Staat, vertreten durch das Finanzministerium, über die Weigerung des Generalverwalters des Schatzamts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Finanzen, dem Antrag des RKDF nach den Art. 6 und 6b der Verordnung Nr. 269/2014 auf Genehmigung einer Überweisung von Geldern auf eines seiner Konten stattzugeben.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

3 Im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 269/2014 heißt es:

„Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta … anerkannt wurden, insbesondere mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht und dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten. Diese Verordnung sollte unter Achtung dieser Rechte und Grundsätze angewandt werden.“

4 Art. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 sieht vor:

„Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

…

f) ‚Einfrieren von Geldern' die Verhinderung jeglicher Form der Bewegung, des Transfers, der Veränderung und der Verwendung von Geldern sowie des Zugangs zu ihnen oder ihres Einsatzes, wodurch das Volumen, die Höhe, die Belegenheit, das Eigentum, der Besitz, die Eigenschaften oder die Zweckbestimmung der Gelder verändert oder sonstige Veränderungen bewirkt werden, die eine Nutzung der Gelder einschließlich der Vermögensverwaltung ermöglichen;

…"

5 Art. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 bestimmt:

„(1) Sämtliche Gelder und wirtschaftlichen Ressourcen, die Eigentum oder Besitz der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder der dort aufgeführten mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen sind oder von diesen gehalten oder kontrolliert werden, werden eingefroren.

(2) Den in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen oder den dort aufgeführten mit diesen in Verbindung stehenden natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen dürfen weder unmittelbar noch mittelbar Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden oder zugute kommen."

6 Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 lautet:

„(1) Abweichend von Artikel 2 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen genehmigen, nachdem festgestellt wurde, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen

a) für die Befriedigung der Grundbedürfnisse der in Anhang I aufgeführten natürlichen oder juristischen Personen, Einrichtungen oder Organisationen und der unterhaltsberechtigten Familienangehörigen solcher natürlicher Personen, unter anderem für die Bezahlung von Nahrungsmitteln, Mieten oder Hypotheken, Medikamenten und medizinischer Behandlung, Steuern, Versicherungsprämien und Gebühren öffentlicher Versorgungseinrichtungen, erforderlich sind;

b) ausschließlich der Bezahlung angemessener Honorare oder der Erstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen dienen;

c) ausschließlich der Bezahlung von Gebühren oder Kosten für die routinemäßige Verwahrung oder Verwaltung eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen dienen; oder

d) für außerordentliche Ausgaben erforderlich sind, vorausgesetzt, dass die zuständige Behörde die Gründe, aus denen ihres Erachtens eine Sondergenehmigung erteilt werden sollte, mindestens zwei Wochen vor der Genehmigung den anderen Mitgliedstaaten und der [Europäischen] Kommission notifiziert hat; oder

e) auf Konten oder von Konten überwiesen werden sollen, die im Besitz einer diplomatischen Vertretung oder einer Konsularstelle oder einer internationalen Organisation, die nach dem Völkerrecht Immunität genießt, sind oder von einer solchen gehalten werden, soweit diese Zahlungen [für] amtliche Zwecke dieser diplomatischen Vertretung, Konsularstelle oder internationalen Organisation bestimmt sind."

7 Die Art. 6 und 6b der Verordnung Nr. 269/2014 sehen abweichend von deren Art. 2 in besonderen Fällen, die in ihnen aufgezählt werden, die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder ihre Bereitstellung vor.

8 In Art. 9 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 heißt es:

„Es ist verboten, wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der Maßnahmen nach Artikel 2 bezweckt oder bewirkt wird."

Belgisches Recht

Gesetz zur Schaffung eines Haushaltsfonds für weiterführenden juristischen Beistand

9 Art. 4 § 4 der Wet tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand (Gesetz zur Schaffung eines Haushaltsfonds für weiterführenden juristischen Beistand) vom 19. März 2017 (*Belgisch Staatsblad*, 31. März 2017, S. 46565) bestimmt:

„Vor dem Staatsrat wird für jede Antragschrift, die eine Klage auf Ersetzung eines außergewöhnlichen [immateriellen] oder materiellen Schadens, eine Nichtigkeitsklage, eine Kassationsbeschwerde, einen Antrag auf Entschädigungsleistung, ein administratives Eilverfahren, einen Einspruch, einen Dritteinspruch oder eine Revisionsbeschwerde einleitet, … ein Beitrag an den Fonds geschuldet.

…

Vor dem Staatsrat und dem Rat für Ausländerstreitsachen braucht die Partei, die weiterführenden juristischen Beistand oder Gerichtskostenhilfe erhält, keinen Beitrag an den Fonds zu zahlen.

…"

Verfahrensordnung des Staatsrats

10 Art. 66 Abs. 1 des Besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Erlass des Regenten zur Festlegung des Verfahrens vor der Verwaltungsstreitsachenabteilung des Staatsrates) vom 23. August 1948 (*Belgisch Staatsblad*, 23. August 1948, S. 6821) sieht in seiner auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung (im Folgenden: Verfahrensordnung des Staatsrats) vor:

„Die Gerichtskosten umfassen

1. die in Artikel 70 erwähnten Gebühren,

…

6. den in Artikel 4 § 4 des Gesetzes vom 19. März 2017 zur Schaffung eines Haushaltsfonds für weiterführenden juristischen Beistand erwähnten Beitrag.“

11 Art. 70 § 1 der Verfahrensordnung des Staatsrats bestimmt:

„Folgende Antragschriften unterliegen einer Gebühr von 200 EUR:

…

2. Antragschriften zur Einleitung von Klagen zur Erklärung der Nichtigkeit von Akten und Verordnungen …

…“

12 In Art. 71 der Verfahrensordnung heißt es:

„Die in Artikel 70 erwähnten Gebühren und der in Artikel 66 Nr. 6 erwähnte Beitrag werden mittels Überweisung oder Einzahlung auf das Finanzkonto des zuständigen Dienstes des Föderalen Öffentlichen Dienstes Finanzen entrichtet.

Sobald eine Gebühr und der in Artikel 66 Nr. 6 erwähnte Beitrag zu entrichten sind, übermittelt der Chefgreffier dem Schuldner ein Überweisungsformular, das eine strukturierte Mitteilung enthält, die eine Zuordnung der vorzunehmenden Zahlung zu der betreffenden Verfahrenshandlung ermöglicht.

…

Ist das in Absatz 1 erwähnte Konto nicht binnen einer Frist von dreißig Tagen ab Empfang des Überweisungsformulars kreditiert worden, informiert der Chefgreffier auf Ersuchen des bestimmten Mitglieds des Auditorats die betroffene Partei, dass die Kammer den eingereichten Antrag, die eingereichte Klage beziehungsweise die eingereichte Beschwerde als nicht vorgenommen betrachten beziehungsweise von der Liste streichen wird, es sei denn, die betroffene Partei ersucht binnen einer Frist von fünfzehn Tagen um eine Anhörung.

…

Wenn die betroffene Partei um Anhörung ersucht, fordert der Präsident oder der von ihm bestimmte Staatsrat die Parteien auf, innerhalb kurzer Frist zu erscheinen. Zu diesem Zweck wird der Antrag auf Anhörung der beklagten Partei und gegebenenfalls der beigetretenen Partei übermittelt.

Nach Anhörung der Stellungnahme der Parteien und des bestimmten Mitglieds des Auditorats befindet die Kammer unverzüglich und beschließt, die Einreichung des Antrags, der Klage beziehungsweise der Beschwerde als nicht vorgenommen zu betrachten oder sie von der Liste zu streichen, es sei denn, höhere Gewalt oder ein unvermeidbarer Irrtum werden nachgewiesen.“

13 Nach der Rechtsprechung des Grondwettelijk Hof (Verfassungsgerichtshof, Belgien) stellen die in Art. 70 der Verfahrensordnung des Staatsrats vorgesehene Gebühr (im Folgenden: Eintragungsgebühr) und der in Art. 66 Nr. 6 dieser Verfahrensordnung vorgesehene Pauschalbeitrag an den Haushaltsfonds für weiterführenden juristischen Beistand (im Folgenden: Pauschalbeitrag) Steuern im Sinne der Verfassung dar.

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

14 Der RKDF ist eine Einrichtung, deren bei der Euroclear Bank NV eingezahlte Gelder in Anwendung von Art. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 eingefroren wurden. Wie aus der Entscheidung des Generalverwalters des Schatzamts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Finanzen vom 26. Januar 2023, die Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits ist, hervorgeht, waren nämlich von den fünf Mitgliedern des Rates des RKDF, des höchsten Entscheidungsgremiums dieser Einrichtung, zwei Personen Mitglieder der russischen Regierung und eine dritte Person Mitglied von VEB.RF, einem Finanzentwicklungsinstitut, das als Einrichtung in der Liste in Anhang I dieser Verordnung aufgeführt ist.

15 Der RKDF reichte bei der Generalverwaltung Schatzamt drei aufeinanderfolgende Anträge ein, mit denen er beantragte, der Euroclear Bank zu gestatten, Gelder in Höhe von 162 945 017,64 US-Dollar (USD) auf eines seiner Konten zu überweisen. Insbesondere trug er im dritten dieser Anträge, der am 4. Januar 2023 auf der Grundlage der Art. 6 und 6b dieser Verordnung gestellt wurde, den Wunsch vor, dass der Euroclear Bank gestattet werde, zum einen diese Überweisung durchzuführen und zum anderen die aufgeführten Barmittel und Wertpapiere im Rahmen ihres Verkaufs in Höhe des vorgenannten Betrags freizugeben und die Erlöse auf eines seiner Konten einzuzahlen.

16 Mit Entscheidung vom 26. Januar 2023 lehnte der Generalverwalter des Schatzamts des Föderalen Öffentlichen Dienstes Finanzen diese Anträge ab. Er entschied, dass gemäß den letzten ihm vorliegenden Informationen die drei in Rn. 14 des vorliegenden Urteils genannten Personen Mitglieder des höchsten Entscheidungsgremiums des RKDF seien und maßgeblichen Einfluss auf diesen ausüben könnten. Er schloss daraus, dass seine Gelder bei der Euroclear Bank eingefroren bleiben müssten, solange der RKDF nicht nachgewiesen habe, dass er nicht faktisch von einer Person oder Einrichtung, die vom Einfrieren von Geldern betroffen sei, kontrolliert werde.

17 Der RKDF erhob am 6. April 2023 beim Raad van State (Staatsrat, Belgien), dem vorlegenden Gericht, Klage gegen diese Entscheidung. Die Frist für die Zahlung der Eintragungsgebühr und des Pauschalbeitrags, die für die Erhebung dieser Klage geschuldet wurden, in Höhe von insgesamt 224 Euro, lief am 14. August 2023 ab. Der RKDF zahlte diesen Betrag jedoch erst am 1. September 2023 auf das für die Zahlung dieses Betrags genannte Konto.

18 Am 14. September 2023 übermittelte das vorlegende Gericht dem RKDF die in Art. 71 Abs. 4 der Verfahrensordnung des Staatsrats genannte Mitteilung. Der RKDF stellte gemäß dieser Bestimmung einen Antrag auf Anhörung. Die Parteien wurden zu einer Anhörung geladen, die am 28. Februar 2024 stattfand.

19 In seinem Antrag machte der RKDF erstens geltend, dass er die Zahlung der Eintragungsgebühr und des Pauschalbeitrags wegen des Einfrierens seiner Gelder bei der Euroclear Bank, die sich aus der in Rn. 16 des vorliegenden Urteils genannten und gemäß Art. 2 der Verordnung Nr. 269/2014 gefassten Entscheidung ergebe, nicht fristgemäß habe vornehmen können. Zweitens sei die Anwendung der in Art. 71 Abs. 4 bis 7 der Verfahrensordnung des Staatsrats mit einer solchen nicht fristgemäß erfolgten Zahlung verbundene Sanktion, nämlich, dass seine Klage als nicht vorgenommen betrachtet werde beziehungsweise von der Liste gestrichen werde, offensichtlich unangemessen und beschränke sein Recht auf Zugang zur Justiz in unverhältnismäßiger Weise. Er habe sich gerade an das vorlegende Gericht gewandt, weil er der

Auffassung sei, dass das Einfrieren seiner Gelder mit dieser Entscheidung zu Unrecht nicht aufgehoben worden sei. Drittens liege ein Fall höherer Gewalt vor, und aus diesem Grund dürfe diese Sanktion nicht angewendet werden.

20 Bei der Vorbereitung der Entscheidung forderte das vorlegende Gericht die Parteien auf, in der mündlichen Verhandlung zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

„1. (Frage 1) das (Nicht-)Vorliegen der Möglichkeit, gemäß der [Verordnung Nr. 269/2014] die Genehmigung über die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen des Klägers zu erwirken, wenn die fraglichen Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen vorliegend ausschließlich der Zahlung der Eintragungsgebühr [vgl. u. a. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der genannten Verordnung sowie jede andere Bestimmung (dieser Verordnung oder einer anderen), die die Parteien gegebenenfalls bestimmen können] dienen, und

– Teilfrage A: wenn davon ausgegangen wird, dass diese Möglichkeit besteht: ob eine solche Genehmigung (rechtzeitig) vom Kläger bei der ‚zuständigen Behörde' beantragt wurde – wobei im vorliegenden Fall zur Beantwortung dieser Frage auf die Leitlinie 80 der ‚Vorbildlichen Verfahren der [Europäischen Union] für die wirksame Umsetzung restriktiver Maßnahmen' (Nr. 10572/22 vom 27. Juni 2022 des Generalsekretariats des Rates [der Europäischen Union]) Bezug zu nehmen ist – und, wenn ja: wie die ‚zuständige Behörde' mit diesem Antrag zu verfahren hat. Die Antwort sollte dokumentiert werden.

2. (Frage 2) das (Nicht-)Vorliegen der Möglichkeit für den Kläger, die in den Art. 78 ff. der Verfahrensordnung [des Staatsrats] vorgesehene Gerichtskostenhilfe für die Eintragungsgebühr in Anspruch zu nehmen."

21 Als Antwort auf diese Fragen gab der RKDF an, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014 im vorliegenden Fall nicht anwendbar sei. Zur Stützung dieser Behauptung trug er zum einen vor, dass die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag von den Behörden erhobene Steuern seien. Zum anderen sei das vorlegende Gericht in Anbetracht der Definition des Begriffs „Dienstleistungen" in Art. 57 AEUV kein Dienstleistungserbringer. Insbesondere übe dieses Gericht keine wirtschaftliche Tätigkeit wie die in diesem Artikel genannten aus. Die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag stellten daher keine Ausgaben für juristische Dienstleistungen dar. Der RKDF schließt daraus, dass dieser Art. 4 Abs. 1 Buchst. b ihm weder erlaube, die Genehmigung für die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen zu beantragen, noch diese zu erhalten. Im Übrigen betrage die Frist für die Bearbeitung der Anträge auf Freigabe nach der Verordnung Nr. 269/2014 mehrere Monate, so dass eine Entscheidung über einen solchen Antrag in jedem Fall zu spät erginge. Auf dieser Grundlage bleibt er bei seinem Vorbringen, wonach im vorliegenden Fall ein Fall höherer Gewalt vorliege, der der Anwendung der in Art. 71 Abs. 4 bis 7 der Verfahrensordnung des Staatsrats vorgesehenen Sanktion entgegenstehe.

22 Der Beklagte des Ausgangsverfahrens trägt hingegen vor, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014 dem RKDF gestatte, die Freigabe oder Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen zu beantragen und zu erhalten, sofern diese ausschließlich zur Zahlung der Eintragungsgebühr bestimmt seien. Der RKDF habe jedoch keinen solchen Antrag gestellt, weshalb im vorliegenden Fall kein Fall höherer Gewalt oder eines unvermeidbaren Irrtums im Sinne von Art. 71 Abs. 7 der Verfahrensordnung des Staatsrats vorliege.

23 Die Parteien sind sich hingegen darüber einig, dass die in den Art. 78 ff. der Verfahrensordnung des Staatsrats vorgesehene Möglichkeit der Gerichtskostenhilfe dem RKDF nicht offenstehe.

24 Aufgrund der vorstehenden Erwägungen stellt das vorlegende Gericht fest, dass eine Unsicherheit bezüglich der Frage bestehe, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014 dahin auszulegen sei, dass er ausschließe, dass die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag, die für die Erhebung einer Klage bei ihm gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 zu entrichten seien, als „Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“ angesehen werden könnten.

25 Insbesondere fragt es sich, ob eine andere als die vom RKDF vertretene Auslegung dieser Bestimmung in dem Sinne möglich sei, dass der Begriff „juristische Dienstleistungen“ nicht eine juristische Dienstleistung ausschließe, um einer sanktionierten juristischen Person wie dem RKDF im Rahmen oder im Zusammenhang mit einer bei einem nationalen Gericht gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 erhobenen Klage beizustehen oder diese zu vertreten, und ob es im Rahmen dieser Auslegung ausgeschlossen sei, die Eintragungsgebühr und den Pauschalbeitrag, deren Zahlung zur Aufrechterhaltung einer solchen Klage erforderlich sei, als „Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“ anzusehen, für die eine Freigabe gewährt werden könne.

26 Darüber hinaus weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass gegebenenfalls das Grundrecht auf Zugang zu den Gerichten, wie es in Art. 47 der Charta gewährleistet und im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 269/2014 genannt werde, in Verbindung mit der den Mitgliedstaaten in Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV auferlegten Verpflichtung, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet sei, zu berücksichtigen sei. Des Weiteren sei nach Ansicht des RKDF auch Art. 57 AEUV zu berücksichtigen.

27 Schließlich verweise der Beklagte des Ausgangsverfahrens auch auf die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 269/2014 vorgesehene Möglichkeit, bestimmte eingefrorene Gelder oder wirtschaftliche Ressourcen freizugeben, wenn sie „für außerordentliche Ausgaben erforderlich“ seien. Die zutreffende Auslegung dieser letztgenannten Bestimmung sei für den vorliegenden Rechtsstreit ebenfalls von Bedeutung, da sich die Frage stelle, ob die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag unter diese Wendung fielen.

28 Unter diesen Umständen hat der Raad van State (Staatsrat) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014, gegebenenfalls in Verbindung mit den Art. 2 und 9 dieser Verordnung und dem in Art. 57 Abs. 1 AEUV definierten Begriff „Dienstleistungen“, dem in Art. 47 der Charta gewährleisteten Grundrecht auf Zugang zu den Gerichten sowie der Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist, dahin auszulegen, dass die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag, die nach nationalem Recht einem Kläger auferlegt und nach diesem Recht als Steuern einzustufen sind, die bei Erhebung einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 vor einem nationalen Gericht entrichtet werden müssen, vom Anwendungsbereich der in der vorerwähnten Verordnungsbestimmung genannten „Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“ ausgeschlossen sind, so dass die zuständigen

Behörden die Freigabe bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen zur Zahlung dieser Eintragungsgebühr und dieses Beitrags anlässlich einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 nicht genehmigen dürfen?

2. Ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 269/2014, gegebenenfalls in Verbindung mit den Art. 2 und 9 dieser Verordnung, dem in Art. 47 der Charta gewährleisteten Grundrecht auf Zugang zu den Gerichten und der Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus Art. 19 Abs. 1 Unterabs. 2 EUV, die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist, dahin auszulegen, dass die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag, die nach nationalem Recht einem Kläger auferlegt und nach diesem Recht als Steuern einzustufen sind, die bei Erhebung einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 vor einem nationalen Gericht entrichtet werden müssen, vom Anwendungsbereich der in der vorerwähnten Verordnungsbestimmung enthaltenen Wendung „für außerordentliche Ausgaben erforderlich“ ausgeschlossen sind, so dass die zuständigen Behörden die Freigabe bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen zur Zahlung dieser Eintragungsgebühr und dieses Beitrags anlässlich einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 nicht genehmigen dürfen?

Zu den Vorlagefragen

29 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat der Gerichtshof die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Außerdem kann der Gerichtshof veranlasst sein, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seinen Fragen nicht angeführt hat (Urteil vom 5. Dezember 2019, Centraal Justitieel Incassobureau [Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen und Geldbußen], C-671/18, EU:C:2019:1054, Rn. 26 und die dort angeführte Rechtsprechung).

30 Im vorliegenden Fall betreffen die vorgelegten Fragen zum einen im Wesentlichen die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, auf der Grundlage von Art. 4 der Verordnung Nr. 269/2014 und abweichend von ihrem Art. 2 die Freigabe von gemäß dem letztgenannten Artikel eingefrorenen Geldern oder wirtschaftlichen Ressourcen oder ihre Bereitstellung zu genehmigen, wenn ihr nationales Recht die Zahlung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage vorsieht. Infolgedessen ist nicht ersichtlich, dass die Fragen eine Auslegung von Art. 9 dieser Verordnung erfordern, der das Verbot betrifft, wissentlich und vorsätzlich an Tätigkeiten teilzunehmen, mit denen die Umgehung der in Art. 2 der Verordnung genannten Maßnahmen bezweckt oder bewirkt wird.

31 Zum anderen verweist das vorlegende Gericht in diesen Fragen darauf, dass die Eintragungsgebühr und der Pauschalbeitrag nach dem nationalen Recht als von den Behörden erhobene „Steuern“ einzustufen seien; auf diese Einstufung beruft sich der RKDF im Rahmen des Ausgangsrechtsstreits. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 269/2014 sieht die Freigabe eingefrorener Gelder oder ihre Bereitstellung für die Zahlung u. a. von Steuern vor. Obwohl das vorlegende Gericht mit seinen Fragen nicht speziell um die Auslegung dieser Vorschrift ersucht, ist in diesem Kontext davon auszugehen, dass sie für die Beantwortung der Fragen relevant ist.

32 Folglich ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seinen Fragen, die zusammen zu prüfen sind, im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 4 Abs. 1 Buchst. a, b und d der Verordnung Nr. 269/2014 in Verbindung mit Art. 2 dieser Verordnung, Art. 47 der Charta und Art. 57 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass er die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder und wirtschaftlicher Ressourcen oder ihre Bereitstellung für die Zahlung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags einschließt, die nach nationalem Recht bei der Erhebung einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung dieser Verordnung entrichtet werden müssen.

33 Nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014 können die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder die Bereitstellung bestimmter Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unter ihnen geeignet erscheinenden Bedingungen genehmigen, nachdem festgestellt wurde, dass die betreffenden Gelder oder wirtschaftlichen Ressourcen ausschließlich der Bezahlung angemessener Honorare oder der Erstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen dienen.

34 Hierzu ist anzumerken, dass sich, wie die belgische Regierung und die Kommission festgestellt haben, einige Sprachfassungen dieser Bestimmung wie u. a. die englische und die niederländische nicht wie die französische Sprachfassung auf „Ausgaben für juristische Dienstleistungen“ beziehen, sondern auf „Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“.

35 Daraus folgt, dass, während der Wortlaut dieser Bestimmung in ihrer französischen Sprachfassung offenbar nur Ausgaben erfasst, die für die Zahlung einer juristischen Dienstleistung getätigt werden, der Wortlaut in anderen Sprachfassungen auch Ausgaben erfasst, die mit einer solchen Dienstleistung in Zusammenhang stehen.

36 Jedoch müssen nach der Rechtsprechung die Bestimmungen des Unionsrechts im Licht der Fassungen in allen Sprachen der Union einheitlich ausgelegt und angewandt werden; weichen diese verschiedenen Fassungen voneinander ab, muss die fragliche Bestimmung nach der allgemeinen Systematik und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört (Urteil vom 17. Januar 2023, Spanien/Kommission, C-632/20 P, EU:C:2023:28, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

37 Im vorliegenden Fall ist Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 269/2014 im Licht des sechsten Erwägungsgrundes dieser Verordnung auszulegen, in dem es u. a. heißt, dass diese Verordnung im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta anerkannt wurden, und insbesondere mit dem Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht anzuwenden ist.

38 Hierzu hat der Gerichtshof in dem vergleichbaren Kontext der Verordnung (EG) Nr. 765/2006 des Rates vom 18. Mai 2006 über restriktive Maßnahmen gegen Belarus (ABl. 2006, L 134, S. 1) in der durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 84/2011 des Rates vom 31. Januar 2011 (ABl. 2011, L 28, S. 17) und die Verordnung (EU) Nr. 588/2011 des Rates vom 20. Juni 2011 (ABl. 2011, L 161, S. 1) geänderten Fassung bereits entschieden, dass die zuständige nationale Behörde Unionsrecht durchführt, wenn sie nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 765/2006 über einen Antrag auf Freigabe eingefrorener Gelder entscheidet. Daher ist sie gemäß Art. 51 Abs. 1 der Charta gehalten, diese zu beachten (Urteil vom 12. Juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, Rn. 24).

39 In dieser Hinsicht ist hervorzuheben, dass der in Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014 vorgesehene Grund für die Freigabe eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen unabhängig davon, auf welche Sprachfassung Bezug genommen wird, darin besteht, den Zugang der Personen und Einrichtungen, deren Vermögenswerte eingefroren sind, zu juristischen Dienstleistungen zu erleichtern, um die Verteidigung ihrer Interessen sicherzustellen. Diese Bestimmung ist daher im Einklang mit den Erfordernissen, die sich aus Art. 47 der Charta ergeben, dahin auszulegen, dass ein Einfrieren von Geldern nicht zur Folge haben darf, dass diesen Personen ein wirksamer Zugang zu den Gerichten versagt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, Rn. 25 und 26).

40 Genauer gesagt kann sich nach Art. 47 Abs. 2 Satz 2 der Charta jede Person beraten, verteidigen und vertreten lassen.

41 Art. 4 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 269/2014 ist somit im Licht dieser Bestimmung der Charta dahin auszulegen, dass er durch die allgemeine Bezugnahme auf die „Bezahlung angemessener Honorare oder [die] Erstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“ sämtliche Ausgaben einschließen kann, die getätigt wurden, um einer Person, einer Einrichtung oder einer Organisation, deren Vermögenswerte eingefroren sind, zu ermöglichen, sich vor Gericht vertreten zu lassen.

42 Allerdings kann die Zahlung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags bei der Einreichung einer Klage nicht als Ausgabe angesehen werden, die getätigt wird, um einer Person, einer Einrichtung oder einer Organisation zu ermöglichen, sich vor Gericht vertreten zu lassen.

43 Denn der Verweis auf die „Bezahlung angemessener Honorare oder [die] Erstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“ deutet zwar darauf hin, dass die Wendung „Erstattung von Ausgaben im Zusammenhang mit der Bereitstellung juristischer Dienstleistungen“ andere Kosten erfasst als Honorare, die der Person, der Einrichtung oder der Organisation, die für die Vertretung vor Gericht die Dienstleistungen eines Anwalts oder eines anderen dazu ermächtigten professionellen Rechtsbeistands in Anspruch genommen hat, in Rechnung gestellt werden können.

44 Die Zahlung einer Eintragungsgebühr oder eines Pauschalbeitrags wie die vom vorlegenden Gericht in seinen Fragen genannten entspricht jedoch weder der Zahlung von Honoraren noch einer Ausgabe, die getätigt wurde, um andere Kosten zu decken als die Honorare, die einer Person, einer Einrichtung oder einer Organisation, die für die Vertretung vor Gericht die Dienstleistungen eines Anwalts oder eines anderen dazu ermächtigten professionellen Rechtsbeistands in Anspruch genommen hat, in Rechnung gestellt werden können.

45 Zum einen hat der Gerichtshof nämlich entschieden, dass sich die vom Begriff „Dienstleistungen [im Bereich der] Rechtsberatung“ im Sinne von Art. 5n Abs. 2 der Verordnung Nr. 833/2014 des Rates vom 31. Juli 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren (ABl. 2014, L 229, S. 1), in der durch die Verordnung (EU) 2022/1904 des Rates vom 6. Oktober 2022 (ABl. 2022, L 259 I, S. 3) geänderten Fassung, erfassten Tätigkeiten deutlich von denen unterscheiden, die Behörden oder andere Einrichtungen ausüben können, die vom Staat unter behördlicher Überwachung mit der Wahrnehmung einer im Allgemeininteresse liegenden Aufgabe betraut und zu diesem Zweck mit bestimmten, den Bürgern gegenüber verbindlichen Befugnissen ausgestattet wurden. Es ist nämlich nicht Aufgabe dieser Behörden, Dienstleistungen zu erbringen, die darin bestehen,

Stellungnahmen zu Rechtsfragen gegenüber Personen abzugeben, um deren eigene Interessen zu fördern oder zu verteidigen (Urteil vom 5. September 2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, Rn. 41).

46 Zum anderen betreffen, wie aus der Vorlageentscheidung hervorgeht, die Vorlagefragen eine Situation, in der eine solche Eintragungsgebühr und ein solcher Pauschalbeitrag vom nationalen Recht nicht aufgrund des Umstands auferlegt werden, dass die betreffende Person, Einrichtung oder Organisation die Dienstleistungen eines Anwalts in Anspruch genommen hat, sondern weil diese Person, diese Einheit oder diese Organisation vor dem betreffenden Gericht eine Klage erhoben hat. Daraus ist also zu schließen, dass in einer solchen Situation diese Gebühr und dieser Beitrag dem Kläger unabhängig von der Frage auferlegt werden können, ob dieser von einem Anwalt oder einem anderen dazu ermächtigten professionellen Rechtsbeistand vertreten wird.

47 Dagegen ist festzustellen, dass in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 269/2014 als Beispiele für die Freigabe oder die Bereitstellung von Geldern und wirtschaftlichen Ressourcen, die für die Befriedigung „der Grundbedürfnisse“ der Personen, Einrichtungen oder Organisationen, deren Gelder eingefroren sind, erforderlich sind, ausdrücklich eine solche Freigabe oder eine solche Bereitstellung für die „Bezahlung“ von „Steuern“ genannt wird.

48 In diesem Zusammenhang ist zum einen davon auszugehen, dass der in dieser Bestimmung enthaltene Verweis auf die „Zahlung“ von „Steuern“ als Ausgabe „für die Befriedigung der Grundbedürfnisse“ dieser Personen, Einrichtungen oder Organisationen in Ermangelung einer weiteren Präzisierung dahin auszulegen ist, dass damit die von ihnen vorzunehmende Zahlung jedes verpflichtenden Beitrags zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben gemeint ist.

49 Zum anderen ist zu der Wendung „zur Befriedigung der Grundbedürfnisse“ in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 269/2014 festzustellen, dass, wie aus dem sechsten Erwägungsgrund dieser Verordnung hervorgeht, sie dahin auszulegen ist, dass damit u. a. Ausgaben gemeint sind, die unerlässlich sind, um die Beachtung der Grundrechte dieser Personen, Einrichtungen oder Organisationen einschließlich der von Art. 47 der Charta geschützten Rechte auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf Zugang zu einem unparteiischen Gericht zu gewährleisten.

50 Daher sind eine Eintragungsgebühr und ein Pauschalbeitrag wie die in den Vorlagefragen genannten, die von einer solchen Person, Einrichtung oder Organisation für die Erhebung einer Nichtigkeitsklage gegen eine Entscheidung zur Umsetzung der Verordnung Nr. 269/2014 unter Zurückweisung ihres Antrags auf Freigabe ihrer Gelder entrichtet werden müssen, als „Steuern“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung zu betrachten, deren Zahlung für die Befriedigung ihrer „Grundbedürfnisse“ im Sinne dieser Bestimmung erforderlich ist.

51 Diese Auslegung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass gemäß Art. 47 Abs. 3 der Charta denjenigen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, Prozesskostenhilfe bewilligt wird, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

52 Wenn eine in der Liste in Anhang I der Verordnung Nr. 269/2014 genannte Person, Einrichtung oder Organisation oder eine mit ihr in Verbindung stehende Person oder Einrichtung eine Klage erheben muss, deren Aufrechterhaltung im Register des angerufenen Gerichts von der Zahlung eines Pauschalbeitrags abhängig gemacht wird, kann sie nämlich nicht als aufgrund des Einfrierens dieser Gelder bedürftig betrachtet werden, sondern muss vielmehr zu diesem Zweck

die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder beantragen, wenn sämtliche in Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung vorgesehenen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Bestimmung untersagt es auf diese Weise der zuständigen nationalen Behörde, die Freigabe von Geldern mit der Begründung zu verweigern, dass eine solche Person Prozesskostenhilfe in Anspruch nehmen könnte (vgl. entsprechend Urteil vom 12. Juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, Rn. 31).

53 Was Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der Verordnung Nr. 269/2014 betrifft, erscheint die Auslegung dieser Bestimmung nicht erforderlich, da in Rn. 50 des vorliegenden Urteils festgestellt wurde, dass die Zahlung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags in den Anwendungsbereich von Art. 4 Abs. 1 Buchst. a dieser Verordnung fallen kann.

54 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung Nr. 269/2014 im Licht von Art. 47 der Charta dahin auszulegen ist, dass er die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder ihre Bereitstellung für die Zahlung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags einschließt, die nach nationalem Recht bei der Erhebung einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung dieser Verordnung entrichtet werden müssen.

Kosten

55 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zehnte Kammer) für Recht erkannt:

Art. 4 Abs. 1 Buchst. a der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, in der durch die Durchführungsverordnung (EU) 2022/1985 des Rates vom 20. Oktober 2022 geänderten Fassung ist in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

dahin auszulegen, dass

er die Freigabe bestimmter eingefrorener Gelder oder wirtschaftlicher Ressourcen oder ihre Bereitstellung für die Zahlung einer Eintragungsgebühr und eines Pauschalbeitrags einschließt, die nach nationalem Recht bei der Erhebung einer Klage gegen eine nationale Maßnahme zur Umsetzung dieser Verordnung entrichtet werden müssen.

Unterschriften