Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

den 11 september 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Förordning (EU) nr 269/2014 – Restriktiva åtgärder som vidtagits med hänsyn till situationen i Ukraina – Artikel 2 – Frysning av penningmedel och ekonomiska resurser – Undantag – Artikel 4.1 a, 4.1 b och 4.1 d – Frigörande av vissa tillgångar för specifika utgifter – Betalning av ansökningsavgift och ett schablonbidrag för att kunna väcka talan mot ett beslut som antagits för att genomföra denna förordning – Omfattas”

I mål C-384/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 21 maj 2024, som inkom till domstolen den 29 maj 2024, i målet

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

mot

Belgische Staat

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D. Gratsias (referent) samt domarna E. Regan och B. Smulders,

generaladvokat: R. Norkus,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Belgiens regering, genom C. Pochet, L. Van den Broeck och M. Van Regemorter, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: nederländska.

– Europeiska kommissionen, genom M. Carpus-Carcea, L. Haasbeek och L. Puccio, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2, artikel 4.1 b och 4.1 d och artikel 9 i rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6, och rättelse i EUT L 140, 2022, s. 62), i dess lydelse enligt rådets genomförandeförordning (EU) 2022/1985 av den 20 oktober 2022 (EUT L 272I, 2022, s. 1) (nedan kallad förordning 269/2014), artikel 19.1 FEU, artikel 57 första stycket FEUF och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (rysk-kirgisiska utvecklingsfonden) (nedan kallad utvecklingsfonden) och Belgische Staat (belgiska staten), företrädd av finansministern, angående beslutet av direktören för den federala skattemyndighetens avdelning för finansförvaltning att avslå utvecklingsfondens ansökan om tillstånd att överföra penningmedel till ett av fondens konton, med stöd av artiklarna 6 och 6b i förordning 269/2014.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skäl 6 i förordning nr 269/2014 har följande lydelse:

”Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan], i synnerhet rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol samt rätten till skydd av personuppgifter. Denna förordning bör tillämpas i enlighet med dessa rättigheter.”

4 I artikel 1 i förordningen föreskrivs följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

f) frysning av penningmedel: förhindrande av varje flyttning, överföring, förändring, användning, tillgång till eller hantering av penningmedel på ett sätt som skulle leda till en förändring av volym, belopp, belägenhet, ägandeförhållanden, innehav, art, bestämmelse eller varje annan förändring som skulle göra det möjligt att utnyttja penningmedlen, inbegripet portföljförvaltning.

…”

5 I artikel 2 i förordningen stadgas följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ eller av fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem, och som förtecknas i bilaga I, ska frysas.

2. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt ställas till förfogande för eller göras tillgängliga till förmån för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ eller fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som är förbundna med dem, och som förtecknas i bilaga I.”

6 Artikel 4.1 i samma förordning har följande lydelse:

”1 Genom avvikelse från artikel 2 får de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ge tillstånd till att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs eller att vissa penningmedel eller ekonomiska resurser görs tillgängliga, på sådana villkor som de finner lämpliga, efter det att de har konstaterat att de berörda penningmedlen eller ekonomiska resurserna:

a) är nödvändiga för att täcka grundläggande behov för fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga I och för sådana fysiska personers anhöriga, inbegripet betalning av livsmedel, hyra eller amorteringar, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för samhällstjänster,

b) endast är avsedda för betalning av rimliga arvoden eller ersättning av utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster,

c) är avsedda uteslutande för betalning av avgifter eller serviceavgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av frysta penningmedel eller ekonomiska resurser, eller

d) är nödvändiga för att täcka extraordinära utgifter, under förutsättning att den relevanta behöriga myndigheten senast två veckor innan tillståndet ges har meddelat de andra medlemsstaternas behöriga myndigheter och [Europeiska] kommissionen av vilka skäl den anser att ett särskilt tillstånd bör beviljas, eller

e) ska betalas in på eller från ett konto som tillhör eller innehas av en diplomatisk beskickning, konsulär myndighet eller internationell organisation som åtnjuter immunitet enligt internationell rätt, i den mån sådana betalningar är avsedda att användas för den diplomatiska beskickningens, konsulära myndighetens eller internationella organisationens officiella ändamål.”

7 I artiklarna 6 och 6b i förordning 269/2014 föreskrivs, med avvikelse från artikel 2 i förordningen, att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser ska frigöras eller göras tillgängliga i de särskilda fall som anges i dessa artiklar.

8 Artikel 9.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Det ska vara förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå åtgärderna i artikel 2.”

Belgisk rätt

Lagen om inrättande av en budgetfond för sekundärt rättsligt bistånd

9 I artikel 4.4 i wet tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de Juridische tweedelijnsbijstand (lag om upprättande av en budgetfond för sekundärt rättsligt bistånd) av den 19 mars 2017 (*Belgisch Staatsblad*, 31 mars 2017, s. 46565) föreskrivs följande:

”Vid Raad van State [(Högsta förvaltningsdomstolen)] ska … ett bidrag betalas till fonden för varje ansökan om ersättning för exceptionell, ideell eller materiell skada, en talan om ogiltigförklaring, en kassationstalan, en ansökan om skadestånd, ett administrativt interimistiskt förfarande, en invändning, en tredje man som bestrider ett överklagande eller en ansökan om resning.

…

Inför Raad van State [(Högsta förvaltningsdomstolen)] och Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [(Utlänningsdomstolen)] är den part som erhåller sekundärt rättsligt bistånd eller rättshjälp inte skyldig att betala något bidrag till fonden.

…”

Rättegångsregler för Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen)

10 I artikel 66 första stycket i besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Regentens kungörelse om förfarandet vid avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen)) av den 23 augusti 1948 (*Belgisch Staatsblad*, 23 augusti 1948, s. 6821), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad rättegångsreglerna för Raad van State), föreskrivs följande:

”Kostnaderna omfattar:

1° avgifter som avses i artikel 70,

…

6° det bidrag som avses i artikel 4 § 4 i lagen av den 19 mars 2017 om inrättande av en budgetfond för sekundärt rättsligt bistånd.”

11 I artikel 70.1 i rättegångsreglerna för Raad van State föreskrivs följande:

”En avgift på 200 euro ska betalas för

…

2° Ansökningar genom vilka en talan om ogiltigförklaring av rättsakter och andra författningar väcks…

…”

12 Artikel 71 i rättegångsreglerna har följande lydelse:

”De avgifter som avses i artikel 70 och det bidrag som avses i artikel 66 6° ska erläggas genom överföring eller inbetalning till det konto som innehas av den behöriga avdelningen vid den federala skattemyndigheten.

Så snart en avgift och ett sådant bidrag som avses i artikel 66 6° har erlagts, ska justitiesekreteraren, till berörd part översända en betalningsblankett som innehåller ett strukturerat meddelande som gör det möjligt att hänföra den betalning som ska göras till den processhandling som den avser.

…

Om det konto som avses i stycke 1 inte har krediterats inom trettio dagar efter mottagandet av överföringsformuläret, ska justitiesekreteraren, på begäran av en ledamot av utredningsenheten, underrätta den berörda parten om att avdelningen, beroende på omständigheterna, kommer att anse att begäran eller överklagandet inte har fullbordats eller att den ska avskrivas, såvida inte den berörda parten begär att bli hörd inom femton dagar.

…

Om den berörda parten begär att bli hörd ska ordföranden eller den av honom utsedda domaren vid Högsta förvaltningsdomstolen kalla parterna att inställa sig med kort varsel. I detta avseende ska begäran om hörande delges motparten och, i förekommande fall, den part som intervenerat

…

Efter att ha hört parterna och ledamoten av utredningsenheten, ska avdelningen utan dröjsmål fatta beslut och besluta att den ansökan eller det överklagande som ingetts ska anses vara ofullständig eller att den ska avskrivas, såvida inte force majeure eller ett påvisbart fel kan fastställas.”

13 Enligt rättspraxis från Grondwettelijk Hof (Författningsdomstolen, Belgien) utgör den avgift som föreskrivs i artikel 70 i rättegångsreglerna för Raad van State (nedan kallad ansökningsavgiften) och det schablonbidrag till budgetfonden för sekundärt rättsligt bistånd som avses i artikel 66.6 i rättegångsreglerna (nedan kallat schablonbidraget) skatter i den mening som avses i konstitutionen.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14 Utvecklingsfonden är en enhet vars tillgångar hos Euroclear Bank NV är frysta i enlighet med artikel 2 i förordning 269/2014. Såsom framgår av det beslut som fattats av direktören för den federala skattemyndighetens avdelning för finansförvaltning den 26 januari 2023, vilket är föremålet för tvisten vid den nationella domstolen, var nämligen två av de fem ledamöterna i utvecklingsfondens styrelse, som är det högsta beslutsfattande organet för denna enhet, medlemmar av den ryska regeringen och en tredje medlem i VEB.RF, ett institut för finansiell utveckling som i egenskap av enhet fanns upptaget i förteckningen i bilaga I till denna förordning.

15 Utvecklingsfonden ingav tre på varandra följande ansökningar till skattemyndighetens avdelning för finansförvaltning och yrkade att Euroclear Bank skulle tillåtas att överföra penningmedel med ett belopp på 162 945 017,64 amerikanska dollar (USD) till ett av fondens konton. I den tredje av dessa ansökningar, som ingavs den 4 januari 2023, med stöd av artiklarna 6 och 6b i nämnda förordning, uttrycker fonden mer precist en önskan om att banken ska tillåtas dels att genomföra

denna överföring av penningmedel, dels att frigöra kontanter och värdepapper som räknas upp i samband med deras försäljning upp till detta belopp genom att betala in intäkterna till ett av dessa konton.

16 Genom beslut av den 26 januari 2023 avslog direktören för den federala skattemyndighetens avdelning för finansförvaltning ansökningarna. Direktören bedömde att de tre fysiska personer som avses i punkt 14 ovan, enligt de senaste uppgifter som förvaltningen förfogade över, var ledamöter i utvecklingsfondens högsta beslutande organ och hade rätt att utöva ett dominerande inflytande över fonden. Av detta drog direktören slutsatsen att tillgångarna hos Euroclear Bank skulle förbli frysta så länge utvecklingsfonden inte hade visat att den facto inte kontrollerades av en person eller enhet vars tillgångar frysts.

17 Den 6 april 2023 överklagade utvecklingsfonden detta beslut till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), som är den hänskjutande domstolen. Sista dagen för betalning av ansökningsavgiften och schablonbidraget, som ska betalas i samband med att talan väcks, på sammanlagt 224 EUR, var den 14 augusti 2023. Utvecklingsfonden krediterade emellertid inte det konto som angavs för betalningen av detta belopp förrän den 1 september 2023.

18 Den 14 september 2023 delgav den hänskjutande domstolen utvecklingsfonden den underrättelse som avses i artikel 71 fjärde stycket i rättegångsreglerna för Raad van State. Sökanden begärde att bli hörd i enlighet med denna bestämmelse. Parterna kallades till en överläggning som ägde rum den 28 februari 2024.

19 I sin ansökan gjorde utvecklingsfonden för det första gällande att fonden inte hade kunnat betala ansökningsavgiften och schablonbidraget i tid på grund av att dess penningmedel var frysta hos Euroclear Bank, vilket följer av det beslut som nämns i punkt 16 ovan och som antagits med stöd av artikel 2 i förordning 269/2014. För det andra anser utvecklingsfonden att det är uppenbart orimligt att tillämpa den påföljd som är knuten till en sådan underlåtenhet att betala i rätt tid, som föreskrivs i artikel 71 fjärde till sjunde styckena i rättegångsreglerna för Raad van State, det vill säga att överklagandet kommer att anses vara ofullständigt eller avskrivas, och att fondens rätt till domstolsprövning således inskränks på ett oproportionerligt sätt. Utvecklingsfonden har i detta avseende understrukit att fonden väckte talan vid den hänskjutande domstolen just på grund av att den anser att det var fel att detta beslut inte upphävde frysningen av fondens penningmedel. För det tredje har fonden dragit slutsatsen att denna situation utgör ett fall av force majeure och att denna sanktion därför inte kan tillämpas.

20 I samband med beredningen av målet anmodade den hänskjutande domstolen parterna att vid förhandlingen ta ställning till följande frågor:

”1° (fråga 1) huruvida det finns en möjlighet att med stöd av [förordning 269/2014] ansöka om (och erhålla) tillstånd att frigöra vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser eller att göra vissa penningmedel eller ekonomiska resurser tillgängliga för klaganden, om penningmedlen eller de ekonomiska resurserna i fråga uteslutande är avsedda för att betala ansökningsavgiften [se, bland annat artikel 4.1 b i förordningen samt alla andra bestämmelser (i förordningen eller andra) som parterna i förevarande fall kunde ange], och

– om det anses att en sådan möjlighet föreligger, huruvida klaganden (i god tid) har begärt ett sådant tillstånd från den ’behöriga myndigheten’ – varvid det i förevarande fall ska hänvisas till riktlinje 80 i ’[Europeiska unionens] praxis vad gäller effektivt genomförande av restriktiva åtgärder’ (nr 10572/22 av den 27 juni 2022 från [Europeiska unionens] råds generalsekretariat)

för att besvara denna fråga – och, om så är fallet, hur den ”behöriga myndigheten” ska handlägga denna ansökan. Svaret bör dokumenteras.

2° (fråga 2) huruvida klaganden har möjlighet att få rättshjälp enligt artikel 78 och följande artiklar i [Raad van States (Högsta förvaltningsdomstolen)] allmänna rättegångsregler avseende ansökningsavgiften.”

21 Som svar på dessa frågor angav utvecklingsfonden att artikel 4.1 b i förordning 269/2014 inte är tillämplig i förevarande fall. Till stöd för detta påstående har fonden gjort gällande att avgiften och schablonbidraget är skatter som tas ut av offentliga myndigheter. Vidare har fonden gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte är en tjänsteleverantör, med hänsyn till definitionen av begreppet tjänster i artikel 57 FEUF. Den hänskjutande domstolen utövar i synnerhet inte någon sådan ekonomisk verksamhet som avses i nämnda artikel. Ansökningsavgiften och schablonbidraget utgör således inte utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster. Utvecklingsfonden har härav dragit slutsatsen att artikel 4.1 b inte gjorde det möjligt för fonden att ansöka om eller erhålla tillstånd att frigöra vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser. Utvecklingsfonden har tillfogat att handläggningstiden för ansökningar om frigörande med stöd av förordning 269/2014 är flera månader, vilket innebär att ett beslut om en sådan begäran under alla omständigheter skulle ha fattats för sent. Mot denna bakgrund har fonden vidhållit sitt argument att det i förevarande fall föreligger force majeure som utgör hinder för att tillämpa den sanktion som föreskrivs i artikel 71 fjärde till sjunde styckena i rättegångsreglerna för Raad van State.

22 Motparten i det nationella målet har tvärtom gjort gällande att artikel 4.1 b i förordning 269/2014 ger utvecklingsfonden rätt att ansöka om och erhålla tillstånd att penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs eller görs tillgängliga, under förutsättning att dessa uteslutande är avsedda för betalning av ansökningsavgiften. Utvecklingsfonden har emellertid inte lämnat in någon sådan ansökan, vilket innebär att det i förevarande fall inte föreligger force majeure eller något påvisbart fel i den mening som avses i artikel 71 sjunde stycket i rättegångsreglerna för Raad van State.

23 Parterna är däremot eniga om att den möjlighet till rättshjälp som föreskrivs i artikel 78 och följande artiklar i rättegångsreglerna för Raad van State inte är öppen för utvecklingsfonden.

24 Mot bakgrund av det ovan anförda har den hänskjutande domstolen konstaterat att det råder osäkerhet om huruvida artikel 4.1 b i förordning 269/2014 ska tolkas så, att den utgör hinder för att ansökningsavgiften och schablonbidraget, som ska betalas för att väcka talan mot en nationell åtgärd för genomförande av förordning 269/2014 vid nämnda domstol, kan anses utgöra ”utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster”, i den mening som avses i denna bestämmelse.

25 Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt få klarhet i huruvida en annan tolkning av nämnda bestämmelse än den som förespråkas av utvecklingsfonden är möjlig, på så sätt att begreppet ”juristtjänster” inte utesluter tillhandahållande av tjänster av jurister för att bistå eller företräda en juridisk person som blivit föremål för en sanktion, såsom utvecklingsfonden, inom ramen för eller i samband med en talan som väckts vid en nationell domstol mot en nationell åtgärd som genomför förordning 269/2014, och huruvida det inom ramen för denna tolkning är uteslutet att ansökningsavgiften och schablonbidraget, vars betalning är nödvändig för att en sådan talan ska prövas, ska anses utgöra ”utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster”, för vilka ett frigörande skulle kunna beviljas.

26 Den hänskjutande domstolen har dessutom angett att det i förekommande fall ska tas hänsyn till den grundläggande rätten om tillgång till rättslig prövning, såsom den garanteras i artikel 47 i stadgan och som det erinras om i skäl 6 i förordning 269/2014, eventuellt i förening med medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket FEU att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att enligt utvecklingsfonden ska även artikel 57 FEUF beaktas.

27 Slutligen har den hänskjutande domstolen påpekat att motparten i det nationella målet även har hänvisat till den möjlighet som föreskrivs i artikel 4.1 d i förordning 269/2014 att frigöra vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser om de är ”nödvändiga för att täcka extraordinära utgifter”. Den hänskjutande domstolen anser att den korrekta tolkningen av sistnämnda uttryck även är relevant i förevarande mål, eftersom frågan uppkommer huruvida ansökningsavgiften och schablonbidraget omfattas av nämnda uttryck.

28 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 4.1 b i [förordning 269/2014], eventuellt jämförd med artiklarna 2 och 9 i [denna förordning] och med begreppet tjänster i artikel 57.1 [FEUF] och eventuellt jämförd med den grundläggande rätt till domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i [stadgan] samt eventuellt jämförd med medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket [FEU] att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, tolkas så, att den ansökningsavgift och det bidrag till budgetfonden som föreskrivs i nationell rätt och som en klagande är skyldig att betala när en talan väcks vid nationell domstol mot en nationell rättsakt som antagits för att genomföra [förordning nr 269/2014], vilka enligt nationell rätt ska kvalificeras som en skatt eller avgift, inte omfattar de ’utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster’ som avses i ovannämnda bestämmelse i förordningen, vilket innebär att de behöriga myndigheterna inte får ge tillstånd till att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs för att kunna betala denna ansökningsavgift och detta bidrag vid en talan mot en nationell rättsakt som antagits för att genomföra [förordning nr 269/2014]?

2) Ska artikel 4.1 d i [förordning nr 269/2014] eventuellt jämförd med artiklarna 2 och 9 i förordning nr 269/2014 och eventuellt jämförd med den grundläggande rätt till domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i [stadgan] samt eventuellt jämförd med medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 andra stycket [FEU] att fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten, tolkas så, att den ansökningsavgift och det [schablonbidrag] som föreskrivs i nationell rätt och som en klagande är skyldig att betala när en talan väcks vid nationell domstol mot en nationell rättsakt som antagits för att genomföra förordning nr 269/2014, vilka enligt nationell rätt ska kvalificeras som en skatt eller avgift, inte omfattar de medel som ’är nödvändiga för att täcka extraordinära utgifter’ som avses i ovannämnda bestämmelse i förordningen, vilket innebär att de behöriga myndigheterna inte får ge tillstånd till att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs för att kunna betala denna ansökningsavgift och detta bidrag vid en talan mot en nationell rättsakt som antagits för att genomföra förordning nr 269/2014?”

Prövning av tolkningsfrågorna

29 Inledningsvis erinrar EU-domstolen om att det framgår av fast rättspraxis att det enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen kan dessutom behöva ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (dom av den 5 december 2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Erkännande och verkställighet av ekonomiska sanktioner), C-671/18, EU:C:2019:1054, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

30 I förevarande fall avser de frågor som hänskjutits för förhandsavgörande i huvudsak möjligheten för medlemsstaterna att, med stöd av artikel 4 i förordning 269/2014 och med avvikelse från artikel 2 i förordningen, tillåta att penningmedel eller ekonomiska resurser som frysts med stöd av sistnämnda artikel frigörs eller görs tillgängliga, när det i deras nationella rätt föreskrivs betalning av en avgift och ett schablonbidrag för att väcka talan om ogiltigförklaring. Det framgår följaktligen inte att dessa frågor kräver en tolkning av artikel 9 i förordningen, vilken avser förbudet mot att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå de åtgärder som avses i artikel 2 i förordningen.

31 Vidare har den hänskjutande domstolen i dessa frågor hänvisat till den omständigheten att ansökningsavgiften och schablonbidraget ska kvalificeras som skatter enligt nationell rätt och som tas ut av offentliga myndigheter, vilket utvecklingsfonden har hävdat i det nationella målet. I artikel 4.1 a i förordning 269/2014 föreskrivs att frysta tillgångar ska frigöras eller göras tillgängliga för betalning av bland annat skatter. Även om den hänskjutande domstolen genom sina frågor inte specifikt har begärt en tolkning av denna bestämmelse, ska en sådan tolkning i anses vara relevant för att besvara nämnda frågor.

32 Den hänskjutande domstolen ska följaktligen anses ha ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 4.1 a, 4.1 b och 4.1 d i förordning 269/2014, jämförd med artikel 2 i samma förordning, artikel 47 i stadgan och artikel 57 första stycket FEUF, ska tolkas så, att den omfattar frigörande av vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser eller tillgängliggörande av dessa för betalning av en ansökningsavgift och ett schablonbidrag som ska betalas enligt nationell rätt när talan väcks mot en nationell åtgärd som genomför nämnda förordning.

33 Enligt artikel 4.1 b i förordning 269/2014 får medlemsstaternas behöriga myndigheter ge tillstånd till att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs eller att vissa frysta tillgångar eller ekonomiska resurser görs tillgängliga, på villkor som de finner lämpliga, efter att ha fastställt att tillgångarna eller de ekonomiska resurserna uteslutande är avsedda för betalning av rimliga arvoden eller ersättning för utgifter i samband med tillhandahållandet av juridiska tjänster.

34 Domstolen erinrar, i likhet med den belgiska regeringen och kommissionen, att vissa språkversioner av nämnda bestämmelse, såsom bland annat den engelska och den nederländska versionen, inte – såsom den franska versionen – hänvisar till ”utgifter för att försäkra sig om juridiskt bistånd”, utan till ”utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster”.

35 Av detta följer att även om ordalydelsen i samma bestämmelse i den franska språkversionen endast skulle anses avse utgifter som uppkommit för att betala en juridisk tjänst, omfattar detta uttryck i andra språkversioner även kostnader som har samband med en sådan tjänst.

36 Enligt rättspraxis ska unionsbestämmelser tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionsspråk. För det fall de olika språkversionerna skiljer sig åt ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (dom av den 17 januari 2023, Spanien/kommissionen, C-632/20 P, EU:C:2023:28, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

37 I förevarande fall erinrar domstolen om att bestämmelserna i artikel 4.1 i förordning 269/2014 ska tolkas mot bakgrund av skäl 6 i förordningen, i vilket det bland annat preciseras att förordningen ska tillämpas i enlighet med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i stadgan, särskilt rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

38 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast, i ett jämförbart sammanhang som avsåg rådets förordning (EG) nr 765/2006 av den 18 maj 2006 om restriktiva åtgärder mot Vitryssland (EUT L 134, 2006, s. 1), i dess lydelse enligt rådets genomförandeförordning (EU) nr 84/2011 av den 31 januari 2011 (EUT L 28, 2011, s. 17) och rådets förordning (EU) nr 588/2011 av den 20 juni 2011 (EUT L 161, 2011, s. 1), att när den behöriga nationella myndigheten prövar en ansökan om att frigöra frysta tillgångar i enlighet med artikel 3.1 b i förordning nr 765/2006, tillämpar myndigheten unionsrätten. Myndigheten är således skyldig att iaktta stadgan enligt artikel 51.1 däri (dom av den 12 juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, punkt 24).

39 Mot denna bakgrund ska det understrykas att det skäl för att frigöra frysta penningmedel eller ekonomiska resurser som föreskrivs i artikel 4.1 b i förordning 269/2014, oavsett vilken språkversion av denna bestämmelse som det hänvisas till, syftar till att underlätta för personer och enheter vars tillgångar är frysta att få tillgång till juridiska tjänster för att tillvarata sina intressen. Nämnda bestämmelse ska därför tolkas i enlighet med de krav som följer av artikel 47 i stadgan, på så sätt att frysning av tillgångar inte får leda till att dessa personer berövas en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol (se, för ett likande resonemang, dom av den 12 juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, punkterna 25 och 26).

40 Det kan närmare bestämt erinras om att enligt artikel 47 andra stycket andra meningen i stadgan har var och en möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.

41 Artikel 4.1 b i förordning 269/2014 ska således, mot bakgrund av denna bestämmelse i stadgan, tolkas så, att den, genom att i sin helhet hänvisa till ”betalning av rimliga arvoden eller utgifter i samband med tillhandahållande av juridiska tjänster”, kan omfatta samtliga utgifter som har uppkommit för att göra det möjligt för en person, en enhet eller ett organ vars tillgångar är frysta att låta sig företrädas inför domstol.

42 Betalning av en ansökningsavgift och ett schablonbidrag vid väckande av talan vid domstol kan emellertid inte anses utgöra en utgift som uppkommit för att göra det möjligt för en person, en enhet eller ett organ att låta sig företrädas inför domstol.

43 Hänvisningen till ”betalning av rimliga arvoden eller utgifter för tillhandahållande av juridiska tjänster” tyder nämligen på att uttrycket ”utgifter för tillhandahållande av juridiska tjänster” omfattar andra kostnader än arvoden som ska bäras av den person, den enhet eller det organ som anlitar en advokat eller annan behörig jurist för att företrädas inför domstol.

44 Betalning av en ansökningsavgift eller ett schablonbidrag, såsom de som avses i den nationella domstolens frågor, motsvarar emellertid varken betalning av arvoden eller utgifter för att täcka andra kostnader än arvoden som kan åläggas en person, en enhet eller ett organ som anlitar en advokat eller annan behörig jurist för att företräda vederbörande inför domstol.

45 Domstolen har nämligen slagit fast att de verksamheter som avses med begreppet ”juridisk rådgivning”, i den mening som avses i artikel 5n.2 i rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) 2022/1904 av den 6 oktober 2022 (EUT L 259 I, 2022, s. 3), skiljer sig tydligt från de verksamheter som kan behöva utföras av offentliga myndigheter eller varje annat organ som av staten har fått i uppdrag att, under dessa myndigheters tillsyn, utöva ett uppdrag av allmänt intresse och som för detta ändamål har getts vissa bindande befogenheter i förhållande till medborgarna. Dessa myndigheter har nämligen inte till uppgift att tillhandahålla tjänster som består i att ge råd i rättsliga spörsmål till personer för att främja eller försvara deras särskilda intressen (dom av den 5 september 2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, punkt 41).

46 Vidare avser de ställda frågorna, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, en situation där en sådan ansökningsavgift och ett sådant schablonbidrag föreskrivs i nationell rätt, inte på grund av att den berörda personen, enheten eller organet har anlitat en advokat, utan på grund av att personen, enheten eller organet har väckt talan vid den berörda domstolen. Av detta följer således att nämnda avgift och bidrag i en sådan situation åläggs klaganden, oberoende av huruvida klaganden företräds av en advokat eller någon annan behörig jurist.

47 Det ska däremot erinras om att artikel 4.1 a i förordning 269/2014 uttryckligen, som ett exempel på frigörande eller tillgängliggörande av penningmedel och ekonomiska resurser som är nödvändiga för att täcka ”grundläggande behov” hos personer, enheter eller organ vars tillgångar är frysta, innehåller ett sådant frigörande eller tillgängliggörande för ”betalning” av ”skatter”.

48 Hänvisningen i denna bestämmelse till ”betalning” av ”skatter” såsom en utgift ”som är nödvändig för att täcka grundläggande behov” för dessa personer, enheter eller organ ska, i avsaknad av annan precisering, tolkas så, att den avser betalning av alla obligatoriska bidrag till finansieringen av offentliga utgifter som de ska betala.

49 Vad vidare gäller uttrycket ”nödvändiga för att täcka grundläggande behov” i artikel 4.1 a i förordning 269/2014, ska det erinras om att det, såsom framgår av skäl 6 i förordningen, ska tolkas så, att det bland annat avser nödvändiga utgifter för att säkerställa respekten för personers, enheters eller organs grundläggande rättigheter, inbegripet rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, vilka skyddas av artikel 47 i stadgan.

50 En ansökningsavgift och ett schablonbidrag, såsom de som avses i tolkningsfrågorna - som ska betalas av en sådan person, enhet eller organ för att väcka talan om ogiltigförklaring av ett beslut genom vilket förordning 269/2014 genomförs och genom vilket deras ansökan om att deras penningmedel ska frigöras avslås - ska följaktligen anses utgöra ”skatter” i den mening som avses i artikel 4.1 a i denna förordning, vilka ska betalas för att täcka deras ”grundläggande behov”, i den mening som avses i denna bestämmelse.

51 Denna tolkning påverkas inte av den omständigheten att rättshjälp enligt artikel 47 tredje stycket i stadgan ska ges till personer som inte har tillräckliga medel, om denna hjälp är nödvändig för att ge dem en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol.

52 När en person, en enhet eller ett organ som finns uppförd i förteckningen i bilaga I till förordning 269/2014 eller en person, enhet eller organ som är förbundna med denne måste väcka talan, vars prövning vid den domstol vid vilken talan väckts är beroende av att en obligatorisk avgift erläggs, kan avgiften nämligen inte anses vara omfattad av frysningen av tillgångar, utan personen, enheten eller organet ska i stället ha möjlighet att begära att vissa av dessa tillgångar ska frigöras i detta syfte, när samtliga villkor i artikel 4.1 a i denna förordning är uppfyllda. Denna bestämmelse utgör således i sig hinder mot att den behöriga nationella myndigheten nekar att ge tillstånd till att penningmedel frigörs med motiveringen att en sådan person kan ansöka om rättshjälp (se, analogt, dom av den 12 juni 2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, punkt 31).

53 Vad beträffar artikel 4.1 d i nämnda förordning framstår det inte som nödvändigt att tolka denna bestämmelse, eftersom det i punkt 50 ovan konstaterades att betalningen av en ansökningsavgift och ett schablonbidrag omfattas av tillämpningsområdet för artikel 4.1 a i samma förordning.

54 Mot bakgrund av samtliga ovan anförda omständigheter ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 4.1 a i förordning 269/2014, jämförd med artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att den omfattar den omständigheten att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs eller ställs till förfogande för betalning av en ansökningsavgift och ett schablonbidrag som enligt nationell rätt ska betalas i samband med att talan väcks mot en nationell åtgärd för genomförande av denna förordning.

Rättegångskostnader

55 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

Artikel 4.1 a i rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende, i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) nr 2022/1985 av den 20 oktober 2022, jämförd med artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

ska tolkas så,

att den omfattar den omständigheten att vissa frysta penningmedel eller ekonomiska resurser frigörs eller ställs till förfogande för betalning av en ansökningsavgift och ett schablonbidrag som enligt nationell rätt ska betalas i samband med att talan väcks mot en nationell åtgärd för genomförande av denna förordning.

Underskrifter