Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tiende Afdeling)

11. september 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – forordning (EU) nr. 269/2014 – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af situationen i Ukraine – artikel 2 – indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer – undtagelser – artikel 4, stk. 1, litra a), b) og d) – frigivelse af visse pengemidler til visse specifikke udgifter – betaling af et sagsgebyr og et fast bidrag med henblik på anlæggelse af annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der gennemfører denne forordning – omfattet«

I sag C-384/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, Belgien) ved afgørelse af 21. maj 2024, indgået til Domstolen den 29. maj 2024, i sagen

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

mod

Belgische Staat,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, D. Gratsias (refererende dommer), og dommerne E. Regan og B. Smulders,

generaladvokat: R. Norkus,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– den belgiske regering ved C. Pochet, L. Van den Broeck og M. Van Regemorter, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

– Europa-Kommissionen ved M. Carpus-Carcea, L. Haasbeek og L. Puccio, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, artikel 4, stk. 1, litra b) og d), og artikel 9 i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6,), som ændret ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1985 af 20. oktober 2022 (EUT 2022, L 272 I, s. 1) (herefter »forordning nr. 269/2014«), artikel 19, stk. 1, TEU og artikel 57, stk. 1, TEUF samt artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (den russisk-kirgisiske udviklingsfond) og Belgische Staat (den belgiske stat), repræsenteret ved finansministeren, vedrørende afslaget fra direktøren for regnskabskontoret under det belgiske finansministerium på at imødekomme Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds' anmodning om tilladelse til overførsel af pengemidler til en af dens konti på grundlag af artikel 6a og 6b i forordning nr. 269/2014.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Sjette betragtning til forordning nr. 269/2014 har følgende ordlyd:

»I denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. anerkendes i [chartret], navnlig retten til effektive retsmidler og en upartisk domstol og retten til beskyttelse af personoplysninger. Denne forordning bør anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.«

4 Forordningens artikel 1 fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

f) »indefrysning af pengemidler«: hindring af enhver form for flytning, overførsel, ændring, brug af, adgang til eller behandling af pengemidler, der ville resultere i en ændring under en hvilken som helst form med hensyn til omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art eller formål eller enhver anden ændring, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning

[...]«

5 Forordningens artikel 2 bestemmer:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer eller af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I, indefryses.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer eller for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I.«

6 Samme forordnings artikel 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. Uanset artikel 2 kan medlemsstaternes kompetente myndigheder tillade frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller stille visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed på sådanne betingelser, som de skønner egnede efter at have konstateret, at de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer:

a) er nødvendige til dækning af basale behov hos de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag I, og hos de familiemedlemmer, som disse fysiske personer har forsørgerpligt over, herunder til betaling af fødevarer, husleje, renter og afdrag på hypotekslån, medicin, lægebehandling, skatter, forsikringspræmier og offentlige forbrugsafgifter

b) alene er bestemt til betaling af rimelige honorarer eller godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand

c) alene er bestemt til betaling af afgifter eller administrationsgebyrer for opbevaring eller vedligeholdelse af indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, eller

d) er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter, på betingelse af at den kompetente myndighed mindst to uger før meddelelsen af tilladelsen har meddelt de andre medlemsstaters kompetente myndigheder og Kommissionen, hvorfor den finder, at der bør gives særlig tilladelse, eller

e) skal betales til eller fra en konto, der tilhører eller indehaves af en diplomatisk eller konsulær repræsentation eller en international organisation, der nyder immunitet i overensstemmelse med folkeretten, for så vidt som de pågældende betalinger skal anvendes til den diplomatiske eller konsulære repræsentations eller den internationale organisations officielle formål.«

7 Artikel 6 og 6b i forordning nr. 269/2014 fastsætter, uanset denne forordnings artikel 2, at visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer kan frigives eller stilles til rådighed i de specifikke tilfælde, der er opregnet heri.

8 Forordningens artikel 9, stk. 1, er affattet som følger:

»Det er forbudt bevidst eller forsætligt at deltage i aktiviteter, hvis formål eller virkning er at omgå de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 2.«

Belgisk ret

Lov om oprettelse af en budgetfond for avanceret juridisk bistand

9 Artikel 4, stk. 4, i wet tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand (lov om oprettelse af en budgetfond for avanceret juridisk bistand) af 19. marts 2017 (*Belgisch Staatsblad*, 31.3.2017, s. 46565), bestemmer:

»For Raad van State [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning)], skal der [...] betales et bidrag til fonden for hver stævning, hvori der fremsættes krav om erstatning for en ekstraordinær, ikke-økonomisk eller økonomisk skade, eller hvorved der indgives annullationssøgsmål, kassationsappel, krav om erstatning eller om en administrativ hasteafgørelse, en indsigelse, en tredjepartsindsigelse eller en revisionsanke.

[...]

For Raad van State [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning)] og Raad voor Vreemdelingenbetwistingen [(domstol i udlændingeretlige sager)] er den part, der modtager avanceret juridisk bistand eller retshjælp, ikke forpligtet til at betale et bidrag til fonden.

[...]«

Dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning

10 Artikel 66 i besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (kongeligt dekret om sagsbehandlingen ved afdelingen for forvaltningsretlige sager ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning) af 23. august 1948 (*Belgisch Staatsblad*, 23.8.1948, s. 6821) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning«), fastsætter:

»Sagsomkostninger omfatter:

1° de i artikel 70 omhandlede gebyrer

[...]

6° det bidrag, der er omhandlet i artikel 4, stk. 4, i lov af 19. marts 2017 om oprettelse af en budgetfond for avanceret juridisk bistand.«

11 Artikel 70 i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, bestemmer i stk. 1:

»Der betales et gebyr på 200 EUR for:

[...]

2° stævninger indgivet i annullationssøgsmål til prøvelse af retsakter og bekendtgørelser [...]

[…]«

12 Dette dekrets artikel 71 er affattet som følger:

»De i artikel 70 omhandlede gebyrer og det i artikel 66, nr. 6, omhandlede bidrag betales ved overførsel til eller indbetaling på finanskontoen hos den kompetente tjenestegren i [det belgiske finansministerium].

Så snart der skal betales et gebyr og et bidrag som omhandlet i artikel 66, nr. 6, sender den ledende justitssekretær skyldner en overførselsformular med en struktureret meddelelse, der gør det muligt at allokere den betaling, der skal foretages, til det sagsdokument, som den vedrører.

[…]

Såfremt kontoen, jf. stk. 1, ikke er blevet krediteret inden for en frist på 30 dage efter modtagelsen af overførselsformularen, underretter den ledende justitssekretær efter anmodning fra det udpegede medlem af revisorkontoret den berørte part om, at retsafdelingen i givet fald vil anse kravet eller det indgivne søgsmål eller klage for ikke-afsluttet eller for at være slettet af retslisten, medmindre den berørte part anmoder om at blive hørt inden for en frist på 15 dage.

[…]

Hvis den berørte part anmoder om at blive hørt, indkalder præsidenten eller det af ham udpegede medlem af Raad van State [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning)] parterne til at give møde inden for en kort tidsfrist. I denne henseende fremsendes anmodningen om en mundtlig høring til modparten og i givet fald til den part, der har interveneret.

Efter at have hørt parterne og efter udtalelse fra den udpegede revisor, træffer retsafdelingen straks afgørelse og beslutter, hvorvidt kravet eller det indgivne søgsmål eller klage skal anses for ikke-afsluttet eller for at være slettet af retslisten, medmindre det godtgøres, at der foreligger force majeure eller en undskyldelig fejl.«

13 Ifølge praksis fra Grondwettelijk Hof (forfatningsdomstol, Belgien) udgør det gebyr, der er fastsat i artikel 70 i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning (herefter »sagsgebyret«), og det faste bidrag til budgetfonden for avanceret juridisk bistand, der er omhandlet i artikel 66, nr. 6, i dette dekret (herefter »det faste bidrag«), skatter i forfatningens forstand.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds er en enhed, hvis pengemidler – indsat i Euroclear Bank NV – er indefrosset i henhold til artikel 2 i forordning nr. 269/2014. Som det således fremgår af den afgørelse, der blev truffet af direktøren for regnskabskontoret under det belgiske finansministerium den 26. januar 2023, som er genstand for tvisten i hovedsagen, var to af de fem medlemmer af Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds' bestyrelse – som er denne enheds øverste beslutningstagende organ – medlemmer af den russiske regering, og en tredje var medlem af VEB.RF, som er et finansielt udviklingsinstitut, der, som en enhed, er opført i bilag I til nævnte forordning.

15 Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds indgav tre på hinanden følgende anmodninger til det almene regnskabskontor om, at Euroclear Bank fik tilladelse til at overføre pengemidler på 162 945 017,64 amerikanske dollars (USD) til en af sine konti. I den tredje af disse anmodninger, der blev indgivet den 4. januar 2023 på grundlag af dekretets artikel 6 og 6b, udtrykte sagsøgeren navnlig ønske om, at denne bank fik tilladelse til dels at foretage denne overførsel af pengemidler, dels at frigive de likvide midler og værdipapirer, der var opregnet i forbindelse med deres salg, op til dette beløb ved at overføre provenuet til en af bankens konti.

16 Ved afgørelse af 26. januar 2023 gav direktøren for regnskabskontoret under det belgiske finansministerium afslag på disse anmodninger. Direktøren anførte i denne henseende, at ifølge de seneste oplysninger, som denne havde til rådighed, var de tre fysiske personer, der er nævnt i nærværende doms præmis 14, medlemmer af Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds' øverste beslutningstagende organ og havde ret til at udøve en bestemmende indflydelse på sidstnævnte. Det blev heraf konkluderet, at Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds' pengemidler hos Euroclear Bank skulle forblive indefrosset, så længe denne fond ikke havde godtgjort, at den ikke de facto var kontrolleret af en person eller enhed, der var omfattet af indefrysning af pengemidler.

17 Den 6. april 2023 indbragte Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds sagen for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, Belgien), som er den forelæggende ret, til prøvelse af denne afgørelse. Fristen for betaling af gebyret og det faste bidrag, der skulle betales i forbindelse med indbringelsen af sagen, på i alt 224 EUR, var den 14. august 2023. Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds krediterede imidlertid først den angivne konto til betaling af dette beløb den 1. september 2023.

18 Den 14. september 2023 underrettede den forelæggende ret Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds om den meddelelse, der er omhandlet i artikel 71, stk. 4, i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning. Denne fond anmodede om at blive hørt i overensstemmelse med denne bestemmelse. Parterne blev indkaldt til et retsmøde, der fandt sted den 28. februar 2024.

19 I sin anmodning har Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds for det første gjort gældende, at den ikke havde kunnet betale gebyret og det faste bidrag rettidigt på grund af indefrysningen af dens pengemidler hos Euroclear Bank, som skyldtes den i nærværende doms præmis 17 omhandlede afgørelse, der blev truffet i henhold til artikel 2 i forordning nr. 269/2014. For det andet har Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds anført, at anvendelsen af den sanktion, der er knyttet til en sådan manglende rettidig betaling i henhold til artikel 71, stk. 4-7, i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, dvs. den omstændighed, at Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds' søgsmål eller klage anses for ikke-afsluttet, eller at sagen slettes af retslisten, er åbenbart urimelig og uforholdsmæssigt begrænser dens ret til adgang til domstolsprøvelse. I denne henseende fremhævede Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds, at den netop har anlagt sag ved den forelæggende ret, fordi den er af den opfattelse, at det var med urette, at denne afgørelse ikke ophævede indefrysningen af dens pengemidler. For det tredje har Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds anført, at denne situation er et tilfælde af force majeure, og at denne sanktion derfor ikke kan anvendes.

20 Under sagens forberedelse har den forelæggende ret opfordret parterne til i retsmødet at tage stilling til følgende spørgsmål:

»1° ([S]pørgsmål 1) den (manglende) mulighed for, at sagsøgeren kan anmode om (og opnå), i medfør af [forordning nr. 269/2014], tilladelse til frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller tilrådighedsstillelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, såfremt de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer alene er bestemt til betaling – i det foreliggende tilfælde – af sagsgebyret [jf. navnlig artikel 4, stk. 1, litra b), i ovennævnte dekret samt enhver anden bestemmelse (i dette dekret eller andetsteds), som parterne i givet fald kan anføre], og

– underspørgsmål A: såfremt det lægges til grund, at der foreligger en sådan mulighed, er spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren (rettidigt) har anmodet om en sådan tilladelse ved »den kompetente myndighed« – idet der i den foreliggende sag skal henvises til retningslinje 80 i »[Den Europæiske Unions] bedste praksis for effektiv gennemførelse af restriktive foranstaltninger« (nr. 10572/22 af 27.6.2022 fra Generalsekretariatet for Rådet [for Den Europæiske Union]) ved besvarelsen af dette spørgsmål – og i bekræftende fald, hvorledes »den kompetente myndighed« skal træffe afgørelse om denne anmodning. Svaret skal være dokumenteret.

2° ([S]pørgsmål 2) den (manglende) mulighed for, at sagsøgeren kan få retshjælp i henhold til artikel 78 ff. i dekretet om sagsbehandlingen [ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning] for så vidt angår sagsgebyret.«

21 Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds har som svar på disse spørgsmål anført, at artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 269/2014 ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde. Til støtte herfor har den for det første anført, at gebyret og det faste bidrag er skatter, der opkræves af de offentlige myndigheder. For det andet har den gjort gældende, at den forelæggende ret ikke er tjenesteyder, henset til definitionen af begrebet »tjenesteydelser« i artikel 57 TEUF. Den forelæggende ret udøver navnlig ikke en økonomisk virksomhed af den art, der er omhandlet i denne artikel. Sagsgebyret og det faste bidrag udgør således ikke udgifter, der er afholdt for at sikre sig advokatbistand. Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds har heraf udledt, at denne artikel 4, stk. 1, litra b), hverken gjorde det muligt for den at anmode om eller at opnå tilladelse til at frigive visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer. Den har i øvrigt tilføjet, at fristen for behandling af anmodninger om frigivelse på grundlag af forordning nr. 269/2014 er på flere måneder, således at en afgørelse vedrørende en sådan anmodning under alle omstændigheder ville være truffet for sent. På dette grundlag har den fastholdt sin argumentation om, at der i den foreliggende sag foreligger et tilfælde af force majeure, som er til hinder for anvendelsen af den sanktion, der er fastsat i artikel 71, stk. 4-7, i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning.

22 Sagsøgte i hovedsagen har derimod gjort gældende, at artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 269/2014 giver Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds mulighed for at anmode om og opnå frigivelse eller tilrådighedsstillelse af pengemidler eller økonomiske ressourcer, for så vidt som disse udelukkende er bestemt til betaling af sagsgebyret. Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds har imidlertid ikke fremsat en sådan anmodning, hvorfor der i det foreliggende tilfælde ikke foreligger force majeure eller en undskyldelig fejl som omhandlet i artikel 71, stk. 7, i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning.

23 Parterne er derimod enige om, at Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds ikke har mulighed for at opnå retshjælp i henhold til artikel 78 ff. i dekretet om sagsbehandlingen ved den øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning.

24 Henset til det ovenstående finder den forelæggende ret, at der er usikkerhed med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 269/2014 skal fortolkes således, at denne bestemmelse udelukker, at sagsgebyret og det faste bidrag, der skal betales for at anlægge sag ved denne retsinstans til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af forordning nr. 269/2014, kan anses for at være »udgifter i forbindelse med juridisk bistand« i denne bestemmelses forstand.

25 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om en anden fortolkning af den nævnte bestemmelse end den, som Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds har gjort gældende, er mulig, idet begrebet »juridisk bistand« ikke udelukker levering af juridisk bistand med henblik på at bestå eller repræsentere en juridisk person, der er blevet pålagt sanktioner, såsom Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds, inden for rammerne af eller i forbindelse med et søgsmål anlagt ved en national ret til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af forordning nr. 269/2014, og om det, i forbindelse med denne fortolkning, er udelukket, at gebyret og det faste bidrag, som det er nødvendigt at betale for at opretholde et sådant søgsmål, kan anses for at være »udgifter i forbindelse med juridisk bistand«, for hvilke der kan tillades frigivelse.

26 Den forelæggende ret har endvidere anført, at der i givet fald skal tages hensyn til den grundlæggende ret til adgang til domstolsprøvelse, som er sikret ved chartrets artikel 47, og som der henvises til i sjette betragtning til forordning nr. 269/2014, eventuelt sammenholdt med medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten. Den har ligeledes anført, at der ifølge Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds ligeledes skal tages hensyn til artikel 57 TEUF.

27 Endelig har den forelæggende ret anført, at sagsøgte i hovedsagen ligeledes har henvist til den mulighed, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra d), i forordning nr. 269/2014, for at frigive visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, hvis de er »nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter«. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den korrekte fortolkning af dette sidstnævnte udtryk ligeledes er relevant for den foreliggende tvist, eftersom der opstår spørgsmål om, hvorvidt gebyret og det faste bidrag er omfattet af det nævnte udtryk.

28 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 4, stk. 1, litra b), i [forordning nr. 269/2014], eventuelt sammenholdt med [denne forordnings] artikel 2 og 9 [...] og begrebet »tjenesteydelser« som defineret i artikel 57, stk. 1, [TEUF], adgangen til domstolsprøvelse som sikret i [chartrets] artikel 47 [...] samt medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, fortolkes således, at det [sags]gebyr og det bidrag til budgetfonden, som i henhold til national lovgivning pålægges en sagsøger og i henhold til denne lovgivning skal kvalificeres som [skatter], der skal betales ved anlæggelse af et søgsmål ved en national ret til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af [forordning nr. 269/2014], ikke er omfattet af anvendelsesområdet for de i førnævnte bestemmelse i forordningen omhandlede »udgifter i forbindelse med juridisk

bistand«, således at de kompetente myndigheder ikke må tillade frigivelse af visse pengemidler eller økonomiske ressourcer med henblik på betalingen af dette [sags]gebyr og dette bidrag i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af [forordning nr. 269/2014]?

2) Skal artikel 4, stk. 1, litra d), i [forordning nr. 269/2014], eventuelt sammenholdt med [denne forordnings] artikel 2 og 9 [...] og begrebet »tjenesteydelser« som defineret i artikel 57, stk. 1, [TEUF], adgangen til domstolsprøvelse som sikret i [chartrets] artikel 47 [...] samt medlemsstaternes forpligtelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, [TEU] til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten, fortolkes således, at det [sags]gebyr og det bidrag til budgetfonden, som i henhold til national lovgivning pålægges en sagsøger og i henhold til denne lovgivning skal kvalificeres som skatter, der skal betales ved anlæggelse af et søgsmål ved en national ret til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af [forordning nr. 269/2014], ikke er omfattet af anvendelsesområdet for det i førnævnte bestemmelse i forordningen anvendte udtryk »er nødvendige til afholdelse af ekstraordinære udgifter«, således at de kompetente myndigheder ikke må tillade frigivelse af visse pengemidler eller økonomiske ressourcer med henblik på betalingen af dette [sags]gebyr og dette bidrag i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af [forordning nr. 269/2014]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

29 Indledningsvis bemærkes, at det af fast retspraksis fremgår, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den (dom af 5.12.2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Anerkendelse og fuldbyrdelse af bødestraffe), C-671/18, EU:C:2019:1054, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

30 I den foreliggende sag vedrører de forelagte spørgsmål for det første nærmere bestemt medlemsstaternes mulighed for på grundlag af artikel 4 i forordning nr. 269/2014 og uanset dennes artikel 2 at tillade frigivelse af pengemidler eller økonomiske ressourcer, der er indefrosset i henhold til denne sidstnævnte artikel, eller at stille dem til rådighed, når medlemsstaternes nationale lovgivning fastsætter betaling af et gebyr og et fast bidrag til anlæggelse af et annullationssøgsmål. Følgelig synes disse spørgsmål ikke at kræve en fortolkning af forordningens artikel 9, som vedrører forbuddet mod bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er omhandlet i forordningens artikel 2.

31 For det andet har den forelæggende ret i disse spørgsmål henvist til den omstændighed, at i medfør af denne nationale lovgivning skal gebyret og det faste bidrag kvalificeres som »skatter« opkrævet af de offentlige myndigheder, hvilken kvalificering Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds har påberåbt sig i hovedsagen. Artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 269/2014 fastsætter, at indefrosne pengemidler frigives eller stilles til rådighed med henblik på betaling af bl.a. skatter. Selv om den forelæggende ret med sine spørgsmål ikke specifikt har anmodet om en fortolkning af denne bestemmelse, skal det i denne sammenhæng fastslås, at den er relevant for besvarelsen af disse spørgsmål.

32 Det må følgelig lægges til grund, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 4, stk. 1, litra a), b) og d), i forordning nr. 269/2014, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, chartrets artikel 47 og artikel 57, stk. 1, TEUF, skal fortolkes således, at denne bestemmelse omfatter frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller tilrådighedsstillelse heraf med henblik på betaling af et gebyr og et fast bidrag, som i henhold til national ret skal betales ved anlæggelsen af et søgsmål til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af denne forordning.

33 I henhold til artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 269/2014 kan medlemsstaternes kompetente myndigheder tillade, at visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer frigives, eller stille visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed på sådanne betingelser, som de skønner egnede efter at have konstateret, at de pågældende pengemidler eller økonomiske ressourcer alene er bestemt til betaling af rimelige honorarer eller godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand.

34 I denne henseende bemærkes, at visse sprogversioner af denne bestemmelse, således som den belgiske regering og Kommissionen har anført, såsom bl.a. dens engelske og nederlandske version, ikke – som den franske sprogversion – henviser til udgifter afholdt for at sikre bistand fra juridiske rådgivere (»dépenses engagées pour s'assurer le service de juristes«), men til »udgifter i forbindelse med juridisk bistand«.

35 Det følger heraf, at selv om bestemmelsens ordlyd i den franske sprogversion kun kan synes at omfatte udgifter afholdt til betaling af juridisk rådgivning, omfatter dens ordlyd i andre sprogversioner ligeledes udgifter, der er forbundet med sådan rådgivning.

36 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at EU-bestemmelserne skal fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog, og i tilfælde af uoverensstemmelse mellem disse versioner skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (dom af 17.1.2023, Spanien mod Kommissionen, C-632/20 P, EU:C:2023:28, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

37 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 269/2014 skal fortolkes i lyset af sjette betragtning til denne forordning, som bl.a. præciserer, at forordningen skal anvendes i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og principper, som anerkendes i chartret, og navnlig retten til adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol.

38 I denne henseende har Domstolen allerede i den sammenlignelige sammenhæng med Rådets forordning (EF) nr. 765/2006 af 18. maj 2006 om restriktive foranstaltninger over for Belarus (EUT 2006, L 134, s. 1), som ændret ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 84/2011 af 31. januar 2011 (EUT 2011, L 28, s. 17) og ved Rådets forordning (EU) nr. 588/2011 af 20. juni 2011 (EUT 2011, L 161, s. 1), fastslået, at den kompetente nationale myndighed, når den træffer afgørelse om en anmodning om frigivelse af indefrosne pengemidler i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), i forordning nr. 765/2006, gennemfører EU-retten. Det følger heraf, at den har pligt til at overholde chartret, jf. artikel 51, stk. 1, heri (dom af 12.6.2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, præmis 24).

39 I dette perspektiv skal det fremhæves, at den grund til frigivelse af indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer, der er fastsat i artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 269/2014, uanset hvilken sprogversion af denne bestemmelse der henvises til, har til formål at lette adgangen til juridiske bistand for personer og enheder hvis aktiver er indefrosset, for at sikre forsvaret af deres interesser. Den nævnte bestemmelse skal således fortolkes i overensstemmelse med kravene i chartrets artikel 47, således at en indefrysning af disse aktiver ikke må medføre, at disse personer fratages en effektiv adgang til domstolsprøvelse (jf. i denne retning dom af 12.6.2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, præmis 25 og 26).

40 Det skal nærmere bestemt bemærkes, at enhver i henhold til chartrets artikel 47, stk. 2, andet punktum, skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

41 Artikel 4, stk. 1, litra b), i forordning nr. 269/2014 skal således fortolkes i lyset af denne bestemmelse i chartret, således at bestemmelsen, idet den i sin helhed henviser til »betaling af rimelige honorarer eller godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand«, kan omfatte alle de udgifter, der er afholdt for at gøre det muligt for en person, en enhed eller et organ, hvis aktiver er indefrosset, at lade sig repræsentere i retten.

42 Når dette er sagt, kan betalingen af et gebyr og et fast bidrag i forbindelse med anlæggelse af retssag ikke anses for en udgift afholdt med henblik på at gøre det muligt for en person, en enhed eller et organ at lade sig repræsentere i retten.

43 Henvisningen til »betaling af rimelige honorarer eller godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand« viser således ganske vist, at udtrykket »godtgørelse af udgifter i forbindelse med juridisk bistand« omfatter andre udgifter end honorarer, der kan pålægges den person, den enhed eller det organ, der benytter sig af bistand fra en advokat eller en anden jurist, der er bemyndiget hertil, med henblik på at være repræsenteret i retten.

44 Betalingen af et sagsgebyr eller et fast bidrag som dem, den forelæggende ret henviser til i sine spørgsmål, svarer imidlertid hverken til et honorar eller til en udgift, der er afholdt til dækning af andre omkostninger end de honorarer, der kan opkræves af en person, en enhed eller et organ, der benytter sig af bistand fra en advokat eller en anden jurist, der er bemyndiget hertil, med henblik på at være repræsenteret i retten.

45 Domstolen har således for det første fastslået, at de former for virksomhed, der er omfattet af begrebet »juridisk rådgivning« som omhandlet i artikel 5n, stk. 2, i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) 2022/1904 af 6. oktober 2022 (EUT 2022, L 259 I, s. 3), klart adskiller sig fra den virksomhed, som de offentlige myndigheder eller enhver anden enhed, hvortil staten under de myndigheders kontrol har overdraget en opgave af almen interesse, og som med henblik herpå er blevet tillagt visse bindende beføjelser i forhold til borgerne, kan blive foranlediget til at udføre. De nævnte myndigheder har nemlig ikke til opgave at yde tjenester, der består i at afgive udtalelser om juridiske spørgsmål til personer med henblik på at fremme eller forsvare disse personers særlige interesser (dom af 5.9.2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, præmis 41).

46 For det andet vedrører de forelagte spørgsmål, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, en situation, hvor et sådant sagsgebyr og et sådant fast bidrag pålægges i henhold til national ret, ikke på grund af den omstændighed, at den pågældende person, enhed eller organ har haft adgang til en advokat, men på grund af at denne person, denne enhed eller dette organ har anlagt sag ved

den pågældende retsinstans. Det skal derfor heraf udledes, at dette gebyr og dette bidrag i en sådan situation kan pålægges sagsøgeren, uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt denne repræsenteres af en advokat eller en anden jurist med bemyndigelse hertil.

47 Det skal derimod bemærkes, at artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 269/2014, som eksempel på frigivelse eller tilrådighedsstillelse af pengemidler eller økonomiske ressourcer, der er nødvendige til dækning af »basale behov« hos de personer, enheder eller organer, hvis pengemidler er indefrosset, udtrykkeligt omfatter en sådan frigivelse eller tilrådighedsstillelse med henblik på »betaling« af »skatter«.

48 I denne henseende skal det for det første fastslås, at henvisningen i denne bestemmelse til »betaling« af »skatter«, som en udgift, der er »nødvendig til dækning af basale behov« hos disse personer, enheder eller organer, i mangel af yderligere præcisering skal fortolkes således, at den omfatter betaling af ethvert obligatorisk bidrag til finansiering af de offentlige udgifter, som de skal betale.

49 Hvad for det andet angår udtrykket »nødvendige til dækning af basale behov« i artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 269/2014 skal det bemærkes, at det, således som det fremgår af sjette betragtning til denne forordning, skal fortolkes således, at det navnlig omfatter udgifter, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af de nævnte personers, enheders eller organers grundlæggende rettigheder, herunder retten til effektive retsmidler og en upartisk domstol, der er beskyttet i henhold til chartrets artikel 47.

50 Følgelig skal et sagsgebyr og et fast bidrag som dem, der er omhandlet i de forelagte spørgsmål, der skal betales af en sådan person, enhed eller organ for at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der gennemfører forordning nr. 269/2014, idet disses anmodning om frigivelse af deres pengemidler afslås, anses for »skatter« som omhandlet i denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), hvis betaling er nødvendig til dækning af deres »basale behov« i denne bestemmelses forstand.

51 Denne fortolkning ændres ikke af den omstændighed, at der i henhold til chartrets artikel 47, stk. 3, ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.

52 Når en person, en enhed eller et organ, der er opført på den liste, der udgør bilag I til forordning nr. 269/2014, eller en person eller enhed, der er tilknyttet denne, skal anlægge sag ved en retsinstans, hvis optagelse på retslisten er betinget af betaling af et obligatorisk bidrag, kan denne person, denne enhed eller dette organ således ikke anses for trængende på grund af indefrysningen af dennes pengemidler, men har derimod krav på at anmode om frigivelse af en del af disse pengemidler til dette formål, når alle betingelserne i forordningens artikel 4, stk. 1, litra a), er opfyldt. Denne bestemmelse er således i sig selv til hinder for, at den kompetente nationale myndighed nægter at tillade frigivelse af pengemidler under henvisning til, at en sådan person kunne kræve retshjælp (jf. analogt dom af 12.6.2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, præmis 31).

53 For så vidt angår forordningens artikel 4, stk. 1, litra d), synes det ikke at være nødvendigt at foretage en fortolkning heraf, eftersom det i nærværende doms præmis 50 er blevet fastslået, at betalingen af et sagsgebyr og et fast bidrag kan henhøre under anvendelsesområdet for samme forordnings artikel 4, stk. 1, litra a).

54 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 269/2014, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse omfatter frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller tilrådighedsstillelse heraf med henblik på betaling af et gebyr og et fast bidrag, som i henhold til national ret skal betales ved anlæggelsen af et søgsmål til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af denne forordning.

Sagsomkostninger

55 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tiende Afdeling) for ret:

Artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, som ændret ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1985 af 20. oktober 2022, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse omfatter frigivelse af visse indefrosne pengemidler eller økonomiske ressourcer eller tilrådighedsstillelse heraf med henblik på betaling af et gebyr og et fast bidrag, som i henhold til national ret skal betales ved anlæggelsen af et søgsmål til prøvelse af en national foranstaltning til gennemførelse af denne forordning.

Underskrifter