Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 25. september 2025[1]

Sag C-465/24

SBK Art Limited Liability Company
mod
Fortenova Group STAK Stichting,
Open Pass Limited

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – forordning (EU) nr. 269/2014 – artikel 1, litra f) – begrebet »indefrysning af pengemidler« – udøvelse af de forsamlings- og stemmerettigheder, der er knyttet til aktiebeviser, som indehaves af en person, der er omfattet af restriktive foranstaltninger«

I. Indledning

1. Når Rådet for Den Europæiske Union træffer afgørelse om restriktive foranstaltninger, der indebærer indefrysning af midler, kan den person, der er omfattet af en sådan indefrysning af midler, da stadig udøve stemmeretten og retten til at møde til forsamlinger for indehavere af aktiebeviser, når vedkommende er indehaver af disse beviser?

2. For at besvare dette spørgsmål skal Domstolen i den foreliggende sag fortolke 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[2], som ændret ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2024/1493 af 27. maj 2024[3], der i lighed med mange andre forordninger om andre konflikter eller trusler har indført en indefrysning af aktiver over for visse fysiske eller juridiske personer.

3. Jeg vil foreslå Domstolen at fortolke indefrysning af pengemidler, når den vedrører aktiebeviser, således, at den indebærer indefrysning af stemmerettigheder og retten til at deltage i forsamlinger.

[1] – Originalsprog: fransk.
[2] – EUT 2014, L 78, s. 6.
[3] – EUT L, 2024/1493 (herefter »forordning nr. 269/2014«).

II. EU-retten

4. Anden betragtning til Rådets afgørelse (FUSP) 2024/1843 af 28. juni 2024 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed [4], har følgende ordlyd:

»I sine konklusioner af 21. og 22. marts 2024 bekræftede Det Europæiske Råd på ny [Den Europæiske Unions] urokkelige støtte til Ukraines uafhængighed, suverænitet og territoriale integritet inden for dets internationalt anerkendte grænser og anerkendte Ukraines naturlige ret til selvforsvar mod den russiske aggression. Det Europæiske Råd opfordrede ligeledes til, at der tages yderligere skridt til at svække Ruslands evne til fortsat at føre sin angrebskrig, herunder ved at styrke sanktionerne.«

5. Artikel 1 i forordning nr. 269/2014 bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

d) »økonomiske ressourcer«: aktiver af enhver art, både materielle og immaterielle, såvel løsøre som fast ejendom, som ikke er pengemidler, men som kan bruges til at opnå pengemidler, varer eller tjenesteydelser

e) »indefrysning af økonomiske ressourcer«: hindring af, at økonomiske ressourcer på nogen måde anvendes til at opnå pengemidler, varer eller tjenesteydelser, herunder bl.a. ved salg, leje eller pantsætning

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

g) »pengemidler«: finansielle aktiver og fordele af enhver art, herunder, men ikke begrænset til:

   [...]

   iii) børsnoterede og unoterede værdipapirer og gældsinstrumenter, herunder aktier og andre ejerandele, værdipapircertifikater, obligationer, gældsbeviser, warrants, usikrede værdipapirer og derivatkontrakter

   iv) renter, udbytte eller anden form for indtægt fra aktiver eller værditilvækst hidrørende fra aktiver

[...]«

[4] – EUT L, 2024/1843.

6. Forordningens artikel 2 foreskriver:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af fysiske personer, eller af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på 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 personer, eller for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilag I.«

7. Nævnte forordnings artikel 7, stk. 2, litra b), bestemmer:

»Artikel 2, stk. 2, gælder ikke beløb, der tilføres indefrosne konti i form af:

[...]

b) beløb, der er forfaldne i henhold til kontrakter, aftaler eller forpligtelser, som er indgået eller opstået forud for den dato, hvor den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet, jf. artikel 2, blev opført i bilag I [...]«

8. Samme forordnings artikel 9, stk. 1, fastsætter:

»Bevidst og forsætlig deltagelse i aktiviteter, der har til formål eller følge at omgå de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2, er forbudt.«

9. Artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 269/2014 bestemmer:

»Når indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer eller afvisning af at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed er sket i god tro i forvisning om, at det er i overensstemmelse med denne forordning, kan den fysiske eller juridiske person, den enhed eller det organ, som har foretaget indefrysningen eller afvisningen, herunder dens ledelse og personale, ikke på nogen måde drages til ansvar herfor, medmindre det godtgøres, at indefrysningen eller tilbageholdelsen skyldtes forsømmelighed.«

10. Forordningens artikel 14, stk. 4, foreskriver:

»Listen i bilag I tages op til revision med regelmæssige mellemrum og mindst hver 12. måned.«

11. Nævnte forordnings artikel 15, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne fastsætter også passende foranstaltninger til konfiskation af udbyttet af sådanne overtrædelser.«

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

12. Som følge af finansielle vanskeligheder blev en kroatisk koncern, der var aktiv inden for detailhandel, fødevareproduktion og landbrug, omstruktureret i løbet af 2018. Efter denne procedure blev der oprettet en holdingselskabsstruktur, Fortenova Group STAK Stichting (herefter »STAK«), i Nederlandene. STAK ejer aktier i et andet selskab, Fortenova GroupTopCo BV, hvis stemmerettigheder det udøver, og for hvilke det har udstedt aktiebeviser. Sidstnævnte selskab ejer indirekte den fødevarekoncern, der var genstand for omstruktureringen.

13. Blandt indehaverne af aktiebeviser udstedt af STAK er SBK Art LLC (herefter »SBK«) med 41,82% og VTB Bank (Europe) SE med 7,27%. Disse to selskaber er genstand for restriktive foranstaltninger i henhold til forordning nr. 269/2014.

14. STAK's bestyrelse indkaldte indehaverne af aktiebeviser til en forsamling af indehavere af aktiebeviser (herefter »forsamlingen«). Forsamlingen skulle afholdes den 18. august 2022 med en dagsorden om ændring af selskabets ledelse, bl.a. ved en forøgelse af det beslutningsdygtige antal stemmer til 70% af beviserne, samtidig med at der blev fastsat en undtagelse, der bestod i, at det beslutningsdygtige antal ikke krævedes i tilfælde af, at mindst 35% af beviserne var ejet af sanktionerede parter. Bestyrelsen præciserede, at de indehavere af aktiebeviser, der er omfattet af sanktioner, er udelukket fra at udøve de til disse beviser knyttede rettigheder, herunder stemmeretten, og at der ville blive set bort fra de hertil svarende stemmerettigheder.

15. Den 6. september 2022 imødekom voorzieningenrechter (dommer i sager om foreløbige forholdsregler) ved rechtbank Amsterdam (retten i første instans i Amsterdam, Nederlandene) SBK's anmodning om, at der skulle tages hensyn til dets stemmerettigheder i forbindelse med disse ledelsesbeslutninger, idet denne dommer fandt, at afstemningen om ledelsen ikke underminerede formålet med sanktionerne, eftersom den ikke kunne medføre en strøm af penge eller ressourcer til Rusland.

16. Den 29. december 2022 ophævede Gerechtshof Amsterdam (appeldomstolen i Amsterdam, Nederlandene) denne dom og gav ikke SBK medhold i selskabets påstande med den begrundelse, at såvel Europa-Kommissionens retningslinjer som retningslinjerne fra Nederlandenes kompetente myndighed præciserede, at aktionærer, hvis aktier er indefrosset, ikke længere kan udøve deres stemmeret. Denne domstol tilføjede, at denne fortolkning var i overensstemmelse med princippet om, at sanktionerne skal have maksimal virkning og være klare og forudsigelige. Appeldomstolen udledte heraf, at STAK's afslag på at give SBK adgang til forsamlingerne og på at udøve sidstnævntes stemmerettigheder var i overensstemmelse med STAK's forpligtelse til at overholde sanktionsordningen.

17. Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol), som er den forelæggende ret, har anført, at begrebet »indefrysning af pengemidler«, og navnlig af aktiebeviser, som defineret i artikel 1, litra f), i forordning nr. 269/2014, skal være genstand for en ensartet og selvstændig fortolkning. Den har anført, at der er argumenter for en udvidende fortolkning af dette begreb, som indebærer et forbud mod at udøve den ret til at deltage i forsamlinger og til at stemme, der er knyttet til aktiebeviserne. Virkningen af sanktionsforanstaltninger skal således være størst mulig i overensstemmelse med Unionens bedste praksis og det standpunkt, som Kommissionen indtager i sine ofte stillede spørgsmål, selv om sidstnævnte ikke er bindende. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at der er andre argumenter, der taler for den modsatte fortolkning, eftersom de ulemper, som sanktionsforanstaltningerne medfører, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål. I dette tilfælde skal der tages hensyn til arten og

indholdet af den beslutning, der er sat på dagsordenen, til, hvorledes indehaveren af de indefrosne aktiebeviser har til hensigt at stemme, og til konsekvenserne af denne beslutning for de nævnte beviser. Denne fortolkning kan støttes på et af de svar, som Kommissionen har givet i sine ofte stillede spørgsmål, eftersom det fremgår heraf, at det er forbudt for personer, der er omfattet af sanktioner, at udøve stemmerettigheder, som kan medføre en ændring af disse aktier (dvs. deres omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art, formål osv.), og at det skal forhindres, at disse rettigheder anvendes til på nogen måde at opnå pengemidler, varer eller tjenesteydelser.

18. På denne baggrund, og idet Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) er af den opfattelse, at der foreligger rimelig tvivl med hensyn til den fortolkning, der skal anlægges, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal en indefrysning af pengemidler som omhandlet i artikel 1, litra f), i forordning nr. 269/2014 i forbindelse med aktiecertifikater, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af fysiske personer, eller af fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilag I til denne forordning, fortolkes således, at den ret til at deltage i møder og afstemninger, der er knyttet til aktiecertifikater, ikke kan udøves, i det mindste så længe dette ikke medfører en uforholdsmæssig skade for den pågældende certifikatsejer?

2) Gør det en forskel for besvarelsen af det første spørgsmål, om udøvelsen af retten til at deltage i møder og afstemninger i det konkrete tilfælde – under hensyntagen til arten og indholdet af den beslutning, der er sat på dagsordenen, og den pågældende certifikatsejers holdning hertil – kan medføre nogen form for flytning, overførsel, ændring, brug af, adgang til eller behandling af pengemidler, der vil 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 vil gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning, som omhandlet i artikel 1, litra f), i forordning nr. 269/2014?«

19. SBK, STAK, den nederlandske, den kroatiske og den østrigske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse procesdeltagere og interesserede parter har, med undtagelse af den østrigske regering, afgivet mundtlige indlæg i retsmødet, der blev afholdt den 11. juni 2025.

IV. Bedømmelse

20. De to spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet, kan behandles samlet, idet Domstolen reelt anmodes om at oplyse, om indefrysningen af pengemidler som defineret i artikel 1, litra f), i forordning nr. 269/2014 for så vidt angår aktiebeviser tilhørende en juridisk person, der er omfattet af en sådan foranstaltning i henhold til denne forordnings artikel 2, stk. 1, medfører et forbud mod at udøve stemmerettigheder og retten til at deltage i forsamlinger, og i givet fald om dette forbud er fuldstændigt, eller om der skal tage hensyn til karakteren af de beslutninger, der stemmes om.

21. Det skal nævnes, at opførelsen af SBK på listen over sanktionerede personer og den omstændighed, at SBK's aktiebeviser er indefrosset, ikke bestrides i den foreliggende sag. I denne henseende vil jeg gerne præcisere, at aktiebeviser kan sidestilles med aktier, og at de derfor udgør pengemidler i henhold til definitionen i artikel 1, litra g), nr. iii), i forordning nr. 269/2014, som

nævner aktier og andre ejerandele samt værdipapircertifikater. Derimod diskuteres rækkevidden af indefrysningen af disse beviser i forhold til stemmerettighederne og retten til deltagelse i de hertil knyttede forsamlinger.

22. Idet indefrysning af midler er et EU-retligt begreb, der bl.a. er defineret i artikel 1, litra f), i forordning nr. 269/2014, skal det være genstand for en ensartet og selvstændig fortolkning. Med henblik herpå skal der ifølge fast retspraksis ikke blot tages hensyn til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af, og eventuelt dens tilblivelseshistorie [5].

23. Der er ganske vist små forskelle mellem sprogversionerne af forordning nr. 269/2014, men de er efter min opfattelse ikke tilstrækkelige til at rejse tvivl om forståelsen og fortolkningen af denne forordnings ordlyd.

24. Den bestemmelse, som ønskes fortolket, er i realiteten en bestemmelse, der findes i alle de instrumenter vedrørende restriktive foranstaltninger, som Rådet har udarbejdet. Hver af forordningerne indeholder en definition af indefrysning af pengemidler, og en gennemgang af udviklingen i dette begrebs ordlyd over tid giver nyttige oplysninger med henblik på dets fortolkning.

25. I den oprindelige affattelse af 2001, som blev anvendt i 11 forordninger indtil 2011 [6], er indefrysning af pengemidler således i det væsentlige defineret som hindring af enhver bevægelse, overførsel, ændring og *brug af eller omgang med midler* på en hvilken som helst måde, der vil føre til enhver ændring med hensyn til omfang, beløb, placering, ejerforhold, besiddelse, art og bestemmelse eller en hvilken som helst anden ændring, som vil gøre det muligt at anvende de pågældende midler, herunder porteføljeforvaltning.

[5] – Jf. dom af 17.11.1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, præmis 12), af 18.11.2022, IG Metall og ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800, præmis 31), og af 4.10.2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, præmis 65).

[6] – Jf. artikel 1, nr. 2), i Rådets forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27.12.2001 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 70), artikel 1, nr. 3), i Rådets forordning (EF) nr. 881/2002 af 27.5.2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban, og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 467/2001 om forbud mod udførsel af visse varer og tjenesteydelser til Afghanistan, om styrkelse af flyveforbuddet og om udvidelse af indefrysningen af midler og andre økonomiske ressourcer over for Taliban i Afghanistan (EFT 2002, L 239, s. 9), artikel 1, nr. 4), i Rådets forordning (EF) nr. 1210/2003 af 7.7.2003 om visse specifikke restriktioner i de økonomiske og finansielle forbindelser med Irak og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2465/96 (EUT 2003, L 169, s. 6), artikel 1, litra c), i Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 af 19.2.2004 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Zimbabwe (EUT 2004, L 55, s. 1), artikel 1, nr. 3), i Rådets forordning (EF) nr. 560/2005 af 12.4.2005 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder på baggrund af situationen i Côte d'Ivoire (EUT 2005, L 95, s. 1), artikel 1, nr. 3), i Rådets forordning (EF) nr. 1183/2005 af 18.7.2005 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod personer, der bryder våbenembargoen over for Den Demokratiske Republik Congo (EUT 2005, L 193, s. 1), artikel 1, nr. 2), i Rådets forordning (EF) nr. 765/2006 af 18.5.2006 om indførelse af restriktive foranstaltninger over for præsident Lukashenko og visse embedsmænd i Belarus (EUT 2006, L 134, s. 1), artikel 1, litra h), i Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19.4.2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2007, L 103, s. 1), artikel 1, litra i), i Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25.10.2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EU) nr. 423/2007 (EUT 2010, L 281, s. 1), artikel 1, litra b), i Rådets forordning (EU) nr. 204/2011 af 2.3.2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Libyen (EUT 2011, L 58, s. 1), og artikel 1, litra b), i Rådets forordning (EU) nr. 270/2011 af 21.3.2011 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Egypten (EUT 2011, L 76, s. 4).

26. I fire andre forordninger, der blev vedtaget mellem 2008 og 2014[7], svarer den valgte affattelse imidlertid i det væsentlige til den, som Domstolen er blevet anmodet om at fortolke, nemlig hindring af enhver form for flytning, overførsel, ændring, *brug af, adgang til eller behandling af pengemidler*, der ville resultere i enhver form for ændring med hensyn til omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art eller formål eller andre ændringer, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning.

27. Endelig anvendte Rådet i to forordninger fra 2012 og 2016[8] i det væsentlige følgende definition: hindring af enhver form for flytning, overførsel, ændring eller *brug af, adgang til eller håndtering af pengemidler*, der ville resultere i enhver form for ændring med hensyn til omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art eller formål eller andre ændringer, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning.

28. Det skal fastslås, at de eneste væsentlige forskelle i alle disse formuleringer vedrører udtrykkene »brug af eller omgang med midler«, »brug af, adgang til eller behandling af pengemidler« samt »brug af, adgang til eller håndtering af pengemidler«. Det er kun ordene »adgang til«, der er tilføjet, og bindeordet »eller« er blevet flyttet eller tilføjet.

29. Det skal tilføjes, at en gennemgang af den engelske sprogversion af de forordninger, der er nævnt i fodnote 6, 7 og 8 i dette forslag til afgørelse, viser, at udtrykket »*access to*« indgår i definitionen af indefrysning af pengemidler i alle disse forordninger med undtagelse af tre[9]. I en række af de nævnte forordninger på fransk er udtrykket »*access to*« således ikke blevet oversat. Desuden henviser den franske version af forordning 2016/44 til »modification, utilisation ou manipulation de fonds, ou tout accès«, mens den engelske version henviser til »*alteration or use of, access to, or dealing with*«.

30. Det forekommer mig derfor klart, at den anden del af definitionen af »indefrysning af pengemidler«, som opregner de ændringer, der følger af transaktioner med pengemidler, der skal indefryses, finder anvendelse på alle disse transaktioner og ikke blot på adgangen til og håndteringen af pengemidler. De grammatiske og sproglige ufuldkommenheder forekommer mig nemlig at være resultatet af den hast, hvormed disse sanktionsforanstaltninger bliver vedtaget for at bevare overraskelseseffekten over for de personer, de tager sigte på.

31. Definitionens ordlyd gør det således muligt at sondre mellem på den ene side bestemte transaktioner, der skal forhindres (flytning, overførsel, ændring eller brug af, adgang til eller håndtering af pengemidler), og på den anden side konsekvenserne for de midler, der genereres af disse transaktioner (ændring med hensyn til omfang, beløb, anbringelsessted, ejerforhold, besiddelse, art eller formål eller andre ændringer, som ville gøre det muligt at bruge de pågældende pengemidler, herunder porteføljeforvaltning).

[7] – Jf. artikel 1, litra f), i Rådets forordning (EF) nr. 194/2008 af 25.2.2008 om forlængelse og styrkelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar og ophævelse af forordning (EF) nr. 817/2006 (EUT 2008, L 66, s. 1), artikel 1, nr. 1), litra a), i Rådets forordning (EU) nr. 1286/2009 af 22.12.2009 om ændring af forordning (EF) nr. 881/2002 om indførelse af visse specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder, der har tilknytning til Usama bin Laden, Al-Qaida-organisationen og Taliban (EUT 2009, L 346, s. 42), artikel 1, litra i), i Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18.1.2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT 2012, L 16, s. 1) og artikel 1, litra f), i Rådets forordning (EU) nr. 208/2014 af 5.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 1).

[8] – Jf. artikel 1, litra k), i Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23.3.2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EU) nr. 961/2010 (EUT 2012, L 88, s. 1) samt artikel 1, litra b), i Rådets forordning (EU) 2016/44 af 18.1.2016 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Libyen og om ophævelse af forordning (EU) nr. 204/2011 (EUT 2016, L 12, s. 1).

[9] – Dvs. forordning nr. 2580/2001, nr. 881/2002 og nr. 1210/2003.

32. Indefrysningen af pengemidler kræver derfor, at en transaktion, der har konsekvenser for midlerne, forhindres. Disse to betingelser gør det muligt at sikre, at indefrysningen vedrører transaktioner, der har konsekvenser for de indefrosne midler.

33. Domstolen har fastslået, at begrebet »indefrysning af pengemidler« i en af sine formuleringer [10] defineres meget bredt [11] og skal fortolkes udvidende [12], eftersom »[d]et fremgår af denne definition, at indefrysning af pengemidler har til formål i videst muligt omfang at begrænse de transaktioner, der kan iværksættes over for indefrosne midler, hvilket fremgår af det store antal omhandlede situationer og anvendelsen af ordet »enhver«. Med hensyn til midlerne for at nå frem til en begrænsning af disse transaktioner er disse ligeledes defineret bredt af EU-lovgiver« [13].

34. Hvad angår formålene med forordning nr. 269/2014 er jeg ligesom Kommissionen af den opfattelse, at de ligeledes begrunder en udvidende fortolkning af begrebet »indefrysning af pengemidler«.

35. For det første fremgår det nemlig af anden betragtning til afgørelse 2024/1843, at de restriktive foranstaltninger træffes for at svække Den Russiske Føderations evne til fortsat at føre sin angrebskrig, herunder ved at styrke sanktionerne. Desuden præciseres det i retspraksis, at formålet med de restriktive foranstaltninger er at øge presset på Den Russiske Føderation og gøre dens handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde [14].

36. For det andet har Domstolen ligeledes fastslået, at det for at nå de mål, der forfølges med restriktive foranstaltninger, »ikke blot [er] legitimt, men også absolut nødvendigt, at definitionerne af begreberne »indefrysning af pengemidler« og »indefrysning af økonomiske ressourcer« fortolkes udvidende, fordi der er tale om at forhindre enhver anvendelse af indefrosne aktiver, som gør det muligt at omgå de omhandlede forordninger og udnytte manglerne ved systemet« [15].

37. Vanskeligheden i den foreliggende sag er, at der er forskellige rettigheder knyttet til aktiebeviser, ligesom der er til aktier. Disse rettigheder kan inddeles i to kategorier: finansielle rettigheder (ret til udbytte, fortegningsret i tilfælde af kapitalforhøjelse) og rettigheder i forbindelse med selskabets beslutninger (stemmeret, ret til at deltage i forsamlinger [16], ret til kontooplysninger).

38. Skal alle disse rettigheder indefryses på samme måde som det aktiebevis, der giver adkomst til dem? Eller skal disse rettigheder kun indefryses, hvis de opfylder de to betingelser, der er nævnt i punkt 32 i dette forslag til afgørelse? Såfremt det er nødvendigt, at disse to betingelser er opfyldt, skal der da foretages en generel undersøgelse (f.eks. af, om stemmeretten kan have konsekvenser for midlerne?) eller ved hver udøvelse heraf afhængigt af dens virkning (har stemmeafgivningen en

[10] – Dvs. i forordning nr. 423/2007.

[11] – Jf. dom af 11.11.2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, præmis 45).

[12] – Jf. dom af 11.11.2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, præmis 56).

[13] – Dom af 11.11.2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, præmis 43).

[14] – Jf. dom af 25.6.2020, VTB Bank mod Rådet (C-729/18 P, EU:C:2020:499, præmis 59), og af 15.11.2023, OT mod Rådet (T-193/22, EU:T:2023:716, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

[15] – Dom af 11.11.2021, Bank Sepah (C-340/20, EU:C:2021:903, præmis 56).

[16] – Retten til at deltage i forsamlinger omfatter retten til at stille spørgsmål, til at anmode om optagelse af punkter på dagsordenen, til fysisk eller fjerndeltagelse i forsamlingen og til at blive talt med i det beslutningsdygtige antal.

indvirkning på midlerne?), hvilket svarer til SBK's standpunkt? Eller skal samme rettigheder anses for at udgøre økonomiske ressourcer, der er forskellige fra selve aktiebeviset, hvis indefrysning er defineret i artikel 1, litra e), i forordning nr. 269/2014?

A. Første hypotese: indefrysning af stemmerettigheder på grundlag af en analyse af beslutningernes virkninger i hvert enkelt tilfælde

39. SBK er af den opfattelse, at indefrysningen ikke skal gælde for aktiebeviset og alle de hertil knyttede rettigheder eller for hver kategori af tilknyttede rettigheder, men skal vurderes inden for hver kategori af tilknyttede rettigheder. Navnlig med hensyn til stemmeretten skal det således undersøges, om de to betingelser, der er nævnt i punkt 32 i dette forslag til afgørelse, er opfyldt, hvilket svarer til at foretage en analyse fra sag til sag af hver enkelt beslutning, alt efter om den har indflydelse på selskabets værdiansættelse eller ej.

40. SBK har til støtte for sin påstand gjort gældende, at der under dække af en indefrysning af SBK's stemmerettigheder og ret til at deltage i forsamlinger som følge af indefrysningen af SBK's aktiebeviser er tale om et forsøg på en fjendtlig og endelig overtagelse af kontrollen med STAK fra de aktionærer, der er mindre end SBK's, side, hvilke ligeledes ville opnå en vetoret, såfremt ledelsesændringerne blev vedtaget. SBK er følgelig af den opfattelse, at indefrysningen af dets stemmeret har konsekvenser for dets midler, som går ud over, hvad de restriktive foranstaltninger ifølge retspraksis [17] tillader, dvs. tidsbegrænsede og reversible indgreb.

41. Ingen af de argumenter, som SBK har fremført, kan imidlertid rejse tvivl om, at den udvidende fortolkning af indefrysningen af pengemidler medfører indefrysningen af stemmeretten og retten til at deltage i forsamlinger, snarere end at dette sker fra beslutning til beslutning.

42. Hvad i første omgang angår uforholdsmæssigheden af de restriktive foranstaltningers negative virkninger bemærkede Domstolen – idet den for så vidt angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet bemærkede, at en vedtaget foranstaltning kun kan kendes ulovlig, såfremt denne foranstaltning er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger – at restriktive foranstaltninger pr. definition har negative virkninger, navnlig for de enheder, som er omfattet af disse. Domstolen fandt, at målet om opretholdelse af international fred og sikkerhed i overensstemmelse med de i artikel 21 TEU fastsatte mål for Unionens optræden udadtil er af en sådan art, at det kan begrunde negative følger [18].

43. I den foreliggende sag er indefrysningen af stemmerettigheder og retten til at deltage i forsamlinger, herunder når beslutningerne ikke a priori medfører finansielle ændringer, efter min opfattelse ikke åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til at nå målet om at øge presset på Den Russiske Føderation samt gøre dens handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde [19]. Jeg tilføjer, at enhver beslutning truffet af generalforsamlingen faktisk har en indvirkning på selskabets liv og dets værdi, hvilket SBK erkender, når SBK anfører, at ændringer i beregningsmetoderne for flertal og det beslutningsdygtige antal vil have en negativ indvirkning på værdien af SBK's andele.

[17] – Jf. dom af 6.9.2023, Pumpyanskij mod Rådet (T-270/22, EU:T:2023:490, præmis 81), under appel (jf. sag Pumpyanskij mod Rådet (C-696/23 P), der i øjeblikket verserer).

[18] – Jf. dom af 13.3.2025, PKK mod Rådet (C-44/23 P, EU:C:2025:181, præmis 134-136 og den deri nævnte retspraksis).

[19] – Jf. punkt 35 i dette forslag til afgørelse.

44. Dernæst sikrer en restriktiv foranstaltning, selv om den skal være tidsbegrænset[20] og reversibel, hvilket er tilfældet for den midlertidige indefrysning af stemmerettigheder og retten til at deltage i forsamlinger, ikke, at værdien af de indefrosne midler opretholdes, når forretningslivet er kendetegnet ved usikkerhed (kollektiv procedure, økonomisk krise, der påvirker en virksomheds værdi, eller modsat en periode med vækst). I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er jeg således af den opfattelse, at foranstaltningens midlertidige og reversible aspekt vedrører selve indefrysningen af pengemidlerne og ikke de indefrosne midlers værdi, der kan påvirkes på mange forskellige eksterne måder, såsom en økonomisk krise eller på interne måder, såsom ledelsesmæssige eller strategiske valg.

45. Endelig er jeg af den opfattelse, at fire yderligere argumenter taler imod hypotesen om indefrysning af stemmerettigheder og medbestemmelsesret afhængigt af indholdet af den enkelte beslutning.

46. For det første er der, idet stemmeretten er fri, ingen garanti for, at den person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, vil stemme i den retning, som vedkommende har bebudet.

47. For det andet vil lederne af selskaber, hvis aktionærer er underlagt restriktive foranstaltninger, stå over for et uforholdsmæssigt stort ansvar i forbindelse med analysen af de direkte eller indirekte finansielle konsekvenser af foreslåede beslutninger. Forordning nr. 269/2014 fastsætter nemlig, at der ikke ifaldes ansvar i tilfælde af indefrysning af pengemidler i god tro[21], men pålægger derimod et forbud mod at omgå forbud knyttet til indefrysningen af pengemidler[22] under trussel om sanktioner fastsat af medlemsstaterne[23]. Desuden kan enhver leder have en anden fortolkning af de beslutninger, der kan stemmes igennem eller ikke, hvilket skader sanktionens effektivitet på hele EU's område.

48. For det tredje kan den risiko for retssager, der opstår som følge af fremlæggelsen af en beslutning, hvis afstemning vil blive anfægtet, tværtimod føre til, at der stemmes om beslutninger, hvorom der ikke burde være stemt.

49. Dette resultat er i strid med fremgangsmåden for gennemførelse af restriktive foranstaltninger, dvs. et princip om indefrysning af pengemidler, der er fastsat i artikel 2 i forordning nr. 269/2014, og de undtagelser, der er opregnet i denne forordnings og artikel 2a og 4-7, som kan føre til frigivelse af pengemidler, enten direkte for visse kategorier af rettigheder eller efter samtykke fra medlemsstatens kompetente myndighed med hensyn til andre kategorier af rettigheder. Såfremt SBK er af den opfattelse, at selskabet opfylder betingelserne i en af disse undtagelser, kan det således anmode den kompetente myndighed om at frigive stemmerettighederne.

50. For det fjerde er jeg i den foreliggende sag af den opfattelse, at en manglende ændring af reglerne om flertal og det beslutningsdygtige antal udgør et uforholdsmæssigt indgreb i de andre aktionærers rettigheder, hvilke udgør mere end halvdelen af kapitalen, på grund af den blokering, der er forbundet med den omstændighed, at de flertalsregler, som SBK ønsker at opretholde, blev fastsat under hensyntagen til samtlige aktiebeviser[24].

[20] – Jf. artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 269/2014.

[21] – Jf. artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 269/2014.

[22] – Jf. artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 269/2014.

[23] – Jf. artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 269/2014.

[24] – Jf. punkt 55 og 56 i dette forslag til afgørelse.

B. Den anden hypotese: indefrysning efter kategori af rettigheder knyttet til hvert aktiebevis

51. En anden måde, hvorpå man kan forestille sig indefrysning af rettigheder, der er knyttet til et aktiebevis eller en aktie, ville være at sondre mellem dem efter deres kategori med henblik på at begrænse en sådan indefrysnings negative virkninger.

52. For det første skulle der sondres mellem, om kategorierne af rettigheder er af finansiel eller ikke-finansiel karakter. Jeg er ikke overbevist af denne sondring, da det er ubestrideligt, at stemmerettigheder, som er rettigheder af ikke-finansiel karakter, kan give ret til pengemidler (f.eks. er udlodningen af udbytte resultatet af en beslutning).

53. For det andet kan det også overvejes at sondre mellem de rettigheder, der kræver, at den af restriktive foranstaltninger omfattede aktionær foretager en transaktion, og de øvrige rettigheder, idet det kun er de »aktive« rettigheder, der indefryses, forudsat at de har indvirkning på pengemidlerne.

54. »Passive« rettigheder kan omfatte retten til kontooplysninger, konsekvenserne af en kollektiv procedure, der indebærer en kapitalnedsættelse til nul for at få nye aktionærer ind, udlodning af udbytte og fortegningsretter, der er besluttet på en generalforsamling, som den sanktionerede person ikke vil have deltaget i, forudsat at de straks indefryses. En fortegningsret kan således tildeles alle aktionærer, som i øvrigt frit kan udøve den, men den kan derimod ikke udøves af en aktionær, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, eftersom vedkommendes udøvelse af fortegningsretten, hvis den pågældende passivt har fået denne tildelt takket være de øvrige aktionærers stemme, kræver en transaktion fra vedkommendes side, som vil have konsekvenser for midlernes omfang.

55. Denne sondring mellem »aktive« og »passive« rettigheder kolliderer imidlertid med retten til at deltage i forsamlinger, uanset om den kommer til udtryk ved fysisk tilstedeværelse eller blot ved, at aktiebeviser tages i betragtning i forbindelse med det beslutningsdygtige antal. Selv om det kan antages, at den fysiske tilstedeværelse ved en forsamling stadig kan henføres til kategorien af »aktive« rettigheder på grund af den indflydelse og det pres, som den blotte tilstedeværelse af en aktionær, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, udøver, vil en hensyntagen til dennes andele i det beslutningsdygtige antal ved forsamlinger derimod føre til en fuldstændig blokering af det pågældende selskabs liv i de tilfælde, hvor beslutningsdygtighed beregnes på grundlag af det samlede antal udstedte værdipapirer, som i den foreliggende sag.

56. Hvis man tager hensyn til de 41,82% af de aktiebeviser, som STAK har udstedt, og som ejes af SBK, kan der ikke længere træffes nogen beslutning, eftersom majoriteten i den oprindelige udgave af STAK's vedtægter er udtrykt i procent (50%, 60% eller 66 2/3%) af alle beviser med stemmeret, der er udstedt og i omløb. Den omstændighed, at stemmerettighederne nævnes i vedtægterne, har som udgangspunkt til formål fra det beslutningsdygtige antal at udelukke aktiebeviser, som oprindeligt var blevet udstedt uden stemmeret, hvis de findes – og ikke beviser, der er omfattet af en indefrysningsforanstaltning.

57. Ligeledes fremgår det udtrykkeligt af forordning nr. 269/2014, at udlodning af udbytte, selv om den sanktionerede person ikke har stemt, anses for en undtagelse fra forbuddet mod tilrådighedstillelse af pengemidler eller ressourcer for denne, og ikke som den blotte anvendelse af de to betingelser for definitionen af indefrysning af pengemidler, der er nævnt i punkt 32 i

dette forslag til afgørelse [25].

58. Derfor er denne sondring mellem »aktive« og »passive« rettigheder, som er forankret i disse to betingelser, der er fastsat i definitionen af indefrysning af pengemidler, uanset hvor attraktiv den måtte være, heller ikke relevant.

C. Tredje hypotese: indefrysning af alle rettigheder knyttet til aktiebeviser

59. Denne sidstnævnte hypotese om indefrysning af alle rettigheder knyttet til aktiebeviserne har flere fordele. Det sikrer en ensartet anvendelse af begrebet indefrysning af aktier eller værdipapircertifikater, såsom aktiebeviser. Den giver ligeledes mulighed for en enkel anvendelse af indefrysningsforanstaltningen, respekterer den overraskelseseffekt, der er forbundet med en sådan foranstaltnings effektivitet, og undgår således enhver risiko for omgåelse.

60. Aktiebeviser har nemlig hovedsageligt en finansiel værdi, eftersom de udgør en andel af kapitalen, der i sig selv har en værdi, men de giver også ret til overskud, f.eks. i form af udbytte. De giver imidlertid ligeledes mulighed for gennem stemmerettigheder og deltagelse i forsamlinger at påvirke selskabets udvikling med henblik på at øge fortjenesten.

61. Selv om jeg har undersøgt, om denne fortolkning går videre end definitionen af indefrysning af pengemidler og de to betingelser i forordning nr. 269/2014 (en transaktion, der har en indvirkning på pengemidlerne), er jeg efter mine overvejelser nået til den konklusion, at hensigten hos EU-lovgiver, som har opstillet disse to betingelser i definitionen af indefrysning af pengemidler, klart var at nå frem til en så udvidende fortolkning som muligt af dette begreb. Eksemplet med udlodning af udbytte, som kun er mulig som en undtagelse fra indefrysningen, peger i denne retning [26].

62. Den klarhed, hvormed Kommissionen har udtalt sig om indefrysningen af stemmerettighederne i de ofte stillede spørgsmål, som den stiller til rådighed for medlemsstaterne, kompetente nationale myndigheder og offentligheden, styrker denne udvidende fortolkning [27].

63. Den omstændighed, at stemmeretten i sig selv har en værdi og »er indeholdt i den pris, der skal betales ved erhvervelsen af aktierne« [28], kan medføre, at den falder ind under definitionen af »økonomiske ressourcer« i artikel 1, litra d), i forordning nr. 269/2014. Ud over den omstændighed, at dette ikke ændrer svaret til den forelæggende ret, er det imidlertid min opfattelse, at en aktie eller et aktiebevis og de hertil knyttede rettigheder skal behandles på samme måde.

64. Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at indefrysningen af midler skal fortolkes udvidende, og at den følgelig indebærer indefrysning af stemmerettigheder og retten til at deltage i forsamlinger. Undtagelserne fra dette indefrysningsprincip er fastsat i artikel 2a og 4-7 i

[25] – Jf. artikel 7, stk. 2, litra b), i forordning nr. 269/2014.

[26] – Jf. punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

[27] – De konsoliderede ofte stillede spørgsmål om anvendelsen af Rådets forordning (EU) nr. 833/2014, Rådets forordning (EU) nr. 269/2014, Rådets forordning (EU) nr. 692/2014 og Rådets forordning (EU) 2022/263 findes på engelsk på følgende webadresse: https://finance.ec.europa.eu/publications/consolidated-version_en. Jf. navnlig del B, 1, med overskriften »Asset freeze and prohibition to make funds and economic ressources available«, spørgsmål 15 (s. 33).

[28] – Jf. tredje betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/36/EF af 11.7.2007 om udøvelse af visse aktionærrettigheder i børsnoterede selskaber (EUT 2007, L 184, s. 17).

forordning nr. 269/2014, enten direkte for visse kategorier af rettigheder (f.eks. udbytte) eller ved afgørelse truffet af den kompetente myndighed i medlemsstaten for andre kategorier af rettigheder. Denne kompetente myndighed skal træffe afgørelse fra sag til sag. Beslutningen om, hvorvidt stemme- og deltagelsesrettigheder skal indefryses eller ej, kan således ikke ligge hos et selskabs ledelse.

V. Forslag til afgørelse

65. Jeg foreslår på baggrund af samtlige ovenstående betragtninger, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) har forelagt, således:

»Artikel 1, litra f), 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) 2024/1493 af 27. maj 2024, sammenholdt med denne forordnings artikel 2, stk. 1,

skal fortolkes således, at

indefrysning af pengemidler, når der er tale om aktiebeviser, indebærer indefrysning af stemme- og deltagelsesrettigheder – i en hvilken som helst form – ved forsamlinger for indehavere af sådanne beviser. De eneste undtagelser til denne indefrysningsforanstaltning er fastsat i den nævnte forordnings artikel 2a og 4-7, og gennemførelsen af visse af disse undtagelser kræver tilladelse fra medlemsstatens kompetente myndighed.«