Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
fördraget den 5 juni 2025[1]

Mål C-711/23 P

Viktor Filippovitj Rasjnikov
mot

Europeiska unionens råd

”Överklagande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende – Frysning av tillgångar – Upptagande av klagandens namn i förteckningen över berörda personer, enheter och organ – Artikel 2.1 g i beslut 2014/145/Gusp – Tolkning – Begreppet ledande affärsman – Specifikt personligt beteende vad gäller inflytande över Ryska federationens regering – Begreppet ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering – Invändning om rättsstridighet”

I. Inledning

1. Detta förslag till avgörande rör ett överklagande som har ingetts av Viktor Filippovitj Rasjnikov[2], i vilket vederbörande har begärt att domstolen ska upphäva domen av den 13 september 2023, Rasjnikov/rådet (T-305/22, EU:T:2023:530)[3]. Genom denna dom ogillade tribunalen den talan som klaganden hade väckt med stöd av artikel 263 FEUF, mot

– rådets beslut (Gusp) 2022/429 av den 15 mars 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 87I, 2022, s. 44) och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/427 av den 15 mars 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 87I, 2022, s. 1),[4]

– rådets beslut (Gusp) 2022/1530 av den 14 september 2022 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 239, 2022, s. 149) och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/1529 av den 14 september 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som

1 Originalspråk: engelska.

2 Nedan kallad klaganden.

3 Nedan kallad den överklagade domen.

4 Nedan, när de behandlas tillsammans, kallade de initiala akterna.

undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 239, 2022, s. 1),[5] och

– rådets beslut (Gusp) 2023/572 av den 13 mars 2023 om ändring av beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 75I, 2023, s. 134) och rådets genomförandeförordning (EU) 2023/571 av den 13 mars 2023 om genomförande av förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 75I, 2023, s. 1).[6]

i den del klagandens namn finns upptaget i de förteckningar som bilagts de ifrågavarande akterna. Genom dessa akter hindrade Europeiska unionens råd klaganden från inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorier. Genom dessa akter frös Europeiska unionens råd även alla klagandens penningmedel och ekonomiska resurser i dessa territorier.

2. Det förevarande målet avser ett av de första överklagandena som har getts in till domstolen vilka tar sikte på de restriktiva åtgärder som rådet antog år 2022 efter Ryska federationens väpnade styrkors invasion av Ukraina.[7] Det ger domstolen, i stor avdelning, tillfälle att tolka och pröva lagenligheten av det kriterium som anges i artiklarna 1.1 e och 2.1 g i beslut 2014/145/Gusp[8], i dess lydelse enligt beslut (Gusp) 2022/329,[9] samt i artikel 3.1 g i förordning (EU) nr 269/2014[10], i dess lydelse enligt förordning (EU) 2022/330[11]. Enligt detta kriterium, vilket vanligen benämns som kriterium g, ska ledande affärsmän som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering uppföras på en förteckning.

3. Klaganden har bland annat gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig tolkning av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse,[12] genom att huvudsakligen dra slutsatsen att det inte krävs, för att uppfylla det kriterium som anges däri, att rådet visar att den förtecknade personen betedde sig eller bidrog på något specifikt sätt, i synnerhet vad gäller inflytande över den ryska federationens regering, eller att rådet fastställer att det föreligger en koppling till regimen i det landet. Han har vidare gjort gällande att tribunalen borde ha fastställt att artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, var rättsstridig på grundval av den invändning om rättsstridighet som hade väckts i första instans med stöd av artikel 277 FEUF, för det fall tribunalens tolkning av nämnda bestämmelse skulle bedömas vara korrekt.

5 Nedan, när de behandlas tillsammans, kallade den första uppsättningen bibehållandeakter.

6 Nedan, när de behandlas tillsammans, kallade den andra uppsättningen bibehållandeakter och nedan, när de behandlas tillsammans med de initiala akterna och den första uppsättningen bibehållandeakter, kallade de ifrågavarande akterna.

7 Se även dom av den 13 mars 2025, Shuvalov/rådet (C-271/24 P, EU:C:2025:180), och mitt förslag till avgörande i målet Timchenko/rådet (C-702/23 P, EU:C:2025:273), och i målet Timchenko/rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:274).

8 Rådets beslut av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16) (nedan kallat beslut 2014/145).

9 Rådets beslut av den 25 februari 2022 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 50, 2022, s. 1) (nedan kallat beslut 2022/329).

10 Rådets förordning 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) (nedan kallad förordning 269/2014).

11 Rådets förordning av den 25 februari 2022 om ändring av förordning 269/2014 (EUT L 51, 2022, s. 1) (nedan kallad förordning 2022/330).

12 Kort sagt ska en hänvisning till kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, förstås som det även sker en hänvisning till kriteriet i artikel 1.1 e i det beslutet och i artikel 3.1 g i förordning 269/2014, i dess ändrade lydelse. Se punkterna 9 och 11 i detta förslag till avgörande.

4. Detta mål är kopplat till målen C-696/23 P, C-704/23 P, C-35/24 P och C-111/24 P, vilka har väckts med anledning av överklaganden som har getts in av vardera Dmitrij Aleksandrovitj Pumpjanskij, Tigran Chudaverdjan, Dmitrij Arkadjevitj Mazepin och German Chan mot domarna som meddelades av tribunalen, i vilka det fastställdes att deras namn ska vara upptagna i förteckningarna över personer som är föremål för restriktiva åtgärder på grundval av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Även förslagen till avgörande i dessa mål meddelas i dag, i vilka jag fokuserar på särskilda frågor som EU-domstolen har bett mig att pröva rörande tolkningen och giltigheten av kriteriet i den bestämmelsen, särskilt mot bakgrund av de huvudsakliga gemensamma argument som klagandena har anfört.

II. Bakgrund och förfarande

A. Bakgrund till tvisten

5. Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 2–25 i den överklagade domen. I detta förslag till avgörande kan denna bakgrund sammanfattas med en beskrivning av följande ostridiga omständigheter.

6. Klaganden är en affärsman med ryskt medborgarskap.

7. Den 17 mars 2014 antog Europeiska unionens råd beslut 2014/145 på grundval av artikel 29 FEU. Samma dag antog rådet förordning nr 269/2014 på grundval av artikel 215.2 FEUF. Båda dessa akter avser restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

8. Den 25 februari 2022 antog rådet beslut 2022/329 om ändring av beslut 2014/145, såväl som förordning 2022/330 om ändring av förordning 269/2014, vilka bland annat ändrade kriterierna för vilka fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som kunde bli föremål för de ifrågavarande restriktiva åtgärderna.

9. Artikel 1.1 e i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse enligt beslut 2022/329,[13] förhindrar fysiska personer från inresa i och transitering genom medlemsstaternas territorium om de uppfyller ett kriterium som i huvudsak överensstämmer med det som anges i artikel 2.1 g i det beslutet. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs, i sin tur, att penningmedel och ekonomiska resurser som innehas bland annat av fysiska personer som uppfyller detta kriterium ska frysas.

10. Närmare bestämt anges följande i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av

…

g) ledande affärsmän eller juridiska personer, enheter eller organ som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina,

…ska frysas.”

[13] Nedan kallat beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

11. Enligt förordning nr 269/2014, i dess ändrade lydelse enligt förordning 2022/330[14], ska åtgärder vidtas för att frysa penningmedel. Däri föreskrivs även detaljerade regler för denna frysning, vilka, i huvudsak, är formulerade på ett identiskt sätt som i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Artikel 3.1 g i förordning nr 269/2014 i ändrad lydelse återger i princip artikel 2.1 g i detta beslut.

12. Mot bakgrund av den allvarliga situationen i Ukraina antog rådet, den 15 mars 2022, de ifrågavarande akterna. Klagandens namn lades till förteckningen som är bilagd till beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, och till förteckningen i bilaga I till förordning nr 269/2014, i dess ändrade lydelse, av följande skäl:

”Klaganden är en ledande rysk oligark som är ägare till och styrelseordförande för företaget Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). MMK är en av Rysslands största skattebetalare. Företagets skattebörda har ökat på senare tid, vilket har lett till avsevärt större intäkter till den ryska statsbudgeten.

Han är därför en ledande rysk affärsman delaktig i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina.”

13. Den 16 mars 2022 offentliggjorde rådet, i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT CI 121, 2022, s. 1), ett meddelande till de personer som är föremål för de restriktiva åtgärderna som föreskrivs i de ursprungliga akterna.

14. Den 13 april 2022 begärde klaganden att rådet skulle bevilja honom tillgång till de handlingar som låg till grund för antagandet av de restriktiva åtgärderna som berörde honom. Rådet efterkom denna begäran den 28 april 2022.

15. Den 31 maj 2022 framställde klaganden en begäran om omprövning vid rådet.

16. Den 14 september 2022 antog rådet den första uppsättningen bibehållandeakter, vilka förlängde de åtgärder som hade vidtagits mot klaganden till och med den 15 mars 2023, utan att det skedde någon förändring av grunderna för att uppföra hans namn på de ifrågavarande förteckningarna.

17. Den 31 oktober 2022 begärde klaganden att det skulle ske en omprövning av den första uppsättningen bibehållandeakter.

18. Den 13 mars 2023 antog rådet den andra uppsättningen bibehållandeakter, vilka förlängde de åtgärder som hade vidtagits mot klaganden till och med den 15 september 2023, utan att det skedde någon förändring av grunderna för att uppföra hans namn på de ifrågavarande förteckningarna jämfört med de som hade angetts i den första uppsättningen bibehållandeakter.

B. Talan vid tribunalen och den överklagade domen

19. Klaganden väckte talan om ogiltigförklaring av de ifrågavarande akterna genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 24 maj 2022.

[14] Nedan kallad förordning nr 269/2014, i dess ändrade lydelse.

20. Till stöd för sin talan åberopade klaganden fem grunder vilka avsåg, för det första, åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd och motiveringsskyldigheten, för det andra, uppenbart oriktig bedömning och underlåtenhet att uppfylla bevisbördan, för det tredje, åsidosättande av proportionalitetsprincipen och grundläggande rättigheter och, för det fjärde, åsidosättande av principen om icke-diskriminering. I sina två inlagor om justering av talan åberopade klaganden dessutom en femte grund, vilken åberopades till stöd för yrkandet som tog sikte på den första och den andra uppsättningen bibehållandeakter. Enligt den femte grunden hade det skett ett åsidosättande av rätten att bli hörd och ett åsidosättande av rådets skyldighet att ompröva sitt beslut. Under förfarandets gång gjorde klaganden även en invändning om att artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, är rättsstridig, med stöd av artikel 277 FEUF.

21. Tribunalen ogillade klagandens talan i den överklagade domen.

22. För det första, vad gäller tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, ansåg tribunalen att kriteriet däri inbegriper konceptet inflytande i samband med utövandet av en verksamhet inom ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, utan att det föreligger något ytterligare villkor avseende en koppling till regimen. Enligt tribunalen var rådets syfte med det kriteriet att försöka utnyttja det inflytande som kategorin av berörda personer sannolikt skulle komma att utöva på den ryska regimen, genom att förmå dem att utöva påtryckningar på regimen i fråga för att ändra dess politik. Begreppet ledande affärsmän behövde därmed förstås som en hänvisning till dessa personers betydelse mot bakgrund av, bland annat, deras yrkesställning, betydelsen av deras ekonomiska verksamheter, omfattningen av deras kapitalinnehav eller deras funktion inom ett eller flera av de företag inom vilka de bedriver dessa verksamheter. [15]

23. Enligt tribunalen stöddes denna tolkning av det faktum att syftet med de ifrågavarande restriktiva åtgärderna var att öka kostnaderna för åtgärder som undergräver Ukrainas territoriella integritet. Detta syfte antyder även, genom uttrycket ”som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationen”, att det var de ekonomiska sektorerna och inte affärsmännen som avsågs. [16]

24. För det andra, vad gäller huruvida skälen till att uppföra klaganden på förteckning i de ifrågavarande akterna var välgrundade, ansåg tribunalen att rådet var i sin fulla rätt att dra slutsatsen att klaganden var en ledande affärsman, vilket han inte bestred och vilket även kunde härledas från den ekonomiska betydelsen av företaget Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK) av vilket han var ägare och för vilket han var styrelseordförande. [17] Dessutom konstaterade tribunalen att rådet hade lagt fram tillräckligt specifik, precis och sammanhängande bevisning som kunde visa att klaganden var delaktig i en ekonomisk sektor, nämligen metallurgisektorn, som utgjorde en betydande inkomstkälla för Ryska federationen. [18]

25. För det tredje avfärdade tribunalen klagandens invändning om att kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, var rättsstridigt. [19] I detta avseende påpekade tribunalen att detta kriterium inte innebär att det föreligger en presumtion för att det föreligger en koppling mellan ställningen som ledande affärsman och Ryska federationens regering. [20] Den konstaterade vidare att detta kriterium svarar mot rådets önskan att utöva påtryckningar på de ryska

[15] Den överklagade domen, punkt 66 och 67.

[16] Den överklagade domen, punkt 68.

[17] Den överklagade domen, punkt 71–78.

[18] Den överklagade domen, punkt 79–90.

[19] Den överklagade domen, punkt 99–109.

[20] Den överklagade domen, punkt 104.

myndigheterna för att förmå dem att upphöra med deras åtgärder och politik som destabiliserar Ukraina.[21] Från detta drog Tribunalen slutsatsen att det finns ett logiskt samband mellan i) inriktningen på ledande affärsmän som är verksamma inom ekonomiska sektorer som ger betydande inkomster till regeringen, med tanke på dessa sektorers betydelse för den ryska ekonomin, och ii) syftet med de restriktiva åtgärderna i det aktuella fallet, vilket är att öka trycket på Ryska federationen och öka kostnaderna för dess åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.[22]

III. Parternas yrkanden och förfarandet vid EU-domstolen

26. Genom sitt överklagande, som inkom till EU-domstolen den 22 november 2023, har klaganden yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen,

– ogiltigförklara de ifrågavarande akterna,

– i andra hand återförvisa målet till tribunalen, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

27. I sin svarsskrivelse, som inkom den 15 februari 2024, har rådet yrkat att EU-domstolen ska ogilla överklagandet och förpliktiga klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

28. En förhandling hölls den 11 februari 2025, vid vilka klaganden, och rådet besvarade de frågor från EU-domstolen som skulle besvaras muntligt, i synnerhet beträffande tolkningen av uttrycket ”ledande affärsmän” i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

IV. Bedömning

29. Klaganden har åberopat fyra grunder till stöd för sitt överklagande, vilka, huvudsakligen, avser

– för det första, att tribunalen missbedömde omfattningen av sin domstolsprövning och därmed gjorde sig skyldig till flera felaktiga rättstillämpningar och missuppfattningar av de faktiska omständigheterna,

– för det andra, att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse,

– för det tredje, att tribunalen felaktigt underlät att godta invändningen om rättsstridighet som hade framförts med stöd av artikel 277 FEUF mot artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, och

– för det fjärde, att tribunalen felaktigt tillämpade artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, på klaganden och åsidosatte väsentliga formföreskrifter och motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF.

[21] Den överklagade domen, punkt 106.

[22] Den överklagade domen, punkt 108.

30. EU-domstolen har begärt att de specifika argumenten avseende tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, ska prövas, vilka i huvudsak rör den andra överklagandegrunden och den tredje överklagandegrundens första del. EU-domstolen har dessutom begärt en prövning av klagandens argument avseende tribunalens underlåtenhet att godta invändningen om rättsstridighet som framfördes i första instans med stöd av artikel 277 FEUF. Dessa argument återfinns i den tredje överklagandegrundens andra del. Min bedömning kommer, i enlighet med EU-domstolens begäran, att inriktas på dessa huvudfrågor, vilka parterna fokuserade på i sina muntliga yttranden vid förhandlingen.

A. Den andra överklagandegrunden och den tredje överklagandegrundens första del

31. Genom den andra grunden och den tredje grundens första del, vilka kan prövas tillsammans, har klaganden gjort gällande att tribunalen misstolkade kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Han har, i huvudsak, invänt mot tribunalens slutsats att det, enligt den bestämmelsen, inte krävs att rådet påvisar något specifikt beteende från den förtecknade personens sida, särskilt vad gäller inflytande över den Ryska federationens regering, eller att rådet fastställer att det föreligger en koppling till det landets regim.

32. Såsom tydligt framgår av punkt 10 i detta förslag till avgörande, föreskrivs i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, frysning av alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av ”ledande affärsmän … som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering, som är ansvarig för annekteringen av Krim och destabiliseringen av Ukraina”.

33. Klaganden har delat upp sitt huvudsakliga klagomål i två uppsättningar argument, vilka syftar till att angripa tribunalens tolkning av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, med avseende på, för det första, uttrycket ”ledande affärsmän” och, för det andra, uttrycket ”delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”.

1. Tolkningen av uttrycket ”ledande affärsmän”

34. Vad gäller begreppet ledande affärsmän har klaganden, för det första, hävdat att uttrycket ska förstås så, att den berörda personen måste utöva inflytande över Ryska federationens regering. Enligt hans uppfattning framgår det av vissa språkversioner av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, att tillämpningen av den bestämmelsen fordrar att det föreligger ett inflytelserikt beteende i förhållande till den regeringen eller att det finns en koppling till den för att detta inflytande ska kunna utövas. Såsom är fallet vad gäller den franska språkversionen, i vilken uttrycket ”*femmes et hommes d’affaires influents*” används.

35. Rådet har invänt mot dessa påståenden.

36. Enligt fast rättspraxis är det, vid tolkningen av en unionsbestämmelse, nödvändigt att beakta inte bara dess ordalydelse, utan även det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen. Så är särskilt fallet när lydelsen av den berörda unionsbestämmelsen inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde. Så är fallet här vad gäller artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. [23]

[23] Dom av den 20 mars 2025, Lindenbaumer (C-61/24, EU:C:2025:197, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

37. För det första, vad gäller bokstavstolkningen av ”ledande affärsmän”, är det allmänt känt att ordet ”affärsman” avser en person som arbetar inom näringslivet, typiskt sett på chefsnivå i ett företag. Dessutom avser ordet ”affär” utövandet av en ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Termen ”affärsmän” i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, avser därför personer som utövar en ekonomisk eller kommersiell verksamhet inom ett företag som de äger eller i vilket de innehar en viktig ställning. [24]

38. Ordet ”ledande” är ett adjektiv som på engelska definieras som ”mycket viktig eller viktigast”. [25] I den mån uttrycket ”ledande affärsman” i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, följs av uttrycket ”delaktiga i ekonomiska sektorer”, måste begreppet ledande förstås så, att det hänvisar till den berörda affärsmannens betydelse inom den sektor i vilken han eller hon är verksam och det inflytande som den personen skulle kunna utöva inom den sektorn. Detta är i grund och botten den slutsats som tribunalen kom fram till i punkt 67 i den överklagade domen. Vidare, vilket anges i den punkten, kan affärsmannens ”ledande” karaktär fastställas mot bakgrund av bland annat hans eller hennes yrkesställning, betydelsen av hans eller hennes ekonomiska verksamheter, omfattningen av hans eller hennes kapitalinnehav samt hans eller hennes funktioner inom ett eller flera av de företag i vilka han eller hon utövar dessa verksamheter. Denna slutsats har inte angripits specifikt av klaganden i överklagandet.

39. Av detta följer att tribunalen, med hänsyn till ordalydelsen, inte begick något fel genom att, i punkt 70 i den överklagade domen, i huvudsak dra slutsatsen att rådet, för att bevisa att en person är en ”ledande affärsman” enligt artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, inte måste visa annat än att den berörda personen bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet inom ett företag och att den personen, i enlighet med de faktorer som beskrivs i punkt 54 i den överklagade domen, anses vara en mycket viktig affärsman eller den viktigaste affärsmannen inom den ekonomiska sektor i vilken han eller hon är verksam, till den grad att vederbörande kan utöva inflytande inom den sektorn.

40. Det stämmer att vissa språkversioner av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, närmare anger substantivet ”affärsmän” med ett ord som motsvarar engelskans ”influential”, i stället för engelskans ”leading”. Klaganden lägger denna omständighet till grund för sitt argument att de affärsmän som berörs av den bestämmelsen måste kunna utöva inflytande inte bara inom den ekonomiska sektor i vilken de är verksamma, utan specifikt över den Ryska federationens regering.

41. I detta avseende erinrar jag emellertid om att den formulering som används i en eller några språkversioner av en bestämmelse, enligt EU-domstolens fasta praxis, inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse. Unionsrättsliga bestämmelser ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionsspråk. [26]

42. I det förevarande fallet konstaterar jag, i linje med de förklaringar som rådet lämnade vid förhandlingen, att 12 språkversioner av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, i princip närmare anger substantivet ”affärsmän” med ett ord som motsvarar ”leading” på engelska. [27] Utöver dessa versioner förekommer i vissa andra ett ord som kan översättas till

[24] Se, i detta avseende, definitionen som anges i Cambridge Dictionary, tillgänglig via följande länk: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/businessperson.

[25] Se, bland annat, definitionen som anges i Cambridge Dictionary, tillgänglig via följande länk: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/leading.

[26] Se dom av den 28 november 2024, Másdi (C-169/23, EU:C:2024:988, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

[27] Se de bulgariska, tjeckiska, tyska, estniska, kroatiska, italienska, ungerska, polska, slovakiska, slovenska, finska och svenska språkversionerna av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

”*prominent*” eller ”*principal*” på engelska, vilket ur semantisk synvinkel speglar det engelska ordet ”*leading*”.[28] De överväganden som framförs i punkt 38 i detta förslag till avgörande, angående tolkningen av det engelska uttrycket ”*leading businesspersons*”, är därför till fullo tillämpliga på samtliga dessa versioner.

43. Däremot är det endast de franska, lettiska och litauiska språkversionerna som närmare anger substantivet ”affärsmän” i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, med ett adjektiv som på engelska skulle översättas till ”*influential*”. Med detta sagt är en av de centrala innebörderna av ”inflytelserik” (*influential*), även på dessa språk, egenskapen att vara ”betydelsefull”.[29] För att säkerställa en enhetlig tolkning och tillämpning av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 41 ovan, ska följaktligen de franska, lettiska och litauiska språkversionerna av uttrycket ”ledande affärsmän” tolkas på samma sätt som majoriteten av språkversionerna av den bestämmelsen, nämligen på så sätt att det hänvisar till den berörda affärsmannens betydelse inom den ekonomiska sektorn i vilken han eller hon är verksam och inom vilken han eller hon kan utöva ett inflytande.

44. Av ovanstående överväganden följer att klagandens argument att uttrycket ”ledande affärsmän”, såsom det figurerar i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, innebär att det krävs att rådet visar att den förtecknade personen har ett specifikt beteende, särskilt vad gäller inflytande över den Ryska federationens regering eller att rådet fastställer att det föreligger en koppling till landets regim, inte är välgrundat med hänsyn till ordalydelsen.

45. För det andra, vad gäller den kontextuella tolkningen, vill jag inledningsvis erinra om att kriteriet för att bli införd i förteckningarna, såsom det anges i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, vilket tar sikte på ”ledande affärsmän”, initialt lanserades genom beslut 2022/329. Det sistnämnda beslutet antogs den 25 februari 2022, det vill säga dagen efter det att Ryska federationens president tillkännagav en militär operation i Ukraina och de ryska väpnade styrkorna inledde ett anfall mot landet.[30]

46. Det är vidare viktigt att påpeka att artikel 2.1 i beslut 2014/145, innan det ändrades genom beslut 2022/329, redan innehöll ett kriterium för att bli införd i förteckningarna, som i princip gjorde det möjligt att ta sikte på personer som individuellt kan utöva inflytande över Ryska federationens regering. Detta var särskilt fallet med artikel 2.1 d i beslut 2014/145, som i princip hänvisade till fysiska personer som aktivt, materiellt eller finansiellt, stöder eller drar nytta av ryska beslutsfattare som är ansvariga för att undergräva eller hota Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Detta kriterium kvarstår i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, vilket jag anser antyder att en tolkning av artikel 2.1 g i det beslutet som innebär att det krävs bevis för inflytelserikt beteende i förhållande till Ryska federationens regering och att det krävs en koppling till den regim som styr landet, vilket klaganden har hävdat, helt enkelt skulle vara överflödig och därmed inte konsekvent utifrån ett kontextuellt perspektiv.

47. Jag anser därför, utan att det påverkar de ytterligare överväganden som jag redogör för nedan i förevarande förslag till avgörande, att den kontextuella tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, inte ger stöd för klagandens argument.

[28] Se de nederländska, portugisiska, spanska, irländska och rumänska språkversionerna av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

[29] Se, bland annat, definitionen som anges i LeRobert, tillgänglig via följande länk: https://dictionnaire.lerobert.com/definition/influent.

[30] Se skäl 9 i beslut 2022/329.

48. För det tredje, vad gäller den teleologiska tolkningen, är artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, en del av en rättslig ram genom vilken det infördes en uppsättning restriktiva åtgärder utan motstycke som, vilket tribunalen rätteligen erinrade om i punkterna 68 och 106 i den överklagade domen,[31] syftar till att utöva största möjliga påtryckningar på den ryska federationen genom att öka kostnaderna för dess ageranden som undergräver Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

49. Dessa är de mål som eftersträvades med de restriktiva åtgärderna som antogs mot Ryssland, såsom de i huvudsak formuleras i EU-domstolens dom av den 25 juni 2020, VTB Bank/rådet (C-729/18 P, EU:C:2020:499, punkt 59),[32] i vilken det hänvisas till domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 123).[33] Båda dessa domar avsåg tolkningen av restriktiva åtgärder som var riktade mot hela sektorer och som hade antagits med hänsyn till de åtgärder som destabiliserade situationen i Ukraina, vilka föregick anfallet mot landet av ryska väpnade styrkor den 24 februari 2022.[34] I motsats vad klaganden har gjort gällande är dock de syften som EU-domstolen har identifierat i dessa domar fortfarande giltiga i det förevarande målet vid tolkningen av de restriktiva åtgärderna i fråga som riktas mot enskilda personer, med beaktande av att de restriktiva åtgärderna som antogs var riktade mot hela sektorer såväl som mot enskilda personer inom ramen för ett gemensamt svar på en situation som har förvärrats ytterligare sedan det anfallet. Detta anges uttryckligen i skälen 10 och 11 i beslut 2022/329 om ändring av beslut 2014/145.[35]

50. Mot denna bakgrund anser jag, i linje med tribunalens slutsatser i punkt 107 i den överklagade domen, att antagandet av restriktiva åtgärder med avseende på de ledande affärsmän som är föremål för artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, rimligen kan förväntas maximera trycket på Ryska federationens regering att avstå från sin militära aggression på ukrainskt territorium. Dessa ledande affärsmän spelar, trots allt, en central roll vad gäller att bevara lönsamheten av de ekonomiska sektorer i vilka de är verksamma och vilka, i slutändan, ökar de ekonomiska resurser som står till Ryska federationens regerings förfogande för att genomföra sina åtgärder och politik. Genom att inkräkta på de berörda ledande affärsmännens verksamhet kommer följaktligen de restriktiva åtgärderna i det förevarande fallet sannolikt att minska inkomsterna som Ryska federationens regering erhåller från de relevanta sektorerna av sin ekonomi, vilket därmed ökar utgifterna för dess militära åtgärder och begränsar dess förmåga att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

[31] Jag vill kortfattat påpeka att tribunalens slutsatser i punkterna 106–108 i den överklagade domen, vad gäller mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna som är i fråga i det förevarande fallet, utgör en del av tribunalens bedömning av invändningen om rättsstridighet som klaganden åberopade i första instans med stöd av artikel 277 FEUF. Slutsatserna är dock konsistenta i förhållande till de slutsatser som tribunalen drog i punkt 68 i den överklagade domen, vid tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, vilket gör det möjligt att beakta alla dessa slutsatser tillsammans.

[32] Se även dom av den 17 september 2020, Rosneft m.fl./rådet (C-732/18 P, EU:C:2020:727, punkt 85).

[33] Se mitt förslag till avgörande i målet Timchenko/rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:274, punkt 52).

[34] Se rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUTL 229, 2014, s. 13), i dess ändrade lydelse, och rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1).

[35] Jag bör även rikta domstolens uppmärksamhet på skälen 2 och 4 i beslut 2022/329, vilka tribunalen citerade i punkt 106 i den överklagade domen, i vilka det fastställs att Europeiska unionen står fast vid ”sitt orubbliga stöd för Ukrainas suveränitet och territoriella integritet” och i vilka det hänvisas till behovet av att anta ytterligare restriktiva åtgärder genom vilka Ryssland skulle påföras omfattande och allvarliga konsekvenser på grund av sin militära aggression. Vidare framgår det i skäl 10 att Europeiska unionens svar ”[skulle] inkludera restriktiva åtgärder som riktas både mot hela sektorer och mot enskilda personer” som svar på ”Ryska federationens väpnade styrkors oprovocerade invasion av Ukraina”. Det framgår av detta konstaterande att dessa två typer av åtgärder är sammanflätade beståndsdelar med samma syfte.

51. Av detta följer, vilket tribunalen konstaterade i punkt 108 i den överklagade domen, att det finns ett logiskt samband mellan, å ena sidan, inriktningen på ledande affärsmän som är delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering och, å andra sidan, syftet med de restriktiva åtgärderna i det förevarande fallet. I motsats till vad klaganden har gjort gällande, föreligger detta samband även i avsaknaden av ett specifikt beteende från den förtecknade personens sida, särskilt i fråga om inflytande över Ryska federationens regering, och i avsaknaden av en koppling mellan den personen och den regim som styr landet.

52. Såsom anges i punkterna 39 och 44 i detta förslag till avgörande, behöver man således inte, med hänsyn till den teleologiska tolkningen av bestämmelsen, ompröva bokstavstolkningen och den kontextuella tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Faktum är att denna tolkningsmetod ger stöd för uppfattningen att uttrycket ”ledande affärsmän” i den bestämmelsen endast innebär ett krav på att rådet visar att den berörda personen bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet inom ett företag och att den personen anses vara åtminstone en mycket betydelsefull affärsman inom den sektor i vilken han eller hon är verksam och att han eller hon därmed kan utöva inflytande inom den.

53. Med hänsyn till ovanstående överväganden krävs det inte, i motsats till vad klaganden har gjort gällande, enligt någon av de tolkningsmetoder som definieras i EU-domstolens praxis för att fastställa innebörden av en unionsbestämmelse, att den berörda personen betedde sig på ett inflytelserikt sätt i förhållande till Ryska federationens regering eller att det finns en koppling till den regeringen, för att vederbörande ska kunna klassificeras som ”ledande affärsman” i den mening som avses i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

54. Jag anser följaktligen att tribunalen inte kan anses ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av uttrycket ”ledande affärsmän” i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

55. Den första uppsättningen av argument som klaganden har framfört bör således inte godtas.

2. Tolkningen av uttrycket ”delaktiga i ekonomiska sektorer som utgör en betydande inkomstkälla”

56. För det andra har klaganden hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att uttrycket ”utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”, vilket föreskrivs i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, ska tolkas så, att det hänför sig till uttrycket ”delaktiga i ekonomiska sektorer” i den bestämmelsen och inte uttrycket ”ledande affärsmän”. Han har gjort gällande att tribunalens tolkning inte bara motsägs av de olika språkversionerna av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, utan även av skäl 11 i beslut 2022/329, i vilket det klargörs att detta kriterium antogs i syfte att rikta in sig på personer som ensamma utgör en betydelsefull inkomstkälla för Ryska federationens regering. Enligt klaganden skulle varje annan tolkning innebära att den berörda affärsmannens eget beteende gentemot den Ryska federationens regering eller hans eller hennes bidrag till denna inte alls skulle vara av någon betydelse för frågan om han eller hon ska upptas i förteckningen enligt artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

57. Rådet har bestridit dessa argument.

58. Som en inledande anmärkning vill jag erinra om att tribunalen, i punkt 69 i den överklagade domen, slog fast att uttrycket ”utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”, som föreskrivs i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, ska förstås så, att det hänför sig till de ekonomiska sektorer i vilka de ledande affärsmännen är delaktiga och inte affärsmännen personligen. Detta innebär att rådet, för att tillämpa denna bestämmelse, endast behöver bevisa att dessa ekonomiska sektorer utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering; det finns inget ytterligare krav på att påvisa förekomsten av ett beteende från den berörda personen sida eller förekomsten av en koppling mellan den personen och den ryska regimen. Enligt tribunalen är denna tolkning förenlig med de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärder som är i fråga i det förevarande målet.

59. Jag bör, mot bakgrund av den rättspraxis som anges i punkt 41 ovan, inleda med att påpeka att formuleringen i de flesta språkversionerna av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, talar emot klagandens argument.

60. Så är fallet med den engelska språkversionen, i vilken ordningen på de olika delarna av formuleringen i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, talar för att tribunalen tolkade uttrycket ”utgör en betydande inkomstkälla” på ett korrekt sätt när den fann att det hänför sig till uttrycket ”delaktiga i ekonomiska sektorer”, som föreskrivs precis före. Om rådet hade velat föreskriva att ursprunget till dessa inkomster behövde vara de ledande affärsmännen personligen, hade rådet rimligen kunnat ändra ordningen på dessa två uttryck, för att göra detta självklart, eftersom det inte fanns några språkliga hinder för rådet att göra detta.

61. Dessutom förekommer i majoriteten av språkversionerna av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, ett relativt pronomen mellan uttrycken ”delaktiga i ekonomiska sektorer” och ”utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”.[36] I dessa versioner är kopplingen mellan de två beståndsdelarna ännu tydligare, eftersom uttrycket ”utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering” oundvikligen blir bisatsen till nominalgruppen ”ekonomiska sektorer”.

62. I vilket fall som helst bör det, ur ett kontextuellt perspektiv, noteras, vad gäller de versioner som klaganden har hävdat är tvetydiga, att den mest korrekta tolkningen av dessa termer är att inkomstkällan måste vara en ekonomisk sektor snarare än en enskild affärsman, eftersom ordet ”inkomst” i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, kopplas till en nationell regering såsom mottagaren av denna inkomst.[37] Detta är den vanliga förståelsen av staters finanser från ett makroekonomiskt perspektiv. Dessutom är det uppenbart att, för det fall rådet hade avsett att den betydande inkomstkällan skulle komma från en ledande affärsman, uttrycket ”delaktig i ekonomiska sektorer” skulle ha varit överflödigt och skulle inte ha införts i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, eftersom alla affärsmän per definition direkt eller indirekt är delaktiga i en ekonomisk sektor.

63. Vidare förefaller mig den teleologiska tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, ge stöd för denna kontextuella tolkning. När allt kommer omkring kan målet med de restriktiva åtgärderna uppnås mer effektivt genom att urholka inkomsterna som kommer från en hel ekonomisk sektor snarare än från en ledande affärsmans individuella delaktighet, i den

[36] Se, särskilt, de italienska, tyska, nederländska, portugisiska, danska, spanska, estniska, finska, lettiska och slovakiska språkversionerna av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse.

[37] Se definitionen av det engelska ordet ”revenue” i Cambridge Dictionary, som avser den inkomst som en regering regelbundet får från skatter, tillgänglig via följande länk: https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/revenue.

mån som antagandet av de restriktiva åtgärderna, som jag redan har förklarat,[38] syftar till att begränsa de ekonomiska medel som står till Ryska federationens regerings förfogande med avsikten att sätta stopp för dess destabiliserings- och aggressionspolitik med avseende på Ukraina.

64. Tribunalen begick följaktligen inte något fel, särskilt inte i punkt 70 i den överklagade domen, genom att dra slutsatsen att den betydande inkomstkällan för Ryska federationens regering, med hänsyn till syftet med de ifrågavarande restriktiva åtgärderna, måste komma från de sektorer i vilka de förtecknade ledande affärsmännen var delaktiga och inte från affärsmännen personligen.

65. I övrigt har klaganden hävdat att den ovanstående tolkningen strider mot skäl 11 i beslut 2022/329, genom vilket beslut 2014/145, som nämns ovan, ändrades på så sätt att det infördes ett nytt kriterium i artikel 2.1 g i beslutet.

66. I detta avseende noterar jag att det, i skäl 11 i beslut 2022/329, anges följande: ”Mot bakgrund av den allvarliga situationen anser rådet att kriterierna för uppförande på förteckningen bör ändras för att inbegripa … personer och enheter som utgör en betydande inkomstkälla för [Ryska federationens regering].” Enligt min uppfattning gör blotta omständigheten, att såväl personer som enheter anges i detta skäl, det klart att skälet inte kan tolkas så, att det uteslutande hänför sig till ”ledande affärsmän”, utan måste tolkas så, att det anspelar på ett bredare koncept, nämligen en hel ekonomisk sektor, inklusive alla personer och enheter som är verksamma inom den.

67. Det är vidare viktigt att erinra om att skälen i en unionsakt, enligt EU-domstolens praxis, visserligen utgör viktiga beståndsdelar vid tolkningen, vilka skulle kunna klargöra upphovsmannens avsikter. Dessa skäl saknar dock bindande rättslig verkan och kan inte åberopas som grund för att avvika från själva bestämmelsen i den aktuella akten eller för att tolka dessa bestämmelser på ett sätt som uppenbart strider mot deras ordalydelser.[39]

68. Eftersom slutsatsen, vid tillämpningen av de tolkningsmetoder som har definierats i EU-domstolens praxis för att fastställa innebörden av en unionsbestämmelse, är att uttrycket ”betydande inkomstkälla” ska kopplas till uttrycket ”delaktig i ekonomiska sektorer” och inte till uttrycket ”ledande affärsmän”, kan innehållet i skäl 11 i beslut 2022/329 i sig inte leda till att denna tolkning sätts i fråga i det aktuella målet.

69. Klaganden har slutligen hävdat att tribunalens tolkning av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, särskilt tolkningen av uttrycket ”betydande inkomstkälla”, innebär att affärsmannens eget beteende eller medverkan inte får någon relevans alls. I detta sammanhang är det emellertid tillräckligt att upprepa att tolkningen av de olika beståndsdelarna i denna bestämmelse talar emot att rådet är skyldigt att påvisa mer än att den förtecknade personen bedriver ekonomisk eller kommersiell verksamhet och att vederbörande åtminstone anses vara en mycket betydelsefull affärsman inom den sektor i vilken han eller hon är delaktig och därmed i vilken han eller hon kan utöva inflytande.

70. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att tribunalen inte kan anses ha gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att den tolkade uttrycket ”utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”, som återfinns i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, på det sätt som klaganden har påstått.

71. Den andra uppsättningen argument som klaganden har framfört bör därför inte godtas.

[38] Se punkt 50 och 51 i detta förslag till avgörande.

[39] Se, bland annat, dom av den 7 mars 2024, Roheline Kogukond m.fl. (C-234/22, EU:C:2024:211, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

72. Mot bakgrund av slutsatserna i punkterna 55 och 71 i detta förslag till avgörande, bör talan ogillas i den del som avser den andra grunden och den tredje grundens första del.

B. Den tredje överklagandegrundens andra del

73. Genom den tredje grundens andra del har klaganden gjort gällande att tribunalen inte har godtagit dess invändning om rättsstridighet som väcktes med stöd av artikel 277 FEUF mot artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Han har i huvudsak gjort gällande att kriteriet i den bestämmelsen skulle vara rättsstridigt om det skulle tolkas så, att det tar sikte på varje betydelsefull affärsman inom en relevant sektor för den ryska ekonomin, utan att det föreligger någon skyldighet att påvisa ett specifikt beteende från hans eller hennes sida i förhållande till Ryska federationens regering. Så är fallet eftersom syftet med detta kriterium i så fall inte skulle vara att framkalla någon beteendeförändring hos vederbörande, vilket krävs enligt EU-domstolens fasta praxis. Klaganden har hävdat att tribunalens tolkning av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, leder till en situation i vilken individer bestraffas för vad de är och inte mot bakgrund av vad de gör eller borde göra. Vad gäller det ifrågavarande målet har han slutligen ifrågasatt hur tillämpningen av kriteriet i den bestämmelsen skulle kunna påverka den ryska staten på något sätt.

74. Rådet har bestridit dessa argument.

75. Enligt artikel 277 FEUF får parterna i en tvist om en akt med allmän giltighet som har antagits av någon av Europeiska unionens institutioner, med stöd av artikel 263 andra stycket, inför EU-domstolen göra gällande att akten inte ska tillämpas.

76. I det aktuella målet framgår det av punkterna 100–109 i den överklagade domen att tribunalen ogillade invändningen om rättsstridighet som hade framförts med avseende på artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Tribunalens huvudsakliga skäl för detta var att det föreligger ett direkt samband mellan inriktningen på ledande affärsmän som berörs av den bestämmelsen och målen med de restriktiva åtgärder som är i fråga i detta fall. Tribunalen påpekade särskilt att kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, innehåller villkor som rör de berörda personerna egna beteende, nämligen deras inflytande, på grund av deras ekonomiska verksamhet inom vissa sektorer, vilket gör det möjligt att fastställa att det föreligger en tillräcklig koppling mellan dessa personer och Ryska federationens regering.

77. Enligt EU-domstolens fasta praxis ska unionsdomstolarna, när de prövar de restriktiva åtgärderna, tillerkänna rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när den tar ställning till vilka allmänna kriterier som ska användas för att definiera kategorin av personer som kan bli föremål för sådana åtgärder.[40] Detta förklaras vanligen av den omständigheten att unionsdomstolarna inte kan ersätta de politiska eller strategiska valen som rådet gör när de antar restriktiva åtgärder, trots att unionsdomstolarna, genom undantag i artikel 24.1 FEU och artikel 275 andra stycket FEUF, tillerkänns behörighet på detta specifika område för gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp).[41] Omfattningen av unionsdomstolarnas prövning är därför begränsad.[42]

[40] Se, bland annat, dom av den 7 April 2016, Akhras/rådet (C-193/15 P, EU:C:2016:219, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

[41] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, VTB Bank/rådet (C-729/18 P, EU:C:2020:499, punkt 61 och där angiven rättspraxis). Se även, i detta avseende, dom av den 10 september 2024, KS m.fl./rådet m.fl. (C-29/22 P och C-44/22 P, EU:C:2024:725, punkt 115–118).

[42] Se dom av den 18 juli 2013, Kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119), av vilken det framgår att en fullständig prövning endast kan ske avseende enskilda kriterier för att uppta en person i en förteckning.

78. Detta innebär emellertid inte att rådet får agera godtyckligt. Om så var fallet skulle undantaget i artikel 24.1 FEU och artikel 275 FEUF andra stycket förlora sin verkan.[43] Enligt EU-domstolens fasta praxis ska en vidtagen åtgärds lagenlighet prövas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen,[44] vilket i huvudsak innebär att dess lagenlighet endast kan påverkas om åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar.[45]

79. I detta avseende vill jag först och främst erinra om att EU-domstolen, i sin praxis, redan har haft möjlighet att ställa sig bakom ett kriterium som har formulerats i liknande ordalag som det som är aktuellt här. Jag hänför mig till domen av den 9 juli 2020, Haswani/rådet (C-241/19 P, EU:C:2020:545),[46] som rörde kriterierna i artiklarna 27.2 a och 28.2 a i beslut 2013/255/Gusp[47], i dess ändrade lydelse genom beslut (Gusp) 2015/1836.[48] Genom dessa bestämmelser förhindrade rådet inresa till medlemsstaternas territorier och frös rådet alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”, mot bakgrund av den brutala repression som civilbefolkningen i det landet utsattes för.

80. Det är viktigt att notera att EU-domstolen i sin dom, mot bakgrund av skäl 5 i beslut 2013/255, i dess ändrade lydelse,[49] påpekade att Syriens ekonomi var stängt kontrollerad av den syriska regimen och att näringslivet och regimen hade utvecklat ett ömsesidigt beroendeförhållande. Inom detta ramverk kunde den begränsade kretsen av ledande affärsmän med verksamhet i Syrien endast bibehålla sin ställning tack vare sitt nära samröre med den syriska regimen. Blotta omständigheten att tillhöra denna kategori av personer var således tillräcklig för att de nödvändiga åtgärderna skulle godtas, utan att det behövde bevisas att det förekom en koppling mellan ställningen som ledande affärsman och den syriska regimen.[50]

81. Jag lägger icke desto mindre märke till att det föreligger en viktig skillnad vid tillämpningen av kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, jämfört med kriteriet i beslut 2013/255, i dess ändrade lydelse, trots att de är formulerade på ett liknade sätt. I förteckningen över ledande affärsmän sker nämligen ingen hänvisning till ett befintlig ömsesidigt beroendeförhållande mellan Ryska federationens näringsliv och landets regim, vad gäller de restriktiva åtgärderna som antogs efter den ryska väpnade styrkans anfall mot Ukraina. Dessa affärsmän är egentligen inte måltavlor på grund av deras nära koppling till Rysslands politiska ledning, utan snarare på grund av deras affärsverksamhet inom en ekonomisk sektor som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering.[51]

82. Domstolen måste därför bedöma huruvida kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, kan tillämpas på dessa förhållanden. Domstolen måste närmare bestämt pröva huruvida detta kriterium kan anses vara lagenligt i avsaknad av en skyldighet för rådet att visa, för det första, en direkt eller en indirekt koppling mellan den utpekade personen och den Ryska federationens regerings agerande och förhållningssätt i förhållande till Ukraina och, för det

43 Se, analogt, dom av den 10 september 2024, KS m.fl./rådet m.fl. (C-29/22 P och C-44/22 P, EU:C:2024:725, punkt 73).

44 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2025, PKK/rådet (C-44/23 P, EU:C:2025:181, punkt 134).

45 Se, bland annat, dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 77).

46 Nedan kallad domen i målet Haswani.

47 Rådets beslut av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14).

48 Rådets beslut av den 12 oktober 2015 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 266, 2015, s. 75).

49 Innehållet i skäl 5 i beslut 2013/255, i dess ändrade lydelse, återspeglar innehållet i skäl 6 i beslut 2015/1836.

50 Domen i målet Haswani, punkt 66, 69 och 70.

51 Det var först till följd av ändringen av beslut 2014/145 genom rådets beslut (Gusp) 2023/1094 av den 5 juni 2023 (EUT L 146, 2023, s. 20) som det fastställdes ett kriterium för uppförande på förteckningen som grundar sig på ömsesidig nytta och stöd mellan ledande affärsmän och ryska federationens regering. Av naturliga skäl är detta kriterium inte tillämpligt i tiden på det förevarande målet.

andra, ett specifikt beteende från den berörda ledande affärsmannens sida, utöver det uteslutande ekonomiska inflytande som hans eller hennes yrkesverksamhet skulle kunna utöva på Ryska federationens ekonomi och därmed på de inkomster som Ryska federationens regering uppbär.

83. Beträffande den första av dessa frågor vill jag rikta EU-domstolens uppmärksamhet på dess dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128), i vilken domstolen fastställde tillämpligheten av ett kriterium enligt vilket det för att uppföra personer och enheter på förteckningar inte fordrades bevis för att förelåg en direkt eller indirekt koppling till spridningen av kärnmaterial till vilken det hänvisades i denna uppsättning av restriktiva åtgärder. I domen fann EU-domstolen att dessa personer och enheter kunde förtecknas även i avsaknad av en sådan koppling, eftersom de kunde främja spridningen av kärnmaterial genom att ge Irans regering tillgångar eller materiellt, finansiellt eller logistiskt stöd. [52]

84. Enligt min uppfattning finns det goda skäl till att tillämpa domstolens tidigare resonemang på det förevarande målet. *Ratio decidendi* i denna rättspraxis är trots allt, som jag hävdade i mitt förslag till avgörande i Timchenko/rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:274, punkt 52), att förmå de handlanden som avses med dessa åtgärder att upphöra genom att minska de ekonomiska resurser som är tillgängliga i detta syfte, oberoende av varifrån de kommer och, i synnerhet, oberoende av huruvida det föreligger en koppling mellan den utpekade personen och den berörda regeringens ageranden och förhållningssätt. I det förevarande målet bidrar de ekonomiska verksamheterna som bedrivs av de ledande affärsmän som är föremål för de ifrågavarande restriktiva åtgärderna till finansieringen av Ryska federationens regeringsbudget. Frågan om dessa affärsmän är direkt eller indirekt kopplade till den regeringen eller den regeringens ageranden eller förhållningssätt i förhållande till Ukraina är därför irrelevant.

85. Beträffande den andra frågan bygger klagandens argument på antagandet att EU-domstolens hittillsvarande rättspraxis har avsett fall i vilka den berörda personens eget beteende föranledde att vederbörande fördes upp på förteckningar över personer eller enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, varvid detta beteende utgjorde en förutsättning för att vederbörande skulle kunna tillskrivas den situation som dessa åtgärder syftar till att åtgärda. Klaganden har konstaterat att EU-domstolen aldrig har fastställt tillämpligheten av ett kriterium för förtecknande som enbart baseras på den berörda personens yrkesställning, nämligen som affärsmän inom lönsamma ekonomiska sektorer.

86. Jag måste påpeka att även om man antar att klagandens iakttagelser är korrekta, betyder det inte i sig att ett kriterium enligt vilket det inte krävs ett eget beteende från de berörda personerna sida för att de ska kunna uppföras på förteckningen ska anses vara rättsstridigt i sig. Rådet har, trots allt, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller den allmänna och abstrakta definitionen av det rättsliga kriteriet och förfarandena för att anta restriktiva åtgärder, vilket erinras om i punkt 77 i detta förslag till avgörande. Detta innebär att endast sådana åtgärder som är uppenbart olämpliga i förhållande till det mål som rådet eftersträvar bör upphävas.

87. I detta sammanhang bör jag inledningsvis påpeka att klaganden inte ifrågasätter legitimiteten av det mål som eftersträvas med kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse. Det är ett mål som följer av punkt 106 i den överklagade domen och som är att öka trycket på Ryska federationen och kostnaden för dess åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. [53] Klaganden ifrågasätter inte heller tribunalens uttalande

[52] Dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 80 och 81).

[53] Se även punkt 50 i detta förslag till avgörande.

att detta mål är förenligt med målet att bevara fred och internationell säkerhet, i enlighet med målen för Europeiska unionens yttre åtgärder som anges i artikel 21 FEU. Han invänder dock mot lämpligheten av att uppföra ledande affärsmän som avses i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, på förteckningarna, som medel för att uppnå dessa mål.

88. Jag anser emellertid att klagandens argument inte kan godtas av följande skäl.

89. För det första, vilket jag förklarar i den första delen av förevarande förslag till avgörande, kan ledande affärsmän bli måltavlor på grund av deras yrkesverksamhet inom nyckelsektorer av den ryska ekonomin, i den mån resultatet av denna verksamhet har en nära koppling till finansieringen av Ryska federationens regeringsbudget. I grund och botten gör påförandet av restriktiva åtgärder det svårare för dem att bedriva sin verksamhet, vilket kan skada Rysslands ekonomi [54] och därmed bidra till att öka kostnaderna för den militära aggressionen mot Ukraina. Tribunalen fann därmed rätteligen, i punkt 108 i den överklagade domen, att det finns ett logiskt samband mellan inriktningen på ledande affärsmän som är verksamma inom ekonomiska sektorer som genererar betydande inkomster till Ryska federationens regering och syftet med de ifrågavarande restriktiva åtgärderna, nämligen att utöva påtryckningar på Ryska federationens regering för att förmå den att upphöra med denna aggression.

90. Det måste vidare, som svar på klagandens påstående att det, i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, inte specifikt anges vilka sektorer som utgör sektorer vilka ger Ryska federationens regering betydande inkomster, konstateras att formuleringen av detta uttryck omfattas av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har till sitt förfogande när det definierar det allmänna kriteriet som är tillämpligt inom ett system med restriktiva åtgärder. På vilket sätt konceptet i det uttrycket ska tillämpas måste avgöras från fall till fall och förutsatt att den bedömningen är föremål för unionsdomstolarnas prövning. [55] Dessutom anser jag inte, till skillnad från klaganden, att avsaknaden av fastställelse i artikel 2.1 g i beslut 2014/145 i dess ändrade lydelse av de ekonomiska sektorer som berörs av bestämmelsen innebär ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Genom att använda uttrycket ”sektorer som utgör en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering”, tillhandahålls tillräckligt specifika uppgifter för att de fall ska kunna identifieras där det uttrycket kan tillämpas, vilket överensstämmer med de krav som uppställs i EU-domstolens praxis. [56]

91. För det andra bör det, vid bedömningen av lämpligheten av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, i enlighet med EU-domstolens praxis, [57] beaktas det sammanhang i vilket beslutet antogs. I detta avseende skulle jag vilja uppmana domstolen att beakta inte bara de extraordinära och föränderliga omständigheterna under vilka de ifrågavarande restriktiva åtgärderna antogs, utan även de kumulativa effekter som samtliga åtgärder som vidtogs mot Ryska federationen efter dess anfall mot Ukraina var avsedda att ge upphov till från ett övergripande perspektiv.

[54] Se, i detta avseende och analogt, dom av den 5 september 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681, punk 54) och mitt förslag till avgörande i det målet (C-109/23, EU:C:2024:307, punkt 76).

[55] I detta avseende måste jag även påpeka att klaganden, med sin fjärde grund, i princip har invänt mot att den ekonomiska sektor inom vilken han är delaktig utgör en ekonomisk sektor som tillhandahåller en betydande inkomstkälla för Ryska federationens regering. Denna specifika bedömning faller dock utanför ramen för domstolens begäran avseende detta förslag till avgörande och omfattas följaktligen inte av min bedömning.

[56] Se, i detta avseende, dom av den 4 oktober 2024, Litauen m.fl. mot parlamentet och rådet (Mobilitetspaket) (C-541/20–C-555/20, EU:C:2024:818, punkt 159 och där angiven rättspraxis).

[57] Se dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 78).

92. I detta avseende ska det, för det första, påpekas att de ifrågavarande restriktiva åtgärderna antogs i ett extraordinärt och ytterst brådskande sammanhang, till vilket det hänvisas i skälen 3–10 i beslut 2022/329. Dessa åtgärder var en integrerad del av ett paket med åtgärder, av en omfattning utan dess like, vilka rådet antog på ett sätt som var skyndsamt, enat, gradvis ökande och samordnat.[58] Vid förhandlingen påpekade rådet rätteligen, att Europeiska unionen, i syfte att motarbeta Ryska federationens militära aggression mot Ukraina, reagerade kraftfullt mot en överträdelse av allmängiltiga (*erga omnes*) skyldigheter som följer av internationell rätt.[59] För detta ändamål vidtog unionen alla de åtgärder som stod till dess förfogande vilka inte innebar våldsanvändning.

93. För det andra framgår det, enligt rådet, tydligt av skäl 5 i beslut 2022/329 att varje militär aggression från Ryska federationen mot Ukraina skulle få enorma konsekvenser och leda till enorma kostnader, inklusive en mängd olika sektoriella och individuella restriktiva åtgärder som skulle antas i samordning med partner. Det är följaktligen viktigt att komma ihåg, att lämpligheten av de ifrågavarande restriktiva åtgärderna inte bara är beroende av deras effekt på en enda grupp individer, såsom de ledande affärsmän som berörs av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, utan även av den kumulativa effekten av alla de åtgärder som rådet antog för att försvaga Rysslands ekonomiska grund och för att undergräva Ryska federationens förmåga att fortsätta finansiera och föra kriget.

94. Av detta följer att kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, i kombination med det sammanhang i vilket dessa åtgärder antogs och det särskilda allvaret i situationen, vilket rådet framhävde i beslut 2022/329, ger stöd för slutsatsen att de restriktiva åtgärderna som antogs mot ledande affärsmän inte är uppenbart olämpliga i förhållande till deras syfte.

95. Jag anser följaktligen att kriteriet i artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, inte bör förklaras vara rättsstridigt.

96. Jag anser vidare att den slutsatsen är förenlig med punkt 109 i den överklagade domen i vilken tribunalen, som anges ovan, fann att artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, innehåller villkor som rör de berörda personernas eget beteende. Med detta uttalande hänvisade tribunalen till dessa personers beteende och inflytande såvitt avser de ekonomiska sektorer i vilka de är verksamma och inte till ett specifikt beteende eller inflytande över Ryska federationens regering eller till en koppling till regimen som styr landet.

97. I övrigt är det viktigt att påpeka, till den del klaganden har anfört att det är svårt att fastställa hur förtecknade personer ska agera för att inte uppföras på en förteckning eller för att tas bort från en förteckning, att framstående affärsmän kan tas bort från en förteckning om de kan visa att de har lämnat den ställning som utgjorde grunden för deras uppförande på förteckningen. Även om en sådan ställning kan motivera det ursprungliga uppförandet på förteckningen, kan den, som sagt, inte leda till att den berörda personens situation tidsbestäms och att den återkommande översynen berövas all nytta, såvida inte rådet fortfarande kan visa att det föreligger en risk för kringgående. Denna fråga har inte tagits upp särskilt i det förevarande målet.

[58] Se dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet (T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 87), i vilken tribunalens stora avdelning kom till en liknande slutsats.

[59] Beträffande förekomsten av en sådan överträdelse, se FN:s generalförsamlings resolution av den 2 mars 2022, med titeln ”Aggression against Ukraine” (A/ES-11/L.1).

98. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att EU-domstolen drar slutsatsen att inget av de argument som klaganden har framfört visar att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig bedömning när den fann att invändningen om rättsstridighet, som framfördes med stöd av artikel 277 FEUF mot artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, inte kunde godtas.

99. Överklagandet bör därför ogillas såvitt avser den tredje grundens andra del.

V. Förslag till avgörande

100. Jag föreslår, mot bakgrund av den bedömning som redogörs för i detta förslag till avgörande, att EU-domstolen ska ogilla överklagandet såvitt avser den andra och den tredje överklagandegrunden, i den del de avser tolkningen av artikel 2.1 g i beslut 2014/145, i dess ändrade lydelse, och invändningen om rättsstridighet som klaganden åberopade i första instans med stöd av artikel 277 FEUF.

101. Jag uttalar mig inte vad gäller de övriga grunder som klaganden har framfört eller om vilken part som ska förpliktigas att ersätta rättegångskostnaderna enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler.