Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 5. juni 2025 [1]

Sag C-711/23 P

Viktor Filippovich Rashnikov
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed – indefrysning af midler – opførelse af appellantens navn på listerne over berørte personer, enheder og organer – artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145/FUSP – fortolkning – begrebet »fremtrædende erhvervsperson« – specifik personlig adfærd med hensyn til indflydelse over Den Russiske Føderations regering – begrebet »økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation« – ulovlighedsindsigelse«

I. Indledning

1. Dette forslag til afgørelse vedrører en af Viktor Filippovich Rashnikov [2] iværksat appel med påstand om ophævelse af dom af 13. september 2023, Rashnikov mod Rådet (T-305/22, EU:T:2023:530) [3]. Ved denne dom frifandt Retten Rådet i det søgsmål, som appellanten havde anlagt i henhold til artikel 263 TEUF til prøvelse af:

– Rådets afgørelse (FUSP) 2022/429 af 15. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 87 I, s. 44), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/427 af 15. marts 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 87 I, s. 1) [4]

– Rådets afgørelse (FUSP) 2022/1530 af 14. september 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 149), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/1529 af 14. september 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer

[1] – Originalsprog: engelsk.
[2] – Herefter »appellanten«.
[3] – Herefter »den appellerede dom«.
[4] – Herefter samlet »de oprindelige retsakter«.

eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 239, s. 1)[5], og

– Rådets afgørelse (FUSP) 2023/572 af 13. marts 2023 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2023, L 75 I, s. 134), og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/571 af 13. marts 2023 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2023, L 75 I, s. 1)[6],

for så vidt som appellantens navn ved disse retsakter blev opført på de lister, der er knyttet som bilag dertil. I kraft af disse retsakter forhindrede Rådet for Den Europæiske Union appellanten i at indrejse i eller passere gennem medlemsstaternes område og indefrøs alle appellantens pengemidler og økonomiske ressourcer inden for dette område.

2. Den foreliggende sag er en af de første appeller, der er blevet iværksat ved Domstolen vedrørende de restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget i 2022 af Rådet som følge af Den Russiske Føderations væbnede styrkers invasion af Ukraine[7]. Den giver Domstolen (Store Afdeling) mulighed for at fastlægge fortolkningen og undersøge lovligheden af det kriterium, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, litra e), og artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145/FUSP[8], som ændret ved afgørelse (FUSP) 2022/329[9], og i artikel 3, stk. 1, litra g), i forordning (EU) nr. 269/2014[10], som ændret ved forordning (EU) 2022/330[11]. Dette kriterium, der almindeligvis benævnes »kriterium g)«, omfatter opførelse af fremtrædende erhvervsfolk, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation.

3. Appellanten har bl.a. gjort gældende, at Retten foretog en urigtig fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret[12], idet den i det væsentlige konkluderede, at opfyldelsen af det heri indeholdte kriterium hverken kræver, at Rådet godtgør, at den person, der er opført på listen, har udvist en specifik adfærd eller ydet et specifikt bidrag, navnlig med hensyn til indflydelse på Den Russiske Føderations regering, eller at det godtgør en tilknytning til landets regime. Appellanten har endvidere gjort gældende, at hvis Rettens fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, skulle anses for at være korrekt, burde Retten have erklæret denne bestemmelse ulovlig på grundlag af den ulovlighedsindsigelse, der blev rejst i første instans i henhold til artikel 277 TEUF.

[5] – Herefter samlet »det første sæt opretholdelsesretsakter«.

[6] – Herefter samlet »det andet sæt opretholdelsesretsakter« og, sammen med de oprindelige retsakter og det første sæt opretholdelsesretsakter, »de omtvistede retsakter«.

[7] – Jf. ligeledes dom af 13.3.2025, Shuvalov mod Rådet (C-271/24 P, EU:C:2025:180), samt mine forslag til afgørelse Timchenko mod Rådet (C-702/23 P, EU:C:2025:273) og Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:274).

[8] – Rådets afgørelse af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16).

[9] – Rådets afgørelse af 25.2.2022 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2022, L 50, s. 1).

[10] – Rådets forordning af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6).

[11] – Rådets forordning af 25.2.2022 om ændring af forordning nr. 269/2014 (EUT 2022, L 51, s. 1).

[12] – For korthedens skyld skal henvisninger til kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, forstås således, at de også henviser til kriteriet i denne afgørelses artikel 1, stk. 1, litra e), og artikel 3, stk. 1, litra g), i forordning nr. 269/2014, som ændret. Jf. punkt 9 og 11 i dette forslag til afgørelse.

4. Denne sag er knyttet til sagerne C-696/23 P, C-704/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, som udspringer af de appeller, der er iværksat af henholdsvis Dmitry Alexandrovich Pumpyanskiy, Tigran Khudaverdyan, Dmitry Arkadievich Mazepin og German Khan til prøvelse af Rettens domme, hvorved opførelsen af deres navne på listerne over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, blev stadfæstet. Forslagene til afgørelse i disse sager fremsættes også i dag, hvor jeg koncentrerer mig om de specifikke spørgsmål, som Domstolen har anmodet mig om at behandle for så vidt angår fortolkningen og gyldigheden af det kriterium for opførelse på listen, der er indeholdt i denne bestemmelse, navnlig set i lyset af de principale sammenfaldende argumenter, som appellanterne har fremført.

II. Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A. Tvistens baggrund

5. Der er redegjort for tvistens baggrund i den appellerede doms præmis 2-25. Med henblik på dette forslag til afgørelse kan denne baggrund sammenfattes med henvisning til følgende ubestridte faktiske omstændigheder.

6. Sagsøgeren er en russisk erhvervsperson.

7. Den 17. marts 2014 vedtog Rådet på grundlag af artikel 29 TEUF afgørelse 2014/145. Samme dag vedtog Rådet forordning nr. 269/2014 på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF. Begge retsakter vedrørte restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed

8. Den 25. februar 2022 vedtog Rådet både afgørelse 2022/329 om ændring af afgørelse 2014/145 og forordning 2022/330 om ændring af forordning nr. 269/2014, som bl.a. ændrede kriterierne for, at fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer kunne være omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger.

9. Artikel 1, stk. 1, litra e), i afgørelse 2014/145, som ændret ved afgørelse 2022/329 [13], forhindrer indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område for fysiske personer, der opfylder et kriterium, der i det væsentlige er identisk med det, der er fastsat i afgørelsens artikel 2, stk. 1, litra g). Sidstnævnte bestemmelse fastsætter for sin del indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende bl.a. fysiske personer, der opfylder dette kriterium.

10. Nærmere bestemt har artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, følgende ordlyd:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af: [...]

g) fremtrædende erhvervsfolk eller juridiske personer, enheder eller organer, der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine,

[13] – Herefter »afgørelse 2014/145, som ændret«.

[...] indefryses.«

11. Forordning nr. 269/2014, som ændret ved forordning 2022/330[14], foreskriver vedtagelse af foranstaltninger om indefrysning af pengemidler og fastsætter de nærmere regler for denne indefrysning af midler med en ordlyd, der i det væsentlige er identisk med den, der er anvendt i afgørelse 2014/145, som ændret. Artikel 3, stk. 1, litra g), i forordning nr. 269/2014, som ændret, gengiver i det væsentlige denne afgørelses artikel 2, stk. 1, litra g).

12. Den 15. marts 2022 vedtog Rådet i betragtning af den alvorlige situation i Ukraine de oprindelige retsakter. Appellantens navn blev opført på listen i bilaget til afgørelse 2014/145, som ændret, og listen i bilag 1 til forordning nr. 269/2014, som ændret, med følgende begrundelse:

»[Appellanten] er en fremtrædende russisk oligark, som er ejer af og bestyrelsesformand for virksomheden Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK). MMK er en af Ruslands største skatteydere. Virksomhedens skattebyrde er steget på det seneste, hvilket har ført til betydeligt højere indtægter til det russiske statsbudget.

Han er derfor en fremtrædende russisk forretningsmand involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine.«

13. Den 16. marts 2022 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Tidende* en bekendtgørelse til de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger i de oprindelige retsakter (EUT 2022, CI 121, s. 1).

14. Den 13. april 2022 anmodede appellanten Rådet om at give ham aktindsigt i de dokumenter, der havde dannet grundlag for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for ham. Rådet efterkom denne anmodning den 28. april 2022.

15. Den 31. maj 2022 indgav appellanten en anmodning om fornyet gennemgang til Rådet.

16. Den 14. september 2022 vedtog Rådet det første sæt opretholdelsesretsakter, som forlængede de foranstaltninger, der var truffet over for appellanten, indtil den 15. marts 2023 uden at ændre begrundelsen for opførelsen af hans navn på de omhandlede lister.

17. Den 31. oktober 2022 anmodede appellanten om en fornyet gennemgang af det første sæt opretholdelsesretsakter.

18. Den 13. marts 2023 vedtog Rådet det andet sæt opretholdelsesretsakter, som forlængede de foranstaltninger, der var truffet over for appellanten, indtil den 15. september 2023 uden at ændre begrundelsen for opførelsen af hans navn på de omhandlede lister i forhold til begrundelsen i det første sæt opretholdelsesretsakter.

B. Sagen for Retten og den appellerede dom

19. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. maj 2022 anlagde appellanten sag med påstand om annullation af de omtvistede retsakter.

[14] – Herefter »forordning nr. 269/2014, som ændret«.

20. Til støtte for søgsmålet fremsatte appellanten fem anbringender, der i det væsentlige vedrørte for det første en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse og af begrundelsespligten, for det andet et åbenbart urigtigt skøn, og at bevisbyrden ikke var blevet løftet, for det tredje en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder og for det fjerde en tilsidesættelse af princippet om ikke-forskelsbehandling. Desuden fremsatte appellanten i sine to anmodninger om tilpasning et femte anbringende, der var rettet mod det første og det andet sæt opretholdelsesretsakter, om tilsidesættelse af retten til at blive hørt og Rådets forpligtelse til at tage sin afgørelse op til fornyet gennemgang. Under sagens behandling fremsatte appellanten ligeledes en ulovlighedsindsigelse i henhold til artikel 277 TEUF mod artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

21. I den appellerede dom frifandt Retten Rådet i forbindelse med appellantens søgsmål.

22. Hvad for det første angår fortolkningen af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, fandt Retten, at det heri indeholdte kriterium omfattede begrebet indflydelse i forbindelse med udøvelsen af en aktivitet i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation, uden yderligere betingelser vedrørende en tilknytning til denne stats regime. Ifølge Retten søgte Rådet med dette kriterium at udnytte den indflydelse, som den omhandlede kategori af personer kan udøve på det russiske regime, ved at tilskynde dem til at lægge pres på dette regime for at få det til at ændre politik. Begrebet »fremtrædende erhvervsperson« skulle derfor forstås således, at det omfatter disse personers betydning i forhold til bl.a. deres erhvervsmæssige status, omfanget af deres økonomiske aktiviteter, omfanget af deres kapitalinteresser eller deres funktioner i et eller flere af de selskaber, hvori de udøver disse aktiviteter [15].

23. Ifølge Retten understøttedes denne fortolkning af den omstændighed, at formålet med de omhandlede restriktive foranstaltninger var at gøre tiltag med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet mere omkostningsfulde. Dette formål indebar ligeledes, at det med udtrykket »der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation« var de økonomiske sektorer og ikke erhvervsfolk, der var omfattet [16].

24. Hvad for det andet angår spørgsmålet, om begrundelsen for opførelsen af appellanten i de omtvistede retsakter var begrundet, fastslog Retten, at det var med rette, at Rådet konkluderede, at appellanten var en fremtrædende erhvervsperson, hvilket han ikke bestred, og hvilket ligeledes kunne udledes af den økonomiske betydning af selskabet Magnitogorsk Iron & Steel Works (MMK), som han var ejer af og bestyrelsesformand for [17]. Retten bemærkede endvidere, at Rådet havde fremlagt en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der kunne godtgøre, at appellanten udøvede virksomhed i en økonomisk sektor, nemlig metalindustrien, som udgjorde en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering [18].

25. For det tredje forkastede Retten appellantens anbringende om, at kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, var ulovligt [19]. I denne henseende bemærkede Retten, at dette kriterium ikke opstiller en formodning om tilknytning mellem en status som fremtrædende erhvervsperson og Den Russiske Føderations regering [20]. Retten tilføjede, at dette kriterium er i

15 – Den appellerede doms præmis 66 og 67.

16 – Den appellerede doms præmis 68.

17 – Den appellerede doms præmis 71-78.

18 – Den appellerede doms præmis 79-90.

19 – Den appellerede doms præmis 99-109.

20 – Den appellerede doms præmis 104.

overensstemmelse med Rådets hensigt om at lægge pres på de russiske myndigheder for at få dem til at ophøre med deres tiltag og politikker, der destabiliserer Ukraine [21]. Retten udledte heraf, at der er en rationel forbindelse mellem (i) foranstaltninger mod fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i økonomiske sektorer, der giver betydelige indtægter til regeringen, henset til disse sektorers betydning for den russiske økonomi, og (ii) formålet med de restriktive foranstaltninger i den foreliggende sag, som 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 [22].

III. Påstandene og retsforhandlingerne ved Domstolen

26. Ved appelskrift indleveret til Domstolen den 22. november 2023 har appellanten nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves.

– De omtvistede retsakter annulleres.

– Subsidiært hjemvises sagen til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27. Rådet har ved svarskrift indleveret den 15. februar 2024 nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28. Der blev afholdt retsmøde den 11. februar 2025, hvori appellanten og Rådet besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse, navnlig vedrørende fortolkningen af udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk« i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

IV. Bedømmelse

29. Til støtte for appellen har appellanten fremsat fire anbringender, der i det væsentlige vedrører:

– for det første, at Retten foretog en urigtig bedømmelse af omfanget af sin retslige prøvelse, idet den begik adskillige retlige fejl og gengav de faktiske omstændigheder urigtigt

– for det andet, at Retten begik en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret

– for det tredje, at Retten begik en fejl, da den forkastede ulovlighedsindsigelsen i henhold til artikel 277 TEUF mod artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret

– for det fjerde, at Retten foretog en urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, i forhold til appellanten samt tilsidesatte væsentlige formforskrifter og begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF.

[21] – Den appellerede doms præmis 106.

[22] – Den appellerede doms præmis 108.

30. Domstolen har anmodet om en undersøgelse af de specifikke argumenter vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, der i det væsentlige vedrører det andet anbringende og det tredje anbringendes første led. Domstolen har desuden anmodet om en analyse af appellantens argumenter vedrørende forkastelsen af den ulovlighedsindsigelse, der blev rejst i første instans i henhold til artikel 277 TEUF. Disse argumenter genfindes i det tredje anbringendes andet led. Min analyse vil, således som Domstolen har anmodet om, fokusere på disse hovedspørgsmål, som parterne koncentrerede deres mundtlige indlæg i retsmødet om.

A. Det andet anbringende og det tredje anbringendes første led

31. Med det andet anbringende og det tredje anbringendes første led, som kan behandles samlet, har appellanten gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret. Appellanten har i det væsentlige kritiseret Retten for at have fastslået, at denne bestemmelse hverken kræver, at Rådet godtgør, at der foreligger en specifik adfærd fra den person, der er opført på listen, navnlig i form af indflydelse på Den Russiske Føderations regering, eller at det godtgør nogen tilknytning til landets regime.

32. Som det fremgår af punkt 10 i dette forslag til afgørelse, fastsætter artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, indefrysning af alle pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af »fremtrædende erhvervsfolk […], der er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation, der er ansvarlig for annekteringen af Krim og destabiliseringen af det østlige Ukraine«.

33. Appellanten har opdelt sit principale klagepunkt i to rækker af argumenter, der tilsigter at anfægte Rettens fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, for så vidt angår dels udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk«, dels udtrykket »er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation«.

1. Fortolkningen af udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk«

34. Hvad for det første angår begrebet »fremtrædende erhvervsfolk« har appellanten gjort gældende, at dette udtryk bør forstås således, at det kræver, at den pågældende person udøver indflydelse på Den Russiske Føderations regering. Ifølge appellanten fremgår det af visse sprogversioner af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret – såsom den franske sprogversion, der anvender udtrykket »femmes et hommes d'affaires influents« – at anvendelsen af denne bestemmelse forudsætter, at der foreligger en indflydelsesrig adfærd over for denne regering, eller at der eksisterer en tilknytning til denne regering med henblik på at udøve denne indflydelse.

35. Rådet har bestridt disse argumenter.

36. Ifølge fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af. Dette er bl.a. tilfældet, når ordlyden af den pågældende EU-retlige bestemmelse ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag for så vidt angår artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som

ændret [23].

37. Hvad i første række angår ordlydsfortolkningen af udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk« er det velkendt, at ordet »erhvervsperson« betegner en person, der arbejder i forretningslivet, normalt på ledelsesniveau i en virksomhed. Desuden henviser udtrykket »erhverv« til udøvelse af økonomisk eller kommerciel virksomhed. Begrebet »erhvervsfolk« i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, henviser således til personer, der udøver økonomisk eller kommerciel virksomhed i et selskab, som de ejer, eller hvori de varetager en vigtig stilling [24].

38. Ordet »leading« (»fremtrædende«) er for sit vedkommende et adjektiv, der på engelsk defineres som »very important or most important« (»meget vigtig eller særdeles betydningsfuld«) [25]. For så vidt som udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk« i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, er efterfulgt af udtrykket »som er involveret i økonomiske sektorer«, skal begrebet »fremtrædende« forstås således, at det henviser til den pågældende erhvervspersons betydning i den sektor, hvori vedkommende udøver sine aktiviteter, og den indflydelse, som denne person kan være i stand til at udøve inden for denne sektor, hvilket i det væsentlige er Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 67. Som det er anført i den samme præmis, kan en erhvervspersons »fremtrædende« karakter desuden fastslås, henset til bl.a. dennes erhvervsmæssige status, omfanget af dennes økonomiske aktiviteter, omfanget af kapitalinteresser eller funktioner i et eller flere af de selskaber, hvori vedkommende udøver disse aktiviteter. Appellanten har ikke specifikt anfægtet denne konstatering i sin appel.

39. Det følger heraf, at Retten ud fra en ordlydsmæssig synsvinkel ikke begik nogen fejl, da den i den appellerede doms præmis 70 i det væsentlige konkluderede, at alt, hvad Rådet med henblik på at godtgøre, at en person er en »fremtrædende erhvervsperson« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, er forpligtet til at bevise, er, at den pågældende person udøver en økonomisk eller kommerciel aktivitet, og at denne person i overensstemmelse med de forhold, der er beskrevet i den appellerede doms præmis 54, anses for at være en meget vigtig eller særdeles betydningsfuld erhvervsperson i den økonomiske sektor, hvor vedkommende opererer, således at vedkommende er i stand til at udøve indflydelse inden for denne sektor.

40. Det er korrekt, at visse sprogversioner af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, kvalificerer substantivet »erhvervsfolk« med et ord, der svarer til »influential« (»indflydelsesrig«) på engelsk, i stedet for »leading« (»fremtrædende«). Appellanten har støttet sig på denne omstændighed for at gøre gældende, at de erhvervsfolk, der er omfattet af denne bestemmelse, skal være i stand til at udøve indflydelse, ikke blot inden for den økonomiske sektor, som de opererer i, men specifikt på selve Den Russiske Føderations regering.

41. I denne henseende minder jeg imidlertid om, at det følger af Domstolens faste praksis, at den formulering, som er anvendt i en eller flere sprogversioner af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning. EU-retlige bestemmelser skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle EU's sprog [26].

[23] – Dom af 20.3.2025, DL (C-61/24, EU:C:2025:197, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

[24] – Jf. i denne henseende definitionen i *Cambridge Dictionary* (tilgængelig på https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/businessperson).

[25] – Jf. i denne henseende definitionen i *Cambridge Dictionary* (tilgængelig på https://dictionary.cambridge.org/dictionary/learner-english/leading).

[26] – Jf. dom af 28.11.2024, Másdi (C-169/23, EU:C:2024:988, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

42. I den foreliggende sag påpeger jeg i lighed med Rådets forklaringer i retsmødet, at 12 sprogversioner af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, i det væsentlige kvalificerer substantivet »erhvervsfolk« med et ord, der svarer til »leading« (»fremtrædende«) på engelsk [27]. Ud over disse versioner anvender andre versioner ord, der kan oversættes med »prominent« (»prominente«) eller »principal« (»førende«) på engelsk, og som ud fra et semantisk synspunkt afspejler ordet »leading« (»fremtrædende«) [28]. Betragtningerne i punkt 38 i dette forslag til afgørelse vedrørende fortolkningen af udtrykket »leading businesspersons« (»fremtrædende erhvervsfolk«) på engelsk finder således fuldt ud anvendelse på alle disse versioner.

43. Det er derimod kun den franske, den lettiske og den litauiske sprogversion, der kvalificerer substantivet »erhvervsfolk« i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, med et adjektiv, der på engelsk ville blive oversat med »influential« (»indflydelsesrige«). Når dette er sagt, er en af de vigtigste betydninger af »indflydelsesrig«, selv på disse sprog, egenskaben af at være »vigtig« [29]. Med henblik på at sikre en ensartet fortolkning og anvendelse af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, således som det kræves i henhold til den retspraksis, der er nævnt i punkt 41 ovenfor, skal den franske, den lettiske og den litauiske version af udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk« følgelig fortolkes på samme måde som størstedelen af sprogversionerne af denne bestemmelse, dvs. således, at de henviser til vigtigheden af den pågældende erhvervsperson i den økonomiske sektor, som vedkommende er involveret i, og hvori vedkommende kan udøve indflydelse.

44. Det følger af ovenstående betragtninger, at sagsøgerens argument om, at udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk«, således som det fremgår af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, kræver af Rådet, at det godtgør en specifik adfærd hos den person, der er opført på listen, navnlig med hensyn til indflydelse på Den Russiske Føderations regering, eller at det godtgør en tilknytning til dette lands regime, ud fra en ordlydsmæssig synsvinkel er ugrundet.

45. Hvad i anden række angår den kontekstuelle fortolkning skal jeg indledningsvis minde om, at opførelseskriteriet vedrørende »fremtrædende erhvervsfolk« som fastsat i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, blev indført for første gang ved afgørelse 2022/329. Sidstnævnte afgørelse blev vedtaget den 25. februar 2022, dvs. dagen efter at præsidenten for Den Russiske Føderation havde bebudet en militær operation i Ukraine, og de russiske væbnede styrker indledte et angreb på Ukraine [30].

46. Det skal i øvrigt fremhæves, at artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2014/145, inden den blev ændret ved afgørelse 2022/329, allerede indeholdt et opførelseskriterium, der i det væsentlige gjorde det muligt at rette foranstaltninger mod personer, der kunne udøve individuel indflydelse på Den Russiske Føderations regering. Dette var navnlig tilfældet med artikel 2, stk. 1, litra d), i afgørelse 2014/145, som i det væsentlige vedrørte fysiske personer, der materielt eller finansielt aktivt støttede eller drog fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for at underminere eller true Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed. Dette kriterium forblev i afgørelse 2014/145, som ændret, hvilket tyder på, at en fortolkning af afgørelsens artikel 2, stk. 1, litra g), således, at den kræver bevis for en indflydelsesrig adfærd over for Den Russiske

[27] – Jf. den bulgarske, den tjekkiske, den tyske, den estiske, den kroatiske, den italienske, den ungarske, den polske, den slovakiske, den slovenske, den finske og den svenske sprogversion af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

[28] – Jf. den nederlandske, den portugisiske, den spanske, den irske og den rumænske sprogversion af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

[29] – Jf. i denne henseende definitionen i *Le Robert* (tilgængelig på https://dictionnaire.lerobert.com/definition/influent).

[30] – Jf. niende betragtning til afgørelse 2022/329.

Føderations regering og en tilknytning til landets regime, således som appellanten har gjort gældende, ganske enkelt ville være overflødig og dermed uoverensstemmende set ud fra et kontekstuelt synspunkt.

47. Med forbehold af de yderligere betragtninger, som jeg vil redegøre for nedenfor i dette forslag til afgørelse, mener jeg derfor ikke, at den kontekstuelle fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, støtter appellantens argument.

48. Hvad i tredje række angår den teleologiske fortolkning indgår artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, i en retlig ramme, der har indført en række hidtil usete restriktive foranstaltninger, der, som Retten med føje bemærkede i den appellerede doms præmis 68 og 106[31], har til formål at lægge maksimalt pres på Den Russiske Føderation ved at øge omkostningerne ved sidstnævntes tiltag, der destabiliserer Ukraine og underminerer dette lands territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

49. Dette er netop formålene med de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for Rusland, således som de i det væsentlige er formuleret i Domstolens dom af 25. juni 2020, VTB Bank mod Rådet (C-729/18 P, EU:C:2020:499, præmis 59)[32], hvori der ligeledes henvises til dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 123)[33]. Begge domme vedrørte fortolkningen af sektorspecifikke restriktive foranstaltninger, der var vedtaget i lyset af handlinger, der destabiliserede situationen i Ukraine, og som gik forud for de russiske væbnede styrkers angreb på Ukraine den 24. februar 2022[34]. I modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, gælder de formål, som Domstolen identificerede i disse domme, imidlertid fortsat for fortolkningen af de i den foreliggende sag omhandlede individuelle restriktive foranstaltninger, idet det bemærkes, at både sektorspecifikke og individuelle restriktive foranstaltninger er blevet vedtaget som led i en fælles reaktion på en situation, der er blevet yderligere forværret siden dette angreb, således som det udtrykkeligt fremgår af 10. og 11. betragtning til afgørelse 2022/329 om ændring af afgørelse 2014/145[35].

50. I denne sammenhæng er jeg i overensstemmelse med Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 107 af den opfattelse, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for fremtrædende erhvervsfolk som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, med rimelighed kan forventes at maksimere presset på Den Russiske Føderations regering for at få den til at indstille sin militære aggression på Ukraines område. Disse fremtrædende erhvervsfolk spiller nemlig en central rolle med hensyn til at opretholde rentabiliteten i de økonomiske sektorer, som de er involveret i, og som i sidste ende øger de finansielle ressourcer,

[31] – Det skal kort påpeges, at Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 106-108 vedrørende de formål, der forfølges med de i den foreliggende sag omhandlede restriktive foranstaltninger, indgår i Rettens bedømmelse af den ulovlighedsindsigelse, som appellanten fremsatte i første instans i henhold til artikel 277 TEUF. De er imidlertid i overensstemmelse med Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 68 i forbindelse med dens vurdering af fortolkningen af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, som gør det muligt at tage alle disse konstateringer i betragtning.

[32] – Jf. ligeledes dom af 17.9.2020, Rosneft m.fl. mod Rådet (C-732/18 P, EU:C:2020:727, præmis 85).

[33] – Jf. mit forslag til afgørelse Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:274, punkt 52).

[34] – Jf. Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31.7.2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13), som ændret, og Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31.7.2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1).

[35] – Jeg vil ligeledes henlede Domstolens opmærksomhed på anden og fjerde betragtning til afgørelse 2022/329, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 106, hvori det anføres, at Unionen »fortsat [er] urokkelig i sin støtte til Ukraines uafhængighed, suverænitet og territoriale integritet«, og hvori det anføres, at det er nødvendigt at vedtage nye restriktive foranstaltninger, der pålægger Rusland enorme og alvorlige konsekvenser som følge af landets militære aggression. Det fremgår i øvrigt af tiende betragtning til afgørelse 2022/329, at Den Europæiske Unions reaktion »[ville] omfatte både sektorspecifikke og individuelle restriktive foranstaltninger« som svar på »den Russiske Føderations bevæbnede styrkers uprovokerede invasion af Ukraine«. Det fremgår af dette udsagn, at disse to typer foranstaltninger er tæt forbundne elementer, der forfølger samme formål.

som Den Russiske Føderations regering har til rådighed til at gennemføre sine tiltag og politikker. Ved at gribe ind i de pågældende fremtrædende erhvervsfolks aktiviteter kan de i den foreliggende sag omhandlede restriktive foranstaltninger følgelig stække de indtægter, som Den Russiske Føderations regering oppebærer fra relevante sektorer i dens økonomi, hvorved omkostningerne ved dens militære aktioner øges, og dens evne til at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed indskrænkes.

51. Det følger heraf, således som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 108, at der er en rationel forbindelse mellem på den ene side foranstaltninger mod fremtrædende erhvervsfolk, som er involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, og på den anden side formålet med de restriktive foranstaltninger i den foreliggende sag. I modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, består dette forhold, selv om den person, der er opført på listen, ikke har udvist en konkret adfærd, bl.a. med hensyn til indflydelse på Den Russiske Føderations regering, eller når der ikke er nogen tilknytning mellem denne person og landets regime.

52. En teleologisk fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g) i afgørelse 2014/145, som ændret, kræver således ikke en fornyet undersøgelse af den ordlyds- og kontekstuelle fortolkning af denne bestemmelse, således som den er redegjort for i punkt 39 og 44 i dette forslag til afgørelse. Den støtter nemlig den opfattelse, at udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk« i denne bestemmelse udelukkende kræver af Rådet, at det godtgør, at den pågældende person udøver en økonomisk eller kommerciel aktivitet, og at denne person anses for i det mindste at være en meget vigtig erhvervsperson i den sektor, hvori vedkommende er involveret, og således kan udøve en indflydelse inden for denne.

53. Henset til ovenstående betragtninger kræver ingen af de fortolkningsmetoder, der er defineret i Domstolens praksis med henblik på at fastlægge betydningen af en EU-retlig bestemmelse, at der, således som appellanten har gjort gældende, foreligger en indflydelsesrig adfærd fra den af foranstaltningerne omfattede persons side over for Den Russiske Føderations regering, eller at der foreligger en tilknytning til denne, for at en person kan kvalificeres som en »fremtrædende erhvervsperson« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

54. Jeg er derfor af den opfattelse, at Retten ikke kan foreholdes at have begået en retlig fejl ved fortolkningen af udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

55. Den første række af argumenter, som appellanten har fremført, bør forkastes.

2. Fortolkningen af udtrykket »involveret i økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde«

56. For det andet har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at udtrykket »der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation« som fastsat i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, skal fortolkes som en henvisning til udtrykket »involveret i økonomiske sektorer« i denne bestemmelse og ikke til udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk«. Appellanten har gjort gældende, at Rettens fortolkning ikke alene modsiges af de forskellige sprogversioner af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, men også af 11. betragtning til afgørelse 2022/329, hvori det præciseres, at dette kriterium blev vedtaget med henblik på at rette foranstaltninger mod personer, som i sig selv udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering. Ifølge appellanten

ville enhver anden fortolkning betyde, at den pågældende erhvervspersons personlige adfærd over for eller bidrag til Den Russiske Føderations regering ville være helt uden betydning med hensyn til vedkommendes opførelse på listen i henhold til artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

57. Rådet har bestridt disse argumenter.

58. Det skal indledningsvis påpeges, at Retten i den appellerede doms præmis 69 fastslog, at der med udtrykket »der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation« i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, henvises til de økonomiske sektorer, hvori de fremtrædende erhvervsfolk er involverede, og ikke til erhvervsfolkene selv. Dette betyder, at Rådet for at anvende denne bestemmelse kun skal bevise, at disse økonomiske sektorer udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering, idet det ikke derudover kræves, at Rådet godtgør, at der foreligger en adfærd fra den berørte persons side eller en tilknytning mellem denne person og det russiske regime. Ifølge Retten er denne fortolkning i overensstemmelse med de formål, der forfølges med de i den foreliggende sag omhandlede restriktive foranstaltninger.

59. I lyset af den retspraksis, der er nævnt i punkt 41 i dette forslag til afgørelse, påpeger jeg indledningsvis, at ordlyden af de fleste sprogversioner af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, taler imod det argument, som appellanten har fremført.

60. Dette er tilfældet for så vidt angår den engelske sprogversion, hvor rækkefølgen af de forskellige bestanddele af ordlyden af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, viser, at Retten fortolkede udtrykket »der udgør en betydelig indtægtskilde« korrekt som en henvisning til det umiddelbart foregående udtryk »involveret i økonomiske sektorer«. Hvis Rådet havde ønsket at præcisere, at oprindelsen af disse indtægter skulle være de fremtrædende erhvervsfolk selv, kunne det med rimelighed have vendt om på rækkefølgen af disse to udtryk for at gøre det åbenbart, idet ingen sproglig grund forhindrede det i at gøre dette.

61. Desuden indeholder størstedelen af sprogversionerne af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, et relativt pronomen mellem udtrykkene »involveret i økonomiske sektorer« og »udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation«[36]. I disse tilfælde er forbindelsen mellem de to elementer så meget desto tydeligere, som udtrykket »udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation« nødvendigvis bliver bisætningen i nominalgruppen »økonomiske sektorer«.

62. Under alle omstændigheder skal det i forhold til disse sprogversioner, som appellanten hævder er tvetydige, ud fra en kontekstuel synsvinkel anføres, at for så vidt som artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, knytter udtrykket »indtægtskilde« til en national regering som modtager heraf, er den mest præcise fortolkning af dette udtryk, at kilden til disse indtægter skal være en økonomisk sektor snarere end en individuel erhvervsperson[37]. Dette er den sædvanlige forståelse ud fra et makroøkonomisk perspektiv med hensyn til staters finanser. Det er endvidere åbenbart, at hvis Rådet havde haft til hensigt, at den betydelige indtægtskilde skulle hidrøre fra en fremtrædende erhvervsperson, ville udtrykket »der er involveret i

[36] – Jf. bl.a. den italienske, den tyske, den nederlandske, den portugisiske, den danske, den spanske, den estiske, den finske, den lettiske og den slovakiske sprogversion af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret.

[37] – Se den definition af »revenue« (»indtægt«), som *Cambridge Dictionary* har givet, og som henviser til de indtægter, som en regering regelmæssigt modtager fra skatter (tilgængelig på https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/revenue).

økonomiske sektorer« have været overflødigt og ikke være blevet indsat i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, eftersom alle erhvervsfolk pr. definition er direkte eller indirekte involveret i en økonomisk sektor.

63. Den teleologiske fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, forekommer mig desuden at støtte denne kontekstuelle fortolkning. For så vidt som vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, som allerede forklaret [38], har til formål at begrænse de finansielle midler, som Den Russiske Føderations regering har til rådighed med henblik på at bringe dens politik om destabilisering og aggression mod Ukraine til ophør, kan dette mål nemlig nås mere effektivt ved at udhule indtægterne fra en hel økonomisk sektor i stedet for et individuelt bidrag fra en fremtrædende erhvervsperson.

64. Retten begik derfor ikke en fejl, da den, navnlig i den appellerede doms præmis 70, henset til formålet med de i den foreliggende sag omhandlede restriktive foranstaltninger, fastslog, at den betydelige indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering skulle hidrøre fra de sektorer, hvori fremtrædende erhvervsfolk, der var opført på listen, var involveret, og ikke fra disse erhvervsfolk selv.

65. Appellanten har i øvrigt gjort gældende, at ovenstående fortolkning er i strid med 11. betragtning til afgørelse 2022/329, der, som allerede anført, ændrede afgørelse 2014/145 med henblik på at medtage et nyt kriterium i henhold til denne afgørelses artikel 2, stk. 1, litra g).

66. I denne henseende minder jeg om, at det fremgår af 11. betragtning til afgørelse 2022/329, at »[i] betragtning af den alvorlige situation mener Rådet, at kriterierne for opførelsen på listen bør ændres til at omfatte [...] personer og enheder, der udgør en betydelig indtægtskilde for [Den Russiske Føderations regering]«. Efter min opfattelse viser den blotte omstændighed, at denne betragtning ikke kun henviser til personer, men også til enheder, klart, at den ikke kan forstås således, at den udelukkende henviser til »fremtrædende erhvervsfolk«, men skal læses således, at den henviser til et bredere begreb, nemlig en hel økonomisk sektor, herunder alle personer og enheder, der opererer heri.

67. Det skal i øvrigt anføres, at det følger af Domstolens praksis, at selv om betragtningerne til en EU-retsakt er vigtige fortolkningselementer, som kan belyse retsaktens udsteders hensigter, er disse betragtninger ikke retligt bindende og kan hverken påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt eller til støtte for en fortolkning af disse bestemmelser, der er i åbenbar strid med deres ordlyd [39].

68. I det foreliggende tilfælde kan indholdet af 11. betragtning til afgørelse 2022/329 ikke i sig selv rejse tvivl om denne fortolkning, eftersom de fortolkningsmetoder, der er defineret i Domstolens praksis med henblik på at fastlægge betydningen af en EU-retlig bestemmelse, fører til den konklusion, at udtrykket »betydelig indtægtskilde« skal knyttes til udtrykket »der er involveret i økonomiske sektorer«, og ikke til udtrykket »fremtrædende erhvervsfolk«.

69. Endelig har appellanten gjort gældende, at Rettens fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, navnlig for så vidt angår udtrykket »betydelig indtægtskilde«, indebærer, at den pågældende erhvervspersons personlige adfærd eller personlige bidrag overhovedet ikke har nogen betydning. I denne henseende er det imidlertid tilstrækkeligt at anføre, at fortolkningen af de forskellige elementer i denne bestemmelse taler imod, at Rådet skal

[38] – Jf. punkt 50 og 51 i dette forslag til afgørelse.

[39] – Jf. bl.a. dom af 7.3.2024, Roheline Kogukond m.fl. (C-234/22, EU:C:2024:211, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis).

påvise andet end, at den person, der er opført på listen, udøver økonomisk eller kommerciel virksomhed, og at denne person i det mindste anses for at være en meget vigtig erhvervsperson inden for den sektor, hvori den pågældende er involveret, og således kan udøve en indflydelse inden for denne.

70. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at Retten ikke kan foreholdes at have begået en retlig fejl ved at fortolke udtrykket »der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation« som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, på den måde, som appellanten har gjort gældende.

71. Appellantens anden række argumenter bør derfor forkastes.

72. Henset til konklusionerne i punkt 55 og 71 i dette forslag til afgørelse skal det andet anbringende og det tredje anbringendes første led forkastes.

B. Det tredje anbringendes andet led

73. Med det tredje anbringendes andet led har appellanten foreholdt Retten, at den forkastede den ulovlighedsindsigelse, der var rejst i henhold til artikel 277 TEUF mod artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret. Han har i det væsentlige gjort gældende, at hvis det kriterium, der er indeholdt i denne bestemmelse, skal fortolkes således, at det udelukkende omfatter enhver vigtig erhvervsperson i en sektor, der er relevant for den russiske økonomi, uden nogen forpligtelse til at godtgøre, at vedkommende har udvist en specifik adfærd over for Den Russiske Føderations regering, er dette kriterium ulovligt, eftersom det ikke tilsigter at fremkalde nogen form for adfærdsændring hos vedkommende, således som det kræves i henhold til Domstolens faste praksis. Appellanten har gjort gældende, at Rettens fortolkning af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, fører til en situation, hvor personer straffes for det, de er, og ikke i lyset af, hvad de gør eller burde gøre. Hvad endelig angår den foreliggende sag sætter appellanten spørgsmålstegn ved, om anvendelsen af det kriterium, der er indeholdt i denne bestemmelse, på nogen måde er i stand til at påvirke den russiske stat.

74. Rådet har bestridt disse argumenter.

75. I henhold til artikel 277 TEUF kan hver part i en retstvist, der angår en almengyldig retsakt vedtaget af en institution under Unionen, over for Domstolen påberåbe sig de i artikel 263, stk. 2, TEUF nævnte grunde og gøre gældende, at retsakten ikke kan finde anvendelse.

76. I den foreliggende sag fremgår det af den appellerede doms præmis 100-109, at Retten forkastede den ulovlighedsindsigelse, der var rejst mod artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, idet den i det væsentlige fandt, at der er en direkte forbindelse mellem foranstaltninger rettet mod fremtrædende erhvervsfolk, der er omfattet af denne bestemmelse, og formålet med de i den foreliggende sag omhandlede restriktive foranstaltninger. Retten bemærkede navnlig, at det kriterium, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, indeholder betingelser vedrørende de berørte personers personlige adfærd, dvs. deres indflydelse på grund af deres økonomiske aktiviteter i visse sektorer, hvilket gør det muligt at fastslå en tilstrækkelig tilknytning mellem disse personer og Den Russiske Føderations regering.

77. Ifølge Domstolens faste praksis skal Unionens retsinstanser i forbindelse med deres domstolsprøvelse af restriktive foranstaltninger indrømme Rådet et vidt skøn ved fastlæggelsen af de generelle kriterier, der definerer den kreds af personer, som kan være omfattet af sådanne

foranstaltninger[40]. Dette skyldes generelt, at selv om artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF tildeler Unionens retsinstanser en undtagelsesvis kompetence på dette specifikke område af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), kan disse retsinstanser ikke erstatte de politiske eller strategiske valg, som Rådet træffer i forbindelse med vedtagelsen af restriktive foranstaltninger[41]. Omfanget af den prøvelse, som Unionens retsinstanser kan foretage under udøvelsen af deres domstolsprøvelse, er således begrænset[42].

78. Dette betyder imidlertid ikke, at Rådet har ret til at handle vilkårligt. I modsat fald ville undtagelsen i artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF miste deres effektive virkning[43]. Ifølge Domstolens faste praksis skal legalitetskontrollen af en foranstaltning foretages under hensyn til proportionalitetsprincippet[44], hvilket i det væsentlige indebærer, at kun såfremt en sådan foranstaltning er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil denne foranstaltning kunne kendes ulovlig[45].

79. I denne henseende vil jeg indledningsvis minde om, at Domstolen i sin praksis allerede har haft lejlighed til at stadfæste et kriterium, der er formuleret på lignende måde som det i den foreliggende sag omhandlede. Jeg henviser til dom af 9. juli 2020, Haswani mod Rådet (C-241/19 P, EU:C:2020:545)[46], som vedrørte kriterierne i artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 2, litra a), i afgørelse 2013/255/FUSP[47], som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836[48]. Med disse bestemmelser forhindrede Rådet således indrejse på medlemsstaternes område og indefrøs alle pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, i forbindelse med den voldelige undertrykkelse, som civilbefolkningen i dette land var udsat for.

80. Det skal anføres, at Retten i sin dom i lyset af femte betragtning til afgørelse 2013/255, som ændret[49], bemærkede, at den syriske økonomi var nøje kontrolleret af det syriske regime, og at forretningsmiljøet og regimet havde udviklet et gensidigt afhængighedsforhold. I denne forbindelse var den lukkede kreds af fremtrædende erhvervsfolk, der drev virksomhed i Syrien, kun i stand til at opretholde sin status ved at indgå i et tæt samarbejde med det syriske regime. Følgelig var den omstændighed alene, at den pågældende tilhørte denne kategori af personer, tilstrækkelig til at gøre det muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger, uden at det var nødvendigt at godtgøre forbindelsen mellem det at være en fremtrædende erhvervsperson og det syriske regime[50].

81. Jeg påpeger ikke desto mindre, at anvendelsen af kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret – på trods af disse kriteriers lignende formulering – er kendetegnet ved en væsentlig forskel i forhold til det kriterium, der er indeholdt i afgørelse 2013/255, som ændret.

40 – Jf. bl.a. dom af 7.4.2016, Akhras mod Rådet (C-193/15 P, EU:C:2016:219, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

41 – Jf. i denne retning dom af 25.6.2020, VTB Bank mod Rådet (C-729/18 P, EU:C:2020:499, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis). Jf. i denne henseende ligeledes dom af 10.9.2024, KS m.fl. mod Rådet m.fl. (C-29/22 P og C-44/22 P, EU:C:2024:725, præmis 115-118).

42 – Jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119), hvoraf det fremgår, at en fuld domstolsprøvelse kun kan udføres for så vidt angår de individuelle opførelseskriterier.

43 – Jf. analogt dom af 10.9.2024, KS m.fl. mod Rådet m.fl. (C-29/22 P og C-44/22 P, EU:C:2024:725, præmis 73).

44 – Jf. i denne retning dom af 13.3.2025, PKK Bank mod Rådet (C-729/23 P, EU:C:2025:181, præmis 134).

45 – Jf. bl.a. dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 77).

46 – Herefter »Haswani-dommen«.

47 – Rådets afgørelse af 31.5.2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2013, L 147, s. 14).

48 – Rådets afgørelse af 12.10.2015 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2015, L 266, s. 75).

49 – Indholdet af femte betragtning til afgørelse 2013/255, som ændret, svarer til indholdet af sjette betragtning til afgørelse 2015/1836.

50 – Haswani-dommen, præmis 66, 69 og 70.

Hvad angår de restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget efter de russiske væbnede styrkers angreb på Ukraine, henviser opførelsen af fremtrædende erhvervsfolk på listen ikke til et indbyrdes afhængighedsforhold mellem forretningsmiljøet i Den Russiske Føderation og dette lands regime. Disse erhvervsfolk er nemlig ikke omfattet på grund af deres tætte tilknytning til Ruslands politiske ledelse, men snarere på grund af deres erhvervsvirksomhed i en økonomisk sektor, der udgør en betydelig indtægtskilde for Den Russiske Føderations regering [51].

82. Domstolen skal derfor afgøre, om kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, kan anvendes under disse omstændigheder. Domstolen skal nærmere bestemt undersøge, om dette kriterium kan anses for lovligt, når Rådet ikke er forpligtet til at godtgøre dels en direkte eller indirekte tilknytning mellem den omhandlede person og Den Russiske Føderations regerings tiltag og politikker over for Ukraine, dels den pågældende fremtrædende erhvervspersons specifikke adfærd ud over den blotte indflydelse, som dennes erhvervsvirksomhed kan udøve på Den Russiske Føderations økonomi og dermed på de indtægter, som Den Russiske Føderations regering oppebærer.

83. Hvad angår det første af disse spørgsmål henleder jeg Domstolens opmærksomhed på dens dom af 1. marts 2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128), hvori Domstolen anvendte et opførelseskriterium vedrørende personer eller enheder, som ikke krævede bevis for en faktisk, direkte eller indirekte tilknytning til nuklear spredning som omhandlet i dette sæt restriktive foranstaltninger. I sin dom fastslog Domstolen i det væsentlige, at selv om der ikke forelå en sådan tilknytning, kunne disse personer og enheder opføres, for så vidt som de kunne fremme nuklear spredning ved at forsyne Irans regering med materielle, økonomiske eller logistiske ressourcer eller faciliteter [52].

84. Der er efter min opfattelse vægtige grunde til at anvende Domstolens ovenstående betragtninger på den foreliggende sag. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:274, punkt 52), er formålet med denne retspraksis at bringe de handlinger, der er omfattet af disse foranstaltninger, til ophør ved at reducere de finansielle resourcer, der er til rådighed til dette formål, uanset deres oprindelse og navnlig uanset om der er en tilknytning mellem den berørte person og den pågældende regerings tiltag og politikker. I det foreliggende tilfælde bidrager de økonomiske aktiviteter, som udføres af de fremtrædende erhvervsfolk, der er omfattet af de i den foreliggende sag omhandlede restriktive foranstaltninger, til finansieringen af Den Russiske Føderations regerings budget. Det er derfor uden betydning, om disse erhvervsfolk har en direkte eller indirekte tilknytning til denne regering regering eller sidstnævntes tiltag og politikker over for Ukraine.

85. Hvad angår det andet spørgsmål hviler appellantens argumentation på den antagelse, at Domstolens praksis hidtil har drejet sig om tilfælde, hvor den omhandlede persons personlige adfærd har været udløsende for dennes opførelse på listerne over personer eller enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, idet denne adfærd er en forudsætning for at tilregne vedkommende den situation, som disse foranstaltninger har til formål at afhjælpe. Appellanten har gjort gældende, at Domstolen aldrig har stadfæstet et opførelseskriterium alene på grundlag af den berørte persons erhvervsmæssige status, dvs. erhvervsfolk inden for rentable økonomiske sektorer.

[51] – Et opførelseskriterium baseret på det gensidigt fordelagtige og støttende forhold mellem fremtrædende erhvervsfolk og Den Russiske Føderations regering blev først fastsat efter ændringen af afgørelse 2014/145 ved Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1094 af 5.6.2023 (EUT 2023, L 146, s. 20). Dette kriterium finder naturligvis ikke tidsmæssig anvendelse i den foreliggende sag.

[52] – Dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 80 og 81).

86. Jeg skal påpege, at selv hvis det antages, at appellantens udsagn var korrekt, betyder dette ikke i sig selv, at et opførelseskriterium, som ikke med henblik på de omhandlede personers opførelse på listen stiller krav om en bestemt personlig adfærd fra deres side, i sig selv skal anses for ulovligt. Som anført i punkt 77 i dette forslag til afgørelse har Rådet nemlig et vidt skøn for så vidt angår den generelle og abstrakte definition af de retlige kriterier og fremgangsmåden for vedtagelse af restriktive foranstaltninger, således at kun en foranstaltning, der er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som Rådet forfølger, skal annulleres.

87. I denne henseende vil jeg indledningsvis påpege, at appellanten ikke har rejst tvivl om lovligheden af det formål, der forfølges med det kriterium, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, hvilket formål Retten identificerede i den appellerede doms præmis 106 som værende at øge presset på Den Russiske Føderation og omkostningerne ved sidstnævntes handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed [53]. Appellanten har heller ikke rejst tvivl om Rettens konstatering af, at dette formål er i overensstemmelse med formålet om at bevare fred og international sikkerhed i overensstemmelse med målene for Unionens optræden udadtil, der er fastsat i artikel 21 TEU. Appellanten har imidlertid bestridt, at opførelsen af fremtrædende erhvervsfolk som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, er hensigtsmæssig som et middel til at nå disse mål.

88. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at appellantens argument bør forkastes af følgende grunde.

89. For det første kan fremtrædende erhvervsfolk, som jeg allerede har forklaret i første del af dette forslag til afgørelse, være omfattet af foranstaltningerne på grund af deres erhvervsvirksomhed i nøglesektorer i den russiske økonomi, for så vidt som resultatet af denne virksomhed er tæt forbundet med finansieringen af Den Russiske Føderations regerings budget. Indførelsen af restriktive foranstaltninger vil i det væsentlige gøre det vanskeligere for dem at udføre deres aktiviteter, hvilket kan skade den russiske økonomi [54] og dermed bidrage til at øge omkostningerne ved den militære aggression mod Ukraine. Det var således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 108 fastslog, at der er en rationel sammenhæng mellem foranstaltninger rettet mod fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i økonomiske sektorer, der giver betydelige indtægter til Den Russiske Føderations regering, og formålet med de omhandlede restriktive foranstaltninger, nemlig at lægge pres på Den Russiske Føderations regering for at bringe denne aggression til ophør.

90. Som svar på appellantens klagepunkt om, at artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, ikke specifikt fastsætter, hvilke sektorer der giver væsentlige indtægter for Den Russiske Føderations regering, skal det i øvrigt fastslås, at formuleringen af dette udtryk også henhører under den vide skønsbeføjelse, som Rådet råder over ved fastlæggelsen af de generelle kriterier, der finder anvendelse i forbindelse med en ordning med restriktive foranstaltninger. Anvendelsen af det begreb, der er indeholdt i dette udtryk, på en konkret sag kan afgøres fra sag til sag, forudsat denne vurdering undergives Unionens retsinstansers kontrol, hvilket er tilfældet her [55]. I modsætning til det af appellanten argumenterede, er jeg derudover ikke af den opfattelse, at den manglende angivelse i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, af de

[53] – Jf. ligeledes punkt 50 i dette forslag til afgørelse.

[54] – Jf. i denne henseende og analogt dom af 5.9.2024, GM og ON (C-109/23, EU:C:2024:681, præmis 54), og mit forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2024:307, punkt 76).

[55] – I denne henseende skal jeg ligeledes anføre, at appellanten med sit fjerde anbringende i det væsentlige har bestridt, at den økonomiske sektor, inden for hvilken han driver virksomhed, udgør en økonomisk sektor, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation. Denne konkrete vurdering er imidlertid ikke omfattet af Domstolens anmodning for så vidt angår dette forslag til afgørelse og er derfor ikke omfattet af min analyse.

økonomiske sektorer, som bestemmelsen omfatter, udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet. Ved at anvende udtrykket »økonomiske sektorer, der udgør en betydelig indtægtskilde for regeringen for Den Russiske Føderation«, fastlægger artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, nemlig tilstrækkeligt specifikke elementer med henblik på at identificere de tilfælde, hvor dette udtryk kan finde anvendelse, og er således i overensstemmelse med de krav, der følger af Domstolens faste praksis [56].

91. For det andet bør vurderingen af hensigtsmæssigheden af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, som krævet i Domstolens praksis [57], tage behørigt hensyn til den sammenhæng, hvori denne afgørelse blev vedtaget. I denne henseende opfordrer jeg Domstolen til at tage hensyn til ikke blot de usædvanlige og omskiftelige omstændigheder, hvorunder de omhandlede restriktive foranstaltninger blev vedtaget, men også de kumulative virkninger, som alle de foranstaltninger, der blev truffet over for Den Russiske Føderation efter dennes angreb på Ukraine, havde til formål at frembringe ud fra et overordnet synspunkt.

92. I denne henseende anføres for det første, at de omhandlede restriktive foranstaltninger blev vedtaget i en ekstraordinær yderst hastende kontekst, hvortil der henvises i tredje til tiende betragtning til afgørelse 2022/329. Disse foranstaltninger var en integrerende del af en pakke af hidtil usete foranstaltninger, som Rådet vedtog hurtigt, ensartet, gradvist og koordineret [58]. Som Rådet med rette har fremhævet i retsmødet, reagerede Unionen håndfast på en tilsidesættelse af de forpligtelser, der er pålagt erga omnes i henhold til folkeretten med henblik på at bekæmpe Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine [59], ved med henblik herpå at anvende alle de foranstaltninger, som den har til rådighed, og som ikke indebærer anvendelse af magt.

93. For det andet præciseres det i femte betragtning til afgørelse 2022/329, at enhver militær aggression fra Den Russiske Føderations side mod Ukraine ifølge Rådet vil få enorme konsekvenser og alvorlige omkostninger, herunder en bred vifte af sektorspecifikke og individuelle restriktive foranstaltninger, der vil blive vedtaget i samarbejde med partnerne. Det skal følgelig anføres, at de omhandlede restriktive foranstaltningers egnethed ikke alene afhænger af deres indvirkning på en enkelt gruppe af personer, såsom fremtrædende erhvervsfolk, der er omfattet af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, men af den kumulative virkning af samtlige de foranstaltninger, som Rådet har vedtaget med henblik på at svække Ruslands økonomiske grundlag og underminere Den Russiske Føderations evne til fortsat at finansiere og føre krigen.

94. Det følger heraf, at det kriterium, der er indeholdt i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, sammenholdt med den sammenhæng, hvori disse foranstaltninger er blevet vedtaget, og situationens særligt alvorlige karakter, således som Rådet har fremhævet i afgørelse 2022/329, gør det muligt at fastslå, at de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for fremtrædende erhvervsfolk, ikke er åbenbart uegnede i forhold til deres formål.

95. Jeg er derfor af den opfattelse, at kriteriet i artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, ikke bør erklæres ulovligt.

[56] – Jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Litauen m.fl. mod Parlamentet og Rådet (Mobilitetspakken) (C-541/20 – C-555/20, EU:C:2024:818, præmis 159 og den deri nævnte retspraksis).

[57] – Jf. dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 78).

[58] – Jf. dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet (T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 87), hvori Domstolens Store Afdeling nåede til en lignende konklusion.

[59] – Jf., hvad angår spørgsmålet, om tilstedeværelsen af en sådan tilsidesættelse, De Forenede Nationers Generalforsamlings resolution af 2.3.2022 med overskriften »Aggression against Ukraine« (A/ES-11/L.1).

96. Denne konstatering er i øvrigt efter min opfattelse i overensstemmelse med den appellerede doms præmis 109, hvori Retten som allerede anført fastslog, at artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, indeholder betingelser vedrørende de berørte personers personlige adfærd. Med denne konstatering henviste Retten nemlig til disse personers adfærd og indflydelse for så vidt angår de økonomiske sektorer, hvor de opererer, og ikke til en specifik adfærd eller indflydelse på Den Russiske Føderations regering eller til en tilknytning til dette lands regime.

97. For så vidt som appellanten har anført, at det er vanskeligt at fastslå, hvordan de personer, der er opført på listen, skal handle for ikke at blive opført på listen eller for at blive slettet herfra, skal det i øvrigt fremhæves, at fremtrædende erhvervsfolk kan slettes fra listen, hvis de kan godtgøre, at de har forladt den stilling, der lå til grund for deres opførelse. Som sagt kan en sådan stilling, selv om den kan begrunde den oprindelige opførelse på listen, ikke have til følge, at den berørte persons situation fastfryses i tid, og at den regelmæssige revurdering af listen fratages enhver effektiv virkning, medmindre Rådet stadig kan godtgøre, at der foreligger en risiko for omgåelse, hvilket er et spørgsmål, der ikke specifikt er rejst i den foreliggende sag.

98. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at fastslå, at ingen af de argumenter, som appellanten har fremført, kan godtgøre, at Retten begik en fejl ved at fastslå, at ulovlighedsindsigelsen i henhold til artikel 277 TEUF mod artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, skulle forkastes.

99. Derfor bør det tredje anbringendes andet led forkastes.

V. Forslag til afgørelse

100. I lyset af analysen i dette forslag til afgørelse foreslår jeg, at Domstolen forkaster appellen for så vidt angår det andet og det tredje appelanbringende, for så vidt som de vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, litra g), i afgørelse 2014/145, som ændret, og den ulovlighedsindsigelse, som appellanten fremsatte i første instans i henhold til artikel 277 TEUF.

101. Jeg udtaler mig ikke om de øvrige appelanbringender, som appellanten har fremsat, og heller ikke om, hvilken part der bør pålægges at betale sagsomkostningerne i henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement.