



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

12. februar 2026*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – forordning (EU) nr. 833/2014 – artikel 5k, stk. 1, litra c) – forbud mod at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter eller koncessionskontrakter til eller med fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der handler »på vegne af eller efter anvisning fra« en »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)« – en medlemsstats myndigheds tildeling af en offentlig kontrakt til et hjemmehørende selskab, hvor to af de tre medlemmer af bestyrelsen er russiske statsborgere, og hvor en af disse russiske statsborgere, ud over at være selskabets bestyrelsesformand og administrerende direktør, også er enedirektør i det pågældende selskabs moderselskab«

I sag C-313/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 26. april 2024, indgået til Domstolen den 29. april 2024, i sagen

Opera Laboratori Fiorentini SpA

mod

Ministero della Cultura,

Gallerie degli Uffizi,

A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi SpA,

procesdeltager:

Scudieri International Srl,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne J. Passer, E. Regan, D. Gratsias og B. Smulders (refererende dommer),

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. marts 2025,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Opera Laboratori Fiorentini SpA ved avvocata F. Iuliano,
- Scudieri International Srl ved avvocati L. Manetti og D. Nitti,
- den italienske regering ved S. Fiorentino og G. Palmieri, som befuldmægtigede, bistået af avvocato dello Stato C. Pluchino,
- den nederlandske regering ved E.M.M. Besselink, M.K. Bulterman og A. Hanje, som befuldmægtigede,
- den østrigske regering ved J. Schmoll og C. Pesendorfer, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Carpus-Carcea, L. Malferrari og L. Puccio, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juni 2025,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 5k, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) 2022/576 af 8. april 2022 (EUT 2022, L 111 I, s. 1) (herefter »forordning nr. 833/2014«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Opera Laboratori Fiorentini SpA, på den ene side, og Ministero della Cultura (kulturministeriet, Italien), Gallerie degli Uffizi (museet Uffizierne, Italien), A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi SpA og Scudieri International Srl, på den anden side, vedrørende lovligheden af at tildele sidstnævnte selskab en offentlig kontrakt om levering af visse tjenesteydelser til Uffizierne, idet tildelingen af kontrakten hævdes at være i strid med forbuddet i artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014.

Retsforskrifter

EU-retten

Forordning 2022/576

3 Anden til fjerde betragtning til forordning 2022/576 lyder:

- »(2) Forordning (EU) nr. 833/2014 giver virkning til visse foranstaltninger i [Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13)].
- (3) Den 8. april 2022 vedtog Rådet [afgørelse (FUSP) 2022/578 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2022, L 111, s. 70)]. Den udvider listen over produkter, der er omfattet af eksportkontrol, og som kan bidrage til Ruslands militære og teknologiske forbedringer eller udviklingen af dets forsvars- og sikkerhedssektor. Den indfører yderligere importrestriktioner for visse varer fra Rusland, navnlig for kul og andre faste fossile brændstoffer. Den indfører også yderligere eksportrestriktioner til Rusland, navnlig for jetbrændstof og andre produkter.
- (4) Afgørelse (FUSP) 2022/578 forbyder også tildeling og fortsat gennemførelse af offentlige kontrakter og koncessioner med russiske statsborgere og enheder eller organer, der er etableret i Rusland.«

Afgørelse 2022/578

4 Femte og sjette betragtning til afgørelse 2022/578 lyder:

- »(5) I sine konklusioner af 24. marts 2022 erklærede Det Europæiske Råd, at Ruslands angrebskrig mod Ukraine groft overtræder folkeretten og forvolder massive tab af menneskeliv og skade på civile, og at Unionen fortsat er rede til at lukke smuthuller og gå målrettet efter faktisk og mulig omgåelse af de restriktive foranstaltninger, der allerede er vedtaget, samt handle hurtigt med yderligere koordinerede kraftfulde sanktioner mod Rusland og Belarus for effektivt at hindre Ruslands evne til at fortsætte aggressionen.
- (6) I betragtning af den alvorlige situation og som reaktion på Ruslands militære aggression mod Ukraine bør der indføres yderligere restriktive foranstaltninger. [...] Tildeling og fortsat gennemførelse af offentlige kontrakter og koncessioner med russiske statsborgere og enheder eller organer, der er etableret i Rusland, bør også forbydes. [...]«

Afgørelse 2014/512

- 5 Artikel 1h, stk. 1, i afgørelse 2014/512, som senest ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2022/1271 af 21. juli 2022 (EUT 2022, L 193, s. 196), er affattet således:

»Det er forbudt at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter eller koncessionskontrakter, der er omfattet af [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/23/EU af 26. februar 2014 om tildeling af koncessionskontrakter (EUT 2014, L 94, s. 1), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65), Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/25/EU af 26. februar 2014 om fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester og om ophævelse af direktiv 2004/17/EF (EUT 2014, L 94, s. 243) og af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/81/EF af 13. juli 2009 om samordning af fremgangsmåderne ved ordregivende myndigheders eller ordregiveres indgåelse af visse bygge- og anlægs-, vareindkøbs- og tjenesteydelseskontrakter på forsvars- og sikkerhedsområdet og om ændring af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF (EUT 2009, L 216, s. 76)] [...] til eller med:

- a) russiske statsborgere, fysiske personer, der er bosiddende i Rusland, eller juridiske personer, enheder eller organer, der er etableret i Rusland
- b) juridiske personer, enheder eller organer, hvoraf en enhed som omhandlet i dette stykkes litra a) direkte eller indirekte ejer over 50%, eller
- c) fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra en enhed som omhandlet i dette stykkes litra a) eller b), herunder, hvis de tegner sig for mere end 10% af kontraktværdien, underentreprenører, leverandører eller enheder, hvis formåen er udnyttet, jf. direktiv 2009/81/EF, 2014/23/EU, 2014/24/EU og 2014/25/EU.«

Forordning nr. 833/2014

- 6 Følgende fremgår af anden betragtning til forordning nr. 833/2014:

»Den 22. juli 2014 konkluderede Rådet [for Den Europæiske Union], at hvis Rusland ikke opfyldte de krav, der er anført i Det Europæiske Råds konklusioner af 27. juni 2014 og i Rådets egne konklusioner af 22. juli, ville det være rede til straks at indføre en pakke af yderligere væsentlige restriktive foranstaltninger. Det anses derfor for at være hensigtsmæssigt at træffe yderligere restriktive foranstaltninger for at gøre Ruslands handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen. [...]«

- 7 Artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 er affattet således:

»Det er forbudt at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter eller koncessionskontrakter, der er omfattet af udbudsdirektiverne [...] til eller med:

- a) russiske statsborgere eller fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er etableret i Rusland

- b) juridiske personer, enheder eller organer, hvoraf en enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) direkte eller indirekte ejer over 50%, eller
- c) fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra en enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b),

herunder, hvis de tegner sig for mere end 10% af kontraktværdien, underentreprenører, leverandører eller enheder, hvis formåen er udnyttet, jf. udbudsdirektiverne.«

- 8 Artikel 1, nr. 25), i Rådets forordning (EU) 2025/395 af 24. februar 2025 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2025, L 395, s. 1) har erstattet artikel 5k, litra c), i forordning nr. 833/2014 med følgende tekst:

»fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)«.

Italiensk ret

- 9 Artikel 2380a i codice civile (den borgerlige lovbog) bestemmer:

»Forvaltningen af virksomheden [...] påhviler udelukkende direktørerne, som foretager de nødvendige handlinger for at forfølge selskabsformålet. [...]

Forvaltningen af virksomheden kan også tildeles personer, som ikke er selskabsdeltagere.

[...]«

- 10 Artikel 2475 i codice civile med overskriften »Selskabets administration« fastsætter følgende i stk. 1:

»[...] Medmindre andet er fastsat i stiftelsesoverenskomsten, overdrages selskabets administration til en eller flere selskabsdeltagere, der udpeges ved en beslutning truffet af selskabsdeltagerne [...]«

- 11 Codice civiles artikel 2475a med overskriften »Selskabets repræsentation« bestemmer følgende i stk. 1:

»Selskabets generelle repræsentation påhviler direktørerne.«

- 12 Artikel 2497 i codice civile er affattet således:

»De selskaber eller enheder, der i forbindelse med styring og samordning af selskaber handler i egen eller tredjemands erhvervmæssige interesse i strid med principperne vedrørende disse selskabers korrekte selskabs- og erhvervmæssige forvaltning, er direkte ansvarlige over for selskabsdeltagerne for det tab, der måtte forvoldes selskabernes rentabilitet og værdien af selskabsandelene, samt over for selskabernes kreditorer for skaden på selskabernes formue. [...]

[...]«

13 Artikel 2497e i codice civile har følgende ordlyd:

»Med hensyn til bestemmelserne i dette kapitel antages, indtil det modsatte er bevist, at styring og samordning af selskaber udøves af det selskab eller den enhed, som har pligt til at optage selskabernes regnskaber i sine koncernregnskaber, eller som under alle omstændigheder kontrollerer dem [...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 14 Efter en udbudsprocedure tildelte myndigheden benævnt »Ministero della Cultura – Gallerie degli Uffizi (kulturministeriet – museet Uffizierne, Italien)« i sin egenskab af ordregivende myndighed ved afgørelse af 25. november 2022 en offentlig tjenesteydelseskontrakt om drift af café og mindre restauration i Palazzo Pitti og Boboli-haven, som er en del af museumskomplekset Uffizierne, for en periode på ti år og til et beløb på 8 892 215 EUR eksklusive merværdiafgift (moms), til det italienske selskab Scudieri International, der havde opnået det højeste pointtal blandt fire tilbudsgivere. En anden tilbudsgiver, Opera Laboratori Fiorentini, ligeledes et italiensk selskab, havde opnået det næstbedste pointtal.
- 15 Sidstnævnte selskab anfægtede lovligheden af afgørelsen om tildeling ved Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (den regionale forvaltningsdomstol for Toscana, Italien), idet selskabet bl.a. gjorde gældende, at tildelingen af denne offentlige kontrakt til Scudieri International tilsidesatte forbuddet i artikel 5k i forordning nr. 833/2014, eftersom to af de tre bestyrelsesmedlemmer i dette selskab under udbudsproceduren var russiske statsborgere, og én af disse desuden ikke blot var bestyrelsesformand og selskabets administrerende direktør, men også enedirektør i Sielna SpA, der er et italiensk selskab, som ejer 90% af selskabskapitalen i Scudieri International.
- 16 Ved dom af 25. maj 2023 gav denne nationale ret ikke Opera Laboratori Fiorentini medhold i søgsmålet, hvilket blev begrundet med, at den af Opera Laboratori Fiorentini anfægtede fortolkning af artikel 5k i forordning nr. 833/2014 ville medføre en bred anvendelse af det nævnte forbud, eftersom den valgte tilbudsgiver, Scudieri International, var et italiensk selskab med hjemsted på det nationale område og ejet af Sielna, der ligeledes var et italiensk selskab, hvis selskabsdeltagere var fysiske personer, der ikke havde russisk statsborgerskab.
- 17 I forbindelse med den appel, som Opera Laboratori Fiorentini iværksatte til prøvelse af denne dom, har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret, anført, at Scudieri International ifølge appellanten burde have været udelukket fra udbudsproceduren, eftersom artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 forbyder tildeling af offentlige kontrakter til bl.a. erhvervsdrivende, der handler »på vegne af eller efter anvisning fra« en russisk statsborger, og at det selskab, som fik tildelt kontrakten, i det foreliggende tilfælde handlede »efter anvisning« fra russiske statsborgere, dvs. dette selskabs to direktører, der havde russisk statsborgerskab.
- 18 Den forelæggende ret har anført, at Scudieri International bl.a. har gjort gældende, at da artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 har til formål at forhindre, at Den Russiske Føderations krigsaktiviteter i Ukraine finansieres, ved at russiske kapitalselskaber tildes offentlige kontrakter, og da bestemmelsen vedrører tildelingens faktiske begunstigede, er statsborgerskabet for direktørerne i det selskab, der har fået tildelt kontrakten, ikke relevant, idet det alene er dette selskabs aktionærers statsborgerskab, der har betydning.

- 19 Denne konklusion bekræftes for det første af den omstændighed, at Europa-Kommissionen, der adspurgt om, hvorvidt et selskab med hjemsted i Tyskland, hvis administrerende direktør er russisk statsborger og bosiddende i Tyskland, er udelukket fra at indgå eller udføre offentlige kontrakter, i et dokument med overskriften »Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation n° 833/2014 and Council Regulation n° 269/2014« (»Konsoliderede ofte stillede spørgsmål om gennemførelsen af Rådets forordning nr. 833/2014 og nr. 269/2014«) har svaret, at dette ikke vil være tilfældet, da »kontrakten er indgået med selskabet med hjemsted i Tyskland og ikke med dets administrerende direktør«.
- 20 Hvad for det andet angår henvisningen i artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 til »anvisning« fra en enhed, der er omhandlet i stk. 1, litra a) eller b), har Scudieri International gjort gældende, at direktørerne ikke styrer selskabet, men forvalter det. I italiensk ret er der en klar forskel mellem »forvaltningen« af et selskab, der tilkommer direktørerne, således som det fremgår af codice civiles artikel 2380a, 2475 og 2475a, og selskabets »styring«, der er forbeholdt selskabets aktionærer eller selskabsdeltagere, således som det fremgår af denne lovs artikel 2497 og 2497e. Direktørerne kan derfor ikke give selskabet nogen »anvisning« som omhandlet i nævnte artikel 5k, stk. 1, litra c), og derfor finder denne bestemmelse ikke anvendelse på en medlemsstats myndigheders tildeling af en offentlig kontrakt til et hjemmehørende selskab, der forvaltes af direktører med russisk statsborgerskab.
- 21 Endelig er den forelæggende ret af den opfattelse, at fortolkningen af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 er usikker i en anden henseende. Spørgsmålet er nemlig, om udtrykket »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)« i denne bestemmelse skal fortolkes strengt, idet det kun finder anvendelse på situationer, hvor »anvisningen« hidrører fra en »enhed«, der er omfattet af opregningen af retssubjekter, hvorpå forbuddene i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a) og b), finder anvendelse, hvilket bl.a. udelukker »anvisninger« fra russiske statsborgere fra anvendelsesområdet for nævnte forordnings artikel 5k, stk. 1, litra c), eller om dette udtryk skal forstås bredt som en henvisning til alle de nævnte retssubjekter, herunder således også russiske statsborgere.
- 22 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:
- »Skal bestemmelsen i artikel 5k, [stk.1,] litra c), i forordning [nr. 833/2014] – hvad angår den del, hvorefter det er forbudt at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter eller koncessionskontrakter [til eller] med »fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra en enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)[«], [...] – fortolkes således, at forbuddet finder anvendelse [ved tildeling af en offentlig kontrakt] på et selskab, der er stiftet efter italiensk ret, har sæde i Italien, er delejet af et italiensk selskab, og hvis selskabsdeltagere omfatter fysiske personer, som ikke er russiske statsborgere, men hvis bestyrelse består af tre medlemmer, hvoraf to er russiske statsborgere, og en af disse russiske statsborgere, ud over at være selskabets bestyrelsesformand og administrerende direktør, også er enedirektør i det moderselskab, som ejer 90% af kapitalen?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 23 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 skal fortolkes således, at forbuddet mod at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter til eller med »fysiske eller juridiske personer, enheder eller

organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra« en »enhed« som omhandlet i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a) eller b), finder anvendelse, når de kompetente myndigheder i en medlemsstat tildeler en offentlig kontrakt til et hjemmehørende selskab, hvor to af de tre medlemmer af bestyrelsen er russiske statsborgere, og hvor en af disse russiske statsborgere, ud over at være selskabets bestyrelsesformand og administrerende direktør, også er enedirektør i det pågældende selskabs moderselskab.

- 24 I denne henseende skal det fastslås, at EU-lovgiver ikke har defineret udtrykket »på vegne af eller efter anvisning fra« i artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014, og at denne bestemmelse ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dets betydning og rækkevidde.
- 25 I overensstemmelse med fast retspraksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at indholdet af en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt i hele Unionen skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning, som skal søges under hensyntagen til ikke alene bestemmelsens ordlyd, men ligeledes til dens kontekst og det formål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 18.1.1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, præmis 11, og af 15.4.2021, The North of England P & I Association, C-786/19, EU:C:2021:276, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 26 Det følger heraf, at de selskabsretlige bestemmelser i codice civile, som er blevet påberåbt for den forelæggende ret med henvisning til, at de indfører en klar sondring mellem et selskabs »styring«, der er forbeholdt dets aktionærer eller ejere, og hvortil der angiveligt sigtes med termen »anvisning« i artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 (»direzione« i den italienske sprogversion af denne bestemmelse), og et selskabs »administration« eller »forvaltning«, der udøves af dets direktør, og hvortil denne term angiveligt ikke skulle sigte, er uden relevans med henblik på at fastlægge en sådan selvstændig og ensartet fortolkning.
- 27 Det synes ligeledes hensigtsmæssigt at bemærke, at artikel 1h, stk. 1, i afgørelse 2014/512, som ændret ved afgørelse 2022/1271, som, således som det fremgår af anden betragtning til forordning 2022/576, artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 har til formål at gennemføre, ikke er relevant for fortolkningen af sidstnævnte bestemmelse, eftersom ordlyden af disse to bestemmelser er næsten identisk.
- 28 Hvad i første række angår ordlyden af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 og særligt udtrykket »på vegne af eller efter anvisning fra«, der er indeholdt heri, skal der henvises til, at det følger af fast retspraksis, at den formulering, der er anvendt i en sprogversion af en EU-retlig bestemmelse, ikke kan tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. Dette ville være i strid med kravet om en ensartet anvendelse af EU-retten. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner skal den pågældende bestemmelse fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. dom af 25.3.2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, præmis 38, og af 15.4.2021, The North of England P & I Association, C-786/19, EU:C:2021:276, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Det fremgår af en sammenligning af sprogversionerne af denne bestemmelse for det første, at udtrykket »for éns regning«, der bl.a. anvendes i den franske, den italienske og den maltesiske sprogversion, er erstattet af udtrykket »på vegne af« i flere andre sprogversioner, såsom den danske, den tyske, den græske, den nederlandske, den portugisiske og den rumænske

sprogversion, og at disse to udtryk i den spanske sprogversion af den nævnte bestemmelse begge optræder som alternativer. For det andet fremgår, at med hensyn til udtrykket »efter anvisning fra« anvender visse sprogversioner af denne bestemmelse hver især et lignende udtryk, såsom den danske, den tyske, den græske, den nederlandske, den rumænske og den svenske sprogversion, mens andre sprogversioner, såsom den spanske, den engelske, den italienske, den maltesiske og den portugisiske, anvender et begreb, der på fransk snarere betyder »under ledelse af«.

- 30 Henset til denne forskel mellem sprogversionerne af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 kan det ikke alene på baggrund af denne bestemmelses ordlyd udledes, at det forbud, som den fastsætter, ikke finder anvendelse i en situation, hvor russiske statsborgere er en del af bestyrelsen i det selskab, som er blevet tildelt en offentlig kontrakt, blot fordi en direktør i henhold til den gældende nationale ret som hovedregel kun har forvaltningsbeføjelser i det pågældende selskab og ikke »ledelsesbeføjelser«.
- 31 Med hensyn til den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt udtrykket »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)« i artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 skal fortolkes strengt i den forstand, at det kun omfatter ordet »enhed«, således som det fremgår af opregningen af de retssubjekter, som forbuddene i artikel 5k, stk. 1, litra a) og b), finder anvendelse på, hvilket navnlig ville udelukke russiske statsborgere, eller om dette udtryk skal forstås bredt som en henvisning til alle disse retssubjekter, herunder således også russiske statsborgere, må det endelig konstateres, at selv om visse sprogversioner af den nævnte forordnings artikel 5k, stk. 1, litra c), såsom den engelske, den franske eller den nederlandske sprogversion, taler for, at der skal anlægges en sådan streng fortolkning af dette udtryk, taler andre sprogversioner, såsom den spanske, den tyske eller den rumænske sprogversion, snarere for en bred fortolkning af dette, eftersom de anvender formuleringen »en af de enheder, der er nævnt i nærværende stykkes litra a) eller b)«.
- 32 Det følger heraf, at svaret på dette spørgsmål heller ikke kan udledes af ordlyden af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 isoleret betragtet, men kræver en kontekstuel og teleologisk fortolkning af denne bestemmelse.
- 33 Hvad i anden række angår den kontekstuelle fortolkning af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 skal det indledningsvis fastslås, at dette litra c) supplerer opregningen af forbuddene i de to foregående litraer, således at det nævnte litra c) fastsætter en restkategori af forbud, der har til formål at forhindre, at de forbud, der er fastsat i disse to foregående litraer, kan omgås, hvilket ville fratage hele den ordening, der er indført ved denne forordnings artikel 5k, stk. 1, dens effektive virkning.
- 34 Dette ville være tilfældet, hvis de forbud, der er omhandlet i den nævnte forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a) og b), ikke var suppleret af andre forbud, der gælder i situationer, hvor den enhed, der har fået tildelt en offentlig kontrakt, de facto kontrolleres af en russisk statsborger, af en fysisk person, der er bosiddende i Rusland, eller af en juridisk person, en enhed eller et organ, der er etableret i Rusland, og som gør det muligt for den pågældende at give anvisninger til denne enhed, selv om vedkommende ikke ejer mere end 50% af ejendomsretten til denne enhed.
- 35 Det følger heraf, at udtrykket »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)« i denne artikel 5k, stk. 1, litra c), skal forstås således, at det ikke udelukkende henviser til det ene begreb »enhed«, der er nævnt i artikel 5k, stk. 1, litra a) og b), men generelt til alle retssubjekter, der kan være omfattet af de forbud, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse.

- 36 Dernæst er det hensigtsmæssigt at bemærke, at artikel 5k, stk. 1, litra b), i forordning nr. 833/2014, hvis klare funktion er at undgå omgåelse af det forbud, der er fastsat i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a), og således sikre den effektive virkning af sidstnævnte bestemmelse, udvider dette forbud til at omfatte enheder, der får tildelt kontrakten, og hvor mere end 50% af ejendomsrettighederne direkte eller indirekte ejes af en »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a)«.
- 37 Hvis dette udtryk skal forstås strengt, således at det alene henviser til begrebet »enhed« i dette litra a), kan denne funktion imidlertid ikke sikres, eftersom det ville følge heraf, at tildelingen af en offentlig kontrakt til en enhed, hvori en majoritetsandel ikke ejes af en »enhed«, der er etableret i Rusland, men af en russisk statsborger eller en fysisk person, en juridisk person eller et organ, der er etableret i Rusland, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 5k, stk. 1, litra b), i forordning nr. 833/2014 og det forbud, der er fastsat heri.
- 38 En sådan begrænsning af denne bestemmelses anvendelsesområde ville, hvis den blev accepteret, åbenbart og alvorligt kompromittere den effektive anvendelse af det forbud, der er fastsat i bestemmelsen.
- 39 Således ville anvendelsesområdet for artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 blive behæftet med en væsentlig retlig lakune, hvis udtrykkene »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a)« og »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)«, der fremgår af henholdsvis denne bestemmelses litra b) og c), skulle forstås således, at de udelukkende henviser til begrebet »enhed« nævnt i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a) og b).
- 40 På baggrund af denne kontekstuelle analyse skal udtrykkene »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a)« og »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)« forstås således, at de henviser til alle de retssubjekter, der er omfattet af forbuddene i artikel 5k, stk. 1, litra a) og b), i forordning nr. 833/2014.
- 41 I øvrigt opstår dette spørgsmål om fortolkningen af udtrykket »enhed som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)«, som var indeholdt i artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014, ikke længere, eftersom dette udtryk i henhold til artikel 1, nr. 25), i forordning nr. 2025/395 er blevet erstattet af udtrykket »en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ som omhandlet i nærværende stykkes litra a) eller b)«.
- 42 Endelig kan det udledes af den omstændighed, at EU-lovgiver har valgt at formulere artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 bredt, særligt med hensyn til opregningen af de forskellige personer, enheder og organer, der er omhandlet i stk. 1, litra a), at forordningens litra c), og særligt udtrykket »handler på vegne af eller efter anvisning fra«, der er indeholdt heri, skal fortolkes tilstrækkeligt bredt til at kunne bevare den effektive virkning af de forbud, der er fastsat i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a) og b), dvs. for at undgå, at disse forbud kan omgås.
- 43 Det følger derfor af en kontekstuel fortolkning af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014, at det ikke på forhånd er udelukket, at denne bestemmelse finder anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor det selskab, der har fået tildelt kontrakten, forvaltes af direktører med russisk statsborgerskab. Denne bestemmelse finder således anvendelse, hvis det fastslås, at disse direktører faktisk har en effektiv kontrolbeføjelse over for det selskab, der har fået tildelt kontrakten, der gør det muligt for dem at give dette selskab anvisninger.

- 44 Hvad i tredje række angår den teleologiske fortolkning af artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 fremgår det for det første af femte og sjette betragtning til afgørelse 2022/578 i det væsentlige, at Unionen i betragtning af den alvorlige situation i Ukraine har vedtaget yderligere restriktive foranstaltninger for effektivt at hindre Den Russiske Føderations evne til at fortsætte den militære aggression mod Ukraine, idet denne aggression groft overtræder folkeretten og forvolder massive tab af menneskeliv og skade på civile. Som led i disse foranstaltninger har EU-lovgiver ønsket at indføre et forbud mod at tildele og fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter til russiske statsborgere, til fysiske personer, der er bosiddende i Rusland, eller til enheder eller organer, der er etableret i Rusland.
- 45 For det andet fremgår det af anden betragtning til forordning nr. 833/2014, at EU-lovgiver har fundet det hensigtsmæssigt at træffe yderligere restriktive foranstaltninger for at gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen.
- 46 Det følger heraf, at hovedformålet med ordningen med de restriktive foranstaltninger, der er indført ved artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014, er effektivt at svække Den Russiske Føderations finansielle ressourcer, der gør det muligt for landet at fortsætte sin militære aggression mod Ukraine, og dermed yderligere at øge presset på Den Russiske Føderation, for at den bringer denne aggression til ophør (jf. i denne retning dom af 5.9.2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, præmis 53 og 54, og af 30.4.2025, Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (Eksport af likvide midler til Rusland), C-246/24, EU:C:2025:295, præmis 30 og 31).
- 47 Det forbud, der er fastsat i artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014, bidrager til dette hovedformål, for så vidt som det tilsigter at imødegå risikoen for, at offentlige midler fra offentlige udbud omdirigeres fra den enhed, der har fået tildelt kontrakten, til den russiske økonomi og således anvendes af Den Russiske Føderation til at finansiere dennes militære aggression mod Ukraine.
- 48 En situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor direktørerne i et selskab, der efter et udbud har fået tildelt en offentlig kontrakt og i dette selskabs moderselskab er russiske statsborgere, men hvor disse selskaber og deres direkte og indirekte aktionærer ikke har nogen tilknytning til Den Russiske Føderation, udgør imidlertid ikke på forhånd en sådan risiko.
- 49 Da en offentlig kontrakt som den i hovedsagen omhandlede således tildeles et selskab og ikke dets direktører, følger det heraf, at de offentlige midler, der udbetales i henhold til en sådan kontrakt, udbetales til det pågældende selskab som sådan eller i givet fald til dets aktionærer, men i princippet i det mindste ikke til dets direktører.
- 50 Disse sidstnævnte har i øvrigt som hovedregel heller ikke beføjelse til at omdirigere disse midler til den russiske økonomi uden at løbe en risiko for, at de ifalder ansvar over for det selskab, som de er befuldmægtigede for.
- 51 Den omstændighed alene, at en direktør i det selskab, der har fået tildelt kontrakten, er russisk statsborger, eller at en direktør med russisk statsborgerskab i sin egenskab af befuldmægtiget for dette selskab underskriver den kontrakt, der er indgået med den ordregivende myndighed, er derfor ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at det nævnte selskab er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 med den begrundelse, at det handler »på vegne af eller efter anvisning fra« en russisk statsborger som omhandlet i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a).

- 52 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at medlemsstaternes kompetente myndigheder efter den udtømmende undersøgelse, som de skal foretage, inden de tildeler en offentlig kontrakt til et selskab, der ikke er etableret i Rusland, men som forvaltes af en direktør, der er russisk statsborger, foranlediges til at antage, at der foreligger indicier for, at denne direktør i realiteten er i stand til at kontrollere det pågældende selskab, selv om vedkommende ikke har en kapitalandel, der sikrer juridisk kontrol hermed, således at der er en sandsynlig risiko for, at de offentlige midler, der vil blive udbetalt i forbindelse med det pågældende offentlige indkøb, vil blive omdirigeret til den russiske økonomi og dermed kan blive brugt til at finansiere Den Russiske Føderations militære aggression mod Ukraine.
- 53 En sådan udtømmende undersøgelse skal omfatte alle relevante retlige og faktiske omstændigheder, såsom den tilbudsgivende enheds præcise ejerskabs- og kontrolstruktur, personlige og erhvervsmæssige bånd mellem de pågældende personer, arten af og formålet med de omhandlede transaktioner, den måde, hvorpå parterne varetager forvaltningen og driften af denne enhed, beviser for, at der tidligere er modtaget instrukser fra eller handlet i samordning med tidligere sanktionerede enheder, samt oplysninger fra tredjeparter og andre tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier.
- 54 Artikel 5k, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 omhandler situationer, hvor russiske personer, enheder eller organer, som denne bestemmelses litra a) finder anvendelse på, ikke ejer en majoritetsandel af kapitalen i den juridiske person, enheden eller organet som omhandlet i denne bestemmelses litra b), men som ikke desto mindre, ud over i givet fald at have en minoritetsandel, har en de facto kontrolbeføjelse over denne eller dette navnlig på grund af de vide beføjelser, som de har fået tildelt af aktionærerne i den pågældende enhed eller i en anden enhed, der udøver faktisk kontrol med den førstnævnte enhed, særligt med hensyn til dens finansielle forvaltning eller lån, som de har ydet den, i givet fald gennem et selskab, som de kontrollerer.
- 55 Den omstændighed, at en person, en enhed eller et organ, der er omfattet af forbuddet i artikel 5k, stk. 1, litra a), i forordning nr. 833/2014, tidligere havde en majoritetsandel af kapitalen i den enhed, der får tildelt kontrakten, men har afhændet denne andel kort før iværksættelsen af udbudsproceduren, kan ligeledes udgøre et indicium for, at der foreligger en sådan de facto kontrol.
- 56 I denne sammenhæng skal medlemsstaternes kompetente myndigheder ligeledes undersøge, om mellemmænd, der handler på vegne af russiske personer, enheder eller organer som omhandlet i artikel 5k, stk. 1, litra a) eller b), i forordning nr. 833/2014, besidder en betydelig andel af den tilbudsgivende enheds selskabskapital.
- 57 Endelig bekræftes de ovenfor anførte betragtninger af den omstændighed, at artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 forbyder de kompetente myndigheder i en medlemsstat, som tidligere har tildelt en offentlig kontrakt til et hjemmehørende selskab, at fortsætte gennemførelsen af denne kontrakt, og pålægger dem at foretage den udtømmende undersøgelse, der er omhandlet i nærværende doms præmis 53, når en russisk statsborger i løbet af gennemførelsen af den offentlige kontrakt er blevet udpeget som direktør for dette selskab, idet sidstnævnte i øvrigt i henhold til denne bestemmelse er forpligtet til hurtigst muligt at underrette disse myndigheder om en sådan udpegelse.
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 5k, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014 skal fortolkes således, at forbuddet mod at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter til eller med »fysiske eller juridiske

personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra« en »enhed« som omhandlet i denne forordnings artikel 5k, stk. 1, litra a) eller b), ikke finder anvendelse, når de kompetente myndigheder i en medlemsstat tildeler en offentlig kontrakt til et hjemmehørende selskab, hvor to af de tre medlemmer af bestyrelsen er russiske statsborgere, og hvor en af disse russiske statsborgere, ud over at være selskabets bestyrelsesformand og administrerende direktør, også er enedirektør i det pågældende selskabs moderselskab, forudsat at disse myndigheder forudgående har sikret sig, inden for rammerne af den udtømmende undersøgelse af alle de relevante omstændigheder i sagen, som det påhviler dem at foretage, hver gang de har til hensigt at tildele en offentlig kontrakt til et selskab, der ikke er etableret i Rusland, men som forvaltes af en direktør med russisk statsborgerskab, at en sådan tildeling ikke indebærer en sandsynlig risiko for, at de midler, der vil blive udbetalt til dette selskab i henhold til den pågældende kontrakt, vil blive omdirigeret til den russiske økonomi, eftersom det ikke er fastslået eller i det mindste er højst usandsynligt, at denne direktør har en de facto kontrolbeføjelse over det nævnte selskab.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 5k, stk. 1, litra c), i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, som ændret ved Rådets forordning (EU) 2022/576 af 8. april 2022,

skal fortolkes således, at

forbuddet mod at tildele eller fortsætte gennemførelse af offentlige kontrakter til eller med »fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra« en »enhed« som omhandlet i artikel 5k, stk. 1, litra a) eller b), i denne forordning, som ændret, ikke finder anvendelse, når de kompetente myndigheder i en medlemsstat tildeler en offentlig kontrakt til et hjemmehørende selskab, hvor to af de tre medlemmer af bestyrelsen er russiske statsborgere, og hvor en af disse russiske statsborgere, ud over at være selskabets bestyrelsesformand og administrerende direktør, også er enedirektør i det pågældende selskabs moderselskab, forudsat at disse myndigheder forudgående har sikret sig, inden for rammerne af den udtømmende undersøgelse af alle de relevante omstændigheder i sagen, som det påhviler dem at foretage, hver gang de har til hensigt at tildele en offentlig kontrakt til et selskab, der ikke er etableret i Rusland, men som forvaltes af en direktør med russisk statsborgerskab, at en sådan tildeling ikke indebærer en sandsynlig risiko for, at de midler, der vil blive udbetalt til dette selskab i henhold til den pågældende kontrakt, vil blive omdirigeret til den russiske økonomi, eftersom det ikke er fastslået eller i det mindste er højst usandsynligt, at denne direktør har en de facto kontrolbeføjelse over det nævnte selskab.

Underskrifter