



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

12 februarie 2026 *

„Trimitere preliminară – Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina – Regulamentul (UE) nr. 833/2014 – Articolul 5k alineatul (1) litera (c) – Interdicția privind atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice sau a oricărei concesiuni către sau împreună cu o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează «în numele sau în conformitate cu instrucțiunile» unei «entități menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat» – Atribuirea unui contract de achiziții publice de către autoritățile unui stat membru unei societăți rezidente în care doi dintre cei trei membri ai consiliului său de administrație sunt resortisanți ruși și unul dintre aceștia, președinte și administrator delegat al aceleiași consiliu de administrație, este de asemenea administrator unic al societății-mamă a societății în cauză”

În cauza C-313/24,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 26 aprilie 2024, primită de Curte la 29 aprilie 2024, în procedura

Opera Laboratori Fiorentini SpA

împotriva

Ministero della Cultura,

Gallerie degli Uffizi,

A.L.E.S. - Arte Lavoro e Servizi SpA,

cu participarea:

Scudieri International Srl,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din doamna M. L. Arastey Sahún, președintă de cameră, și domnii J. Passer, E. Regan, D. Gratsias și B. Smulders (raportor), judecători,

avocat general: doamna L. Medina,

* Limba de procedură: italiana.

grefier: domnul C. Di Bella, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 martie 2025,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Opera Laboratori Fiorentini SpA, de F. Iuliano, avocata;
- pentru Scudieri International Srl, de L. Manetti și D. Nitti, avocați;
- pentru guvernul italian, de S. Fiorentino și G. Palmieri, în calitate de agenți, asistați de C. Pluchino, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul neerlandez, de E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman și A. Hanje, în calitate de agenți;
- pentru guvernul austriac, de J. Schmoll și C. Pesendorfer, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de M. Carpus-Carcea, L. Malferrari și L. Puccio, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 26 iunie 2025,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 833/2014 al Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2014, L 229, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2022/576 al Consiliului din 8 aprilie 2022 (JO 2022, L 111, p. 1) (denumit în continuare „Regulamentul nr. 833/2014”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Opera Laboratori Fiorentini SpA, pe de o parte, și Ministero della Cultura (Ministerul Culturii, Italia), Gallerie degli Uffizi (Galeriile Uffizi, Italia), A.L.E.S. – Arte Lavoro e Servizi SpA și Scudieri International Srl, pe de altă parte, cu privire la legalitatea atribuirii către această din urmă societate a unui contract de achiziții publice de furnizare a anumitor servicii în beneficiul Galeriilor Uffizi, pentru motivul că această atribuire ar fi contrară interdicției prevăzute la articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Regulamentul 2022/576

3 Considerentele (2)-(4) ale Regulamentului 2022/576 enunță:

„(2) Regulamentul (UE) nr. 833/2014 pune în aplicare anumite măsuri prevăzute în [Decizia 2014/512/PESC a Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2014, L 229, p. 13)].

(3) La 8 aprilie 2022, Consiliul a adoptat [Decizia (PESC) 2022/578 de modificare a Deciziei 2014/512/PESC privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2022, L 111, p. 70)]. Aceasta extinde lista articolelor supuse controlului care ar putea contribui la consolidarea militară și tehnologică a Rusiei sau la dezvoltarea sectorului său de apărare și securitate. Decizia introduce restricții suplimentare la importul de anumite produse din Rusia, în special de cărbune și de alți combustibili fosili solizi. Aceasta introduce, de asemenea, restricții suplimentare la exporturile către Rusia, în special în ceea ce privește combustibilul pentru avioane cu reacție și alte produse.

(4) Decizia (PESC) 2022/578 interzice, de asemenea, atribuirea și continuarea executării contractelor de achiziții publice și a concesiunilor către sau împreună cu resortisanți ruși și cu entități sau organisme stabilite în Rusia.”

Decizia 2022/578

4 Considerentele (5) și (6) ale Deciziei 2022/578 enunță:

„(5) În concluziile sale din 24 martie 2022, Consiliul European a declarat că războiul de agresiune al Rusiei împotriva Ucrainei încalcă grav dreptul internațional și provoacă pierderi de vieți omenești și rănirea civililor la o scară enormă și că Uniunea este în continuare pregătită să elimine lacunele și să vizeze eludările efective și potențiale ale măsurilor restrictive deja adoptate, precum și să acționeze rapid cu noi sancțiuni substanțiale coordonate împotriva Rusiei și a Belarusului, menite să obstrucționeze în mod eficace capacitatea Rusiei de a continua agresiunea.

(6) Având în vedere gravitatea situației și ca răspuns la agresiunea militară a Rusiei împotriva Ucrainei, ar trebui să fie introduse măsuri restrictive suplimentare. [...] Ar trebui interzise, de asemenea, atribuirea și continuarea executării contractelor de achiziții publice și a concesiunilor către sau împreună cu resortisanți ruși și entități sau organisme stabilite în Rusia. [...]”

Decizia 2014/512

- 5 Articolul 1h alineatul (1) din Decizia 2014/512, astfel cum a fost modificată prin Decizia (PESC) 2022/1271 a Consiliului din 21 iulie 2022 (JO 2022, L 193, p. 196), are următorul cuprins:

„Se interzice atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice sau a oricărei concesiuni care intră sub incidența [Directivei 2014/23/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind atribuirea contractelor de concesiune (JO 2014, L 94, p. 1), a Directivei 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65), a Directivei 2014/25/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243) și a Directivei 2009/81/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 iulie 2009 privind coordonarea procedurilor privind atribuirea anumitor contracte de lucrări, de furnizare de bunuri și de prestare de servicii de către autoritățile sau entitățile contractante în domeniile apărării și securității și de modificare a Directivelor 2004/17/CE și 2004/18/CE (JO 2009, L 216, p. 76)] [...] către sau împreună cu:

- (a) un resortisant rus, o persoană fizică cu reședința în Rusia sau o persoană juridică, o entitate sau un organism stabilită în Rusia;
- (b) o persoană juridică, o entitate sau un organism ale cărui drepturi de proprietate sunt deținute, în mod direct sau indirect, în proporție de peste 50 % de o entitate menționată la litera (a) de la prezentul alineat; sau
- (c) o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile unei entități menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat, inclusiv, în cazul în care reprezintă mai mult de 10 % din valoarea contractului, subcontractanții, furnizorii sau entitățile pe ale căror capacități se bazează, în înțelesul Directivelor 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE, 2009/81/CE.”

Regulamentul nr. 833/2014

- 6 Considerentul (2) al Regulamentului nr. 833/2014 enunță:

„La 22 iulie 2014, Consiliul [Uniunii Europene] a concluzionat că, în cazul în care Rusia nu răspunde solicitărilor formulate în concluziile Consiliului European din 27 iunie 2014 și în propriile sale concluzii din 22 iulie, este pregătit să introducă fără întârziere un pachet de noi măsuri restrictive semnificative. Prin urmare, se consideră oportun să se aplice măsuri restrictive suplimentare, cu scopul de a crește costul acțiunilor Rusiei menite să submineze integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, precum și de a promova o soluționare pașnică a crizei. [...]”

7 Potrivit articolului 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014:

„Se interzice atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice sau a oricărei concesiuni care intră sub incidența directivelor privind achizițiile publice [...] către sau împreună cu:

- (a) un resortisant rus ori o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism stabilit în Rusia;
- (b) o persoană juridică, o entitate sau un organism ale cărui drepturi de proprietate sunt deținute, în mod direct sau indirect, în proporție de peste 50 % de o entitate menționată la litera (a) de la prezentul alineat; sau
- (c) o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile unei entități menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat,

inclusiv, în cazul în care reprezintă mai mult de 10 % din valoarea contractului, subcontractanții, furnizorii sau entitățile pe ale căror capacități se bazează, în sensul directivelor privind achizițiile publice.”

8 Articolul 1 punctul 25 din Regulamentul (UE) 2025/395 al Consiliului din 24 februarie 2025 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 833/2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2025, L 395, p. 1) a înlocuit litera (c) a articolului 5k din Regulamentul nr. 833/2014 cu următorul text:

„o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile unei persoane fizice sau juridice, ale unei entități sau ale unui organism menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”.

Dreptul italian

9 Articolul 2380 bis din Codice civile (Codul civil) prevede:

„Gestionarea societății [...] revine exclusiv administratorilor care efectuează operațiunile necesare realizării obiectului social. [...]

Administrarea societății poate fi încredințată și unor persoane care nu sunt acționari.

[...]”

10 Articolul 2475 din Codul civil, intitulat „Administrarea societății”, prevede la primul paragraf:

„[...] În absența unei dispoziții contrare în actul constitutiv, administrarea societății este încredințată unuia sau mai multor asociați numiți printr-o decizie a asociaților [...]

11 Articolul 2475 bis din acest cod, intitulat „Reprezentarea societății”, prevede la primul paragraf:

„Reprezentarea generală a societății revine administratorilor.”

- 12 Articolul 2497 din codul menționat are următorul cuprins:

„Societățile sau entitățile care, exercitând activități de conducere și de coordonare a societăților, acționează în interesul comercial propriu sau al unei alte persoane, cu încălcarea principiilor de bună administrare societară și antreprenorială a societăților amintite, răspund direct față de asociații acestora din urmă pentru prejudiciul cauzat rentabilității și valorii participației la capital, precum și față de creditorii societăților respective pentru prejudiciul cauzat integrității patrimoniului acestor societăți. [...]

[...]”

- 13 Potrivit articolului 2497 sexies din același cod:

„În sensul dispozițiilor prezentului capitol, se prezumă, cu excepția cazului în care se dovedește altfel, că activitățile de conducere și de coordonare a societăților sunt exercitate de societatea sau entitatea care este obligată să consolideze situațiile lor financiare sau care, în orice caz, le controlează [...]”

Litigiul principal și întrebarea preliminară

- 14 În urma unei proceduri de cerere de ofertă, autoritatea denumită „Ministero della Cultura – Gallerie degli Uffizi (Ministerul Culturii – Galerile Uffizi, Italia)”, prin decizia din 25 noiembrie 2022, în calitatea sa de autoritate contractantă, a atribuit contractul de achiziții publice de servicii de bar și de restaurant în cadrul Palazzo Pitti și al grădinii Boboli, două locații care fac parte din complexul muzeal al Galeriilor Uffizi, pentru o durată de zece ani și o valoare de 8 892 215 euro, fără taxa pe valoarea adăugată (TVA), societății Scudieri International, societate de drept italian, care a obținut punctajul cel mai ridicat dintre patru ofertanți. Un alt ofertant, Opera Laboratori Fiorentini, tot o societate de drept italian, a obținut al doilea cel mai bun punctaj.
- 15 Această din urmă societate a contestat legalitatea deciziei de atribuire în fața Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Tribunalul Administrativ Regional din Toscana, Italia), susținând printre altele că atribuirea acestui contract de achiziții publice societății Scudieri International constituia o încălcare a interdicției prevăzute la articolul 5k din Regulamentul nr. 833/2014, pentru motivul că, în cadrul procedurii de cerere de ofertă, doi dintre cei trei membri ai consiliului de administrație al acestei societăți aveau cetățenia rusă, unul dintre ei fiind, în plus, nu numai președintele consiliului de administrație și administratorul delegat al acesteia, ci și administratorul unic al Sielna SpA, societate de drept italian care deținea 90 % din capitalul social al Scudieri International.
- 16 Prin hotărârea din 25 mai 2023, această instanță națională a respins acțiunea Opera Laboratori Fiorentini pentru motivul că interpretarea susținută de aceasta a articolului 5k din Regulamentul nr. 833/2014 ar avea ca efect o aplicare extinsă a interdicției menționate, din moment ce adjudecatarul, Scudieri International, era o societate de drept italian ce avea sediul pe teritoriul național și era deținută de Sielna, care era de asemenea o societate de drept italian ai cărei asociați erau persoane fizice care nu aveau cetățenia rusă.
- 17 Sesizat cu apelul formulat de Opera Laboratori Fiorentini împotriva acestei hotărâri, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care este instanța de trimitere, arată că, potrivit reclamantei, Scudieri International ar fi trebuit să fie exclusă de la procedura de cerere de ofertă din moment ce articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 interzice atribuirea unor contracte de achiziții publice printre altele unor operatori economici care acționează „în numele

sau în conformitate cu instrucțiunile” unui resortisant rus și că, în speță, societatea adjudecatară ar acționa „în conformitate cu instrucțiunile” unor resortisanți ruși, și anume cei doi administratori cu cetățenie rusă ai acestei societăți.

- 18 Instanța de trimitere arată că, la rândul său, Scudieri International susține printre altele că, întrucât articolul 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014 are ca obiect împiedicarea finanțării activităților de război ale Federației Ruse în Ucraina prin intermediul atribuirii de contracte de achiziții publice unor societăți cu capitaluri ruse și, prin urmare, vizează beneficiarul efectiv al atribuirii, cetățenia administratorilor societății adjudecatăre nu este pertinentă, fiind relevantă numai cetățenia acționarilor respectivei societăți.
- 19 Această concluzie ar fi confirmată, pe de o parte, de faptul că, într-un document intitulat „*Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation n° 833/2014 and Council Regulation n° 269/2014*” („Versiunea consolidată a întrebărilor frecvent adresate privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 833/2014 al Consiliului și a Regulamentului nr. 269/2014 al Consiliului”), Comisia Europeană, întebată cu privire la aspectul dacă o societate cu sediul în Germania, al cărei administrator delegat are cetățenie rusă și reședința în Germania, este exclusă de la atribuirea sau de la executarea contractelor de achiziții publice, ar fi răspuns că acest lucru nu ar trebui să se întâmple întrucât „contractul este semnat cu societatea stabilită în Germania, iar nu cu administratorul său delegat”.
- 20 Pe de altă parte, în ceea ce privește trimiterea de la articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 la „instrucțiunile” care provin de la o entitate menționată la literele (a) sau (b) ale acestui alineat (1), Scudieri International ar susține că administratorii nu conduc societatea, ci o gestionează. În dreptul italian, ar exista o diferență netă între „gestionarea” unei societăți, care revine administratorilor, astfel cum ar atesta articolele 2380 bis, 2475 și 2475 bis din Codul civil, și „conducerea” societății, care ar fi rezervată acționarilor sau asociaților acesteia, după cum ar reieși din articolele 2497 și 2497 sexies din acest cod. Prin urmare, administratorii nu ar putea da „instrucțiuni” societății, în sensul articolului 5k alineatul (1) litera (c) menționat, astfel încât această dispoziție nu s-ar aplica atribuirii de către autoritățile unui stat membru a unui contract de achiziții publice unei societăți rezidente gestionate de administratori cu cetățenie rusă.
- 21 În sfârșit, instanța de trimitere consideră că interpretarea articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 este incertă în altă privință. S-ar ridica astfel problema dacă expresia „entitate menționată la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”, în sensul acestei dispoziții, trebuie înțeleasă în mod strict, astfel încât nu s-ar aplica decât situațiilor în care „instrucțiunile” provin de la o „entitate” vizată în enumerarea subiectelor de drept cărora li se aplică interdicțiile prevăzute la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) din acest regulament, ceea ce ar exclude printre altele „instrucțiunile” care provin de la resortisanți ruși din domeniul de aplicare al articolului 5k alineatul (1) litera (c) din regulamentul amintit, sau dacă această expresie trebuie înțeleasă în sens larg, ca făcând trimitere la ansamblul subiectelor de drept menționate, inclusiv, așadar, la resortisanții ruși.
- 22 În aceste împrejurări, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispoziția de la articolul [5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014], în măsura în care stabilește interdicția legată de atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice sau a oricărei concesiuni către sau împreună cu «o persoană fizică sau juridică, o

entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile unei entități menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat» [...], se interpretează în sensul că această interdicție se aplică [atunci când un contract de achiziții publice este atribuit] unei societăți de drept italian cu sediul pe teritoriul italian, care este deținută de o societate italiană și ai cărei asociați sunt persoane fizice care nu sunt resortisanți ruși, dar doi din cei trei membri ai consiliului de administrație ai societății sunt resortisanți ruși și unul dintre aceștia, președinte al aceluiași consiliu de administrație și administrator delegat, este de asemenea administratorul unic al societății-mamă care deține 90 % din capitalul societății în cauză?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- 23 Prin intermediul întrebării formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 trebuie interpretat în sensul că interdicția privind atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice sau a oricărei concesiuni către sau împreună cu „o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile” unei „entități” menționate la articolul 5k alineatul (1) litera (a) sau (b) din acest regulament se aplică atunci când un contract de achiziții publice este atribuit de autoritățile competente ale unui stat membru unei societăți rezidente în care doi dintre cei trei membri ai consiliului său de administrație sunt resortisanți ruși și unul dintre aceștia, președinte și administrator delegat al aceluiași consiliu de administrație, este de asemenea administrator unic al societății-mamă a societății în cauză.
- 24 În această privință, trebuie să se constate că expresia „în numele sau în conformitate cu instrucțiunile”, care figurează la articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014, nu este definită de legiuitorul Uniunii și că această dispoziție nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare.
- 25 Or, conform unei jurisprudențe constante, din cerința aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și din cea a principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie, în mod normal, să primească în întreaga Uniune o interpretare autonomă și uniformă, care trebuie stabilită ținând seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul său și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție (Hotărârea din 18 ianuarie 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punctul 11, și Hotărârea din 15 aprilie 2021, The North of England P & I Association, C-786/19, EU:C:2021:276, punctul 48, precum și jurisprudența citată).
- 26 Rezultă că, pentru a stabili o astfel de interpretare autonomă și uniformă, sunt lipsite de relevanță dispozițiile Codului civil referitoare la dreptul societăților invocate în fața instanței de trimitere pentru motivul că ar stabili o distincție netă între „conducerea” unei societăți, rezervată acționarilor sau proprietarilor săi și care ar fi vizată de termenul „instrucțiuni” care figurează la articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 („*direzione*” în versiunea în limba italiană a acestei dispoziții), și „administrarea” sau „gestionarea” unei societăți de către administratorii săi, care nu ar fi vizată de acest termen.

- 27 Pare de asemenea indicat să se arate că articolul 1h alineatul (1) din Decizia 2014/512, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2022/1271, pe care, după cum reiese din considerentul (2) al Regulamentului 2022/576, articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 urmărește să îl pună în aplicare, nu este util pentru interpretarea acestei din urmă dispoziții, din moment ce modul de redactare a acestor două dispoziții este aproape identic.
- 28 În ceea ce privește, în primul rând, modul de redactare a articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 și în special expresia „în numele sau în conformitate cu instrucțiunile” care figurează în acesta, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, formularea utilizată în una dintre versiunile lingvistice ale unei dispoziții de drept al Uniunii nu poate constitui singurul temei pentru interpretarea acestei dispoziții și nici nu se poate atribui respectivei formulări un caracter prioritar în raport cu celelalte versiuni lingvistice. O astfel de abordare ar fi incompatibilă cu cerința de aplicare uniformă a dreptului Uniunii. În caz de divergențe între versiunile lingvistice, dispoziția în cauză trebuie interpretată în raport cu economia generală și cu finalitatea reglementării din care face parte (a se vedea Hotărârea din 25 martie 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, punctul 38, și Hotărârea din 15 aprilie 2021, The North of England P & I Association, C-786/19, EU:C:2021:276, punctul 54, precum și jurisprudența citată).
- 29 Reiese dintr-o comparație a versiunilor lingvistice ale acestei dispoziții, pe de o parte, că expresia „în contul”, utilizată printre altele în versiunile sale în limbile franceză, italiană și malteză, este înlocuită cu expresia „în numele” în mai multe alte versiuni, precum versiunile în limbile daneză, germană, greacă, neerlandeză, portugheză și română, și că, în versiunea în limba spaniolă a dispoziției menționate, ambele expresii figurează ca alternative. Pe de altă parte, în ceea ce privește expresia „în conformitate cu instrucțiunile”, anumite versiuni lingvistice ale aceleiași dispoziții recurg fiecare la o expresie similară, precum versiunile în limbile daneză, germană, greacă, neerlandeză, română și suedeză, în timp ce alte versiuni lingvistice ale acesteia, precum versiunile în limbile spaniolă, engleză, italiană, malteză și portugheză, utilizează o noțiune care, în limba franceză, înseamnă mai degrabă „sub direcția”.
- 30 Ținând seama de această divergență între versiunile lingvistice ale articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014, nu se poate deduce numai din modul de redactare a acestei dispoziții că interdicția pe care o prevede nu s-ar aplica într-o situație în care resortisanți ruși fac parte din consiliul de administrație al societății căreia i-a fost atribuit un contract de achiziții publice, din moment ce, ca regulă generală, un administrator nu ar dispune, în temeiul dreptului național aplicabil, decât de competențe de gestionare a societății în cauză, iar nu de competențe de „conducere” a acesteia.
- 31 În sfârșit, în ceea ce privește problema ridicată de instanța de trimitere dacă expresia „entitate menționată la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat” care figurează la articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 trebuie interpretată în mod strict în sensul că nu ar viza decât cuvântul „entitate”, astfel cum figurează în enumerarea subiectelor de drept cărora li se aplică interdicțiile prevăzute la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) din acest regulament, ceea ce i-ar exclude printre alții pe resortisanții ruși, sau dacă această expresie ar trebui înțeleasă în sens larg ca referindu-se la toate subiectele de drept menționate, deci inclusiv la resortisanții ruși, este necesar să se constate că, deși anumite versiuni lingvistice ale articolului 5k alineatul (1) litera (c) din regulamentul menționat, precum versiunile în limbile engleză, franceză sau neerlandeză, ar putea lăsa să se înțeleagă că trebuie să prevaleze o asemenea interpretare strictă a

acestei expresii, alte versiuni lingvistice, precum versiunile în limbile spaniolă, germană sau română, pledează mai degrabă pentru o interpretare largă a acesteia, din moment ce utilizează expresia „unei entități menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”.

- 32 Rezultă că răspunsul la această întrebare nu poate fi dedus numai din modul de redactare a articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014, ci necesită recurgerea la o interpretare contextuală și teleologică a acestei dispoziții.
- 33 În al doilea rând, în ceea ce privește interpretarea contextuală a articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014, este necesar să se constate mai întâi că această literă (c) completează enumerarea interdicțiilor care figurează la cele două litere care o precedă, astfel încât litera (c) menționată stabilește o categorie reziduală de interdicții, care urmărește să împiedice ca restricțiile prevăzute la cele două litere precedente să fie eludate, lipsind în acest mod de efect util ansamblul dispozitivului instituit la articolul 5k alineatul (1) din regulamentul amintit.
- 34 Aceasta ar fi situația dacă interdicțiile prevăzute la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) din regulamentul menționat nu ar fi completate de alte interdicții care se aplică în situații în care entitatea adjudecatară a unui contract de achiziții publice este controlată în fapt de un resortisant rus, de o persoană fizică cu reședința în Rusia sau de o persoană juridică, o entitate sau un organism stabilit în Rusia, ceea ce i-ar permite să dea instrucțiuni entității respective în pofida faptului că nu deține mai mult de 50 % din drepturile de proprietate în privința acesteia.
- 35 Rezultă că expresia „entitate menționată la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”, în sensul acestui articol 5k alineatul (1) litera (c), nu trebuie înțeleasă ca referindu-se, în mod exclusiv, numai la noțiunea de „entitate” vizată la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) amintit, ci, în general, la toate subiectele de drept cărora li se pot aplica interdicțiile prevăzute de această din urmă dispoziție.
- 36 În continuare, este util să se arate că articolul 5k alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 833/2014, a cărui funcție vădită este de a evita eludarea interdicției prevăzute la articolul 5k alineatul (1) litera (a) din respectivul regulament și de a asigura astfel efectul util al acestei din urmă dispoziții, extinde interdicția menționată la entități adjudecare ale căror drepturi de proprietate sunt deținute, în mod direct sau indirect, în proporție de peste 50 % de o „entitate menționată la litera (a) de la prezentul alineat”.
- 37 Or, dacă această expresie ar trebui înțeleasă în mod strict, ca făcând trimitere numai la noțiunea de „entitate” care figurează la litera (a) menționată, această funcție nu ar putea fi asigurată, din moment ce ar rezulta că atribuirea unui contract de achiziții publice unei entități în care o participație majoritară nu este deținută de o „entitate” stabilită în Rusia, ci de un resortisant rus sau de o persoană fizică, o persoană juridică sau un organism stabilit în Rusia nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 5k alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 833/2014 și al interdicției prevăzute de acesta.
- 38 O asemenea limitare a domeniului de aplicare al acestei dispoziții, în cazul în care ar prevala, ar compromite în mod evident și grav aplicarea efectivă a interdicției pe care o prevede.
- 39 Așadar, domeniul de aplicare al articolului 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014 ar prezenta o lacună majoră dacă expresiile „entitate menționată la litera (a) de la prezentul alineat” și „entitate menționată la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”, care figurează la literele (b) și,

respectiv, (c) ale acestei dispoziții, ar trebui înțelese ca făcând trimitere în mod strict numai la noțiunea de „entitate” menționată la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) din acest regulament.

- 40 Prin urmare, având în vedere aceste elemente de analiză contextuală, expresiile „entitate menționată la litera (a) de la prezentul alineat” și „entitate menționată la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat” trebuie înțelese ca referindu-se la toate subiectele de drept cărora li se aplică interdicțiile prevăzute la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 833/2014.
- 41 De altfel, această problemă de interpretare a expresiei „entitate menționată la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”, care figura la articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014, nu se mai pune, din moment ce, în temeiul articolului 1 punctul 25 din Regulamentul 2025/395, această expresie a fost înlocuită formularea „o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat”.
- 42 În sfârșit, se poate deduce din faptul că legiuitorul Uniunii a ales să formuleze articolul 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014 în termeni largi, în special în ceea ce privește enumerarea diferitelor persoane, entități și organisme menționate la litera (a) a respectivului alineat (1), că litera (c) a acestuia și în special expresia „care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile” care figurează acolo trebuie să primească o interpretare suficient de largă pentru a fi de natură să mențină efectul util al interdicțiilor prevăzute la articolul 5k alineatul (1) literele (a) și (b) din respectivul regulament, cu alte cuvinte pentru a evita ca acestea din urmă să poată fi eludate.
- 43 Prin urmare, dintr-o interpretare contextuală a articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 rezultă că nu este exclus *a priori* ca această dispoziție să se aplice unei situații precum cea în discuție în litigiul principal, în care societatea adjudecatară este gestionată de administratori cu cetățenie rusă. Această dispoziție s-ar aplica, așadar, dacă s-ar constata că administratorii respectivi dispun, în fapt, de o putere de control efectivă a societății adjudecatare, care le permite să îi dea instrucțiuni.
- 44 În al treilea rând, în ceea ce privește interpretarea teleologică a articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014, reiese, pe de o parte, din considerentele (5) și (6) ale Deciziei 2022/578 în esență că, având în vedere gravitatea situației din Ucraina, Uniunea a decis adoptarea unor măsuri restrictive suplimentare pentru a obstrucționa în mod eficace capacitatea Federației Ruse de a continua agresiunea militară împotriva Ucrainei, această agresiune încălcând în mod flagrant dreptul internațional și provocând pierderi de vieți omenești și rănirea civililor la o scară enormă. Printre aceste măsuri, legiuitorul Uniunii a înțeles să includă interdicția privind atribuirea și continuarea executării contractelor de achiziții publice încredințate unor resortisanți ruși, unor persoane fizice cu reședința în Rusia sau unor entități ori organisme stabilite în Rusia.
- 45 Pe de altă parte, după cum reiese din considerentul (2) al Regulamentului nr. 833/2014, acest legiuitor a considerat oportun să aplice măsuri restrictive suplimentare cu scopul de a crește costul acțiunilor Rusiei menite să submineze integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei, precum și de a promova o soluționare pașnică a crizei.
- 46 Rezultă că obiectivul principal al regimului măsurilor restrictive impuse la articolul 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014 constă în a se aduce atingere în mod eficace resurselor financiare ale Rusiei care îi permit să își continue agresiunea militară împotriva Ucrainei și, prin urmare, în a se intensifica și mai mult presiunea exercitată asupra Federației Ruse pentru ca ea să pună capăt

respectivei agresiuni [a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 septembrie 2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, punctele 53 și 54, precum și Hotărârea din 30 aprilie 2025, Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (Export de numerar în Rusia), C-246/24, EU:C:2025:295, punctele 30 și 31].

- 47 Interdicția prevăzută la articolul 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014 participă la acest obiectiv principal, în măsura în care urmărește să atenueze riscul ca fondurile publice provenite din contracte de achiziții publice să fie deturnate de la entitatea adjudecatară către economia rusă și să fie astfel utilizate de Federația Rusă pentru a-și finanța agresiunea militară împotriva Ucrainei.
- 48 Or, *a priori*, o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care administratorii unei societăți adjudecatăre a unui contract de achiziții publice și ai societății sale mamă sunt resortisanți ruși, dar în care aceste societăți și acționarii lor direcți și indirecti nu au nicio legătură cu Federația Rusă, nu prezintă un asemenea risc.
- 49 Astfel, întrucât un contract de achiziții publice precum cel în discuție în litigiul principal este atribuit unei societăți, iar nu administratorilor acesteia, rezultă că fondurile publice plătite în temeiul unui asemenea contract sunt atribuite societății în cauză ca atare sau, dacă este cazul, acționarilor săi, iar nu, cel puțin în principiu, administratorilor săi.
- 50 De altfel, aceștia din urmă nu vor avea, ca regulă generală, nici puterea de a deturna aceste fonduri către economia rusă fără a se expune riscului ca răspunderea lor să fie angajată față de societatea ai cărei mandatarii sunt.
- 51 Prin urmare, simplul fapt că un administrator al societății adjudecatăre este resortisant rus sau că un administrator cu cetățenie rusă semnează, în calitate sa de mandatar al acestei societăți, contractul încheiat cu autoritatea contractantă nu este suficient, în sine, pentru a considera că societatea menționată ar intra în domeniul de aplicare al articolului 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 pentru motivul că ar acționa „în numele sau în conformitate cu instrucțiunile” unui resortisant rus vizat la articolul 5k alineatul (1) litera (a) din acest regulament.
- 52 Nu se poate exclude însă ca, în urma examinării exhaustive pe care autoritățile competente ale statelor membre trebuie să o efectueze înainte de a atribui un contract de achiziții publice unei societăți care nu este stabilită în Rusia, dar care este gestionată de un administrator cu cetățenie rusă, ele să fie determinate să considere că există indicii care demonstrează că, în fapt, acest administrator este în măsură să controleze societatea în cauză, chiar dacă nu dispune de o participație la capitalul său care să îi asigure un control juridic al acesteia, astfel încât există un risc plauzibil ca fondurile publice care vor fi plătite în temeiul contractului de achiziții publice în cauză să fie deturnate către economia rusă și, prin urmare, să poată servi la finanțarea agresiunii militare a Federației Ruse împotriva Ucrainei.
- 53 O asemenea examinare exhaustivă trebuie să includă toate împrejurările de drept și de fapt pertinente, precum structura precisă de proprietate și de control a entității ofertante, legăturile personale și profesionale dintre persoanele vizate, natura și obiectul operațiunilor în cauză, modul în care părțile asigură gestionarea și funcționarea acestei entități, existența atestată a unor instrucțiuni anterioare sau a unei coordonări a acțiunilor entității menționate cu alte entități care au fost deja sancționate în trecut sau declarațiile unor terți și alte indicii suficient de concrete, precise și concordante.

- 54 Articolul 5k alineatul (1) din Regulamentul nr. 833/2014 vizează situații în care persoane, entități sau organisme ruse cărora li se aplică litera (a) a respectivei dispoziții nu dețin o participație majoritară în capitalul persoanei juridice, al entității sau al organismului în sensul literei (b) a acesteia, dar care dispun totuși, în fapt, în afară, dacă este cazul, de o participație minoritară, de o putere de control asupra acesteia sau asupra acestuia, în special ca urmare a competențelor extinse care le sunt conferite de acționarii entității în cauză sau ai unei alte entități care exercită asupra primei entități un control efectiv în ceea ce privește în special gestiunea sa financiară sau împrumuturile pe care i le-au acordat, eventual, prin intermediul unei societăți pe care o controlează.
- 55 Poate constitui de asemenea un indiciu al existenței unei atari situații de control de fapt împrejurarea că, în trecut, o persoană, o entitate sau un organism cărui i se aplică interdicția prevăzută la articolul 5k alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 833/2014 dispunea de o participație majoritară la capitalul entității adjuđecatare, dar a cedat această participație cu puțin timp înainte de lansarea procedurii de cerere de ofertă.
- 56 În acest context, autoritățile competente ale statelor membre trebuie de asemenea să verifice dacă o participație semnificativă la capitalul social al entității ofertante nu este deținută de intermediari care acționează în numele unor persoane, entități sau organisme ruse menționate la articolul 5k alineatul (1) litera (a) sau (b) din Regulamentul nr. 833/2014.
- 57 În sfârșit, considerațiile care precedă sunt confirmate de faptul că articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 interzice autorităților competente ale unui stat membru care au atribuit în trecut un contract de achiziții publice unei societăți rezidente să continue executarea acestuia și le impune să efectueze examinarea exhaustivă menționată la punctul 53 din prezenta hotărâre atunci când, în cursul executării contractului de achiziții publice, un resortisant rus a fost desemnat ca administrator al respectivei societăți, aceasta din urmă fiind de altfel obligată, în temeiul dispoziției amintite, să informeze cât mai repede aceste autorități cu privire la o astfel de desemnare.
- 58 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 833/2014 trebuie interpretat în sensul că interdicția privind atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice către sau împreună cu „o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile” unei „entități” menționate la articolul 5k alineatul (1) litera (a) sau (b) din acest regulament nu se aplică atunci când un contract de achiziții publice este atribuit de autoritățile competente ale unui stat membru unei societăți rezidente în care doi dintre cei trei membri ai consiliului său de administrație sunt resortisanți ruși și unul dintre aceștia, președinte și administrator delegat al aceluiași consiliu de administrație, este de asemenea administrator unic al societății-mamă a societății în cauză, cu condiția ca aceste autorități să se fi asigurat în prealabil, în cadrul examinării exhaustive a tuturor împrejurărilor relevante ale speței pe care au obligația să o efectueze de fiecare dată când intenționează să atribuiască un contract de achiziții publice unei societăți care nu este stabilită în Rusia, dar este gestionată de un administrator cu cetățenie rusă, că o astfel de atribuire nu implică un risc plauzibil ca fondurile care vor fi plătite acestei societăți în temeiul contractului de achiziții publice în cauză să fie deturnate către economia rusă, în măsura în care nu s-a stabilit sau este cel puțin foarte improbabil că acest administrator dispune, în fapt, de o putere de control asupra societății menționate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 59 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

Articolul 5k alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (UE) nr. 833/2014 al Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2022/576 al Consiliului din 8 aprilie 2022,

trebuie interpretat în sensul că

interdicția privind atribuirea sau continuarea executării oricărui contract de achiziții publice către sau împreună cu „o persoană fizică sau juridică, o entitate sau un organism care acționează în numele sau în conformitate cu instrucțiunile” unei „entități” menționate la articolul 5k alineatul (1) litera (a) sau (b) din acest regulament, astfel cum a fost modificat, nu se aplică atunci când un contract de achiziții publice este atribuit de autoritățile competente ale unui stat membru unei societăți rezidente în care doi dintre cei trei membri ai consiliului său de administrație sunt resortisanți ruși și unul dintre aceștia, președinte și administrator delegat al aceleiași consiliu de administrație, este de asemenea administrator unic al societății-mamă a societății în cauză, cu condiția ca aceste autorități să se fi asigurat în prealabil, în cadrul examinării exhaustive a tuturor împrejurărilor relevante ale speței pe care au obligația să o efectueze de fiecare dată când intenționează să atribuie un contract de achiziții publice unei societăți care nu este stabilită în Rusia, dar este gestionată de un administrator cu cetățenie rusă, că o astfel de atribuire nu implică un risc plauzibil ca fondurile care vor fi plătite acestei societăți în temeiul contractului de achiziții publice în cauză să fie deturnate către economia rusă, în măsura în care nu s-a stabilit sau este cel puțin foarte improbabil că acest administrator dispune, în fapt, de o putere de control asupra societății menționate.

Semnături