HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

10 septembrie 2024*

„Trimitere preliminară – Politica externă și de securitate comună (PESC) – Măsuri restrictive având în vedere acțiunile Federației Ruse de destabilizare a situației în Ucraina – Decizia 2014/512/PESC – Articolul 2 alineatul (2) litera (a) – Competența Curții – Articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE – Articolul 275 TFUE – Articolul 215 TFUE – Articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Dreptul de proprietate – Principiile securității juridice și legalității pedepselor – Servicii de intermediere legate de echipamente militare – Interdicția de a furniza astfel de servicii – Lipsa notificării autorităților naționale competente – Contravenție – Amendă – Confiscare automată a sumelor primite în schimbul operațiunii interzise”

În cauza C-351/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunalul București (România), prin decizia din 2 noiembrie 2021, primită de Curte la 31 mai 2022, în procedura

Neves 77 Solutions SRL

împotriva

Agenției Naționale de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul L. Bay Larsen, vicepreședinte, domnul A. Arabadjiev, doamnele A. Prechal și K. Jürimäe, domnii T. von Danwitz (raportor) și Z. Csehi și doamna O. Spineanu-Matei, președinți de cameră, și domnii J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin și M. Gavalec, judecători,

avocat general: doamna T. Ćapeta,

grefier: doamna K. Hötzel, administratoare,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 27 iunie 2023,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Neves 77 Solutions SRL, de S. Donescu, avocată;

* Limba de procedură: română.

– pentru guvernul român, de E. Gane, L. Ghiță și O.-C. Ichim, în calitate de agenți;

– pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman, în calitate de agent;

– pentru guvernul austriac, de J. Schmoll, și E. Samoilova, în calitate de agenți, precum și de M. Meisel, expert;

– pentru Consiliul Uniunii Europene, de M. Bishop și A. Ștefănuc, în calitate de agenți;

– pentru Comisia Europeană, de J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti și Y. Marinova, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatei generale în ședința din 23 noiembrie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 alineatul (2) litera (a), precum și a articolelor 5 și 7 din 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), astfel cum a fost modificată prin Decizia 2014/659/PESC a Consiliului din 8 septembrie 2014 (JO 2014, L 271, p. 54) (denumită în continuare „Decizia 2014/512”), citite în lumina principiilor securității juridice și legalității pedepselor.

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Neves 77 Solutions SRL (denumită în continuare „Neves”), pe de o parte, și Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (România) (denumită în continuare „ANAF”), pe de altă parte, în legătură cu un proces-verbal de contravenție prin care acestei societăți i-a fost aplicată o amendă și s-a dispus confiscarea sumelor primite în schimbul unei operațiuni de intermediere pentru nerespectarea, printre altele, a articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Tratatele UE și FUE

3 Titlul V din Tratatul UE este denumit „Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii [Europene] și dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună”. În capitolul 2 din acest titlu, intitulat „Dispoziții speciale privind politica externă și de securitate comună”, articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf TUE prevede:

„Politica externă și de securitate comună face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale. Aceasta este definită și pusă în aplicare de Consiliul European și de Consiliu[l Uniunii Europene], hotărând în unanimitate, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel. Adoptarea de acte legislative este exclusă. Politica externă și de securitate comună este pusă în aplicare de Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și de statele membre, în

conformitate cu tratatele. Rolurile specifice ale Parlamentului European și Comisiei [Europene] în acest domeniu sunt definite prin tratate. Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă cu privire la aceste dispoziții, cu excepția competenței de a controla respectarea articolului 40 [TUE] și de a controla legalitatea anumitor decizii menționate la articolul 275 al doilea paragraf din [TFUE]."

4 Figurând de asemenea în acest capitol 2, articolul 40 TUE prevede:

„Punerea în aplicare a politicii externe și de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 [TFUE].

De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol."

5 Partea a cincea din Tratatul FUE privește acțiunea externă a Uniunii. Figurând în titlul IV din această a cincea parte, denumit „Măsurile restrictive", articolul 215 TFUE prevede:

„(1) În cazul în care o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul [UE], prevede întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, Consiliul, hotărând cu majoritate calificată la propunerea comună a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și a Comisiei, adoptă măsurile necesare. Consiliul informează Parlamentul European cu privire la aceasta.

(2) În cazul în care se prevede într-o decizie, adoptată în conformitate cu titlul V capitolul 2 din Tratatul [UE], Consiliul poate adopta, în conformitate cu procedura prevăzută la alineatul (1), măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal.

[…]"

6 Partea a șasea din Tratatul FUE cuprinde dispoziții instituționale și financiare. Titlul I din această a șasea parte este denumit „Dispoziții instituționale". Secțiunea 5 din acest titlu I, referitoare la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, conține articolul 275 TFUE, care are următorul cuprins:

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora.

Cu toate acestea, Curtea este competentă să controleze respectarea dispozițiilor articolului 40 [TUE] și să se pronunțe în ceea ce privește acțiunile formulate în condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf [TFUE], privind controlul legalității deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul [UE]."

Decizia 2014/512

7 Articolul 2 din Decizia 2014/512 prevede:

„(1) Se interzice vânzarea directă sau indirectă, furnizarea, transferul sau exportul de armament și de materiale conexe de orice tip, inclusiv arme și muniții, vehicule și echipamente militare, echipamente paramilitare și piese de schimb pentru acestea, efectuate către Rusia de către resortisanți ai statelor membre sau de pe teritoriul statelor membre, sau utilizând aeronave

înmatriculate în statele membre sau nave care arborează pavilionul acestora, indiferent dacă acestea provin sau nu de pe teritoriul statelor membre.

(2) Se interzice:

(a) furnizarea, în mod direct sau indirect, către orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism din Rusia sau în scopul utilizării în Rusia, de asistență tehnică, de servicii de intermediere sau de alte servicii legate de produsele menționate la alineatul (1) sau legate de furnizarea, fabricarea, întreținerea și utilizarea de armament și de materiale conexe de orice tip, inclusiv arme și muniții, vehicule și echipamente militare, echipamente paramilitare și piese de schimb pentru acestea;

[…]”

8 Potrivit articolului 5 din această decizie:

„În vederea maximizării impactului măsurilor menționate în prezenta decizie, Uniunea încurajează țările terțe să adopte măsuri restrictive similare celor prevăzute în aceasta.”

9 Articolul 7 din decizia menționată prevede:

„(1) Nu se admite nicio pretenție în legătură cu orice contract sau tranzacție a căror executare a fost afectată, direct sau indirect, în totalitate sau parțial, de măsurile impuse în temeiul prezentei decizii, inclusiv cererile de despăgubire sau oricare alte cereri de acest tip, cum ar fi o cerere de compensare sau o cerere în temeiul unei garanții, în special o cerere de prelungire sau de plată a unei obligațiuni, a unei garanții sau a unei contragaranții, mai ales a unei garanții financiare sau a unei contragaranții financiare, indiferent de forma acesteia, prezentate de:

(a) entitățile menționate la articolul 1 alineatul (1) litera (b) sau (c) și la articolul 1 alineatul (2) litera (c) sau (d), sau care figurează în anexele I, II, III sau IV;

(b) orice altă persoană, entitate sau organism rus; sau

(c) orice persoană, entitate sau organism care acționează prin intermediul sau în numele uneia din persoanele, entitățile sau organismele menționate la litera (a) sau (b) de la prezentul alineat.

(2) În cadrul oricărei proceduri pentru executarea unei cereri, sarcina de a dovedi că satisfacerea cererii nu este interzisă în temeiul alineatului (1) incumbă persoanei care urmărește executarea respectivei cereri.

(3) Prezentul articol nu aduce atingere dreptului persoanelor, entităților și organismelor menționate la alineatul (1) la controlul jurisdicțional al legalității neexecutării obligațiilor contractuale, în conformitate cu prezenta decizie.”

Regulamentul (UE) nr. 833/2014

10 Articolul 1 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) prevede:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

(d) «servicii de intermediere» înseamnă:
   (i) negocierea sau mijlocirea tranzacțiilor privind achiziționarea, vânzarea sau furnizarea de produse și tehnologii sau de servicii financiare și tehnice, inclusiv de la o țară terță către orice altă țară terță sau
   (ii) vânzarea sau cumpărarea de produse și tehnologii sau de servicii financiare și tehnice, inclusiv în cazul în care acestea sunt situate în țări terțe în vederea transferului lor către o altă țară terță;

[…]”

11 Potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (a) din acest regulament:

„Se interzice:

(a) furnizarea, în mod direct sau indirect, de asistență tehnică în legătură cu produsele și tehnologiile incluse în Lista comună cuprinzând produsele militare […] sau în legătură cu furnizarea, fabricarea, întreținerea și utilizarea produselor incluse în lista respectivă, către orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism din Rusia sau în scopul utilizării în Rusia”.

Regulamentul (UE) 2023/1214

12 Articolul 1 punctul 19 din Regulamentul (UE) 2023/1214 al Consiliului din 23 iunie 2023 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 833/2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina (JO 2023, L 159 I, p. 1) a înlocuit textul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 833/2014, adăugând termenii „și de servicii de intermediere” după cum urmează:

„Se interzice:

(a) furnizarea, în mod direct sau indirect, de asistență tehnică și de servicii de intermediere în legătură cu produsele și tehnologiile incluse în Lista comună cuprinzând produsele militare […] sau în legătură cu furnizarea, fabricarea, întreținerea și utilizarea produselor incluse în lista respectivă, către orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism din Rusia sau în scopul utilizării în Rusia”.

Poziția comună 2008/944/PESC

13 Potrivit articolului 12 din Poziția comună 2008/944/PESC a Consiliului din 8 decembrie 2008 de definire a normelor comune care reglementează controlul exporturilor de tehnologie și echipament militar (JO 2008, L 335, p. 99):

„Statele membre se asigură că legislația internă le permite să controleze exportul de tehnologie și echipament de pe Lista comună a UE cuprinzând produsele militare. Lista comună a UE cuprinzând produsele militare funcționează drept punct de referință pentru listele naționale de tehnologie și echipament militar ale statelor membre, dar nu le înlocuiește în mod direct."

Lista comună a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare

14 La 26 februarie 2018, Consiliul a adoptat o nouă versiune a Listei comune a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare (JO 2018, C 98, p. 1) menționată la articolul 12 din Poziția comună 2008/944. La 18 februarie 2019, Consiliul a adoptat o versiune actualizată a acestei liste (JO 2019, C 95, p. 1).

15 Punctul „ML11" din lista menționată, în aceste două versiuni, conținea o enumerare de echipamente electronice, „vehicule spațiale" și componente, care nu sunt specificate în altă parte în Lista comună a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare.

Dreptul român

OUG nr. 202/2008

16 Articolul 1 alineatul (1) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202 din 4 decembrie 2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 825 din 8 decembrie 2008) (denumită în continuare „OUG nr. 202/2008") prevede:

„Prezenta ordonanță de urgență reglementează modalitatea de punere în aplicare, la nivel național, a sancțiunilor internaționale instituite prin:

a) rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite sau alte acte adoptate în baza articolului 41 din Carta Națiunilor Unite;

b) regulamente, decizii, poziții comune, acțiuni comune și alte instrumente juridice ale Uniunii Europene."

17 Potrivit articolului 3 din OUG nr. 202/2008:

„(1) Actele prevăzute la articolul 1 alineatul (1) sunt obligatorii în dreptul intern pentru toate autoritățile și instituțiile publice din România, precum și pentru persoanele fizice sau juridice române sau aflate pe teritoriul României, în condițiile reglementărilor care stabilesc regimul juridic al fiecărei categorii de acte.

(2) Prevederile legislative interne nu pot fi invocate pentru a justifica nepunerea în aplicare a sancțiunilor internaționale prevăzute la articolul 1 alineatul (1)."

18 Articolul 7 din OUG nr. 202/2008 prevede:

„(1) Orice persoană care are date și informații despre persoane sau entități desemnate, care deține sau are sub control bunuri ori care are date și informații despre acestea, despre tranzacții legate de bunuri sau în care sunt implicate persoane ori entități desemnate are obligația de a înștiința autoritatea competentă potrivit prezentei ordonanțe de urgență din momentul în care ia cunoștință despre existența situației care impune înștiințarea.

(2) Autoritatea sau instituția publică înștiințată potrivit alineatului (1), în situația în care constată că nu are calitatea de autoritate competentă potrivit prezentei ordonanțe de urgență, transmite în termen de 24 de ore înștiințarea către autoritatea competentă. În situația în care autoritatea competentă nu poate fi identificată, înștiințarea se transmite Ministerului Afacerilor Externe, în calitatea sa de coordonator al Comitetului Interinstituțional prevăzut la articolul 13.

(3) Înștiințarea trebuie să cuprindă date minime care să permită identificarea și contactarea autorului acesteia.”

19 Articolul 24 alineatul (1) din OUG nr. 202/2008 are următorul cuprins:

„Persoanele fizice sau juridice care, intrând într-un raport juridic sau aflându-se într-o stare de fapt față de orice bun care face obiectul unei sancțiuni internaționale, află despre existența situațiilor care impun înștiințarea sau raportarea potrivit articolului 7, respectiv articolului 18, au obligația, fără întârziere și notificare prealabilă a autorităților competente, de a nu îndeplini nicio operațiune față de bunul respectiv în afara operațiunilor prevăzute în prezenta ordonanță de urgență și de a înștiința, de îndată, autoritățile competente.”

20 Articolul 26 alineatul (1) litera b) din OUG nr. 202/2008 prevede:

„Constituie contravenție și se sancționează cu amendă între 10 000 lei și 30 000 [lei românești (RON)] și confiscarea bunurilor destinate, folosite sau rezultate din contravenție, următoarele fapte:

[…]

b) nerespectarea obligației prevăzute la articolul 24 alineatul (1), dacă fapta nu constituie infracțiune.”

Ordinele nr. 156/2018 și nr. 901/2019

21 Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 156 din 18 ianuarie 2018 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 86 din 30 ianuarie 2018, denumit în continuare „Ordinul nr. 156/2018”), în vigoare de la 5 martie 2018 până la 4 iulie 2019, a fost abrogat și înlocuit prin Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901 din 4 iunie 2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 477 din 12 iunie 2019, denumit în continuare „Ordinul nr. 901/2019”), în vigoare de la 5 iulie 2019 până la 6 octombrie 2021.

22 Categoria „ML11” din aceste ordine conținea o listă de echipamente electronice, „vehicule spațiale” și componente, care nu sunt specificate în altă parte în lista stabilită prin decretele menționate.

Litigiul principal și întrebările preliminare

23 Neves, a cărei activitate principală este intermedierea în vânzarea de produse în domeniul aviației, a fost intermediar pentru o tranzacție între SFTE Spetstechnoexport (denumită în continuare „SFTE”), o societate ucraineană, și o societate indiană.

24 La 4 ianuarie 2019, Neves, în calitate de vânzător, a încheiat cu SFTE, în calitate de cumpărător, un contract privind transferul dreptului de proprietate asupra a 32 de stații radio R-800L2E, care trebuiau să fie livrate în Emiratele Arabe Unite (denumit în continuare „contractul din 4 ianuarie 2019”). La 8 ianuarie 2019, Neves a cumpărat de la o societate portugheză aceste 32 de stații radio, dintre care 20 au fost fabricate în Rusia și exportate în Emiratele Arabe Unite. Ulterior, la solicitarea SFTE, Neves a transferat cele 32 de stații radio acestei societăți indiene, care le-a primit la 31 ianuarie 2019.

25 Prin adresele din 26 și din 29 iulie 2019, Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe (România) (denumit în continuare „ANCEX”) a informat Neves că stațiile radio R-800L2E făceau parte din categoria ML11 din Lista cuprinzând produsele militare aprobată prin Ordinul nr. 901/2019, că operațiunile comerciale referitoare la acestea nu puteau fi efectuate decât pe baza unei înregistrări și a unor licențe emise de acest departament, în conformitate cu Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare, și că operațiunea de intermediere referitoare la aceste stații radio intra sub incidența Deciziei 2014/512.

26 În răspuns la aceste adrese, Neves a contestat caracterul militar al stațiilor radio menționate și a susținut că Ordinul nr. 901/2019 nu era aplicabil la momentul livrării acestora. Neves a adăugat că nici articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512 nu era aplicabil, întrucât aceleași stații radio nu fuseseră vândute în Rusia, acestea fiind livrate în India.

27 La 6 și la 9 august 2019, Neves a primit de la SFTE sumele de 577 746,08 euro, cu titlu de avans, și, respectiv, de 2 407 215,32 euro, cu titlu de plată pentru bunurile livrate conform contractului din 4 ianuarie 2019.

28 La 12 mai 2020, ANAF a încheiat un proces-verbal de contravenție, conform articolului 26 alineatul (1) litera b) din OUG nr. 202/2008, prin care a aplicat societății Neves sancțiunea principală a amenzii contravenționale în cuantum de 30 000 de lei românești (RON) (aproximativ 6 066 de euro) și sancțiunea complementară a confiscării sumei totale de 14 113 003 RON (aproximativ 2 984 961,40 euro), încasată la 6 și la 9 august 2019 în temeiul contractului din 4 ianuarie 2019.

29 ANAF a considerat că Neves a încălcat articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, precum și articolul 3 alineatul (1), articolul 7 alineatul (1) și articolul 24 alineatul (1) din OUG nr. 202/2008. În anexa la acest proces-verbal, ANAF a precizat printre altele că, deși Neves informase ANCEX printr-un email din 27 iunie 2019 că țara de origine a stațiilor radio este Federația Rusă, ea a continuat executarea acestui contract și a încasat respectiva sumă în pofida adreselor ANCEX din 26 și din 29 iulie 2019.

30 Neves a formulat o acțiune având ca obiect anularea procesului-verbal menționat la Judecătoria Sectorului 1 București (România), care a respins această acțiune printr-o sentință civilă din 2 noiembrie 2020.

31 Tribunalul București (România), instanța de trimitere, este sesizat cu apelul formulat de Neves împotriva acestei sentințe civile. Neves contestă, cu titlu principal, că a săvârșit fapta contravențională reținută în sarcina sa de ANAF și susține, cu titlu subsidiar, că măsura confiscării care îi este aplicată ca urmare a acestei contravenții nu este proporțională și constituie o încălcare a dreptului său de proprietate, astfel cum este garantat la articolul 1 din Protocolul adițional nr. 1 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnat la Paris la 20 martie 1952 (denumit în continuare „Primul protocol adițional").

32 Instanța de trimitere consideră că, în jurisprudența sa, în special în Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), Curtea nu a interpretat încă articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512 și că este necesar să se clarifice mai ales dacă această decizie permite o măsură de confiscare totală precum cea în discuție în litigiul principal. Instanța menționată ridică de asemenea problema caracterului proporțional al măsurii amintite având în vedere printre altele jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

33 În aceste condiții, Tribunalul București a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Decizia 2014/512], în special articolele 5 și 7, în lumina principiilor securității juridice și [legalității pedepselor (*nulla poena sine lege*)], poate fi interpretată în sensul că autorizează o măsură națională care permite confiscarea în integralitate a sumelor (ca sancțiune civilă) rezultate dintr-o operațiune precum cea menționată de articolul 2 alineatul (2) litera (a) din [Decizia 2014/512], în cazul constatării săvârșirii unei fapte calificate de legea internă ca fiind contravenție?

2) Articolul 5 din [Decizia 2014/512] trebuie interpretat ca autorizând țările membre să adopte măsuri naționale care să prevadă confiscarea automată a oricăror sume rezultate din încălcarea obligației de a notifica o operațiune ce intră sub incidența articolului 2 alineatul (2) litera (a) din [Decizia 2014/512]?

3) Este aplicabilă interdicția prevăzută de articolul 2 alineatul (2) litera (a) din [Decizia 2014/512] în ipoteza în care bunurile reprezentând echipamente militare care au făcut obiectul operațiunilor de intermediere nu au fost niciodată importate fizic pe teritoriul statului membru?"

Cu privire la competența Curții

34 Guvernele român și neerlandez, precum și Consiliul consideră că, în virtutea articolului 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și a articolului 275 TFUE, Curtea nu este competentă să interpreteze o dispoziție cu aplicabilitate generală din domeniul politicii externe și de securitate comune (PESC) care servește drept temei pentru măsuri naționale de sancționare, precum articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512. Neves, guvernul austriac și Comisia consideră, în schimb, că Curtea este competentă să interpreteze o astfel de dispoziție.

35 În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și cu articolul 275 primul paragraf TFUE, Curtea nu este, în principiu, competentă în ceea ce privește dispozițiile referitoare la PESC și nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul lor. Aceste dispoziții introduc o derogare de la regula competenței generale pe care articolul 19 TUE o conferă Curții pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor și, în consecință, trebuie să fie interpretate restrictiv (Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul, C-658/11, EU:C:2014:2025, punctele 69 și 70, Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții, C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctele 39 și 40, precum și Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctele 26 și 32).

36 În plus, articolul 24 alineatul (1) al doilea paragraf ultima teză TUE și articolul 275 al doilea paragraf TFUE stabilesc în mod explicit două excepții de la acest principiu, și anume competența Curții de a controla, pe de o parte, respectarea articolului 40 TUE, precum și, pe de altă parte, legalitatea deciziilor Consiliului adoptate în temeiul dispozițiilor referitoare la PESC, care prevăd măsuri restrictive împotriva unor persoane fizice sau juridice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 60 și 81).

37 Curtea a precizat că, în ceea ce privește actele adoptate în temeiul dispozițiilor referitoare la PESC, caracterul individual al acestor acte este cel care deschide, în conformitate cu articolul 275 al doilea paragraf TFUE, accesul la instanțele Uniunii (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 103 și jurisprudența citată).

38 Cu toate acestea, articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, al cărui domeniu de aplicare este definit prin referire nu la persoane fizice sau juridice identificate, ci la criterii obiective, constituie în orice caz o măsură cu aplicabilitate generală care nu intră în sfera măsurilor restrictive prevăzute la articolul 275 al doilea paragraf TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Consiliul/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punctul 99, precum și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 97 și 98).

39 În plus, conform unei jurisprudențe constante, competența Curții nu este în niciun caz limitată în ceea ce privește un regulament adoptat în temeiul articolului 215 TFUE, care pune în aplicare pozițiile Uniunii adoptate în contextul PESC. Astfel, asemenea regulamente constituie acte ale Uniunii adoptate în temeiul Tratatului FUE și în privința cărora instanțele Uniunii dispun de toate competențele care le sunt conferite de dreptul primar al Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 106 și jurisprudența citată).

40 Aceasta este situația, printre altele, a Regulamentului nr. 833/2014 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 105 și 107).

41 Cu toate acestea, din moment ce interdicția de a furniza servicii de intermediere prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, care servește drept temei pentru măsurile naționale de sancționare aplicate societății Neves, nu fusese pusă în aplicare în Regulamentul nr. 833/2014 la data faptelor în discuție în litigiul principal, se ridică problema dacă Curtea este competentă să interpreteze acest articol 2 alineatul (2) litera (a).

42 În acest context, trebuie să se examineze dacă Curtea este competentă să interpreteze o măsură restrictivă cu aplicabilitate generală, precum articolul 2 alineatul (2) litera (a) menționat, în ipoteza în care această măsură, care servește drept temei pentru măsuri naționale de sancționare aplicate unei persoane fizice sau juridice, ar fi trebuit să fie pusă în aplicare într-un regulament în temeiul articolului 215 TFUE pentru a asigura o aplicare uniformă a măsurii menționate la nivelul Uniunii.

43 În primul rând, în ceea ce privește competența Curții de a controla respectarea articolului 40 TUE, trebuie arătat că tratatele nu prevăd nicio modalitate specială de a efectua un astfel de control jurisdicțional. În aceste condiții, controlul respectiv se încadrează în competența generală pe care articolul 19 TUE o conferă Curții pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor (Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 62). Prevăzând această competență generală, articolul 19 alineatul (3) litera (b) TUE indică de altfel că Curtea hotărăște cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii.

44 În cadrul controlului menționat, conform articolului 40 primul paragraf TUE, revine Curții sarcina de a se asigura că punerea în aplicare a PESC de către Consiliu nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute de tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul Tratatului FUE.

45 Aceasta presupune în special să se asigure că, în ceea ce privește punerea în aplicare a articolului 215 TFUE, care stabilește o pasarelă între obiectivele Tratatului UE în domeniul PESC și acțiunile Uniunii care au ca obiect măsuri restrictive care intră sub incidența Tratatului FUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Parlamentul/Consiliul, C-130/10, EU:C:2012:472, punctul 59, și Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctul 38), Consiliul nu poate eluda competența Curții în ceea ce privește un regulament adoptat în temeiul acestui articol.

46 În această privință, din modul clar de redactare a articolului 215 alineatul (1) TFUE, în special din utilizarea verbului „adoptă”, care se distinge de termenii „poate adopta” folosiți la alineatul (2) al acestui articol, reiese că revine Consiliului sarcina de a adopta măsurile necesare prevăzute la acest alineat (1) pentru a pune în aplicare o decizie PESC de stabilire a poziției Uniunii în ceea ce privește întreruperea sau restrângerea relațiilor economice și financiare cu o țară terță. Această instituție se află, așadar, în ipoteza reglementată de acest din urmă alineat, într-o situație de competență nediscreționară.

47 În al doilea rând, din jurisprudența Curții reiese de asemenea că, referitor la actele Uniunii care produc efecte juridice față de terți, controlul jurisdicțional conferit Curții prin tratate nu este limitat de calificarea, natura sau forma acestor acte. Astfel, în ceea ce privește acțiunea în anulare prevăzută la articolul 263 TFUE, întrucât această acțiune urmărește să asigure respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor, ea este deschisă în privința tuturor dispozițiilor adoptate de instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice obligatorii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, EU:C:1971:32, punctele 40, 42 și 55, precum și Hotărârea din 14 iulie 2022, Parlamentul/Consiliul (Sediul Autorității Europene a Muncii), C-743/19, EU:C:2022:569, punctul 36 și jurisprudența citată].

48 Din considerațiile care precedă rezultă că competența conferită Curții prin tratate în vederea asigurării protecției jurisdicționale a terților nu poate fi limitată de împrejurarea că Consiliul nu a luat toate măsurile necesare în temeiul articolului 215 alineatul (1) TFUE, deși, astfel cum s-a subliniat la punctul 46 din prezenta hotărâre, competența sa în acest temei este nediscreționară.

49 În consecință, posibilitatea de a sesiza Curtea cu titlu preliminar prevăzută de tratate cu privire la un regulament adoptat în temeiul articolului 215 alineatul (1) TFUE trebuie să fie deschisă în privința tuturor dispozițiilor pe care Consiliul ar fi trebuit să le includă într-un astfel de regulament și care servesc drept temei pentru o măsură națională de sancționare adoptată în privința unor terți (a se vedea prin analogie Hotărârea din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, EU:C:1971:32, punctele 38-40).

50 O asemenea interpretare este confirmată de obiectivul esențial al articolului 267 TFUE, care este de a asigura o aplicare uniformă a dreptului Uniunii de către instanțele naționale. Astfel, în ceea ce privește măsurile cu aplicabilitate generală pe care Consiliul ar fi trebuit să le pună în aplicare într-un regulament adoptat în temeiul articolului 215 TFUE, divergențele dintre instanțele statelor membre cu privire la interpretarea unei asemenea măsuri cu aplicabilitate generală ar putea compromite însăși unitatea ordinii juridice a Uniunii și ar putea aduce atingere cerinței fundamentale a securității juridice (a se vedea prin analogie Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 80).

51 Interpretarea reținută la punctul 49 din prezenta hotărâre permite de asemenea să se asigure coerența necesară a sistemului de protecție jurisdicțională prevăzut de dreptul Uniunii. Astfel, după cum rezultă atât din cuprinsul articolului 2 TUE, care figurează printre dispozițiile comune ale Tratatului UE, cât și din cel al articolului 21 TUE, care privește acțiunea externă a Uniunii, la care face trimitere articolul 23 TUE, referitor la PESC, Uniunea se întemeiază, printre altele, pe valoarea statului de drept. Existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii este inerentă existenței unui stat de drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 2020, Bank Refah Kargaran/Consiliul, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punctele 35 și 36, precum și jurisprudența citată).

52 Or, procedura trimiterii preliminare, prevăzută la articolul 19 alineatul (3) litera (b) TUE și la articolul 267 TFUE, care constituie cheia de boltă a sistemului jurisdicțional al Uniunii, contribuie în mod esențial la prezervarea acestei valori [a se vedea în acest sens Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 176 și jurisprudența citată].

53 Prin urmare, este necesar să se considere că, având în vedere articolele 19, 24 și 40 TUE, precum și articolul 215 alineatul (1) TFUE, citite în lumina articolelor 2 și 21 TUE, Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar, în temeiul articolului 267 TFUE, cu privire la interpretarea unei măsuri cu aplicabilitate generală dintr-un act adoptat în temeiul dispozițiilor referitoare la PESC în ipoteza în care ar fi revenit Consiliului sarcina de a pune în aplicare această măsură, care servește drept temei pentru măsuri naționale de sancționare aplicate unei persoane fizice sau juridice, printr-un regulament adoptat în temeiul articolului 215 TFUE.

54 Acestea sunt considerațiile în lumina cărora trebuie apreciată competența Curții de a interpreta articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512.

55 Astfel, este necesar să se verifice dacă interdicția de a furniza servicii de intermediere legate de echipamente militare, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, intră în sfera măsurilor necesare, în sensul articolului 215 alineatul (1) TFUE, pe care Consiliul trebuie să le adopte, după cum reiese din cuprinsul punctului 46 din prezenta hotărâre, atunci când o asemenea decizie prevede întreruperea sau restrângerea, totală sau parțială, a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe, pentru a pune în aplicare această decizie.

56 În această privință, este suficient să se constate că interdicția menționată urmărește să restrângă capacitatea operatorilor economici de a efectua operațiuni care intră în domeniul de aplicare al Tratatului FUE, astfel încât ea nu poate fi pusă în aplicare la nivelul Uniunii decât dacă este urmată de adoptarea unui regulament în temeiul articolului 215 TFUE pentru a garanta aplicarea sa uniformă în toate statele membre (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 martie 2016, National Iranian Oil Company/Consiliul, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punctul 54).

57 Într-adevăr, armele și echipamentele militare prevăzute la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, precum și serviciile conexe intră în domeniul de aplicare al Tratatului FUE. Mai precis, după cum a arătat Comisia în ședință, comerțul cu aceste arme, cu aceste echipamente și cu aceste servicii este de competența Uniunii în temeiul articolelor 114 și 207 TFUE. Armele și echipamentele menționate, care figurează în Lista comună a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare prevăzută la articolul 12 din Poziția comună 2008/944 și care servește ca referință pentru listele naționale de tehnologie și de echipamente militare ale statelor membre, sunt astfel supuse tarifului vamal comun, fapt confirmat de Regulamentul (CE) nr. 150/2003 al Consiliului din 21 ianuarie 2003 privind suspendarea drepturilor vamale la anumite armamente și echipamente militare (JO 2003, L 25, p. 1, Ediție specială, 02/vol. 15, p. 71).

58 De altfel, această concluzie nu poate fi repusă în discuție de posibilitatea oferită statelor membre la articolul 346 alineatul (1) litera (b) TFUE, care permite oricărui stat membru, în anumite condiții, să ia măsurile pe care le consideră necesare pentru protecția intereselor esențiale ale siguranței sale și care se referă la producția sau comerțul cu armament, muniție și material de război. Astfel cum a arătat Comisia în ședință, această posibilitate nu este de natură să limiteze competența nediscreționară a Consiliului, care decurge din articolul 215 alineatul (1) TFUE, de a lua măsurile necesare pentru punerea în aplicare în Uniune a întreruperii sau a restrângerii relațiilor economice și financiare cu o țară terță prevăzute în decizia de stabilire a poziției Uniunii în această privință.

59 În fond, trebuie să se observe că, prin adoptarea Regulamentului 2023/1214, Consiliul a pus în aplicare interdicția de a furniza servicii de intermediere legate de echipamente militare prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, ceea ce tinde să confirme că o asemenea măsură se numără printre cele care trebuie să fie adoptate într-un regulament întemeiat pe articolul 215 alineatul (1) TFUE.

60 Rezultă că această interdicție de a furniza servicii de intermediere legate de echipamente militare intră în sfera măsurilor necesare, în sensul articolului 215 alineatul (1) TFUE, pentru punerea în aplicare a acestei decizii la nivelul Uniunii, pe care Consiliul ar fi trebuit să o pună în aplicare în Regulamentul nr. 833/2014.

61 Prin urmare, Curtea este competentă să răspundă la întrebările preliminare.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a treia întrebare

62 Prin intermediul celei de a treia întrebări, care trebuie analizată în primul rând, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512 trebuie interpretat în sensul că interdicția de a furniza servicii de intermediere prevăzută de această dispoziție este aplicabilă chiar și atunci când echipamentele militare care fac obiectul operațiunii de intermediere în cauză nu au fost niciodată importate pe teritoriul unui stat membru.

63 Potrivit acestei dispoziții, „[s]e interzice furnizarea, în mod direct sau indirect, către orice persoană fizică sau juridică, entitate sau organism din Rusia sau în scopul utilizării în Rusia, de asistență tehnică, de servicii de intermediere sau de alte servicii legate de produsele menționate la alineatul (1) sau legate de furnizarea, fabricarea, întreținerea și utilizarea de armament și de materiale conexe de orice tip, inclusiv arme și muniții, vehicule și echipamente militare, echipamente paramilitare și piese de schimb pentru acestea”.

64 Din textul acestei dispoziții, în special din utilizarea termenilor „în mod direct sau indirect”, reiese că interdicția pe care o prevede se aplică pe scară largă, în special atunci când serviciile de intermediere legate de echipamente militare sunt furnizate unei persoane, unei entități sau unui organism din Rusia, fără ca acest text să prevadă o condiție care să impună importul respectivelor echipamente pe teritoriul unui stat membru. Potrivit textului menționat, este suficient ca aceste servicii să fie furnizate, în mod direct sau indirect, unui operator din Rusia, indiferent de destinația finală a echipamentelor respective, contrar celor susținute de Neves.

65 Contextul și obiectivele reglementării în care se înscrie articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512 confirmă o astfel de interpretare.

66 În această privință, deși decizia amintită nu conține nicio dispoziție care să definească noțiunea de „servicii de intermediere”, Regulamentul nr. 833/2014, care pune în aplicare această decizie la nivelul Uniunii, definește respectiva noțiune la articolul 1 alineatul (1) litera (d), al cărui text arată în mod clar că nu este impusă nicio condiție referitoare la importul bunurilor care fac obiectul operațiunii de intermediere în cauză pe teritoriul unui stat membru.

67 Astfel, potrivit acestei dispoziții, serviciile de intermediere includ negocierea sau mijlocirea tranzacțiilor privind achiziționarea, vânzarea sau furnizarea de produse, „inclusiv de la o țară terță către orice altă țară terță”, sau vânzarea sau cumpărarea de produse „inclusiv în cazul în care acestea sunt situate în țări terțe în vederea transferului lor către o altă țară terță”.

68 În plus, Curtea a subliniat importanța obiectivelor urmărite de Decizia 2014/512 și de Regulamentul nr. 833/2014, și anume protejarea integrității teritoriale, a suveranității și a independenței Ucrainei, precum și promovarea unei soluționări pașnice a crizei din această țară, care se înscriu în obiectivul mai larg al menținerii păcii și securității internaționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punctul 150).

69 Or, interpretarea articolului 2 alineatul (2) litera (a) din această decizie potrivit căreia interdicția prevăzută de această dispoziție se aplică chiar și atunci când serviciile de intermediere în cauză privesc arme și echipamente militare care, indiferent de destinația lor finală, nu au fost importate pe teritoriul unui stat membru permite asigurarea efectului util al acestei interdicții și contribuie

la realizarea obiectivelor deciziei menționate amintite la punctul precedent din prezenta hotărâre. Într-adevăr, o asemenea interdicție ar putea fi ușor eludată dacă ar fi suficient, pentru a i se sustrage, ca aceste arme și echipamente militare să tranziteze fără a trece pe teritoriul Uniunii.

70 Interpretarea care figurează la punctul 64 din prezenta hotărâre permite de asemenea să se asigure coerența interpretării dreptului Uniunii, conferind același conținut noțiunii de „servicii de intermediere” care figurează în diferite acte care țin de domeniul PESC.

71 Rezultă că se impune ca la a treia întrebare să se răspundă că articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512 trebuie interpretat în sensul că interdicția de a furniza servicii de intermediere prevăzută de această dispoziție este aplicabilă chiar și atunci când echipamentele militare care fac obiectul operațiunii de intermediere în cauză nu au fost niciodată importate pe teritoriul unui stat membru.

Cu privire la prima și la a doua întrebare

72 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate, pe de o parte, că, prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, care trebuie analizate împreună și în al doilea rând, instanța de trimitere s-a referit atât la articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, cât și la articolele 5 și 7 din această decizie. Din cererea de decizie preliminară reiese însă că aceste articole 5 și 7 nu sunt pertinente în raport cu faptele în discuție în litigiul principal.

73 Astfel, articolul 5 menționat se limitează la a indica faptul că Uniunea încurajează țările terțe să adopte măsuri restrictive similare celor prevăzute în decizia respectivă. Cât despre articolul 7 amintit, acesta privește eventualele pretenții în legătură cu orice contract sau tranzacție a căror executare a fost afectată de măsurile impuse în temeiul Deciziei 2014/512, care ar fi prezentate de una dintre categoriile de persoane și de entități enumerate la același articol 7 alineatul (1) literele (a)-(c). Or, potrivit indicațiilor furnizate de instanța de trimitere, litigiul principal nu privește o asemenea pretenție, iar Neves nu face parte din niciuna din aceste categorii.

74 Pe de altă parte, din cererea de decizie preliminară rezultă că această instanță ridică de asemenea problema conformității unei măsuri de confiscare precum cea aplicată societății Neves cu dreptul de proprietate garantat la articolul 1 din Primul protocol adițional și consacrat în ordinea juridică a Uniunii la articolul 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

75 În consecință, trebuie să se considere că, prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, citit în lumina dreptului de proprietate consacrat la articolul 17 din cartă, precum și a principiilor securității juridice și legalității pedepselor, trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei măsuri naționale de confiscare a întregului produs al unei operațiuni de intermediere prevăzute la acest articol 2 alineatul (2) litera (a), care intervine în mod automat în urma constatării de către autoritățile naționale competente a unei încălcări a interdicției de a efectua respectiva operațiune și a obligației de notificare a acesteia.

76 În această privință, trebuie amintit, în primul rând, că, în lipsa unei armonizări a legislației Uniunii în domeniul sancțiunilor aplicabile în caz de nerespectare a condițiilor prevăzute de un regim instituit prin această legislație, statele membre, deși păstrează competența de a alege sancțiunile, trebuie să se asigure că încălcările dreptului Uniunii sunt sancționate în condiții de fond și de procedură care să fie analoage celor aplicabile încălcărilor dreptului național similare ca natură și

ca importanță și care, în orice caz, să confere sancțiunii un caracter efectiv, proporțional și disuasiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punctul 21, și Hotărârea din 2 mai 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punctul 28, precum și jurisprudența citată).

77 În special, măsurile de sancționare prevăzute de o legislație națională nu trebuie să depășească ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de această legislație și nici să fie disproporționate în raport cu aceste obiective, iar rigoarea sancțiunilor trebuie de asemenea să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, printre altele prin asigurarea unui efect realmente disuasiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 februarie 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli și Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punctele 37-39, precum și jurisprudența citată).

78 În al doilea rând, în ceea ce privește dreptul de proprietate consacrat la articolul 17 din cartă, trebuie amintit că, potrivit alineatului (1) al acestui articol, „[o]rice persoană are dreptul de a deține în proprietate, de a folosi, de a dispune și de a lăsa moștenire bunurile pe care le-a dobândit în mod legal. Nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general".

79 Astfel cum Curtea a statuat deja, articolul 17 din cartă constituie o normă de drept care are ca obiect conferirea de drepturi particularilor [Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 68 și jurisprudența citată].

80 Conform articolului 52 alineatul (3) din cartă, în măsura în care aceasta conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă. Rezultă că, în vederea interpretării articolului 17 din cartă, trebuie să se ia în considerare jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 1 din Primul protocol adițional, care consacră protecția dreptului de proprietate, ca prag minim de protecție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Drepturi de uzufruct asupra terenurilor agricole), C-235/17, EU:C:2019:432, punctul 72 și jurisprudența citată].

81 La fel cum Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat în mod constant cu privire la articolul 1 din Primul protocol adițional, trebuie precizat că articolul 17 alineatul (1) din cartă conține trei norme distincte. Prima normă, exprimată în prima teză a acestei din urmă dispoziții și care are un caracter general, concretizează principiul respectării proprietății. A doua normă, care figurează în a doua teză a dispoziției menționate, vizează lipsirea de bunuri și o supune anumitor condiții. În ceea ce privește a treia normă, care se regăsește în a treia teză a aceleiași dispoziții, ea recunoaște statelor competența printre altele de a reglementa folosința bunurilor în limitele impuse de interesul general. Cu toate acestea, nu este vorba despre norme fără legătură între ele. A doua și a treia normă au legătură cu exemple particulare de atingere adusă dreptului de proprietate și trebuie să fie interpretate în lumina principiului consacrat de prima dintre aceste norme (Hotărârea din 5 mai 2022, BPC Lux 2 și alții, C-83/20, EU:C:2022:346, punctul 38).

82 În această privință, din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului reiese că măsurile de confiscare ce privesc produsul unei infracțiuni sau al unei activități ilegale sau un instrument care a servit la o infracțiune și care nu aparține unui terț de bună-credință țin în general de reglementarea privind folosința bunurilor, chiar dacă, prin însăși natura lor, ele lipsesc o persoană de bunurile sale (a se vedea printre altele Curtea EDO, 24 octombrie 1986, Agosi împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51, Curtea EDO, 12 mai 2015, Gogitidze și alții împotriva Georgiei, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, precum și Curtea EDO, 15 octombrie 2020, Karapetyan împotriva Georgiei, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32).

83 În speță, măsura confiscării aplicată societății Neves a privit o sumă de bani care îi fusese vărsată cu titlu de plată pentru livrarea, în executarea contractului din 4 ianuarie 2019, a unor stații radio considerate ca fiind echipamente militare. Această măsură urmărește să asigure respectarea interdicției de a furniza servicii de intermediere legate de echipamente militare prevăzute de Decizia 2014/512, cu titlu de măsură restrictivă cu aplicabilitate generală ca răspuns la acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina. Astfel, măsura menționată este legată de interdicția de cumpărare și de vânzare de armament și de material militar către Rusia, prevăzută de asemenea de această decizie, precum și, mai general, de reglementarea privind comerțul cu arme.

84 În aceste condiții, o asemenea măsură de confiscare constituie o restrângere a exercițiului dreptului de proprietate, care ține de reglementarea folosinței bunurilor, în sensul articolului 17 alineatul (1) a treia teză din cartă.

85 În această privință, trebuie amintit că dreptul de proprietate garantat de articolul 17 din cartă nu este o prerogativă absolută, iar exercitarea sa poate face obiectul unor restricții justificate de obiective de interes general urmărite de Uniune (Hotărârea din 20 septembrie 2016, Ledra Advertising și alții/Comisia și BCE, C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punctul 69).

86 Totuși, în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute de aceasta trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți și, cu respectarea principiului proporționalității, trebuie să fie necesară și să răspundă efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

87 Or, *primo*, o măsură de confiscare precum cea aplicată societății Neves este prevăzută de lege, în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă. Astfel, această măsură se întemeiază pe OUG nr. 202/2008, precum și pe lista națională de tehnologie și echipament militar prevăzută la articolul 12 din Poziția comună 2008/944 și stabilită, în ceea ce privește România, prin Ordinele nr. 156/2018 și nr. 901/2019.

88 *Secundo*, din moment ce, după cum rezultă din jurisprudența menționată la punctul 82 din prezenta hotărâre, această măsură ține de reglementarea folosinței bunurilor în sensul articolului 17 alineatul (1) a treia teză din cartă și nu constituie o lipsire de bunuri în sensul acestui articol 17 alineatul (1) a doua teză, ea respectă substanța dreptului de proprietate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 2022, BPC Lux 2 și alții, C-83/20, EU:C:2022:346, punctul 53).

89 *Tertio*, măsura menționată vizează realizarea obiectivelor urmărite prin Decizia 2014/512, a căror importanță a fost subliniată de Curte, după cum s-a amintit la punctul 68 din prezenta hotărâre, și răspunde astfel unor obiective de interes general recunoscute de Uniune, în sensul articolului 52 alineatul (1) din cartă.

90 *Quarto*, în ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, se pare, mai întâi, că restrângerea exercițiului dreptului de proprietate care decurge din aceeași măsură este aptă să atingă aceste obiective.

91 Astfel, din cererea de decizie preliminară reiese că măsura confiscării în discuție în litigiul principal, care este complementară măsurii amenzii, a intervenit în urma constatării de către autoritățile române competente a nerespectării interdicției de a efectua o operațiune în privința unui bun care face obiectul unei sancțiuni internaționale, care în speță rezultă din Decizia 2014/512, și a obligației de a înștiința de îndată aceste autorități cu privire la respectiva operațiune. Aplicarea acestei măsuri de confiscare este de natură să îi descurajeze pe operatorii vizați să efectueze asemenea operațiuni și să îi incite să respecte atât această interdicție, cât și această obligație de înștiințare, care facilitează controlul de către autoritățile competente ale statelor membre al operațiunilor cu produsele în cauză, în speță echipamente militare.

92 În continuare, în ceea ce privește caracterul necesar al unei asemenea măsuri de confiscare, trebuie să se arate că valoarea maximă a amenzii prevăzute cu titlu de sancțiune principală de reglementarea națională în discuție în litigiul principal este de 30 000 RON (aproximativ 6 066 de euro). Ținând seama de plafonul redus al acestei amenzi în comparație cu avantajul economic potențial preconizat al operațiunilor de intermediere privind echipamente militare, simpla aplicare a acestei amenzi nu poate fi suficientă pentru a descuraja operatorii economici să încalce interdicția de a furniza servicii de intermediere legate de aceste echipamente, precum și obligația de a înștiința autoritățile naționale competente cu privire la acestea. Acest lucru este ilustrat de împrejurările cauzei principale, întrucât, potrivit indicațiilor furnizate de instanța de trimitere, contraprestația pentru operațiunea de intermediere în discuție în litigiul principal se ridica la o sumă de aproape trei milioane de euro.

93 În aceste împrejurări, confiscarea contravalorii integrale a produsului operațiunii de intermediere interzise apare astfel ca fiind necesară pentru a descuraja în mod real și eficient operatorii economici să încalce interdicția de a furniza servicii de intermediere legate de echipamente militare.

94 De asemenea, faptul că o măsură de confiscare intervine în mod automat, printr-un proces-verbal de constatare întocmit de autoritatea administrativă competentă, este necesar pentru a asigura deplina eficacitate a sancționării unei încălcări atât a interdicției de a efectua o operațiune de intermediere care intră sub incidența articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, cât și a obligației de notificare a acesteia, sub rezerva dreptului la o cale de atac efectivă pentru a asigura controlul legalității acestui proces-verbal și pentru a obține, dacă este cazul, restituirea sumelor confiscate, mai ales dacă s-ar dovedi, în definitiv, că operațiunea în cauză nu intră sub incidența acestei interdicții.

95 În ceea ce privește o asemenea acțiune, trebuie arătat că din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 1 din Primul protocol adițional reiese că, în cazurile în care sancțiunea confiscării este aplicată independent de o condamnare penală, trebuie ca procedura în ansamblul său să dea persoanei interesate posibilitatea de a se apăra atât în fața autorităților naționale care i-au aplicat această sancțiune, cât și în fața instanțelor sesizate cu acțiunea împotriva deciziilor acestor autorități, pentru ca ele să poată efectua o examinare globală a diferitelor interese în cauză (a se vedea în acest sens Curtea EDO, 15 octombrie 2020, Karapetyan împotriva Georgiei, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).

96 În această privință, persoanei vizate trebuie să i se ofere, printre altele, o ocazie adecvată de a-și susține cauza în fața autorităților competente, astfel încât să se permită o contestare efectivă a măsurilor în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 368).

97 Prin urmare, revine instanței de trimitere sarcina de a se asigura că Neves beneficiază de garanții procedurale suficiente în cadrul procedurii principale, mai ales în ceea ce privește stabilirea materialității contravenției care îi este reproșată. În special, în măsura în care această societate contestă natura de echipament militar a stațiilor radio în discuție în litigiul principal, instanța menționată trebuie să se asigure că aceste stații radio fac parte din Lista comună a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare, prevăzută la articolul 12 din Poziția comună 2008/944, care a servit drept referință pentru lista națională a acestor echipamente stabilită prin Ordinele nr. 156/2018 și nr. 901/2019.

98 Sub rezerva respectării acestor condiții a cărei verificare revine instanței de trimitere, o măsură de confiscare precum cea în discuție în litigiul principal nu pare să depășească ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite.

99 În sfârșit, referitor la caracterul proporțional în sens strict al unei astfel de măsuri și în special la caracterul adecvat al rigorii sale în raport cu gravitatea încălcării pe care urmărește să o sancționeze, trebuie arătat că, deși măsura menționată privește întregul produs al operațiunii de intermediere interzise și intervine în mod automat, cuantumul amenzii care însoțește aceeași măsură este, în schimb, modulabil. În plus, aceste sancțiuni nu se aplică decât persoanelor care au aflat că se găseau într-o situație care impune o înștiințare sau o raportare către autoritățile naționale competente cu privire la un bun care face obiectul unei sancțiuni internaționale, după cum rezultă din articolul 24 alineatul (1) și din articolul 26 alineatul (1) litera b) din OUG nr. 202/2008. Într-o asemenea situație, aceste persoane sunt obligate, fără întârziere și fără a notifica în prealabil aceste autorități, să nu efectueze nicio altă operațiune cu privire la acest bun decât cele prevăzute de respectiva ordonanță. Sunt astfel vizate doar persoanele care, în cunoștință de cauză, s-au abținut să efectueze această raportare sau care au efectuat totuși o asemenea operațiune.

100 Din aceste elemente reiese că rigoarea sancțiunilor prevăzute de o reglementare națională precum cea în discuție în litigiul principal apare ca fiind adecvată gravității încălcării pe care urmăresc să o reprime, ținând seama de importanța obiectivelor legitime urmărite.

101 Prin urmare, restrângerea exercițiului dreptului de proprietate care decurge dintr-o astfel de măsură de confiscare pare să respecte principiul proporționalității și, în consecință, să fie justificată în raport cu condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere.

102 În al treilea rând, în ceea ce privește principiul general al securității juridice, care face parte dintre principiile generale ale dreptului Uniunii, acest principiu impune ca normele de drept să fie clare și precise, iar efectele lor să fie previzibile. Deși acest principiu se opune ca o normă de drept nouă să se aplice retroactiv, cu alte cuvinte, unei situații împlinite anterior intrării sale în vigoare, principiul menționat impune ca orice situație de fapt să fie în mod normal apreciată, în lipsa unei dispoziții exprese contrare, în lumina normelor de drept în vigoare la data producerii sale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 ianuarie 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punctul 47 și jurisprudența citată).

103 Referitor la principiul legalității infracțiunilor și pedepselor, care constituie o expresie specifică a principiului general al securității juridice și care este consacrat la articolul 49 din cartă, el implică printre altele ca legea să definească în mod clar infracțiunile și pedepsele pentru acestea pentru a asigura previzibilitatea în ceea ce privește atât definirea infracțiunii, cât și stabilirea pedepsei [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 martie 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctul 47, și Hotărârea din 24 iulie 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punctul 104, precum și jurisprudența citată].

104 În ceea ce privește aceste principii, instanța de trimitere s-a limitat la a indica faptul că Neves a susținut că Ordinul nr. 901/2019, care a stabilit, în ceea ce privește România, lista națională de tehnologie și echipament militar prevăzută la articolul 12 din Poziția comună 2008/944, nu era în vigoare la data faptelor din litigiul principal, astfel încât nu era aplicabil stațiilor radio în discuție în litigiul principal, care nu puteau fi considerate, așadar, echipamente militare care se încadrează în categoria ML11 din această listă.

105 În această privință, este necesar să se arate că, la acea dată, articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, care interzice furnizarea de servicii de intermediere legate de aceste echipamente, precum și Lista comună a Uniunii Europene cuprinzând produsele militare menționată la punctul 14 din prezenta hotărâre erau în vigoare. Potrivit indicațiilor care figurează în decizia de trimitere, se pare că acea categorie ML11 din Ordinul nr. 901/2019, care a abrogat și a înlocuit Ordinul nr. 156/2018, în vigoare de la 5 martie 2018 până la 4 iulie 2019, era identică cu categoria ML11 din acest din urmă ordin, astfel încât, după cum a observat Comisia, nu rezultă că ar fi în discuție aplicarea retroactivă a unei norme juridice noi în sensul jurisprudenței citate la punctul 102 din prezenta hotărâre.

106 Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, în conformitate cu normele dreptului român aplicabile la data faptelor din litigiul principal, a căror determinare și apreciere intră în competența exclusivă a acestei instanțe, dacă dispozițiile acestui drept care preiau lista respectivă erau în vigoare la acea dată, precum și dacă cerințele de claritate și de previzibilitate amintite la punctele 102 și 103 din prezenta hotărâre au fost respectate.

107 Având în vedere ceea ce precedă, se impune ca la prima și la a doua întrebare să se răspundă că articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, citit în lumina dreptului de proprietate consacrat la articolul 17 din cartă, precum și a principiilor securității juridice și legalității pedepselor, trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei măsuri naționale de confiscare a întregului produs al unei operațiuni de intermediere prevăzute la acest articol 2 alineatul (2) litera (a), care intervine în mod automat în urma constatării de către autoritățile naționale competente a unei încălcări a interdicției de a efectua respectiva operațiune și a obligației de notificare a acesteia.

Cu privire la cheltuielile de judecată

108 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 (Marea Cameră) declară:

1) **Articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512/PESC a Consiliului din 31 iulie 2014 privind măsuri restrictive având în vedere acțiunile Rusiei de destabilizare a situației în Ucraina, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2014/659/PESC a Consiliului din 8 septembrie 2014,**

   trebuie interpretat în sensul că

   interdicția de a furniza servicii de intermediere prevăzută de această dispoziție este aplicabilă chiar și atunci când echipamentele militare care fac obiectul operațiunii de intermediere în cauză nu au fost niciodată importate pe teritoriul unui stat membru.

2) **Articolul 2 alineatul (2) litera (a) din Decizia 2014/512, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2014/659, citit în lumina articolului 17 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a principiilor securității juridice și legalității pedepselor,**

   trebuie interpretat în sensul că

   nu se opune unei măsuri naționale de confiscare a întregului produs al unei operațiuni de intermediere prevăzute la acest articol 2 alineatul (2) litera (a), care intervine în mod automat în urma constatării de către autoritățile naționale competente a unei încălcări a interdicției de a efectua respectiva operațiune și a obligației de notificare a acesteia.

Lenaerts	Bay Larsen	Arabadjiev
Prechal	Jürimäe	von Danwitz
Csehi	Spineanu-Matei	Bonichot
Rodin	Jarukaitis	Kumin
	Gavalec	

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 10 septembrie 2024.

Grefier	Președinte
A. Calot Escobar	K. Lenaerts