ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 september 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – Beperkende maatregelen die zijn vastgesteld naar aanleiding van acties van de Russische Federatie die de situatie in Oekraïne destabiliseren – Besluit 2014/512/GBVB – Artikel 2, lid 2, onder a) – Bevoegdheid van het Hof – Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU – Artikel 275 VWEU – Artikel 215 VWEU – Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op eigendom – Beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen – Tussenhandeldiensten met betrekking tot militaire uitrusting – Verbod om dergelijke diensten te verlenen – Geen kennisgeving aan de bevoegde nationale autoriteiten – Bestuurlijke overtreding – Geldboete – Automatische verbeurdverklaring van de als tegenprestatie voor de verboden transactie ontvangen bedragen”

In zaak C-351/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) bij beslissing van 2 november 2021, ingekomen bij het Hof op 31 mei 2022, in de procedure

Neves 77 Solutions SRL

tegen

Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz (rapporteur), Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: K. Hötzel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 juni 2023,

* Procestaal: Roemeens.

gelet op de opmerkingen van:

– Neves 77 Solutions SRL, vertegenwoordigd door S. Donescu, avocată,

– de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Gane, L. Ghiță en O.-C. Ichim als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman als gemachtigde,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll, M. Meisel en E. Samoilova als gemachtigden,

– de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop en A. Ştefănuc als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti en Y. Marinova als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 november 2023,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 2, lid 2, onder a), en de artikelen 5 en 7 van besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 13), zoals gewijzigd bij besluit 2014/659/GBVB van de Raad van 8 september 2014 (PB 2014, L 271, blz. 54) (hierna: „besluit 2014/512”), gelezen in het licht van de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Neves 77 Solutions SRL (hierna: „Neves”) en de Agenție Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (nationaal bureau van de belastingdienst – directoraat-generaal bestrijding van belastingfraude; hierna: „ANAF”) over een proces-verbaal van bestuurlijke overtreding waarbij aan deze vennootschap een geldboete is opgelegd en de bedragen die zij als tegenprestatie voor een tussenhandeltransactie heeft ontvangen, verbeurd zijn verklaard wegens niet-naleving van met name artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

VEU en VWEU

3 Titel V van het VEU draagt het opschrift „Algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid". In hoofdstuk 2 van deze titel („Specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid") is artikel 24 opgenomen, waarvan lid 1, tweede alinea, als volgt luidt:

„Het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid is aan specifieke regels en procedures onderworpen. Het wordt bepaald en uitgevoerd door de Europese Raad en door de Raad [van de Europese Unie], die besluiten met eenparigheid van stemmen, tenzij in de Verdragen anders wordt bepaald. Wetgevingshandelingen kunnen niet worden vastgesteld. Aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt uitvoering gegeven door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en door de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen. De specifieke rol van het Europees Parlement en van de [Europese] Commissie op dit gebied wordt bepaald in de Verdragen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd ten aanzien van deze bepalingen, met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, [VWEU]."

4 Artikel 40 VEU, dat eveneens in hoofdstuk 2 is opgenomen, bepaalt:

„De uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid heeft geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de in de artikelen 3 tot en met 6 [VWEU] bedoelde bevoegdheden van de Europese Unie.

Evenmin heeft de uitvoering van de in deze artikelen bedoelde beleidsonderdelen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie op grond van dit hoofdstuk."

5 Het vijfde deel van het VWEU ziet op het externe optreden van de Unie. In titel IV van dit vijfde deel, met als opschrift „Beperkende maatregelen", bepaalt artikel 215 VWEU:

„1. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het [VEU] vastgesteld besluit voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, stelt de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast. De Raad stelt het Europees Parlement daarvan in kennis.

2. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het [VEU] vastgesteld besluit daarin voorziet, kan de Raad volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vaststellen.

[…]”

6 Het zesde deel van het VWEU bevat institutionele en financiële bepalingen. Titel I van dit zesde deel heeft als opschrift „Institutionele bepalingen”. Afdeling 5, die betrekking heeft op het Hof van Justitie van de Europese Unie, van deze titel I bevat artikel 275 VWEU, dat luidt als volgt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten.

Het Hof is evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van het [VEU] en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, van het [VEU] zijn vastgesteld.”

Besluit 2014/512

7 Artikel 2 van besluit 2014/512 bepaalt:

„1. De directe of indirecte verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van wapens en daarmee verband houdend materieel van alle typen, daaronder begrepen wapens en munitie, militaire voertuigen en uitrusting, paramilitaire uitrusting, en reserveonderdelen daarvoor, aan Rusland door onderdanen van de lidstaten of vanaf het grondgebied van de lidstaten of met gebruikmaking van vaartuigen of luchtvaartuigen onder hun vlag, is verboden, ongeacht of deze al dan niet van het grondgebied van de lidstaten afkomstig zijn.

2. Het is verboden:

a) direct of indirect aan natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in, of voor gebruik in Rusland, technische bijstand, tussenhandeldiensten of andere diensten te verlenen die verband houden met militaire activiteiten en met de levering, de fabricage, het onderhoud of het gebruik van wapens en daarmee verband houdend materieel van alle typen, daaronder begrepen wapens en munitie, militaire voertuigen en uitrusting, paramilitaire uitrusting en reserveonderdelen daarvoor;

[…]”

8 Artikel 5 van dit besluit bepaalt:

„Teneinde het effect van de in dit besluit genoemde maatregelen zo groot mogelijk te maken, moedigt de Unie derde landen aan tot het nemen van soortgelijke beperkende maatregelen als die welke in dit besluit worden genoemd.”

9 Artikel 7 van genoemd besluit luidt:

„1. Vorderingen in verband met contracten of andere transacties aan de uitvoering waarvan, direct of indirect, geheel of gedeeltelijk, afbreuk is gedaan door de maatregelen die uit hoofde van onderhavig besluit zijn ingesteld, met inbegrip van vorderingen tot schadeloosstelling of soortgelijke vorderingen, zoals een vordering tot schuldvergelijking of een garantievordering, met

name een vordering tot verlenging of uitbetaling van een obligatie, garantie of contragarantie, met name een financiële garantie of contragarantie, ongeacht de vorm hiervan, worden niet toegewezen indien deze vorderingen worden ingesteld door:

a) entiteiten als bedoeld onder b) of c) van artikel 1, lid 1, en onder c) en d) van artikel 1, lid 2, of welke zijn vermeld in bijlage I, II, III of IV[;]

b) elke andere Russische persoon, Russische entiteit of Russisch lichaam; of

c) een persoon, entiteit of lichaam, handelend voor rekening of ten behoeve van een van de in punt a) of punt b), van dit lid bedoelde personen, entiteiten of lichamen.

2. In elke procedure waartoe een vordering aanleiding geeft, moet het bewijs dat de vordering niet op grond van lid 1 hoort te worden afgewezen, door de eiser worden geleverd.

3. Dit artikel geldt onverminderd het recht van de personen, entiteiten en lichamen die in lid 1 worden genoemd, op toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van de niet-nakoming van de contractuele verplichtingen in overeenstemming met dit besluit."

Verordening nr. 833/2014

10 Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 1) bepaalt in artikel 1:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[…]

d) ‚tussenhandeldiensten':
   i) het onderhandelen over of regelen van transacties met het oog op de aankoop, verkoop of levering van goederen en technologie of van financiële en technische diensten, ook van een derde land aan een ander derde land, of
   ii) het verkopen of aankopen van goederen en technologie, of van financiële en technische diensten, ook als deze zich in derde landen bevinden, met het oog op de overbrenging ervan naar een ander derde land;

[…]"

11 Artikel 4, lid 1, onder a), van die verordening luidt:

„Er geldt een verbod op:

a) het direct of indirect verstrekken van technische bijstand in verband met goederen en technologie vermeld in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen […], en in verband met het leveren, vervaardigen, onderhouden en gebruiken van in die lijst genoemde goederen aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland of bestemd voor gebruik in Rusland".

Verordening 2023/1214

12 Artikel 1, punt 19, van verordening (EU) 2023/1214 van de Raad van 23 juni 2023 tot wijziging van verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2023, L 159 I, blz. 1), heeft de bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), van verordening nr. 833/2014 vervangen door „en tussenhandeldiensten" toe te voegen. Dit artikel 1 luidt als volgt:

„Er geldt een verbod op:

a) het direct of indirect verlenen van technische bijstand en tussenhandeldiensten in verband met de in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen van de EU […] vermelde goederen en technologieën, of in verband met het leveren, vervaardigen, onderhouden en gebruiken van de in die lijst vermelde goederen, ten behoeve van natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in of voor gebruik in Rusland".

Gemeenschappelijk standpunt 2008/944

13 Artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944/GBVB van de Raad van 8 december 2008 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor de controle op de uitvoer van militaire goederen en technologie (PB 2008, L 335, blz. 99) bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat zij op grond van hun nationale wetgeving de uitvoer van op de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen vermelde goederen en technologie kunnen controleren. De gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen fungeert als referentie voor de nationale lijsten van militaire goederen en technologie van de lidstaten, maar komt niet rechtstreeks in de plaats daarvan."

Gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen

14 Op 26 februari 2018 heeft de Raad een nieuwe versie vastgesteld van de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen (PB 2018, C 98, blz. 1), bedoeld in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944. Op 18 februari 2019 heeft de Raad een bijgewerkte versie van deze lijst vastgesteld (PB 2019, C 95, blz. 1).

15 Punt „ML 11" van die lijst bevatte in deze twee versies een opsomming van elektronische apparatuur, „ruimtevaartuigen" en onderdelen, die nergens anders in de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen zijn genoemd.

Roemeens recht

Spoedbesluit nr. 202/2008

16 Artikel 1, lid 1, van Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (spoedbesluit nr. 202/2008 van de regering betreffende de toepassing van internationale sancties) van 4 december 2008 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 825 van 8 december 2008; hierna: „spoedbesluit nr. 202/2008") bepaalt:

„Het onderhavige spoedbesluit regelt de wijze van toepassing op nationaal niveau van internationale sancties die worden opgelegd bij:

a) de resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties of andere op grond van artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde handelingen;

b) verordeningen, besluiten, gemeenschappelijke standpunten, gemeenschappelijke optredens en andere rechtsinstrumenten van de Europese Unie."

17 Artikel 3 van spoedbesluit nr. 202/2008 bepaalt:

„1. De in artikel 1, lid 1, bedoelde handelingen zijn krachtens het nationale recht bindend voor alle Roemeense overheidsinstanties en -instellingen, alsook voor Roemeense natuurlijke of rechtspersonen of natuurlijke personen of rechtspersonen die op het Roemeense grondgebied zijn gevestigd, overeenkomstig de voorschriften tot vaststelling van de wettelijke regeling voor elke categorie handelingen.

2. De nationale wettelijke bepalingen kunnen niet worden ingeroepen ter rechtvaardiging van de niet-toepassing van de in artikel 1, lid 1, bedoelde internationale sancties."

18 Artikel 7 van spoedbesluit nr. 202/2008 bepaalt:

„1. Eenieder die in het bezit is van gegevens en informatie over op een lijst geplaatste personen of entiteiten, die eigenaar is van of zeggenschap heeft over goederen, of die gegevens en informatie over die goederen bezit of over transacties in verband met goederen of waarbij op een lijst geplaatste personen of entiteiten betrokken zijn, is overeenkomstig dit spoedbesluit verplicht de bevoegde autoriteit daarvan in kennis te stellen zodra hij kennis krijgt van het bestaan van de situatie die deze kennisgeving noodzakelijk maakt.

2. Indien de overheidsinstantie of -instelling die overeenkomstig lid 1 in kennis is gesteld, vaststelt dat zij geen bevoegde autoriteit in de zin van dit spoedbesluit is, zendt zij de informatie binnen 24 uur door aan de bevoegde autoriteit. Indien de bevoegde autoriteit niet kan worden geïdentificeerd, wordt de informatie toegezonden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, in zijn hoedanigheid van coördinator van het in artikel 13 bedoelde interinstitutionele comité.

3. De informatie moet ten minste aanwijzingen bevatten aan de hand waarvan de auteur kan worden geïdentificeerd en kan worden gecontacteerd."

19 Artikel 24, lid 1, van spoedbesluit nr. 202/2008 luidt als volgt:

„Natuurlijke of rechtspersonen die een rechtsbetrekking tot stand hebben gebracht of in feitelijk verband staan met een goed waarvoor een internationale sanctie geldt, en die kennis krijgen van situaties waarin de in artikel 7, respectievelijk artikel 18 bedoelde kennisgeving of aanmelding moet worden verricht, moeten, onverwijld en zonder voorafgaande kennisgeving aan de bevoegde autoriteiten, afzien van transacties in verband met dat goed die niet in het onderhavige besluit zijn genoemd en de bevoegde autoriteiten onmiddellijk van die situatie op de hoogte brengen."

20 Artikel 26, lid 1, onder b), van spoedbesluit nr. 202/2008 bepaalt:

„De volgende inbreuken vormen bestuurlijke overtredingen en kunnen worden bestraft met een geldboete van 10 000 tot 30 000 [Roemeense leu (RON)] en met verbeurdverklaring van de voor de inbreuk bestemde, daarvoor gebruikte of daaruit verkregen voorwerpen:

[…]

b) niet-nakoming van de in artikel 24, lid 1, neergelegde verplichting, indien de handeling geen strafbaar feit vormt."

Besluiten nr. 156/2018 en nr. 901/2019

21 Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 156/2018 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (besluit nr. 156/2018 van de minister van Buitenlandse Zaken houdende goedkeuring van de lijst van militaire producten die vallen onder de regeling voor controle op uitvoer, invoer en andere transacties) van 18 januari 2018 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 86 van 30 januari 2018; hierna: „besluit nr. 156/2018"), dat van kracht was van 5 maart 2018 tot en met 4 juli 2019, is ingetrokken en vervangen door Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (besluit nr. 901/2019 van de minister van Buitenlandse Zaken houdende goedkeuring van de lijst van militaire producten die vallen onder de regeling voor controle op uitvoer, invoer en andere transacties) van 4 juni 2019 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 477 van 12 juni 2019; hierna: „besluit nr. 901/2019"), dat van kracht was van 5 juli 2019 tot en met 6 oktober 2021.

22 Categorie „ML 11" van deze besluiten bevatte een lijst van elektronische apparatuur, „ruimtevaartuigen" en onderdelen, die nergens anders in de bij die besluiten opgestelde lijst waren genoemd.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 Neves, waarvan de hoofdactiviteit bestaat in tussenhandel bij de verkoop van luchtvaartproducten, is als tussenpersoon opgetreden bij een transactie tussen de Oekraïense vennootschap SFTE Spetstechnoexport (hierna: „SFTE") en een Indiase vennootschap.

24 Op 4 januari 2019 heeft Neves als verkoper met SFTE als koper een overeenkomst gesloten betreffende de overdracht van de eigendomsrechten van 32 radiostations R-800L2E, die in de Verenigde Arabische Emiraten moesten worden geleverd (hierna: „overeenkomst van 4 januari

2019”). Op 8 januari 2019 heeft Neves van een Portugese vennootschap die 32 radiostations gekocht, waarvan er 20 in Rusland waren vervaardigd en naar de Verenigde Arabische Emiraten waren uitgevoerd. Vervolgens heeft Neves op verzoek van SFTE die 32 radiostations overgedragen aan deze Indiase vennootschap, die ze op 31 januari 2019 heeft ontvangen.

25 Bij brieven van 26 en 29 juli 2019 heeft de Departament pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe [afdeling exportcontrole (ANCEX) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Roemenië; hierna: „ANCEX”] Neves meegedeeld dat de radiostations R-800L2E behoorden tot categorie ML 11 van de lijst van militaire producten die zijn goedgekeurd bij besluit nr. 901/2019, dat de handelsverrichtingen met betrekking tot deze producten slechts konden worden verricht op basis van een registratie en vergunningen die door deze afdeling waren afgegeven, overeenkomstig Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare (spoedbesluit nr. 158/1999 van de regering betreffende de regeling voor controle op uitvoer, invoer en andere transacties met militaire producten), opnieuw gepubliceerd, en dat de tussenhandeltransactie met betrekking tot de radiostations onder besluit 2014/512 viel.

26 In antwoord op deze brieven heeft Neves het militaire karakter van de genoemde radiostations betwist en aangevoerd dat besluit nr. 901/2019 niet van toepassing was op het moment dat deze werden geleverd. Neves heeft daaraan toegevoegd dat artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 evenmin van toepassing was. De radiostations waren namelijk niet in Rusland verkocht, omdat zij in India waren geleverd.

27 Op 6 en 9 augustus 2019 heeft Neves van SFTE respectievelijk 577 746,08 EUR –als vooruitbetaling – en 2 407 215,32 EUR voor de overeenkomstig de overeenkomst van 4 januari 2019 geleverde goederen ontvangen.

28 Op 12 mei 2020 heeft ANAF overeenkomstig artikel 26, lid 1, onder b), van spoedbesluit nr. 202/2008 een proces-verbaal van bestuurlijke overtreding opgesteld waarbij, primair, aan Neves een bestuurlijke geldboete van 30 000 Roemeense leu (RON) (ongeveer 6 066 EUR) werd opgelegd en, subsidiair, het totaalbedrag van 14 113 003 RON (2 984 961,40 EUR), dat zij op 6 en 9 augustus 2019 uit hoofde van de overeenkomst van 4 januari 2019 had ontvangen, werd verbeurdverklaard.

29 ANAF was van mening dat Neves artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 en artikel 3, lid 1, artikel 7, lid 1, en artikel 24, lid 1, van spoedbesluit nr. 202/2008 had geschonden. In de bijlage bij genoemd proces-verbaal heeft zij met name gepreciseerd dat Neves ANCEX bij brief van 27 juni 2019 weliswaar had meegedeeld dat het land van herkomst van de radiostations de Russische Federatie was, maar dat zij de uitvoering van die overeenkomst had voortgezet en dat bedrag had geïnd ondanks de brieven van ANCEX van 26 en 29 juli 2019.

30 Neves heeft beroep tot nietigverklaring van dat proces-verbaal ingesteld bij de Judecătorie Sectorului 1 București (rechter in eerste aanleg van het 1e arrondissement Boekarest, Roemenië), die dat beroep bij vonnis van 2 november 2020 heeft verworpen.

31 Neves heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Tribunal Bucureşti (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië), de verwijzende rechter. Neves betwist primair dat zij de door ANAF jegens haar vastgestelde bestuurlijke overtreding heeft begaan en stelt subsidiair dat de haar wegens die inbreuk opgelegde confiscatiemaatregel niet evenredig is en een schending

vormt van haar eigendomsrecht, zoals gewaarborgd door artikel 1 van Aanvullend protocol nr. 1 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Parijs op 20 maart 1952 (hierna: „eerste aanvullend protocol").

32 De verwijzende rechter is van oordeel dat het Hof in zijn rechtspraak, met name in het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 nog niet heeft uitgelegd, en dat in het bijzonder moet worden verduidelijkt of dat besluit een maatregel van volledige verbeurdverklaring als aan de orde in het hoofdgeding mogelijk maakt. De verwijzende rechter vraagt zich ook af of die maatregel evenredig is, met name in het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

33 In deze omstandigheden heeft de Tribunal București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Kan [besluit 2014/512], in het bijzonder de artikelen 5 en 7 ervan, in het licht van de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen, aldus worden uitgelegd dat het (als civielrechtelijke sanctie) een nationale maatregel toestaat op grond waarvan alle bedragen die voortvloeien uit een transactie als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), van [besluit 2014/512] verbeurd mogen worden verklaard wanneer is vastgesteld dat een feit is gepleegd dat naar nationaal recht wordt gekwalificeerd als een bestuurlijke overtreding?

2) Moet artikel 5 van [besluit 2014/512] aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten toestaat nationale maatregelen vast te stellen die voorzien in de automatische verbeurdverklaring van alle bedragen die voortvloeien uit een schending van de verplichting tot aanmelding van een onder artikel 2, lid 2, onder a), van [besluit 2014/512] vallende transactie?

3) Is het verbod van artikel 2, lid 2, onder a), van [besluit 2014/512] van toepassing wanneer de goederen die militair materieel vormen en waarvoor de tussenhandeldiensten zijn verleend, nooit fysiek op het grondgebied van de lidstaat zijn ingevoerd?"

Bevoegdheid van het Hof

34 De Roemeense en de Nederlandse regering alsmede de Raad zijn van mening dat het Hof krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU niet bevoegd is om een bepaling van algemene strekking uit te leggen die onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) valt en die de grondslag vormt voor nationale sanctiemaatregelen, zoals artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512. Neves, de Oostenrijkse regering en de Commissie zijn van mening dat het Hof wel bevoegd is om een dergelijke bepaling uit te leggen.

35 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof overeenkomstig artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU in beginsel niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen van het GBVB noch ten aanzien van de op basis daarvan vastgestelde handelingen. Deze bepalingen vormen een afwijking van de regel van de algemene bevoegdheid die bij artikel 19 VEU aan het Hof is verleend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren, en moeten bijgevolg restrictief worden uitgelegd (arresten van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 69 en 70; 19 juli 2016, H/Raad e.a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 39 en 40, en 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punten 26 en 32).

36 Bovendien voorzien artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk in twee uitzonderingen op dit beginsel, te weten de bevoegdheid van het Hof om toezicht uit te oefenen op, ten eerste, de naleving van artikel 40 VEU en, ten tweede, de wettigheid van de besluiten van de Raad die zijn vastgesteld op grond van de bepalingen inzake het GBVB en die voorzien in beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punten 60 en 81).

37 Het Hof heeft gepreciseerd dat bij de handelingen die op basis van de bepalingen inzake het GBVB worden vastgesteld, het de individuele aard van die handelingen is die de weg naar de Unierechters overeenkomstig artikel 275, tweede alinea, VWEU vrijmaakt (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512, waarvan de werkingssfeer niet wordt bepaald aan de hand van geïdentificeerde natuurlijke of rechtspersonen, maar aan de hand van objectieve criteria, vormt echter hoe dan ook een maatregel van algemene strekking die niet onder de in artikel 275, tweede alinea, VWEU bedoelde beperkende maatregelen valt (zie naar analogie arresten van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 99, en 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punten 97 en 98).

39 Bovendien is de bevoegdheid van het Hof volgens vaste rechtspraak geenszins beperkt wanneer het gaat om een verordening die is vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU, die uitvoering geeft aan de standpunten van de Unie die in het kader van het GBVB zijn vastgesteld. Dergelijke verordeningen vormen immers op basis van het VWEU vastgestelde handelingen van de Unie ten aanzien waarvan de Unierechters over alle bevoegdheden beschikken die het primaire Unierecht hun toekent (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Dat is met name het geval voor verordening nr. 833/2014 (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punten 105 en 107).

41 Aangezien het in artikel 2, lid 2, onder a), neergelegde verbod om tussenhandeldiensten te verlenen, dat ten grondslag ligt aan de aan Neves opgelegde nationale sanctiemaatregelen, ten tijde van de feiten van het hoofdgeding niet in verordening nr. 833/2014 ten uitvoer was gelegd, rijst de vraag of het Hof bevoegd is om dat artikel 2, lid 2, onder a), uit te leggen.

42 In deze context moet worden onderzocht of het Hof bevoegd is om een beperkende maatregel van algemene strekking, zoals artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512, uit te leggen indien deze maatregel, die als grondslag dient voor aan een natuurlijke of rechtspersoon opgelegde nationale sanctiemaatregelen, bij verordening ten uitvoer had moeten worden gelegd krachtens artikel 215 VWEU teneinde een uniforme toepassing van die maatregel op het niveau van de Unie te waarborgen.

43 Wat in de eerste plaats de bevoegdheid van het Hof om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU betreft, moet worden opgemerkt dat de Verdragen dit rechterlijke toezicht niet aan bijzondere voorwaarden onderwerpen. Dit toezicht valt dan ook onder de algemene bevoegdheid die het Hof op grond van artikel 19 VEU geniet om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 62). In het kader van de toekenning van deze algemene bevoegdheid wordt in artikel 19, lid 3, onder b), VEU verder aangegeven dat het

Hof op verzoek van de nationale rechterlijke instanties bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak doet over de uitlegging van het recht van de Unie en over de geldigheid van de door de instellingen van de Unie vastgestelde handelingen.

44 In het kader van dat toezicht dient het Hof er overeenkomstig artikel 40, eerste alinea, VEU op toe te zien dat de uitvoering van het GBVB door de Raad geen gevolgen heeft voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie uit hoofde van het VWEU.

45 Dit impliceert in het bijzonder dat erop wordt toegezien dat de Raad, wat betreft de uitvoering van artikel 215 VWEU – dat een brug slaat tussen de doelstellingen van het VEU op het gebied van het GBVB en het optreden van de Unie waarbij onder het VWEU vallende beperkende maatregelen worden getroffen (arresten van 19 juli 2012, Parlement/Raad, C-130/10, EU:C:2012:472, punt 59, en 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 38) – de bevoegdheid van het Hof ter zake van een verordening op grond van dat artikel niet kan omzeilen.

46 In dit verband blijkt uit de duidelijke bewoordingen van artikel 215, lid 1, VWEU, in het bijzonder uit het gebruik van het werkwoord „vaststellen” in de tegenwoordige tijd – dat zich onderscheidt van de in lid 2 van dat artikel gebruikte woorden „kan vaststellen” – dat het aan de Raad staat om de in lid 1 bedoelde nodige maatregelen vast te stellen om uitvoering te geven aan een GBVB-besluit tot vaststelling van het standpunt van de Unie betreffende de onderbreking of de beperking van de economische en financiële betrekkingen met een derde land. In het door laatstgenoemd lid bestreken geval bevindt deze instelling zich dus in een situatie van gebonden bevoegdheid.

47 In de tweede plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof ook dat, wat handelingen van de Unie betreft die rechtsgevolgen ten aanzien van derden sorteren, het door de Verdragen aan het Hof verleende rechterlijke toezicht niet wordt beperkt door de kwalificatie, de aard of de vorm van die handelingen. Het beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU strekt ertoe de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren en staat bijgevolg open tegen alle door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde bepalingen, ongeacht de aard of de vorm ervan, die beogen bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen [zie in die zin arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punten 40, 42 en 55, en 14 juli 2022, Parlement/Raad (Zetel van de Europese Arbeidsautoriteit), C-743/19, EU:C:2022:569, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

48 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de bij de Verdragen aan het Hof verleende bevoegdheid om de rechterlijke bescherming van derden te verzekeren, niet kan worden beperkt door de omstandigheid dat de Raad niet alle nodige maatregelen heeft genomen op grond van artikel 215, lid 1, VWEU, terwijl zijn bevoegdheid uit hoofde van die bepaling gebonden is, zoals in punt 46 van het onderhavige arrest is benadrukt.

49 Bijgevolg moet de mogelijkheid om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken waarin de Verdragen voorzien met betrekking tot een verordening die is vastgesteld op grond van artikel 215, lid 1, VWEU, openstaan voor alle bepalingen die de Raad in een dergelijke verordening had moeten opnemen en die dienen als grondslag voor een nationale sanctiemaatregel ten aanzien van derden (zie naar analogie arrest van 31 maart 1971, Commissie/Raad, 22/70, EU:C:1971:32, punten 38-40).

50 Een dergelijke uitlegging vindt bevestiging in het hoofddoel van artikel 267 VWEU, dat erin bestaat een uniforme toepassing van het Unierecht door de nationale rechterlijke instanties te verzekeren. Bij maatregelen van algemene strekking die de Raad krachtens artikel 215 VWEU bij verordening ten uitvoer had moeten leggen, zouden verschillen tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten over de uitlegging van een dergelijke maatregel immers de eenheid van de rechtsorde van de Unie zelf in gevaar kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 80).

51 Deze uitlegging maakt het ook mogelijk de noodzakelijke samenhang van het Unierechtelijke stelsel van rechterlijke bescherming te verzekeren. Zoals blijkt uit zowel artikel 2 VEU, dat behoort tot de gemeenschappelijke bepalingen van het VEU, als artikel 21 VEU, dat betrekking heeft op het externe optreden van de Unie en waarnaar wordt verwezen in artikel 23 VEU betreffende het GBVB, berust de Unie namelijk onder meer op de waarden van de rechtsstaat. Inherent aan het bestaan van een rechtsstaat is dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van het Unierecht te waarborgen (zie in die zin arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punten 35 en 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 De prejudiciële procedure van artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267 VWEU, die de hoeksteen vormt van het rechterlijke systeem in de Europese Unie, draagt wezenlijk bij tot het behoud van die waarde [zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 176 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

53 Derhalve moet worden geoordeeld dat het Hof, gelet op de artikelen 19, 24 en 40 VEU en artikel 215, lid 1, VWEU, gelezen in het licht van de artikelen 2 en 21 VEU, krachtens artikel 267 VWEU bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van een maatregel van algemene strekking van een handeling die is vastgesteld op basis van de bepalingen inzake het GBVB, ingeval de Raad die maatregel, die de grondslag vormt voor aan een natuurlijke of rechtspersoon opgelegde nationale sanctiemaatregelen, ten uitvoer had moeten leggen bij verordening krachtens artikel 215 VWEU.

54 In het licht van deze overwegingen moet worden beoordeeld of het Hof bevoegd is om artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 uit te leggen.

55 Derhalve moet worden nagegaan of het in artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 neergelegde verbod om tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting te verlenen, valt onder de nodige maatregelen in de zin van artikel 215, lid 1, VWEU, die de Raad, zoals blijkt uit punt 46 van het onderhavige arrest, dient vast te stellen wanneer een dergelijk besluit voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische betrekkingen met een of meer derde landen, om uitvoering te geven aan dat besluit.

56 In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat dit verbod ertoe strekt de mogelijkheden van de marktdeelnemers te beperken om binnen de werkingssfeer van het VWEU vallende transacties te verrichten, zodat het slechts op het niveau van de Unie kan worden uitgevoerd indien na de vaststelling ervan een verordening op grond van artikel 215 VWEU wordt vastgesteld, teneinde de uniforme toepassing van het verbod in alle lidstaten te waarborgen (zie naar analogie arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 54).

57 Wapens en militaire uitrusting als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 en daarmee samenhangende diensten vallen immers binnen de werkingssfeer van het VWEU. In het bijzonder valt de handel in deze wapens, uitrusting en diensten, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft vermeld, krachtens de artikelen 114 en 207 VWEU onder de bevoegdheid van de Unie. Deze wapens en uitrusting, die voorkomen op de in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944 bedoelde gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen en die fungeert als referentie voor de nationale lijsten van militaire goederen en technologie van de lidstaten, zijn dus onderworpen aan het gemeenschappelijk douanetarief, zoals wordt bevestigd door verordening (EG) nr. 150/2003 van de Raad van 21 januari 2003 inzake schorsing van douanerechten op bepaalde wapens en militaire uitrusting (PB 2003, L 25, blz. 1).

58 Bovendien kan aan deze conclusie niet worden afgedaan door de mogelijkheid die aan de lidstaten wordt geboden in artikel 346, lid 1, onder b), VWEU, op grond waarvan elke lidstaat onder bepaalde voorwaarden de maatregelen kan nemen die hij noodzakelijk acht voor de bescherming van de wezenlijke belangen van zijn veiligheid en die betrekking hebben op de productie van of de handel in wapens, munitie en oorlogsmateriaal. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, kan deze mogelijkheid niet de uit artikel 215, lid 1, VWEU voortvloeiende gebonden bevoegdheid van de Raad beperken om de maatregelen te nemen die nodig zijn om in de Unie uitvoering te geven aan de onderbreking of de beperking van de economische en financiële betrekkingen met een derde land waarin het besluit tot vaststelling van het standpunt van de Unie dienaangaande voorziet.

59 Overigens moet worden opgemerkt dat de Raad met de vaststelling van verordening 2023/1214 uitvoering heeft gegeven aan het in artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 neergelegde verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting, hetgeen lijkt te bevestigen dat een dergelijke maatregel behoort tot de maatregelen die moeten worden vastgesteld bij een op artikel 215, lid 1, VWEU gebaseerde verordening.

60 Hieruit volgt dat dit verbod om tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting te verlenen, behoort tot de maatregelen die nodig zijn in de zin van artikel 215, lid 1, VWEU om op het niveau van de Unie uitvoering te geven aan besluit 2014/512, dat de Raad bij verordening nr. 833/2014 ten uitvoer had moeten leggen.

61 Bijgevolg is het Hof bevoegd om de prejudiciële vragen te beantwoorden.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Derde vraag

62 Met zijn derde vraag, die als eerste moet worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling neergelegde verbod om tussenhandeldiensten te verlenen ook van toepassing is wanneer de militaire uitrusting waarop de betrokken tussenhandeltransactie betrekking heeft, nooit op het grondgebied van een lidstaat is ingevoerd.

63 Volgens dat artikel „is [het] verboden direct of indirect aan natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in, of voor gebruik in Rusland, technische bijstand, tussenhandeldiensten of andere diensten te verlenen die verband houden met militaire

activiteiten en met de levering, de fabricage, het onderhoud of het gebruik van wapens en daarmee verband houdend materieel van alle typen, daaronder begrepen wapens en munitie, militaire voertuigen en uitrusting, paramilitaire uitrusting en reserveonderdelen daarvoor".

64 Uit de bewoordingen van deze bepaling, in het bijzonder uit het gebruik van de woorden „direct of indirect", blijkt dat het daarin neergelegde verbod ruim van toepassing is, met name wanneer tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting worden verleend ten behoeve van een persoon, entiteit of instantie in Rusland, zonder dat die bewoordingen vereisen dat die uitrusting op het grondgebied van een lidstaat wordt ingevoerd. Volgens die bewoordingen volstaat het dat deze diensten, anders dan Neves stelt, direct of indirect ten behoeve van een marktdeelnemer in Rusland worden verleend, ongeacht de eindbestemming van die uitrusting.

65 Deze uitlegging vindt steun in de context en de doelstellingen van de regeling waarvan artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 deel uitmaakt.

66 Hoewel dit besluit geen bepaling bevat die het begrip „tussenhandeldiensten" definieert, definieert verordening nr. 833/2014, die dit besluit ten uitvoer legt op het niveau van de Unie, dit begrip in artikel 1, lid 1, onder d). Uit de bewoordingen van laatstgenoemde bepaling blijkt duidelijk dat er geen enkele voorwaarde wordt gesteld met betrekking tot de invoer op het grondgebied van een lidstaat van de goederen waarop de betrokken tussenhandeltransactie betrekking heeft.

67 Volgens deze bepaling omvatten tussenhandeldiensten namelijk het onderhandelen over of regelen van transacties met het oog op de aankoop, verkoop of levering van goederen en technologie, „ook van een derde land aan een ander derde land", of het verkopen of aankopen van goederen „ook als deze zich in derde landen bevinden, met het oog op de overbrenging ervan naar een ander derde land".

68 Bovendien heeft het Hof gewezen op het belang van de met besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 nagestreefde doelstellingen – te weten de bescherming van de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne en de bevordering van een vreedzame oplossing van de crisis in dit land –, die onderdeel zijn van de ruimere doelstelling om de vrede en internationale veiligheid in stand te houden (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 150).

69 De uitlegging van artikel 2, lid 2, onder a), van dit besluit volgens welke het in deze bepaling neergelegde verbod ook van toepassing is wanneer de betrokken tussenhandeldiensten betrekking hebben op wapens en militaire uitrusting die, ongeacht de eindbestemming ervan, niet zijn ingevoerd op het grondgebied van een lidstaat, maakt het mogelijk de nuttige werking van dit verbod te verzekeren en draagt bij tot de verwezenlijking van de in punt 68 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstellingen van dat besluit. Een dergelijk verbod zou namelijk gemakkelijk omzeild kunnen worden als het, om eraan te ontsnappen, zou volstaan om deze wapens en militaire uitrusting te vervoeren zonder over het grondgebied van de Unie te gaan.

70 De in punt 64 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging maakt het ook mogelijk de samenhang van de uitlegging van het Unierecht te verzekeren doordat aan het begrip „tussenhandeldiensten" in verschillende handelingen op het gebied van het GBVB dezelfde draagwijdte wordt verleend.

71 Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 aldus moet worden uitgelegd dat het in die bepaling neergelegde verbod om tussenhandeldiensten te verlenen ook van toepassing is wanneer de militaire uitrusting waarop de betrokken tussenhandeltransactie betrekking heeft, nooit op het grondgebied van een lidstaat is ingevoerd.

Eerste en tweede vraag

72 Om te beginnen moet ten eerste worden opgemerkt dat de verwijzende rechter met zijn eerste en zijn tweede vraag – die samen en in de tweede plaats moeten worden behandeld – heeft verwezen naar zowel artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 als de artikelen 5 en 7 van dat besluit. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt echter dat deze artikelen 5 en 7 niet relevant zijn voor de feiten in het hoofdgeding.

73 Artikel 5 geeft immers enkel aan dat de Unie derde landen aanmoedigt om soortgelijke beperkende maatregelen vast te stellen als die welke in dit besluit worden genoemd. Artikel 7 heeft betrekking op eventuele vorderingen die door een van de in artikel 7, lid 1, onder a) tot en met c), genoemde categorieën van personen en entiteiten worden ingesteld in verband met contracten of andere transacties aan de uitvoering waarvan afbreuk is gedaan door de maatregelen die uit hoofde van besluit 2014/512 zijn ingesteld. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens heeft het hoofdgeding geen betrekking op een dergelijke vordering en valt Neves onder geen van deze categorieën.

74 Ten tweede blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat deze rechter zich ook afvraagt of een confiscatiemaatregel, zoals die welke aan Neves is opgelegd, verenigbaar is met het recht op eigendom dat wordt gewaarborgd door artikel 1 van het eerste aanvullend protocol en in de rechtsorde van de Unie is verankerd in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

75 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn eerste en zijn tweede vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512, gelezen in het licht van het in artikel 17 van het Handvest verankerde recht op eigendom en de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale maatregel tot verbeurdverklaring van de volledige opbrengst van een in dat artikel 2, lid 2, onder a), bedoelde tussenhandeltransactie, die automatisch wordt opgelegd nadat de bevoegde nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat het verbod om die transactie te verrichten en de verplichting om deze aan te melden, niet zijn nageleefd.

76 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat bij gebreke van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van een bij die wettelijke regeling ingevoerd stelsel, de lidstaten erop moeten toezien dat overtredingen van het Unierecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als soortgelijke en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, maar deze moeten hoe dan ook doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (zie in die zin arresten van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 21, en 2 mei 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 In het bijzonder mogen de sanctiemaatregelen waarin een nationale wettelijke regeling voorziet, niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met die wettelijke regeling worden nagestreefd, en mogen zij niet onevenredig zijn aan die doelstellingen, en moet de gestrengheid van de sancties passen bij de ernst van de bestrafte overtredingen, met name doordat zij een daadwerkelijk afschrikkende werking waarborgt (zie in die zin arrest van 24 februari 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punten 37-39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 Wat in de tweede plaats het in artikel 17 van het Handvest verankerde recht op eigendom betreft, zij eraan herinnerd dat volgens lid 1 van dit artikel „[e]enieder […] het recht [heeft] de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist."

79 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, vormt artikel 17 van het Handvest een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen [arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

80 Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest geldt dat, voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door dit verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert evenwel niet dat het Unierecht een ruimere bescherming biedt. Hieruit volgt dat voor de uitlegging van artikel 17 van het Handvest rekening moet worden gehouden met de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 1 van het eerste aanvullend protocol, waarin de bescherming van het eigendomsrecht als minimumbeschermingsniveau is neergelegd [zie in die zin arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

81 Overeenkomstig de vaste rechtspraak van het EHRM inzake artikel 1 van het eerste aanvullend protocol zij erop gewezen dat artikel 17, lid 1, van het Handvest drie onderscheiden regels bevat. De eerste, uitgedrukt in de eerste volzin, is algemeen van aard en concretiseert het beginsel van eerbiediging van het recht op eigendom. De tweede, in de tweede volzin van dat lid, behandelt de ontneming van eigendom en onderwerpt die aan bepaalde voorwaarden. De derde regel, in de derde volzin van lid 1, verleent de verdragsluitende staten met name de bevoegdheid om het gebruik van de goederen te regelen voor zover het algemeen belang dit vereist. Het zijn evenwel geen regels zonder onderling verband. De tweede en de derde regel betreffen bijzondere voorbeelden van aantasting van het eigendomsrecht en moeten worden uitgelegd in het licht van het in de eerstgenoemde regel neergelegde beginsel (arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a., C-83/20, EU:C:2022:346, punt 38).

82 In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat confiscatiemaatregelen die betrekking hebben op de opbrengst van een strafbaar feit of een illegale activiteit of een instrument dat is gebruikt voor een strafbaar feit dat niet aan een derde te goeder trouw toebehoort, in het algemeen onder de regeling van het gebruik van goederen vallen, ook al wordt een persoon door

de aard van die maatregelen van zijn eigendom beroofd (zie met name EHRM, 24 oktober 1986, Agosi tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; 12 mei 2015, Gogitidze e.a. tegen Georgië, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, en 15 oktober 2020, Karapetyan tegen Georgië, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32).

83 In casu had de aan Neves opgelegde confiscatiemaatregel betrekking op een geldsom die haar was betaald voor de levering, ter uitvoering van de overeenkomst van 4 januari 2019, van radiostations die als militaire uitrusting werden beschouwd. Deze maatregel strekt ertoe het in besluit 2014/512 neergelegde verbod op tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting te doen naleven als algemene beperkende maatregel in reactie op de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren. Die maatregel houdt dus verband met het verbod om wapens en militair materieel van Rusland aan te kopen of aan Rusland te verkopen, dat eveneens in dat besluit is neergelegd, en, meer in het algemeen, met de regeling inzake wapenhandel.

84 In die omstandigheden vormt een dergelijke confiscatiemaatregel een beperking van de uitoefening van het recht op eigendom, die valt onder de regeling van het gebruik van de goederen in de zin van artikel 17, lid 1, derde volzin, van het Handvest.

85 In dit verband zij eraan herinnerd dat het door artikel 17 van het Handvest gewaarborgde eigendomsrecht geen absolute gelding heeft en dat de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang (arrest van 20 september 2016, Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB, C-8/15 P–10/15 P, EU:C:2016:701, punt 69).

86 Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden echter bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

87 Ten eerste is een confiscatiemaatregel als die welke aan Neves is opgelegd, bij wet gesteld in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest. Deze maatregel berust immers op spoedbesluit nr. 202/2008 en op de in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944 bedoelde nationale lijst van militaire goederen en technologie die, wat Roemenië betreft, is vastgesteld bij de besluiten nr. 156/2018 en nr. 901/2019.

88 Ten tweede eerbiedigt deze maatregel, aangezien hij, zoals blijkt uit de in punt 82 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak, valt onder de regeling van het gebruik van goederen in de zin van artikel 17, lid 1, derde volzin, van het Handvest en geen ontneming van eigendom vormt in de zin van dat artikel 17, lid 1, tweede volzin, de wezenlijke inhoud van het recht op eigendom (zie in die zin arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a., C-83/20, EU:C:2022:346, punt 53).

89 Ten derde strekt die maatregel tot verwezenlijking van de doelstellingen van besluit 2014/512, waarvan het belang door het Hof is benadrukt, zoals in punt 68 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, en beantwoordt hij dus aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang in de zin van artikel 52, lid 1, van het Handvest.

90 Wat ten vierde de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, blijkt om te beginnen dat de uit die maatregel voortvloeiende beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht geschikt is om deze doelstellingen te bereiken.

91 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt immers dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde confiscatiemaatregel, die een aanvulling vormt op een geldboete, is genomen nadat de bevoegde Roemeense autoriteiten hadden vastgesteld dat het in casu uit besluit 2014/512 voortvloeiende verbod om een transactie te verrichten met betrekking tot een goed waarvoor een internationale sanctie is opgelegd, en de verplichting om die autoriteiten onmiddellijk van die transactie in kennis te stellen, niet waren nageleefd. De oplegging van deze confiscatiemaatregel kan de betrokken marktdeelnemers ervan weerhouden dergelijke transacties te verrichten en kan hen ertoe aanzetten om zowel dit verbod als deze informatieplicht – die het de bevoegde autoriteiten van de lidstaten gemakkelijker maakt om transacties met betrekking tot de betrokken producten, in casu militaire uitrusting, te controleren – na te leven.

92 Wat vervolgens de noodzaak van een dergelijke confiscatiemaatregel betreft, moet worden opgemerkt dat het maximumbedrag van de geldboete waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling als hoofdsanctie voorziet, 30 000 RON (ongeveer 6 066 EUR) bedraagt. Gelet op het lage plafond van deze geldboete in vergelijking met het potentieel verwachte economische voordeel van tussenhandeltransacties in verband met militaire uitrusting, kan de oplegging van deze geldboete op zich niet volstaan om de marktdeelnemers ervan te weerhouden het verbod om tussenhandeldiensten in verband met die uitrusting te verlenen en de verplichting om de bevoegde nationale autoriteiten daarvan in kennis te stellen, te overtreden. Dit wordt geïllustreerd door de omstandigheden van het hoofdgeding, aangezien de tegenprestatie voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde tussenhandeltransactie volgens de door de verwijzende rechter verstrekte gegevens bijna drie miljoen EUR bedroeg.

93 In die omstandigheden lijkt de verbeurdverklaring van de volledige tegenprestatie van de opbrengst van de verboden tussenhandeltransactie dus noodzakelijk om de marktdeelnemers daadwerkelijk en doeltreffend ervan te weerhouden het verbod om tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting te verlenen, te overtreden.

94 Evenzo is het om de volle werking te verzekeren van de sanctie op een schending van zowel het verbod om een tussenhandeltransactie te verrichten in de zin van artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 als de verplichting tot kennisgeving daarvan, noodzakelijk dat een confiscatiemaatregel automatisch wordt opgelegd door middel van een door de bevoegde administratieve autoriteit opgesteld proces-verbaal, onder voorbehoud van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte teneinde de regelmatigheid van dat proces-verbaal te laten controleren en in voorkomend geval de teruggave van de geconfisqueerde bedragen te verkrijgen, met name indien uiteindelijk zou blijken dat de betrokken transactie niet onder dat verbod valt.

95 Met betrekking tot een dergelijk voorziening in rechte moet worden opgemerkt dat uit de rechtspraak van het EHRM over artikel 1 van het eerste aanvullend protocol blijkt dat het in gevallen waarin een confiscatiesanctie wordt opgelegd los van een strafrechtelijke veroordeling, van belang is dat de procedure in haar geheel de betrokkene de mogelijkheid biedt om zich te verdedigen zowel voor de nationale autoriteiten die hem deze sanctie hebben opgelegd als voor de rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld tegen de beslissingen van die autoriteiten, zodat zij de verschillende betrokken belangen globaal kunnen onderzoeken (zie in die zin EHRM, 15 oktober 2020, Karapetyan tegen Georgië; CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).

96 In dit verband moet de betrokkene met name een passende gelegenheid worden geboden om zijn zaak voor de bevoegde autoriteiten toe te lichten, zodat de betrokken maatregelen daadwerkelijk kunnen worden betwist (zie in die zin arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 368).

97 Bijgevolg staat het aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat Neves in het kader van het hoofdgeding over voldoende procedurele waarborgen beschikt, met name wat de vaststelling betreft dat zij de haar verweten bestuurlijke overtreding heeft begaan. Voor zover deze vennootschap betwist dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde radiostations militaire uitrusting zijn, moet deze rechter zich er met name van vergewissen dat deze radiostations vallen onder de gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen als bedoeld in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944, die heeft gediend als referentie voor de nationale lijst van die uitrusting die is opgesteld bij de besluiten nr. 156/2018 en nr. 901/2019.

98 Mits deze voorwaarden worden nageleefd, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, lijkt een confiscatiemaatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet verder te gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde legitieme doelstellingen.

99 Wat ten slotte de evenredigheid in strikte zin van een dergelijke maatregel betreft, en met name de vraag of de gestrengheid ervan in verhouding staat tot de ernst van de inbreuk waarvoor de maatregel een sanctie beoogt op te leggen, moet worden opgemerkt dat deze maatregel weliswaar betrekking heeft op de volledige opbrengst van de verboden tussenhandeltransactie en automatisch wordt toegepast, maar dat het bedrag van de geldboete die bij dezelfde maatregel wordt opgelegd wel kan worden aangepast. Bovendien zijn deze sancties enkel van toepassing op personen die hebben vernomen dat zij zich in een situatie bevinden waarin kennisgeving of aanmelding aan de bevoegde nationale autoriteiten vereist is met betrekking tot een goed waarvoor een internationale sanctie geldt, zoals blijkt uit artikel 24, lid 1, en artikel 26, lid 1, onder b), van spoedbesluit nr. 202/2008. In een dergelijke situatie moeten deze personen, onverwijld en zonder voorafgaande kennisgeving aan die autoriteiten, afzien van transacties in verband met dat goed die niet in dat spoedbesluit zijn genoemd. Het gaat dus enkel om personen die een transactie welbewust niet hebben aangemeld of die toch een dergelijke transactie hebben verricht.

100 Uit een en ander volgt dat de gestrengheid van de sancties waarin een nationale regeling als die in het hoofdgeding voorziet, in verhouding staat tot de ernst van de overtreding die zij beogen te bestraffen, rekening houdend met het belang van de nagestreefde legitieme doelstellingen.

101 Bijgevolg lijkt de uit een dergelijke confiscatiemaatregel voortvloeiende beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel en dus te worden gerechtvaardigd in het licht van de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

102 Wat betreft in de derde plaats het algemene rechtszekerheidsbeginsel, dat deel uitmaakt van de algemene beginselen van het Unierecht, dit beginsel vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn. Het verzet zich weliswaar ertegen dat een nieuwe rechtsregel met terugwerkende kracht wordt toegepast, namelijk op een situatie die vóór inwerkingtreding ervan is ontstaan, maar verlangt dat elke feitelijke situatie in de regel, behoudens uitdrukkelijke

bepaling van het tegendeel wordt beoordeeld volgens de op het desbetreffende tijdstip geldende bepalingen (zie in die zin arrest van 25 januari 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

103 Het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, dat een bijzondere uitdrukking vormt van het algemene rechtszekerheidsbeginsel en is verankerd in artikel 49 van het Handvest, impliceert onder meer dat de wet een duidelijke omschrijving geeft van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen, teneinde de voorzienbaarheid van zowel de definitie van het strafbare feit als de strafbepaling te waarborgen [zie in die zin arresten van 8 maart 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Rechtstreekse werking), C-205/20, EU:C:2022:168, punt 47, en 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

104 Wat deze beginselen betreft, heeft de verwijzende rechter enkel aangegeven dat Neves aanvoerde dat besluit nr. 901/2019, waarbij voor Roemenië de nationale lijst van militaire goederen en technologie als bedoeld in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944 is vastgesteld, ten tijde van de feiten van het hoofdgeding niet van kracht was, zodat het niet van toepassing was op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde radiostations, die dus niet konden worden beschouwd als militaire goederen die onder categorie ML 11 van die lijst vallen.

105 In dit verband moet worden opgemerkt dat op die datum artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512, dat de levering van tussenhandeldiensten met betrekking tot die militaire uitrusting verbood, alsook de in punt 14 van het onderhavige arrest bedoelde gemeenschappelijke EU-lijst van militaire goederen van kracht waren. Blijkens de verwijzingsbeslissing lijkt categorie ML 11 van besluit nr. 901/2019, waarbij besluit nr. 156/2018, dat van 5 maart 2018 tot en met 4 juli 2019 van kracht was, is ingetrokken en vervangen, identiek te zijn aan categorie ML 11 van laatstgenoemd besluit, zodat er, zoals de Commissie heeft opgemerkt, geen sprake blijkt te zijn van de toepassing met terugwerkende kracht van een nieuwe rechtsregel in de zin van de in punt 102 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.

106 Het staat aan de verwijzende rechter om overeenkomstig de ten tijde van de feiten van het hoofdgeding toepasselijke regels van Roemeens recht, waarvan de bepaling en de beoordeling uitsluitend tot de bevoegdheid van deze rechter behoren, na te gaan of de bepalingen van dat recht waarin die lijst is opgenomen, op die datum van kracht waren, en of de in de punten 102 en 103 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte vereisten van duidelijkheid en voorzienbaarheid in acht zijn genomen.

107 Bijgevolg moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512, gelezen in het licht van het in artikel 17 van het Handvest verankerde recht op eigendom en de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale maatregel tot verbeurdverklaring van de volledige opbrengst van een in dat artikel 2, lid 2, onder a), bedoelde tussenhandeltransactie, die automatisch wordt opgelegd nadat de bevoegde nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat het verbod om die transactie te verrichten en de verplichting om deze aan te melden, niet zijn nageleefd.

Kosten

108 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, zoals gewijzigd bij besluit 2014/659/GBVB van de Raad van 8 september 2014,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het in die bepaling neergelegde verbod om tussenhandeldiensten te verlenen ook van toepassing is wanneer de militaire uitrusting waarop de betrokken tussenhandeltransactie betrekking heeft, nooit op het grondgebied van een lidstaat is ingevoerd.

2) **Artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512, zoals gewijzigd bij besluit 2014/659, gelezen in het licht van artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het zich niet verzet tegen een nationale maatregel tot verbeurdverklaring van de volledige opbrengst van een in dat artikel 2, lid 2, onder a), bedoelde tussenhandeltransactie, die automatisch wordt opgelegd nadat de bevoegde nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat het verbod om die transactie te verrichten en de verplichting om deze aan te melden, niet zijn nageleefd.

ondertekeningen