Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 10 september 2024*

”Begäran om förhandsavgörande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) – Restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Beslut 2014/512/Gusp – Artikel 2.2 a – Domstolens behörighet – Artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU – Artikel 275 FEUF – Artikel 215 FEUF – Artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätt till egendom – Rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen – Förmedlingstjänster avseende militär utrustning – Förbud att tillhandahålla dylika tjänster – Utebliven underrättelse till de behöriga nationella myndigheterna – Administrativ förseelse – Böter – Belopp som erhållits som vederlag för en förbjuden transaktion förverkas per automatik”

I mål C-351/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunalul București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien) genom beslut av den 2 november 2021, som inkom till domstolen den 31 maj 2022, i målet

Neves 77 Solutions SRL

mot

Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz (referent), Z. Csehi och O. Spineanu-Matei, samt domarna J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin och M. Gavalec,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren K. Hötzel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 juni 2023,

* Rättegångsspråk: rumänska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Neves 77 Solutions SRL, genom S. Donescu, avocată,

– Rumäniens regering, genom E. Gane, L. Ghiță och O.–C. Ichim, samtliga i egenskap av ombud,

– Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, i egenskap av ombud,

– Österrikes regering, genom J. Schmoll och, E. Samoilova, i egenskap av ombud, och M. Meisel, i egenskap av sakkunnig,

– Europeiska unionens råd, genom M. Bishop och A. Ștefănuc, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti och Y. Marinova, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 23 november 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2.2 a, 5 och 7 i rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), i dess lydelse enligt rådets beslut 2014/659/Gusp av den 8 september 2014 (EUT L 271, 2014, s. 54) (nedan kallat beslut 2014/512), mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen.

2 Förevarande begäran har framställts i ett mål mellan Neves 77 Solutions SRL (nedan kallat Neves) och Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (Nationella skattemyndigheten – generaldirektoratet för bekämpande av skattebedrägeri, Rumänien) (nedan kallad ANAF) angående en rapport om en administrativ förseelse, varigenom Neves ådömts böter och belopp som bolaget erhållit som vederlag för tillhandahållna förmedlingstjänster förverkats på grund av bristande efterlevnad av bland annat artikel 2.2 a i beslut 2014/512.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EU- och EUF-fördragen

3 Avdelning V i EU-fördraget har rubriken ”Allmänna bestämmelser om [Europeiska] unionens yttre åtgärder och särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”. I kapitel 2 i denna avdelning, med rubriken ”Särskilda bestämmelser om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken”, återfinns artikel 24.1, vars andra stycke har följande lydelse:

”Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska omfattas av särskilda regler och förfaranden. Den ska fastställas och genomföras av Europeiska rådet och [Europeiska unionens råd] med enhällighet, om inte annat föreskrivs i fördragen. Antagandet av lagstiftningsakter ska undantas. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska genomföras av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och medlemsstaterna, i enlighet med fördragen. Europaparlamentets och [Europeiska] kommissionens särskilda roller på området fastställs i fördragen. Europeiska unionens domstol ska inte vara behörig med avseende på dessa bestämmelser, med undantag av dess behörighet att kontrollera att artikel 40 [EUF] följs och att kontrollera lagenligheten av vissa beslut som avses i artikel 275 andra stycket [FEUF].”

4 I artikel 40 FEU, som också återfinns i detta kapitel 2, föreskrivs följande:

”Genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 i [FEUF].

På samma sätt ska genomförandet av den politik som avses i nämnda artiklar inte påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt detta kapitel.”

5 EUF-fördragets femte del avser unionens yttre åtgärder. I avdelning IV i denna femte del, med rubriken ”Restriktiva åtgärder”, föreskrivs följande i artikel 215 FEUF:

”1. Om ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget] föreskriver att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas, ska rådet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen med kvalificerad majoritet besluta om de åtgärder som krävs. Rådet ska underrätta Europaparlamentet om detta.

2. Om så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget], får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

…”

6 Sjätte delen av EUF-fördraget innehåller institutionella och finansiella bestämmelser. Avdelning I i denna sjätte del har rubriken ”Institutionella bestämmelser”. Avsnitt 5 i avdelning I, avseende Europeiska unionens domstol, innehåller artikel 275 FEUF med följande lydelse:

”Europeiska unionens domstol är inte behörig med avseende på bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser.

Domstolen är dock behörig att kontrollera att artikel 40 i [EU-fördraget] följs och att pröva talan, utformad enligt artikel 263 fjärde stycket [FEUF] om kontroll av lagenligheten av beslut om sådana restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer som rådet har antagit på grundval av avdelning V kapitel 2 i [EU-fördraget].”

Beslut 2014/512

7 I artikel 2 i beslut 2014/512 föreskrivs följande:

”1. Direkt eller indirekt försäljning, leverans, överföring eller export av vapen och vapenrelaterad materiel av alla slag, inbegripet skjutvapen och ammunition, militärfordon och militär utrustning, paramilitär utrustning och reservdelar till dessa, till Ryssland av medlemsstaternas medborgare, eller från medlemsstaternas territorier eller med användning av fartyg eller flygplan som för deras flagg ska förbjudas, oavsett om de har sitt ursprung i deras territorier eller inte.

2. Det ska vara förbjudet att:

a) direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd, förmedlingstjänster eller andra tjänster som rör militär verksamhet och tillhandahållande, tillverkning, underhåll och användning av vapen och vapenrelaterad material av alla slag, inbegripet skjutvapen och ammunition, militärfordon och militär utrustning, paramilitär utrustning och reservdelar till dessa till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Ryssland,

…”

8 Artikel 5 i detta beslut har följande lydelse:

”För att maximera effekten av de åtgärder som avses i detta beslut ska unionen uppmuntra tredjestater att anta restriktiva åtgärder av liknande typ som de åtgärder som föreskrivs i detta beslut.”

9 I artikel 7 i beslutet anges följande:

”1. Inga krav får beviljas i samband med ett avtal eller en transaktion, vars genomförande har påverkats direkt eller indirekt, helt eller delvis, av de åtgärder som införs genom detta beslut, inbegripet krav på kompensation eller andra krav av detta slag, till exempel ersättningskrav eller krav med stöd av en garanti, i synnerhet krav på förlängning eller betalning av en garanti eller motgaranti, särskilt en finansiell garanti eller motgaranti, oavsett, om kraven ställs av

a) enheter som avses i artikel 1.1 b eller c och i artikel 1.2 c eller d, eller förtecknas i bilaga I, II, III eller IV[,]

b) andra ryska personer, enheter eller organ, eller

c) personer, enheter eller organ som agerar via de personer, enheter eller organ som avses i led a eller b i denna punkt eller för deras räkning.

2. I alla förfaranden som syftar till indrivning av en fordran åligger det den person som begär indrivningen att visa att betalning av den fordran inte strider mot punkt 1.

3. Denna artikel ska inte påverka den rätt som de personer, enheter och organ som avses i punkt 1 har till rättslig prövning av lagligheten av att skyldigheterna enligt avtalet inte uppfylls i enlighet med detta beslut.”

Förordning (EU) nr 833/2014

10 I artikel 1 i rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1) stadgas följande:

”I denna förordning avses med

…

d) *förmedlingstjänster:*
   i) förhandling eller organisering av transaktioner för inköp, försäljning eller leverans av varor och teknik, eller av finansiella och tekniska tjänster, bland annat från ett tredjeland till ett annat tredjeland, eller
   ii) försäljning eller inköp av varor och teknik, eller av finansiella och tekniska tjänster, även när dessa finns i ett tredjeland för överföring till ett annat tredjeland.

…”

11 Artikel 4.1 a i denna förordning har följande lydelse:

”Det ska vara förbjudet att

a) direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd och förmedlingstjänster som rör sådana varor och sådan teknik som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning …, eller som rör tillhandahållande, tillverkning, underhåll och användning av sådana varor som ingår i den förteckningen, till alla fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland eller för användning i Ryssland[.]”

Förordning 2023/1214

12 Genom artikel 1.19 i rådets förordning (EU) 2023/1214 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 159 I, 2023, s. 1) ändrades lydelsen i artikel 4.1 a i förordning nr 833/2014 på så sätt att uttrycket ”och förmedlingstjänster” lades till enligt följande:

”Det ska vara förbjudet att

a) direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd och förmedlingstjänster som rör sådana varor och sådan teknik som ingår i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning …, eller som rör tillhandahållande, tillverkning, underhåll och användning av sådana varor som ingår i den förteckningen, till alla fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i Ryssland eller för användning i Ryssland.”

Gemensam ståndpunkt 2008/944/Gusp

13 Artikel 12 i rådets gemensamma ståndpunkt 2008/944/Gusp av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (EUT L 335, 2008, s. 99) har följande lydelse:

”Medlemsstaterna ska se till att deras nationella lagstiftning möjliggör kontroll av exporten av all teknik och materiel på EU:s gemensamma militära förteckning. EU:s gemensamma militära förteckning ska utgöra referenspunkt för medlemsstaternas nationella förteckningar över militär teknik och krigsmateriel men ska inte ersätta dem direkt.”

Europeiska unionens gemensamma militära förteckning

14 Den 26 februari 2018 antog rådet en ny version av Europeiska unionens gemensamma militära förteckning (EUT C 98, 2018, s. 1), som det hänvisas till i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 2008/944. Den 18 februari 2019 antog rådet en uppdaterad version av denna förteckning (EUT C 95, 2019, s. 1).

15 Punkten ML 11 i båda versionerna av denna förteckning innehöll en uppräkning av elektronisk utrustning, ”rymdfarkoster” och komponenter som det inte hänvisades till i övrigt i Euroepiska unionens gemensamma militära förteckning.

Rumänsk rätt

OUG nr 202/2008

16 I artikel 1.1 i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (regeringens undantagsförordning nr 202/2008 om internationella sanktioner) av den 4 december 2008 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 825 av den 8 december 2008) (nedan kallad OUG nr 202/2008) föreskrivs följande:

”Denna undantagsförordning reglerar den nationella tillämpningen av internationella sanktioner som införts genom:

a) resolutioner av Förenta nationernas säkerhetsråd eller andra rättsakter som antagits på grundval av artikel 41 i Förenta nationernas stadga,

b) Europeiska unionens förordningar, beslut, gemensamma ståndpunkter, gemensamma åtgärder och andra rättsliga instrument.”

17 I artikel 3 OUG nr 202/2008 anges följande:

”1. De rättsakter som avses i artikel 1.1 ska vara bindande enligt nationell rätt för samtliga myndigheter och offentliga institutioner i Rumänien, rumänska fysiska och juridiska personer samt juridiska personer med säte i Rumänien, i enlighet med de bestämmelser som fastställer det tillämpliga regelverket för respektive rättsaktskategori.

2. Nationell lagstiftning får inte åberopas för att göra gällande att de internationella sanktioner som avses i artikel 1.1 inte ska tillämpas.”

18 Artikel 7 OUG 202/2008 har följande lydelse:

”1. Den som innehar uppgifter och information om angivna personer eller enheter, som äger eller kontrollerar egendom med koppling till dylika personer eller som innehar uppgifter och information om dylik egendom, om transaktioner rörande dylik egendom eller i vilka angivna personer eller enheter är inblandade, ska underrätta den behöriga myndigheten i enlighet med denna undantagsförordning så snart vederbörande får kännedom om den situation som ger upphov till kravet på sådan underrättelse.

2. Om den myndighet eller offentliga institution som underrättats enligt punkt 1 finner att den inte är behörig myndighet enligt denna förordning, ska den inom 24 timmar vidarebefordra informationen till den behöriga myndigheten. Om den behöriga myndigheten inte kan identifieras ska informationen vidarebefordras till utrikesministeriet i dess egenskap av samordnande organ för den interinstitutionella kommitté som avses i artikel 13.

3. Informationen ska innehålla åtminstone sådana uppgifter som gör det möjligt att identifiera och kontakta avsändaren.”

19 Artikel 24.1 OUG nr 202/2008 har följande lydelse:

”Fysiska eller juridiska personer som har upprättat ett rättsförhållande eller befinner sig i en faktisk situation med avseende på egendom som är föremål för internationella sanktioner och får kännedom om att fråga är om en situation som kräver underrättelse eller information enligt artikel 7 respektive artikel 18 är skyldiga att, utan dröjsmål och utan att ha lämnat föregående upplysningar till de behöriga myndigheterna, avstå från att vidta några andra åtgärder avseende denna egendom än de som föreskrivs i denna undantagsförordning och omedelbart underrätta de behöriga myndigheterna härom.”

20 I artikel 26.1 b OUG nr 202/2008 föreskrivs följande:

”Följande överträdelser utgör administrativa förseelser och beivras med böter till ett belopp mellan 10 000 och 30 000 [rumänska lei (RON)], samt förverkande av den egendom som är avsedd för överträdelsen, som använts för denna eller följer av:

…

b) underlåtenhet att uppfylla den skyldighet som avses i artikel 24.1, såvida gärningen inte utgör ett brott.”

Kungörelse nr 156/2018 och 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 (utrikesministerns kungörelse nr 156/2018 om godkännande av förteckningen över sådan militär utrustning som omfattas av regelverket för kontroll av export, import och andra transaktioner) av den 18 januari 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 86 av den 30 januari 2018) (nedan kallad kungörelse nr 156/2018), var i kraft under perioden 5 mars 2018–4 juli 2019, och upphävdes och ersattes av Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (utrikesministerns kungörelse nr 901/2019 om godkännande av förteckningen över sådan militär utrustning som omfattas av regelverket för kontroll av export, import och andra transaktioner), av den 4 juni 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 477 av den 12 juni 2019) (nedan kallad kungörelse nr 901/2019), som i sin tur var i kraft under perioden 5 juli 2019–6 oktober 2021.

22 Kategori ML 11 i dessa kungörelser innehöll en förteckning över elektronisk utrustning, ”rymdfarkoster” och komponenter som det inte hänvisades till i övrigt i den förteckning som upprättats genom nyssnämnda kungörelser.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23 Neves, vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla förmedlingstjänster vid försäljning av luftfartsprodukter, fungerade som mellanhand vid en transaktion mellan det ukrainska bolaget SFTE Spetstechnoexport (nedan kallat SFTE) och ett indiskt bolag.

24 Den 4 januari 2019 ingick Neves i egenskap av säljare, med SFTE i egenskap av köpare, ett avtal om överlåtelse av 32 radioinstrument med beteckningen R-800L2E, vilka skulle levereras till Förenade Arabemiraten (nedan kallat avtalet av den 4 januari 2019). Den 8 januari 2019 köpte Neves av ett portugisiskt bolag dessa 32 radioinstrument, varav 20 hade tillverkats i Ryssland och exporterats till Förenade Arabemiraten. Därefter överlämnade Neves, på SFTE:s begäran, de 32 radioinstrumenten till det indiska bolaget, som mottog dem den 31 januari 2019.

25 Genom skrivelser av den 26 och den 29 juli 2019 informerade Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe (utrikesministeriets departement för exportkontroll (ANCEX), Rumänien) (nedan kallad ANCEX) Neves om att radioinstrumenten R-800L2E omfattades av kategori ML 11 i den förteckning över militär utrustning som godkänts genom kungörelse nr 901/2019, att handel med dessa instrument krävde registrering och licenser utfärdade av nämnda departement i enlighet med Ordonanța de urgență a Guvernului nr 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare (regeringens undantagsförordning nr 158/1999 om kontroll av export, import och andra transaktioner avseende krigsmateriel), i dess uppdaterade lydelse, och att förmedlingstjänster avseende dylika radioinstrument omfattades av beslut 2014/512.

26 I sitt svar på dessa skrivelser bestred Neves att radioinstrumenten var av militär natur och gjorde gällande att förordning nr 901/2019 inte var tillämplig när de levererades. Neves tillade även att artikel 2.2 a i beslut 2014/512 inte heller var tillämplig, eftersom radioinstrumenten inte hade sålts i Ryssland, utan hade levererats från Indien.

27 Den 6 och den 9 augusti 2019 mottog Neves från SFTE 577 746,08 euro i förskott respektive 2 407 215,32 euro som vederlag för de varor som levererats i enlighet med avtalet av den 4 januari 2019.

28 Den 12 maj 2020 upprättade ANAF en rapport om en administrativ förseelse enligt artikel 26.1 b OUG nr 202/2008, varigenom Neves i första hand ålades en administrativ sanktionsavgift på 30 000 rumänska lei (RON) (cirka 6 066 euro) och – som en ytterligare sanktionsåtgärd – det totala belopp på 14 113 003 RON (cirka 2 984 961,40 euro) som erhållits den 6 och den 9 augusti 2019 enligt avtalet av den 4 januari 2019 förverkades.

29 ANAF ansåg att Neves hade åsidosatt artikel 2.2 a i beslut 2014/512 samt artiklarna 3.1, 7.1 och artikel 24.1 OUG nr 202/2008. I bilagan till nyssnämnda rapport preciserade ANAF bland annat att Neves, genom en skrivelse av den 27 juni 2019, hade underrättat ANCEX om att radioinstrumenten ursprungligen kom från Ryska federationen, men ändå valde att fullgöra avtalet och att motta detta belopp, trots ANCEX:s skrivelser av den 26 och den 29 juli 2019.

30 Neves väckte talan om ogiltigförklaring av rapporten vid Judecătoria Sectorului 1 București (Förstainstansdomstolen för distrikt 1 i Bukarest, Rumänien), som ogillade talan genom dom av den 2 november 2020.

31 Neves överklagade denna dom till Tribunalul București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien), som också är den hänskjutande domstolen. Neves bestred i första hand att man gjort sig skyldig till den administrativa förseelse som ANAF lagt bolaget till last, och har i andra hand gjort gällande att den förverkandeåtgärd som vidtagits gentemot bolaget på grund av denna förseelse inte är proportionerlig och utgör ett åsidosättande av dess rätt till egendom enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll [nr 1] till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Paris den 20 mars 1952 (nedan kallat första tilläggsprotokollet).

32 Den hänskjutande domstolen anser att EU-domstolen i sin praxis, bland annat i domen av den 28 mars 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), ännu inte har tolkat artikel 2.2 a i beslut 2014/512 och att det särskilt är nödvändigt att klargöra huruvida detta beslut tillåter en sådan total förverkandeåtgärd som den som är aktuell i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida denna åtgärd är proportionerlig, bland annat mot bakgrund av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

33 Mot denna bakgrund beslutade Tribunalul București (Appelationsdomstolen i Bukarest) att förklara målet vilande och att hänskjuta följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1) Ska [beslut 2014/512], särskilt artiklarna 5 och 7, mot bakgrund av rättssäkerhetsprincipen och [den straffrättsliga legalitetsprincipen (*nulla poena sine lege*)], tolkas så, att det inte utgör hinder mot en nationell åtgärd (en civilrättslig sanktionsåtgärd) som gör det möjligt att förverka belopp som härrör från en sådan transaktion som avses i artikel 2.2 a i [beslut 2014/512] för det fall det konstateras att den aktuella transaktionen anses utgöra en administrativ förseelse enligt nationell lagstiftning?

2) Ska artikel 5 i [beslut 2014/512] tolkas så, att medlemsstaterna får vidta nationella åtgärder som innebär att varje belopp som härrör från en transaktion som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.2 a i [beslut 2014/512], och skyldigheten att anmäla denna transaktion inte har iakttagits, per automatik förverkas?

3) Är förbudet enligt artikel 2.2 a i beslut [2014/512] tillämpligt för det fall den militära utrustning som har varit föremål för förmedlingstjänster aldrig fysiskt har importerats till den berörda medlemsstatens territorium?”

Domstolens behörighet

34 Den rumänska och den nederländska regeringen samt rådet anser att enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 FEUF är domstolen inte behörig att tolka en bestämmelse med allmän giltighet som omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och som utgör grund för nationella sanktionsåtgärder, såsom artikel 2.2 a i beslut 2014/512. Neves, den österrikiska regeringen och kommissionen anser däremot att domstolen är behörig att tolka en sådan bestämmelse.

35 I detta avseende ska det erinras om att domstolen, enligt artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF, i princip inte är behörig med avseende på bestämmelserna om Gusp eller med avseende på akter som antas på grundval av dessa bestämmelser. Eftersom artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF inför ett undantag från den regel som föreskrivs i artikel 19 FEU om generell behörighet för domstolen att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen, ska de tolkas restriktivt (dom av den 24 juni 2014, parlamentet/rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, punkterna 69 och 70, dom av den 19 juli 2016, H/rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punkterna 39 och 40, och dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkterna 26 och 32).

36 I artikel 24.1 andra stycket sista meningen FEU och artikel 275 andra stycket FEUF anges dessutom uttryckligen två undantag från denna princip, nämligen att domstolen är behörig att kontrollera dels huruvida artikel 40 FEU har iakttagits, dels huruvida rådets beslut som antagits på grundval av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som inför restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer är lagenliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 60 och 81).

37 Domstolen har även preciserat att när det gäller rättsakter som har antagits på grundval av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken är möjligheten att väcka talan vid unionsdomstolen med stöd av artikel 275 andra stycket FEUF beroende av rättsakternas individuella karaktär (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 103 och där angiven rättspraxis).

38 Artikel 2.2 a i beslut 2014/512, vars tillämpningsområde inte definieras genom en hänvisning till utpekade fysiska eller juridiska personer utan genom objektiva kriterier, utgör emellertid under alla omständigheter en åtgärd med allmän räckvidd som inte omfattas av de restriktiva åtgärder som avses i artikel 275 andra stycket FEUF (se, analogt, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 99, och dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 97 och 98).

39 Det följer dessutom av fast rättspraxis att domstolens behörighet på intet sätt är begränsad när det rör sig om en förordning som antagits på grundval av artikel 215 FEUF och som innebär att unionens ställningstaganden på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken genomförs. Sådana förordningar utgör nämligen unionsrättsakter som antagits i enlighet med

EUF-fördraget, beträffande vilka unionsdomstolarna har samtliga de befogenheter som de tilldelats genom unionens primärrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 106 och där angiven rättspraxis).

40 Så är bland annat fallet med förordning nr 833/2014 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkterna 105 och 107).

41 Eftersom det förbud mot att tillhandahålla förmedlingstjänster som föreskrivs i artikel 2.2 a i beslut 2014/512 och som ligger till grund för de nationella sanktionsåtgärder som vidtagits mot Neves inte hade genomförts genom förordning nr 833/2014 vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, uppkommer frågan huruvida domstolen är behörig att tolka denna artikel 2.2 a.

42 I detta sammanhang ska det prövas huruvida domstolen är behörig att tolka en restriktiv åtgärd med allmän giltighet, såsom artikel 2.2 a i beslut 2014/512, för det fall denna åtgärd, som också ligger till grund för nationella sanktionsåtgärder mot fysiska eller juridiska personer, borde ha genomförts genom en förordning med stöd av artikel 215 FEUF, för att säkerställa en enhetlig tillämpning av denna åtgärd på unionsnivå.

43 Vad för det första beträffar domstolens behörighet att kontrollera iakttagandet av artikel 40 FEU, ska det framhållas att det i fördragen inte föreskrivs något särskilt förfarande för genomförandet av en sådan rättslig prövning. Under dylika omständigheter omfattas denna prövning av den allmänna behörighet som domstolen tillerkänns enligt artikel 19 FEU för att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av fördragen (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 62). Beträffande denna allmänna behörighet anges dessutom i artikel 19.3 b FEU att domstolen ska meddela ett förhandsavgörande när en nationell domstol har begärt ett sådant avgörande om tolkningen av unionsrätten eller giltigheten av akter som antagits av unionsinstitutionerna.

44 Såsom följer av artikel 40 första stycket FEU ankommer det på domstolen, inom ramen för denna prövning, att se till att rådets genomförande av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte påverkar tillämpningen av de förfaranden för och den respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av unionsbefogenheterna enligt EUF-fördraget.

45 Detta innebär särskilt att när det gäller genomförandet av artikel 215 FEUF, som inför en länk mellan målen i EU-fördraget på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, å ena sidan, och unionens åtgärder som innefattar restriktiva åtgärder som omfattas av EUF-fördraget, å den andra (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 juli 2012, parlamentet/rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, punkt 59, och dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkt 38), ska rådet inte kunna kringgå domstolens behörighet med avseende på en förordning med stöd av denna bestämmelse.

46 I detta avseende framgår det av den tydliga ordalydelsen i artikel 215.1 FEUF – särskilt användningen av formen ”ska besluta”, vilken skiljer sig från ”får besluta”, som används i punkt 2 i samma artikel – att det ankommer på rådet att vidta sådana åtgärder som krävs enligt nyssnämnda punkt 1 för att genomföra ett beslut på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som ger uttryck för unionens ställningstagande att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland ska avbrytas eller begränsas. I det fall som omfattas av sistnämnda punkt har rådets således normbunden behörighet.

47 För det andra framgår det också av domstolens praxis att när det gäller unionsrättsakter som har rättsverkan i förhållande till tredje man begränsas inte den domstolsprövning som det ankommer på domstolen att utföra enligt fördragen av hur dessa rättsakter betecknas, deras art eller form. Eftersom en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF syftar till att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkningen och tillämpningen av fördragen, kan en dylik talan följaktligen väckas mot varje bestämmelse som antagits av unionens institutioner, organ och byråer, oavsett art eller form, och som är avsedd att ha bindande rättsverkningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 40, 42 och 55, och dom av den 14 juli 2022, parlamentet/rådet (Europeiska arbetsmyndighetens säte) C-743/19, EU:C:2022:569, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

48 Av det ovan anförda följer att den behörighet som domstolen tilldelats genom fördragen för att säkerställa domstolsskyddet för tredje man inte kan begränsas av den omständigheten att rådet inte har vidtagit alla de åtgärder som krävs enligt artikel 215.1 FEUF, trots att rådets behörighet är normbunden i detta avseende, vilket även påpekats i punkt 46 ovan.

49 Den möjlighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen som föreskrivs i fördragen avseende en förordning som antagits med stöd av artikel 215.1 FEUF måste följaktligen gälla varje bestämmelse som rådet var skyldigt att införa i en sådan förordning och som utgör grund för en nationell sanktionsåtgärd gentemot tredje man (se, analogt, dom av den 31 mars 1971, kommissionen/rådet, 22/70, EU:C:1971:32, punkterna 38–40).

50 Denna tolkning stöds av det huvudsakliga syftet med artikel 267 FEUF, nämligen att säkerställa att de nationella domstolarna tillämpar unionsrätten enhetligt. När det gäller åtgärder med allmän giltighet som det ankommer på rådet att genomföra genom en förordning med stöd av artikel 215 FEUF skulle skilda uppfattningar mellan medlemsstaternas domstolar i fråga om tolkningen av en sådan åtgärd med allmän räckvidd nämligen kunna äventyra enhetligheten i unionens rättsordning som sådan och innebära ett åsidosättande av grundläggande rättssäkerhetskrav (se, analogt, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 80).

51 Den tolkning som framgår ovan av punkt 49 gör det även möjligt att garantera den erforderliga konsekvensen i det system för domstolsskydd som unionsrätten inför. I detta avseende följer det såväl av artikel 2 FEU, som återfinns bland EU-fördragets allmänna bestämmelser, som av artikel 21 FEU om unionens yttre åtgärder, vartill artikel 23 FEU om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken hänvisar, att bland de värden som unionen grundar sig på ingår rättsstaten. Att en effektiv domstolsprövning tillhandahålls i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten är i sig en grundförutsättning för en rättsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punkterna 35 och 36 och där angiven rättspraxis).

52 Förfarandet för förhandsavgörande enligt artikel 19.3 b FEU och artikel 267 FEUF utgör således själva kärnan i unionens domstolssystem och bidrar väsentligt till att bevara detta värde (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13, Europeiska unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 176 och där angiven rättspraxis).

53 Mot bakgrund av artiklarna 19, 24 och 40 FEU samt artikel 215.1 FEUF, jämförda med artiklarna 2 och 21 FEU, kan det således konstateras att domstolen är behörig att meddela ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF avseende tolkningen av en åtgärd med allmän

giltighet i en rättsakt som antagits på grundval av bestämmelserna om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken om det ankom på rådet att genomföra en sådan åtgärd genom en förordning med stöd av artikel 215 FEUF, och denna åtgärd lagts till grund för nationella sanktionsåtgärder som vidtagits mot en fysisk eller juridisk person.

54 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolens behörighet att tolka artikel 2.2 a i beslut 2014/512 ska prövas.

55 Det ska således prövas huruvida det förbud mot att tillhandahålla förmedlingstjänster avseende militär utrustning som föreskrivs i artikel 2.2 a i beslut 2014/512 är en sådan åtgärd som krävs enligt artikel 215.1 FEUF och som det – såsom framgår av punkt 46 ovan – ankommer på rådet att besluta om, när det i beslutet föreskrivs att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett eller flera tredjeländer helt eller delvis ska avbrytas eller begränsas för att ge verkan åt detta beslut.

56 I detta avseende räcker det att konstatera att nämnda förbud syftar till att begränsa möjligheten för ekonomiska aktörer att utföra vissa transaktioner som omfattas av EUF-fördragets tillämpningsområde, vilket innebär att detta förbud endast kan genomföras på unionsnivå om det följs av en förordning som antagits med stöd av artikel 215 FEUF, för att säkerställa att det genomförs på ett enhetligt sätt i samtliga medlemsstater (se, analogt, dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 54).

57 De vapen och den militära utrustning som avses i artikel 2.2 a i beslut 2014/512, liksom därmed sammanhängande tjänster, omfattas nämligen av EUF-fördragets tillämpningsområde. Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen omfattas handeln med dessa vapen, utrustning och tjänster av den befogenhet som tillerkänns unionen enligt artiklarna 114 och 207 FEUF. Dylika vapen och utrustning, vilka också förekommer i Europeiska unionens gemensamma militära förteckning som det hänvisas till i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 2008/944 och utgör referenspunkt för medlemsstaternas nationella förteckningar över militär teknik och krigsmateriel, omfattas således av Gemensamma tulltaxan, vilket också bekräftas av rådets förordning (EG) nr 150/2003 av den 21 januari 2003 om upphävande av importtullar på vissa vapen och militär utrustning (EGT L 25, 2003, s. 1).

58 Denna slutsats påverkas inte av den möjlighet som medlemsstaterna ges enligt artikel 346.1 b FEUF, där det föreskrivs att varje medlemsstat på vissa villkor får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel. Såsom kommissionen gjorde gällande vid förhandlingen kan denna möjlighet inte begränsa rådets normbundna befogenhet enligt artikel 215.1 FEUF att vidta sådana åtgärder som krävs för att de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland ska avbrytas eller begränsas inom unionen, och som föreskrivs i ett beslut innehållande unionens ståndpunkt i detta avseende.

59 Det ska för övrigt noteras att genom att anta förordning 2023/1214 genomförde rådet det förbud mot att tillhandahålla förmedlingstjänster för militär utrustning som avses i artikel 2.2 a i beslut 2014/512, vilket bekräftar att denna åtgärd ingår bland de som ska antas genom en förordning med stöd av artikel 215.1 FEUF.

60 Härav följer att förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster avseende militär utrustning ingår bland de åtgärder som krävs enligt artikel 215.1 FEUF för att ge verkan åt beslut 2014/512 på unionsnivå, vilka det ankom på rådet att genomföra genom förordning nr 833/2014.

61 Domstolen är följaktligen behörig att pröva tolkningsfrågorna.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den tredje frågan

62 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska prövas först, för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 a i beslut 2014/512 ska tolkas så, att det förbud mot att tillhandahålla förmedlingstjänster som föreskrivs i denna bestämmelse är tillämpligt även när den militära utrustning som förmedlingen avser aldrig har importerats till en medlemsstat.

63 I nyssnämnda bestämmelse stadgas att ”det ska vara förbjudet att direkt eller indirekt tillhandahålla tekniskt bistånd, förmedlingstjänster eller andra tjänster som rör militär verksamhet och tillhandahållande, tillverkning, underhåll och användning av vapen och vapenrelaterad material av alla slag, inbegripet skjutvapen och ammunition, militärfordon och militär utrustning, paramilitär utrustning och reservdelar till dessa till fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i, eller för användning i, Ryssland”.

64 Det framgår av ordalydelsen i denna bestämmelse, i synnerhet av uttrycket ”direkt eller indirekt”, att det förbud som bestämmelsen inför i stort sett är tillämpligt oberoende av om den militära utrustningen importeras till en medlemsstat eller ej, bland annat när förmedlingstjänster rörande dylik utrustning tillhandahålls en person, en enhet eller ett organ i Ryssland. I motsats till vad Neves har hävdat räcker det enligt bestämmelsens ordalydelse att tjänsterna direkt eller indirekt tillhandahålls en aktör i Ryssland, och utrustningens slutdestination är inte relevant i detta avseende.

65 Denna tolkning stöds av det sammanhang i vilket artikel 2.2 a i beslut 2014/512 ingår och de mål som eftersträvas med denna bestämmelse.

66 Beslut 2014/152 innehåller förvisso inte någon bestämmelse som definierar begreppet ”förmedlingstjänster”, däremot definieras det i förordning nr 833/2014, varigenom beslutet genomförs på unionsnivå och där det tydligt framgår av lydelsen i artikel 1.1 d att det inte uppställs något krav på att de varor som är föremål för de aktuella förmedlingstjänsterna ska ha importerats till en medlemsstat.

67 Enligt nyssnämnda artikel 1.1 d i förordning nr 833/2014 omfattar nämligen förmedlingstjänster förhandling eller organisering av transaktioner för inköp, försäljning eller leverans av varor, ”bland annat från ett tredjeland till ett annat tredjeland”, samt försäljning eller inköp av varor ”även när dessa finns i ett tredjeland för överföring till ett annat tredjeland”.

68 Domstolen har dessutom framhållit vikten av de mål som eftersträvas med beslut 2014/512 och förordning nr 833/2014, närmare bestämt att skydda Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen i landet, vilka också tjänar det större syftet att upprätthålla internationell fred och säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 150).

69 Att tolka artikel 2.2 a i detta beslut så, att det förbud som föreskrivs i denna bestämmelse är tillämpligt även när de aktuella förmedlingstjänsterna avser vapen och militär utrustning som, oberoende av deras slutliga bestämmelseort, inte har importerats till en medlemsstat, gör det

möjligt att säkerställa förbudets ändamålsenliga verkan och bidrar till att uppnå de mål som beslutet eftersträvar och som det erinrats om i föregående punkt. Detta förbud skulle nämligen lätt kunna kringgås om räckte att sådana vapen och sådan militär utrustning transiteras, utan att passera unionens territorium, för att undgå förbudet i fråga.

70 Den tolkning som förespråkas i punkt 64 ovan bidrar även till att säkerställa en enhetlig tolkning av unionsrätten genom att ge begreppet förmedlingstjänster – som förekommer i ett flertal rättsakter som omfattas av den gemensamma utrikes och säkerhetspolitiken – samma innebörd.

71 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 2.2 a i beslut 2014/512 ska tolkas så, att det förbud mot att tillhandahålla förmedlingstjänster som föreskrivs i denna bestämmelse är tillämpligt även när den militära utrustning som förmedlingen avser aldrig har importerats till en medlemsstat.

Den första och den andra tolkningsfrågan

72 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen genom den första och den andra frågan, vilka ska prövas gemensamt, har hänvisat såväl till artikel 2.2 a i beslut 2014/512 som till artiklarna 5 och 7 i detta beslut. Det framgår emellertid av begäran om förhandsavgörande att artiklarna 5 och 7 inte är relevanta för de faktiska omständigheterna i det nationella målet.

73 I artikel 5 anges nämligen endast att unionen ska uppmuntra tredjeländer att anta restriktiva åtgärder av liknande typ som de som föreskrivs i detta beslut. Nyssnämnda artikel 7 avser å sin sida eventuella krav som framställts av någon av de kategorier av personer och enheter som räknas upp i punkt 1 a–c i den artikeln, beträffande avtal eller transaktioner vars genomförande har påverkats av de åtgärder som införts genom beslut 2014/512. Enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat avser det nationella målet inte något sådant krav och Neves omfattas inte av någon av dessa kategorier.

74 Vidare framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen även vill få klarhet i huruvida en sådan förverkandeåtgärd som den som Neves har ålagts är förenlig med den rätt till egendom som garanteras i artikel 1 i första tilläggsprotokollet och som i unionens rättsordning stadfästs i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

75 Den hänskjutande domstolen ska följaktligen anses ha ställt den första och den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.2 a i beslut 2014/512, jämförd med rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan samt rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen, ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell åtgärd som innebär att de totala intäkterna från sådana förmedlingstjänster som avses i denna artikel 2.2 a förverkas per automatik, för det fall att de behöriga nationella myndigheterna konstaterar att det har skett ett åsidosättande av förbudet mot att tillhandahålla dylika tjänster och av skyldigheten att underrätta myndigheterna härom.

76 I detta hänseende ska det för det första erinras om att i avsaknad av harmonisering av unionslagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom denna lagstiftning, så behåller medlemsstaterna sin möjlighet att välja sanktioner men måste samtidigt se till att överträdelser av unionsrätten beivras enligt regler motsvarande de materiella regler och handläggningsregler som gäller för överträdelser av liknande art och svårhetsgrad enligt nationell rätt. Sanktionerna ska dock under alla omständigheter vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande

(se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 21, och dom av den 2 maj 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

77 I synnerhet får de sanktionsåtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning inte gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med denna lagstiftning eller vara orimliga i förhållande till dessa mål, och sanktionsåtgärdernas stränghet ska även vara anpassad till hur allvarliga överträdelser som beivras, särskilt i så måtto att åtgärderna verkligen ska ha en avskräckande effekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli och Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, punkterna 37–39 och där angiven rättspraxis).

78 Vad för det andra gäller den rätt till egendom som stadfästs i artikel 17 i stadgan, ska det erinras om att det i punkt 1 i denna artikel anges att ”[v]ar och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.”

79 Såsom domstolen redan har slagit fast utgör artikel 17 i stadgan en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter (dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

80 I artikel 52.3 i stadgan anges att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Denna bestämmelse hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Härav följer att vid tolkningen av artikel 17 i stadgan ska hänsyn tas till praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) avseende artikel 1 i första tilläggsprotokollet, som reglerar egendomsskyddet, såsom lägsta skyddsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

81 I likhet med vad som följer av Europadomstolens fasta praxis avseende artikel 1 i första tilläggsprotokollet, ska det härvidlag noteras att artikel 17.1 i stadgan innehåller tre olika regler. Den första regeln, som kommer till uttryck i bestämmelsens första mening, är av allmän natur och fastslår principen om respekt för äganderätten. Den andra regeln återfinns i bestämmelsens andra mening och avser egendomsberövande och ställer upp vissa villkor för detta. Den tredje regeln framgår av den tredje meningen och stadgar att stater bland annat har rätt att reglera nyttjandet av egendom om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Det är likväl inte fråga om regler utan inbördes samband. Den andra och den tredje regeln rör specifika exempel på intrång i rätten till egendom, och ska tolkas mot bakgrund av den princip som fastslås i den första regeln (dom av den 5 maj 2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346, punkt 38).

82 I detta avseende framgår det av Europadomstolens praxis att förverkandeåtgärder avseende vinsten av ett brott eller olaglig verksamhet, samt medel som nyttjats för att begå ett brott och som inte tillhör tredje man i god tro, i allmänhet omfattas av regleringen av nyttjandet av egendom även när de i sig innebär att en person berövas sin egendom (se, bland annat, Europadomstolen, 24 oktober 1986, Agosi mot Förenade kungarikets,

CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51, Europadomstolen, 12 maj 2015, Gogitidze m.fl. Mot Georgien, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, och Europadomstolen, 15 oktober 2020, Karapetyan mot Georgien, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32).

83 I förevarande fall medförde den aktuella förverkandeåtgärden att Neves ålades att betala det penningbelopp som bolaget hade erhållit som vederlag för att i enlighet med avtalet av den 4 januari 2019 ha levererat radioinstrument som betraktades som militär utrustning. Denna åtgärd syftar till att säkerställa efterlevnaden av det förbud mot tillhandahållande av förmedlingstjänster rörande militär utrustning som föreskrivs i beslut 2014/512, vilket utgör en restriktiv åtgärd med allmän räckvidd som svar på Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina. Nämnda förverkandeåtgärd är således knuten till det förbud mot köp och försäljning av vapen och militär utrustning till Ryssland som också föreskrivs i detta beslut och, mer allmänt, till bestämmelserna om vapenhandel.

84 Under dessa omständigheter utgör denna förverkandeåtgärd en begränsning av utövandet av rätten till egendom som omfattas av regleringen av nyttjandet av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 tredje meningen i stadgan.

85 I detta avseende ska det erinras om att den rätt till egendom som garanteras genom artikel 17 i stadgan är inte en absolut rättighet, och dess utövande kan bli föremål för inskränkningar för att tillgodose mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen (se dom av den 20 september 2016, Ledra Advertising m.fl./kommissionen och ECB, C-8/15 P-C-10/15 P, EU:C:2016:701, punkt 69).

86 Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan likväl vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar ska, med beaktande av proportionalitetsprincipen, vara nödvändiga och faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

87 Härvidlag ska det för det första noteras att den förverkandeåtgärd som vidtagits mot Neves är föreskriven i lag i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan. Denna åtgärd grundar sig nämligen på OUG nr 202/2008 och på den nationella förteckning över militär teknik och krigsmateriel som avses i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 2008/944 och som, såvitt avser Rumänien, upprättats genom förordningarna nr 156/2018 och nr 901/2019.

88 För det andra ska det framhållas att eftersom denna åtgärd omfattas av regleringen av nyttjandet av egendom i den mening som avses i artikel 17.1 tredje meningen i stadgan och inte utgör ett egendomsberövande i den mening som avses i artikel 17.1 andra meningen, såsom framgår av den rättspraxis det hänvisats till i punkt 82 ovan, är den förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till egendom (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 maj 2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346, punkt 53).

89 För det tredje syftar nämnda åtgärd till att uppnå de mål som eftersträvas med beslut 2014/512, vilkas betydelse – såsom framgår av punkt 68 ovan – har understrukits av domstolen, och åtgärden svarar således mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

90 Vad för det fjärde gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen kan det inledningsvis konstateras att den begränsning i utövandet av rätten till egendom som följer av den ifrågavarande åtgärden är ägnad att uppnå dessa mål.

91 Det framgår nämligen av begäran om förhandsavgörande att den förverkandeåtgärd som är aktuell i det nationella målet, och som kompletterar utdömandet av böter, vidtogs till följd av att de behöriga rumänska myndigheterna konstaterat att Neves hade åsidosatt dels förbudet mot att tillhandahålla tjänster avseende varor som omfattas av internationella sanktioner, vilka i förevarande fall följer av beslut 2014/512, dels skyldigheten att omedelbart underrätta myndigheterna om att man tillhandahållit dylika tjänster. En sådan förverkandeåtgärd är ägnad att avskräcka de berörda aktörerna från att tillhandahålla dylika tjänster och förmå dem att iaktta såväl detta förbud som denna informationsskyldighet, vilken underlättar medlemsstaternas behöriga myndigheters kontroll av tjänster avseende denna typ av varor, i förevarande fall militär utrustning.

92 Vad därefter gäller frågan huruvida en sådan förverkandeåtgärd är nödvändig, ska det noteras att det högsta bötesbelopp som föreskrivs som huvudsaklig påföljd enligt den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är 30 000 RON (cirka 6 066 euro). Eftersom maximibeloppet för dessa böter är så lågt i förhållande till den potentiellt förväntade ekonomiska vinsten av förmedlingstjänster avseende militär utrustning, kan enbart böter inte räcka för att avskräcka ekonomiska aktörer från att åsidosätta dels förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster avseende sådan utrustning, dels skyldigheten att underrätta de behöriga nationella myndigheterna härom. Att så är fallet illustreras av omständigheterna i det nationella målet, eftersom vederlaget för den förmedlingstjänst som är aktuell i det målet, enligt de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat, uppgick till nästan tre miljoner euro.

93 Under dessa förhållanden framstår det således som nödvändigt att förverka det totala vederlaget för de förbjudna förmedlingstjänsterna för att faktiskt och effektivt avskräcka ekonomiska aktörer från att bryta mot förbudet mot att tillhandahålla förmedlingstjänster avseende militär utrustning.

94 På samma sätt är det nödvändigt att förverkandeåtgärden vidtas per automatik, i förevarande fall genom en rapport som upprättas av den behöriga förvaltningsmyndigheten, för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av den påföljd som utdöms för ett åsidosättande av dels förbudet mot att tillhandahålla sådana förmedlingstjänster som avses i artikel 2.2 a i beslut 2014/512, dels skyldigheten att underrätta de behöriga myndigheterna om tillhandahållandet av sådana tjänster, förutsatt att den berörda ekonomiska aktören ges tillgång till ett effektivt rättsmedel för att få till stånd en kontroll av att rapporten är korrekt och, i förekommande fall, för att erhålla återbetalning av de förverkade beloppen, bland annat om det slutligen visar sig att de aktuella tjänsterna inte omfattades av detta förbud.

95 Vad gäller ett sådant rättsmedel framgår det av praxis från Europadomstolen avseende artikel 1 i första tilläggsprotokollet att när en förverkandepåföljd utdöms oberoende av en fällande brottmålsdom, är det viktigt att förfarandet i sin helhet ger den berörda personen möjlighet att försvara sig både inför de nationella myndigheter som har utdömt denna påföljd och inför de domstolar som prövar ett eventuellt överklagande av myndigheternas beslut, så att de kan göra en helhetsbedömning av de olika intressen som gör sig gällande (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 15 oktober 2020, Karapetyan mot Georgien CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).

96 I detta avseende måste den berörda personen i synnerhet ges en tillräcklig möjlighet att lägga fram sin sak för de behöriga myndigheterna, så att åtgärden i fråga faktiskt kan bestridas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 368).

97 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att Neves åtnjuter tillräckliga processuella garantier inom ramen för det nationella förfarandet, bland annat vad gäller styrkandet av den förseelse som läggs bolaget till last. Eftersom Neves har bestridit att de radioinstrument som är aktuella i det nationella målet ska betecknas som militär utrustning, ska den hänskjutande domstolen särskilt försäkra sig om att dessa instrument faktiskt omfattas av Europeiska unionens gemensamma militära förteckning, vilken det hänvisas till i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 2008/944 och ligger till grund för den nationella förteckning över sådan utrustning som upprättats genom förordningarna nr 156/2018 och nr 901/2019.

98 Under förutsättning att dessa villkor är uppfyllda, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, förefaller en sådan förverkandeåtgärd som den som är aktuell i det nationella målet inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas.

99 Vad slutligen gäller frågan huruvida denna åtgärd är proportionerlig i egentlig mening och särskilt huruvida den är tillräckligt sträng i förhållande till allvaret i den överträdelse som den är avsedd att beivra, ska det noteras att även om de totala intäkterna från den förbjudna förmedlingsverksamheten förverkas per automatik kan det åtföljande bötesbeloppet emellertid justeras. För övrigt utdöms dessa påföljder endast mot personer som har vetskap om att de befinner sig i en situation som kräver att de underrättar eller informerar de behöriga nationella myndigheterna om tjänster som de tillhandahållit avseende varor som omfattas av internationella sanktioner, såsom framgår av artikel 24.1 och artikel 26.1 b OUG nr 202/2008. I en sådan situation är dessa personer skyldiga att, utan dröjsmål och utan föregående upplysningar till dessa myndigheter, inte vidta några andra åtgärder avseende denna egendom än de som föreskrivs i nämnda undantagsförordning. Således kan dessa påföljder endast komma i fråga för personer som med full kännedom om omständigheterna har avstått från att underrätta myndigheterna eller som detta har tillhandahållit sådana tjänster.

100 Det framgår av ovanstående att strängheten i de sanktionsåtgärder som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet tycks stå i proportion till allvaret i den överträdelse som de avser att beivra, mot bakgrund av vikten av de legitima mål som eftersträvas.

101 Den begränsning av utövandet av rätten till egendom som följer av en dylik förverkandeåtgärd förefaller således vara förenlig med proportionalitetsprincipen och således också förenlig med de villkor som föreskrivs i artikel 52.1 i stadgan, vilket det likväl ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

102 Vad för det tredje gäller rättssäkerhetsprincipen, som ingår bland unionsrättens allmänna principer, kräver denna att rättsregler ska vara klara, precisa och förutsägbara vad gäller deras rättsverkningar. Rättssäkerhetsprincipen utgör visserligen hinder mot att en ny rättsregel tillämpas retroaktivt, det vill säga på en situation som uppstått innan rättsregeln trätt i kraft, men den kräver likväl att alla faktiska omständigheter normalt, om inget uttryckligen talar för motsatsen, ska bedömas mot bakgrund av de rättsregler som gällde när omständigheterna inträffade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 januari 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

103 När det gäller den straffrättsliga legalitetsprincipen, som utgör ett specifikt uttryck för den allmänna rättssäkerhetsprincipen och stadfästs i artikel 49 i stadgan, förutsätter den att lagen på ett tydligt sätt definierar brotten och de straff som utdöms för dem, för att säkerställa förutsebarheten vad beträffar såväl brottsbeskrivningen som fastställande av straffet (se, för ett

liknande resonemang, dom av den 8 mars 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkt effekt), C-205/20, EU:C:2022:168, punkt 47, och dom av den 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

104 Angående dessa principer har den hänskjutande domstolen endast uppgett att Neves gjort gällande att kungörelse nr 901/2019, varigenom den nationella förteckning över militär teknik och krigsmateriel som avses i artikel 12 i gemensam ståndpunkt 2008/944 fastställdes för Rumänien, inte var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, varför det inte var tillämpligt på de radioinstrument som är aktuella i det målet, vilka således inte kunde anses utgöra militär utrustning i kategori ML 11 i denna förteckning.

105 I detta hänseende ska det påpekas att artikel 2.2 a i beslut 2014/512, som förbjuder tillhandahållandet av förmedlingstjänster rörande sådan utrustning, liksom Europeiska unionens gemensamma militära förteckning som nämns i punkt 14 ovan, var i kraft vid denna tidpunkt. Det ska dessutom noteras att det framgår av uppgifterna i beslutet om hänskjutande att kungörelse nr 156/2018 – som var i kraft under perioden 5 mars 2018–4 juli 2019 – visserligen har upphävts och ersatts av kungörelse nr 901/2019, men kategori ML 11 är identisk i båda dessa kungörelser. Såsom kommissionen har påpekat tycks det följaktligen inte vara fråga om retroaktiv tillämpning av en ny rättsregel i den mening som avses i den rättspraxis som det hänvisats till i punkt 102 ovan.

106 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, i enlighet med den rumänska lagstiftning som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet, vilka endast den hänskjutande domstolen är behörig att fastställa och bedöma, pröva huruvida de bestämmelser i den rumänska lagstiftningen som återger denna förteckning var i kraft vid denna tidpunkt, samt huruvida de krav på tydlighet och förutsebarhet som det erinrats om i punkterna 102 och 103 ovan har iakttagits.

107 Mot bakgrund av ovanstående ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 2.2 a i beslut 2014/512, jämförd med rätten till egendom enligt artikel 17 i stadgan samt rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen, ska tolkas så, att den inte utgör hinder mot en nationell åtgärd som innebär att de totala intäkterna från sådana förmedlingstjänster som avses i denna artikel 2.2 a förverkas per automatik, för det fall att de behöriga nationella myndigheterna konstaterar att det har skett ett åsidosättande av förbudet mot att tillhandahålla dylika tjänster och av skyldigheten att underrätta myndigheterna härom.

Rättegångskostnader

108 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Artikel 2.2 a i rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, i dess lydelse enligt rådets beslut 2014/659/Gusp av den 8 september 2014,

ska tolkas så,

att det förbud mot att tillhandahålla förmedlingstjänster som föreskrivs i denna bestämmelse är tillämpligt även när den militära utrustning som förmedlingen avser aldrig har importerats till en medlemsstat.

2) **Artikel 2.2 a i beslut 2014/512, i dess lydelse enligt beslut 2014/659, jämförd med artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt rättssäkerhetsprincipen och den straffrättsliga legalitetsprincipen,**

ska tolkas så,

att den inte utgör hinder mot en nationell åtgärd som innebär att de totala intäkterna från sådana förmedlingstjänster som avses i denna artikel 2.2 a förverkas per automatik, för det fall att de behöriga nationella myndigheterna konstaterar att det har skett ett åsidosättande av förbudet mot att tillhandahålla dylika tjänster och av skyldigheten att underrätta myndigheterna härom.

Underskrifter