Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

10. september 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – restriktive foranstaltninger på baggrund af Den Russiske Føderations handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – afgørelse 2014/512/FUSP – artikel 2, stk. 2, litra a) – Domstolens kompetence – artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU – artikel 275 TEUF – artikel 215 TEUF – artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ejendomsret – retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip – mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr – forbud mod levering af sådanne tjenester – manglende meddelelse til de kompetente nationale myndigheder – administrativ overtrædelse – bøde – automatisk konfiskering af de beløb, der er modtaget som modydelse for den forbudte transaktion«

I sag C-351/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunalul București (retten i første instans i Bukarest, Rumænien) ved afgørelse af 2. november 2021, indgået til Domstolen den 31. maj 2022, i sagen,

Neves 77 Solutions SRL

mod

Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz (refererende dommer), Z. Csehi og O. Spineanu-Matei samt dommerne J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin og M. Gavalec,

generaladvokat: T. Ćapeta

justitssekretær: fuldmægtig K. Hötzel,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 27. juni 2023,

* Processprog: rumænsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Neves 77 Solutions SRL ved avocată S. Donescu,

– den rumænske regering ved E. Gane, L. Ghiță og O.-C. Ichim, som befuldmægtigede,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, som befuldmægtiget,

– den østrigske regering ved J. Schmoll og E. Samoilova, som befuldmægtigede, samt M. Meisel som ekspert,

– Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og A. Ștefănuc, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti og Y. Marinova, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. november 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 2, litra a), samt artikel 5 og 7 i Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13), som ændret ved Rådets afgørelse 2014/659/FUSP af 8. september 2014 (EUT 2014, L 271, s. 54) (herefter »afgørelse 2014/512«), sammenholdt med retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Neves 77 Solutions SRL (herefter »Neves«) og Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (skattestyrelsen – generaldirektoratet for bekæmpelse af skattesvig, Rumænien) (herefter »ANAF«) vedrørende en rapport om en administrativ overtrædelse, hvorved dette selskab blev pålagt en bøde, og konfiskation af beløb modtaget som modydelse for mæglervirksomhed som følge af manglende overholdelse af bl.a. artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512.

Retsforskrifter

EU-retten

EU-traktaten og EUF-traktaten

3 EU-traktatens afsnit V har overskriften »Almindelige bestemmelser om [Den Europæiske Unions] optræden udadtil og særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«. I dette afsnits kapitel 2 med overskriften »Særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« bestemmer artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU følgende:

»Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er underlagt særlige regler og procedurer. Den fastlægges og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet [for Den Europæiske Union], der træffer afgørelse med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter er udelukket. Denne politik gennemføres af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og af medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne. Europa-Parlamentets og [Europa-]Kommissionens specifikke rolle på dette område er fastlagt i traktaterne. Den Europæiske Unions Domstol har ingen kompetence med hensyn til disse bestemmelser, bortset fra dens kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 [TEU] og prøve lovligheden af visse afgørelser, jf. artikel 275, stk. 2, [TEUF].«

4 Artikel 40 TEU, der ligeledes er indeholdt i dette kapitel 2, fastsætter:

»Gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik berører ikke anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i artikel 3 [TEUF] – 6 [TEUF].

På samme måde berører gennemførelsen af politikkerne i disse artikler ikke anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i henhold til dette kapitel.«

5 EUF-traktatens femte del vedrører Unionens optræden udadtil. Artikel 215 TEUF, der er indeholdt i femte del, afsnit IV, med overskriften »Restriktive foranstaltninger«, foreskriver:

»1. Såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i [EU-traktaten], tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen. Det underretter Europa-Parlamentet herom.

2. Såfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i [EU-traktaten], giver mulighed herfor, kan Rådet efter proceduren i stk. 1 vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

[...]«

6 EUF-traktatens sjette del indeholder institutionelle og finansielle bestemmelser. Sjette del, afsnit I, har overskriften »Institutionelle bestemmelser«. Femte afdeling i dette afsnit I vedrørende Den Europæiske Unions Domstol indeholder artikel 275 TEUF, der har følgende ordlyd:

»Den Europæiske Unions Domstol har ingen kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

Domstolen har dog kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 [TEU] og træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF] vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, [TEU].«

Afgørelse 2014/512

7 Artikel 2 i afgørelse 2014/512 foreskriver:

»1. Direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af våben og alle typer dertil knyttet materiel, herunder våben og ammunition, militærkøretøjer og -udstyr, paramilitært udstyr samt reservedele hertil, til Rusland foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes områder eller ved anvendelse af skibe eller luftfartøjer, der fører deres flag, forbydes, uanset om udstyret hidrører fra deres områder eller ej.

2. Det er forbudt:

a) direkte eller indirekte at yde teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester i forbindelse med militære aktiviteter og i forbindelse med levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af våben og alle typer dertil knyttet materiel, herunder våben og ammunition, militærkøretøjer og -udstyr, paramilitært udstyr og reservedele hertil, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i eller til anvendelse i Rusland.

[...]«

8 Afgørelsens artikel 5 bestemmer:

»For at give de foranstaltninger, der er omhandlet i denne afgørelse, størst mulig virkning tilskynder Unionen tredjelande til at vedtage restriktive foranstaltninger svarende til dem, der er fastsat heri.«

9 Nævnte afgørelses artikel 7 foreskriver:

»1. Ingen fordringer må indfries i forbindelse med kontrakter eller transaktioner, hvis opfyldelse eller gennemførelse direkte eller indirekte er blevet påvirket helt eller delvis af foranstaltninger i henhold til denne afgørelse, herunder erstatningskrav og andre tilsvarende fordringer, såsom krav om modregning og erstatning i henhold til garanti, særlig fordringer, som tager sigte på forlængelse eller indfrielse af obligationer, garantier eller modgarantier, navnlig finansielle garantier eller modgarantier uanset form, såfremt disse fordringer gøres gældende af:

a) enheder som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b) eller c), og artikel 1, stk. 2, litra c) eller d), eller opført i bilag I, II, III eller IV.

b) andre russiske personer, enheder eller organer, eller

c) personer, enheder eller organer, som handler gennem eller på vegne af personer, enheder eller organer som omhandlet i dettes stykkes litra a) eller b).

2. I forbindelse med enhver procedure vedrørende inddrivelse af en fordring påhviler det den person, der søger at få fordringen inddrevet, at bevise, at indfrielsen af fordringen ikke er forbudt i henhold til stk. 1.

3. Denne artikel berører ikke de rettigheder, som de i stk. 1 omhandlede personer, enheder og organer har til ved en domstol at få prøvet lovligheden af den manglende opfyldelse af kontraktlige forpligtelser i overensstemmelse med denne afgørelse.«

Forordning (EU) 833/2014

10 Artikel 1 i Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1), foreskriver.

»I denne forordning forstås ved:

[...]

d) »mæglervirksomhed«:
   i) forhandling eller styring af transaktioner med henblik på køb, salg eller levering af produkter og teknologi eller af finansielle og tekniske tjenester, herunder fra et tredjeland til et andet tredjeland, eller
   ii) salg eller køb af produkter og teknologi eller af finansielle og tekniske tjenester, herunder hvis de befinder sig i tredjelande med henblik på overførsel til et andet tredjeland.

[...]«

11 Denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd:

»Det er forbudt:

a) direkte eller indirekte at levere teknisk bistand i tilknytning til de produkter og den teknologi, der er opført på den fælles liste over militært udstyr [...], eller i tilknytning til levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af varer på denne liste, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland eller til brug i Rusland.«

Forordning (EU) 2023/1214

12 Artikel 1, nr. 19), i Rådets forordning (EU) 2023/1214 af 23. juni 2023 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2023, L 159 I, s. 1), erstattede ordlyden af artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 833/2014 ved at tilføje ordene »mæglervirksomhed« som følger:

»Det er forbudt:

a) direkte eller indirekte at yde teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester i forbindelse med produkterne og teknologien opført på fælles liste over militært udstyr [...] eller i forbindelse med levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af produkter opført på nævnte liste til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland eller til brug i Rusland.«

Fælles holdning 2008/944/FUSP

13 Artikel 12 i Rådets fælles holdning 2008/944/PESC af 8. december 2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr (EUT 2008, L 335, s. 99) har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne sikrer, at deres nationale lovgivning giver dem mulighed for at kontrollere eksporten af den teknologi og det udstyr, der er anført på EU's fælles liste over militært udstyr. Denne liste fungerer som reference for medlemsstaternes nationale lister over militærteknologi og -udstyr, men erstatter dem ikke direkte.«

Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr

14 Den 26. februar 2018 vedtog Rådet en ny udgave af Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr (EUT 2018, C 98, s. 1), der er omhandlet i artikel 12 i fælles holdning 2008/944. Den 18. februar 2019 vedtog Rådet en ajourført udgave af denne liste (EUT 2019, C 95, s. 1).

15 Den nævnte listes punkt »ML 11« indeholdt i disse to versioner en opregning af elektronisk udstyr, »rumfartøjer« og komponenter, der ikke var nævnt i andre punkter på EU's fælles liste over militært udstyr.

Rumænsk ret

OUG nr. 202/2008

16 Artikel 1, stk. 1, i Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (regeringens hastedekret nr. 202/2008 om anvendelsen af internationale sanktioner) af 4. december 2008 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 825 af 8.12.2008) (herefter »OUG nr. 202/2008«) foreskriver:

»Dette hastedekret regulerer de nationale gennemførelsesbestemmelser for internationale sanktioner, der pålægges af:

a) resolutioner vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd eller andre retsakter vedtaget på grundlag af artikel 41 i De Forenede Nationers pagt

b) forordninger, afgørelser, fælles holdninger, fælles aktioner og andre EU-retsakter.«

17 Artikel 3 i OUG nr. 202/2008 har følgende ordlyd:

»1. De i artikel 1, stk. 1, omhandlede retsakter er bindende i henhold til national ret for alle offentlige myndigheder og institutioner i Rumænien samt for fysiske eller juridiske personer i Rumænien eller beliggende på Rumæniens område, i overensstemmelse med reglerne om den retlige ordning for hver kategori af retsakter.

2. National lovgivning kan ikke påberåbes som begrundelse for ikke at anvende de internationale sanktioner, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1.«

18 Artikel 7 i OUG nr. 202/2008 fastsætter følgende:

»1. Enhver person, der er i besiddelse af data og oplysninger om udpegede personer eller enheder, der ejer eller kontrollerer formuegoder eller er i besiddelse af data og oplysninger om disse eller transaktioner vedrørende varer, eller hvori udpegede personer eller enheder er involveret, skal underrette den kompetente myndighed i overensstemmelse med dette hastedekret, så snart den pågældende får kendskab til, at der foreligger en situation, der kræver en sådan underretning.

2. Hvis den offentlige myndighed eller institution, der er blevet underrettet i henhold til stk. 1, konstaterer, at den ikke er en kompetent myndighed i henhold til dette hastedekret, fremsender den oplysningerne til den kompetente myndighed inden for 24 timer. Hvis den kompetente myndighed ikke kan identificeres, sendes oplysningerne til Udenrigsministeriet i dettes egenskab af koordinator for det interinstitutionelle udvalg, der er omhandlet i artikel 13.

3. Oplysningerne skal som minimum indeholde angivelser, der gør det muligt at identificere og kontakte disses ophavsmand.«

19 Artikel 24, stk. 1, i OUG nr. 202/2008 har følgende ordlyd:

»Fysiske eller juridiske personer, der har stiftet et retsforhold eller befinder sig i en faktisk situation med hensyn til ethvert formuegode, der er genstand for en international sanktion, og som bliver bekendt med situationer, der kræver oplysning eller indberetning i henhold til henholdsvis artikel 7

eller artikel 18, er forpligtet til straks og uden forudgående underretning til de kompetente myndigheder ikke med hensyn til disse formuegoder at foretage andre transaktioner end dem, der er fastsat i dette hastedekret, og straks underrette de kompetente myndigheder herom.«

20 Artikel 26, stk. 1, litra b), i OUG nr. 202/2008 foreskriver:

»Følgende overtrædelser udgør administrative overtrædelser og kan straffes med bøde på mellem 10 000 og 30 000 [rumænske lei (RON)] og konfiskation af formuegoder, der er tiltænkt, brugt i forbindelse med, eller som følger af overtrædelsen:

[...]

b) manglende opfyldelse af forpligtelsen i artikel 24, stk. 1, hvis handlingen ikke udgør en strafbar handling.«

Bekendtgørelse nr. 156/2018 og 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 (udenrigsministerens bekendtgørelse nr. 156/2018 om godkendelse af listen over militære produkter, der er underlagt ordningen for kontrol med udførsel, indførsel og andre transaktioner) af 18. januar 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 86 af 30.1.2018, herefter »bekendtgørelse nr. 156/2018«), der gjaldt fra den 5. marts 2018 til den 4. juli 2019, blev ophævet og erstattet af Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (udenrigsministerens bekendtgørelse nr. 901/2019 om godkendelse af listen over militære produkter, der er underlagt ordningen for kontrol med udførsel, indførsel og andre transaktioner) af 4. juni 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 477 af 12.6.2019, herefter »bekendtgørelse nr. 901/2019«), der gjaldt fra den 5. juli 2019 til den 6. oktober 2021.

22 »ML 11«-kategorien i disse bekendtgørelser indeholdt en liste over elektronisk udstyr, »rumfartøjer« og komponenter, der i øvrigt ikke var omfattet af den liste, der var opstillet i de nævnte bekendtgørelser.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Neves, hvis hovedaktivitet er mæglervirksomhed i forbindelse med salg af luftfartsprodukter, fungerede som formidler for en transaktion mellem SFTE Spetstechnoexport (herefter »SFTE«), der er et ukrainsk selskab og et indisk selskab.

24 Den 4. januar 2019 indgik Neves som sælger en aftale med SFTE om overdragelse af ejendomsretten til 32 R-800L2E-radiostationer, der skulle leveres til De Forenede Arabiske Emirater (herefter »aftalen af 4. januar 2019«), med SFTE som køber. Den 8. januar 2019 købte Neves disse 32 radiostationer af et portugisisk selskab, hvoraf 20 blev fremstillet i Rusland og eksporteret til De Forenede Arabiske Emirater. Efterfølgende overdrog Neves på SFTE's anmodning de 32 radiostationer til dette indiske selskab, som modtog dem den 31. januar 2019.

25 Ved skrivelser af 26. og 29. juli 2019 meddelte Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe (departementet for eksportkontrol (ANCEX) under udenrigsministeriet, Rumænien) (herefter »ANCEX«) Neves, at R-800L2E-radiostationerne var omfattet af ML 11-kategorien i den liste over militære produkter, der var godkendt ved bekendtgørelse nr. 901/2019, at handel med militære produkter kun kunne gennemføres på grundlag af en registrering og licenser udstedt af dette departement i henhold til Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare (regeringens nøddekret nr. 158/1999 om ordningen for kontrol med udførsel, indførsel og andre transaktioner med militære produkter), og at mæglervirksomhed, der vedrørte disse radiostationer, faldt inden for anvendelsesområdet for afgørelse 2014/512.

26 Som svar på disse skrivelser bestred Neves, at de nævnte radiostationer havde militær karakter, og gjorde gældende, at bekendtgørelse nr. 901/2019 ikke var gældende på det tidspunkt, hvor disse blev leveret. Neves tilføjede, at artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 heller ikke fandt anvendelse, eftersom samme radiostationer ikke var blevet solgt i Rusland, idet de var blevet leveret i Indien.

27 Den 6. og den 9. august 2019 modtog Neves fra SFTE henholdsvis et forskud på 577 746,08 EUR og et beløb på 2 407 215,32 EUR som betaling for de leverede varer i henhold til aftalen af 4. januar 2019.

28 Den 12. maj 2020 optog ANAF en rapport om en administrativ overtrædelse i overensstemmelse med artikel 26, stk. 1, litra b), i OUG nr. 202/2008, hvorved Neves principalt blev pålagt en administrativ bøde på 30 000 rumænske lei (RON) (ca. 6 066 EUR) og derudover konfiskation af det samlede beløb på 14 113 003 RON (ca. 2 984 961,40 EUR), der var indgået den 6. og den 9. august 2019 i henhold til aftalen af 4. januar 2019.

29 ANAF fandt, at Neves havde tilsidesat artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 samt artikel 3, stk. 1, artikel 7, stk. 1, og artikel 24, stk. 1, i OUG nr. 202/2008. I bilaget til denne rapport præciserede ANAF bl.a., at selv om Neves ved skrivelse af 27. juni 2019 havde meddelt ANCEX, at radiostationernes oprindelsesland var Den Russiske Føderation, havde selskabet fortsat opfyldelsen af denne aftale og modtaget dette beløb på trods af ANCEX' skrivelser af 26. og 29. juli 2019.

30 Neves anlagde sag med påstand om annullation af den nævnte rapport ved Judecătoria Sectorului 1 București (retten i første instans i Afdeling 1 i Bukarest, Rumænien), som frifandt ANAF ved dom af 2. november 2020.

31 Neves har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien), som er den forelæggende ret. Neves har principalt bestridt, at selskabet begik den administrative overtrædelse, som ANAF har lagt det til last, og har subsidiært gjort gældende, at den konfiskationsforanstaltning, som selskabet blev pålagt på grund af denne overtrædelse, ikke er forholdsmæssig og udgør en tilsidesættelse af selskabets ejendomsret som sikret ved artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Paris den 20. marts 1952 (herefter »første tillægsprotokol«).

32 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at Domstolen i sin praksis, navnlig i dom af 28. marts 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), endnu ikke har fortolket artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, og at det navnlig er nødvendigt at afklare, om denne afgørelse tillader en foranstaltning om fuldstændig konfiskation som den i hovedsagen omhandlede. Den forelæggende ret er ligeledes i tvivl om, hvorvidt foranstaltningens er forholdsmæssig, navnlig henset til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis.

33 På denne baggrund har Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan [afgørelse 2014/512], navnlig artikel 5 og 7, i lyset af retssikkerhedsprincippet og princippet nulla poena sine lege [det strafferetlige legalitetsprincip], fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national foranstaltning (civilretlig sanktion), som gør det muligt at konfiskere de fulde beløb, der hidrører fra en af de i artikel 2, stk. 2, litra a), i [afgørelse 2014/512] nævnte transaktioner, såfremt det konstateres, at den konkrete handling kvalificeres i den nationale lovgivning som en lovovertrædelse?

2) Skal artikel 5 i [afgørelse 2014/512] fortolkes således, at medlemsstaterne kan vedtage nationale foranstaltninger om automatisk konfiskation af alle beløb, der hidrører fra den manglende overholdelse af pligten til at give meddelelse om en transaktion, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 2, litra a), i [afgørelse 2014/512]?

3) Finder forbuddet i artikel 2, stk. 2, litra a), i [afgørelse 2014/512] anvendelse, hvis de produkter i form af militært udstyr, som har været genstand for mæglervirksomhed, aldrig fysisk er blevet indført på medlemsstatens område?«

Om Domstolens kompetence

34 Den rumænske og den nederlandske regering samt Rådet er af den opfattelse, at Domstolen i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF ikke har kompetence til at fortolke en almengyldig bestemmelse vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), der danner grundlag for nationale sanktionsforanstaltninger, såsom artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512. Neves, den østrigske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at Domstolen har kompetence til at fortolke en sådan bestemmelse.

35 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF principielt ikke har kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende FUSP og retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser. Disse bestemmelser indfører imidlertid en undtagelse fra reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Domstolen, for at sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, og de skal følgelig fortolkes indskrænkende (dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet, C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 69 og 70, af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl., C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 39 og 40, og af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 26 og 32).

36 Desuden fastsætter artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF udtrykkeligt to undtagelser til dette princip, nemlig Domstolens kompetence til at prøve dels overholdelsen af artikel 40 TEU, dels lovligheden af Rådets afgørelser, der er vedtaget på

grundlag af bestemmelserne om FUSP, og som fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 60 og 81).

37 Domstolen har præciseret, at hvad angår de retsakter, der er vedtaget på grundlag af bestemmelserne vedrørende FUSP, er det disse retsakters individuelle karakter, der i overensstemmelse med artikel 275, stk. 2, TEUF giver adgang til Unionens retsinstanser (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

38 Artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, hvis anvendelsesområde ikke er defineret under henvisning til identificerede fysiske eller juridiske personer, men til objektive kriterier, udgør imidlertid under alle omstændigheder en almengyldig foranstaltning, der ikke henhører under de restriktive foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF (jf. analogt dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, Sml., EU:C:2013:776, præmis 99, og af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 97 og 98).

39 Det fremgår desuden af fast retspraksis, at Domstolens kompetence på ingen måde er begrænset for så vidt angår en forordning, der er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF, som gennemfører Unionens afgørelser vedtaget inden for rammerne af FUSP. Sådanne forordninger udgør nemlig EU-retsakter, som er vedtaget på grundlag af EUF-traktaten, med hensyn til hvilke Unionens retsinstanser råder over de kompetencer, som er blevet dem tildelt i medfør af den primære EU-ret (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

40 Dette er bl.a. tilfældet for så vidt angår forordning nr. 833/2014 (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 105 og 107).

41 Når dette er sagt, opstår spørgsmålet, om Domstolen har kompetence til at fortolke artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, eftersom det forbud mod at levere mæglertjenester, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, litra a), som udgør grundlaget for de nationale sanktionsforanstaltninger, som Neves er blevet pålagt, ikke var blevet gennemført i forordning nr. 833/2014 på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

42 I denne sammenhæng skal det undersøges, om Domstolen har kompetence til at fortolke en almengyldig restriktiv foranstaltning som nævnte artikel 2, stk. 2, litra a), i det tilfælde, hvor denne foranstaltning, som danner grundlag for nationale sanktionsforanstaltninger, der pålægges en fysisk eller juridisk person, burde have været gennemført i en forordning i henhold til artikel 215 TEUF med henblik på at sikre en ensartet anvendelse af den nævnte foranstaltning på EU-plan.

43 Hvad for det første angår Domstolens kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU bemærkes, at traktaterne ikke fastsætter nogen særlig fremgangsmåde for den måde, hvorpå en sådan domstolskontrol skal foretages. Under disse omstændigheder henhører nævnte kontrol under den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tillægger Domstolen med henblik på at sikre overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 62). I forbindelse med fastsættelsen af denne generelle kompetence fremgår det i øvrigt af artikel 19, stk. 3, litra b), TEU, at Domstolen træffer afgørelse i præjudicielle spørgsmål efter anmodning fra de nationale domstole om fortolkningen af EU-retten eller om gyldigheden af retsakter vedtaget af institutionerne.

44 I forbindelse med denne kontrol påhviler det i henhold til artikel 40, stk. 1, TEU Domstolen at sørge for, at Rådets gennemførelse af FUSP ikke berører anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i henhold til EUF-traktaten.

45 Dette indebærer navnlig, at det hvad angår gennemførelsen af artikel 215 TEUF, som etablerer en forbindelse mellem formålene med EU-traktaten på FUSP-området og Unionens handlinger i form af restriktive foranstaltninger, der er omfattet af EUF-traktaten (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet, C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 59, og af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 38), skal sikres, at Rådet ikke kan omgå Domstolens kompetence for så vidt angår en forordning i henhold til denne artikel.

46 I denne henseende fremgår det af den klare ordlyd af artikel 215, stk. 1, TEUF, navnlig af anvendelsen af verbet »vedtager«, som adskiller sig fra udtrykket »kan vedtage«, der er anvendt i denne artikels stk. 2, at det påhviler Rådet at vedtage de nødvendige foranstaltninger, der er omhandlet i dette stk. 1, for at gennemføre en FUSP-afgørelse, der fastlægger Unionens holdning til afbrydelse eller indskrænkning af de økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland. Denne institution befinder sig således – i den situation, der er omfattet af sidstnævnte stykke – i en situation med bunden kompetence.

47 For det andet fremgår det ligeledes af Domstolens praksis, at for så vidt angår EU-retsakter, der afføder retsvirkninger over for tredjemand, er den legalitetskontrol, som Domstolen er tillagt ved traktaterne, ikke begrænset af disse retsakters kvalificering, karakter eller form. For så vidt angår annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF gælder, at eftersom dette søgsmål skal sikre overholdelsen af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne, kan det anvendes i forhold til enhver af Unionens institutioner, organer, kontorer eller agenturer udstedt bestemmelse – uanset bestemmelsens karakter eller form – som tilsigter at have bindende retsvirkninger (jf. i denne retning dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 40, 42 og 55, og af 14.7.2022, Parlamentet mod Rådet (Hjemstedet for Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed), C-743/19, EU:C:2022:569, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

48 Det følger af ovenstående betragtninger, at den kompetence, som Domstolen er tillagt ved traktaterne med henblik på at sikre domstolsbeskyttelsen af tredjemand, ikke kan begrænses af den omstændighed, at Rådet ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger på grundlag af artikel 215, stk. 1, TEUF, når dets kompetence i denne henseende, således som det er blevet fremhævet i denne doms præmis 46, er bundet.

49 Muligheden for at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til traktaterne vedrørende en forordning, der er vedtaget på grundlag af artikel 215, stk. 1, TEUF, skal derfor være åben for så vidt angår alle de bestemmelser, som det påhvilede Rådet at medtage i en sådan forordning, og som tjener som grundlag for en national sanktionsforanstaltning over for tredjemand (jf. analogt dom af 31.3.1971, Kommissionen mod Rådet, 22/70, EU:C:1971:32, præmis 38-40).

50 En sådan fortolkning understøttes af hovedformålet med artikel 267 TEUF, som er at sikre en ensartet anvendelse af EU-retten ved de nationale retter. Hvad angår almengyldige foranstaltninger, som det påhviler Rådet at gennemføre i en forordning i henhold til artikel 215 TEUF, kan forskelle mellem medlemsstaternes retter med hensyn til fortolkningen af en sådan

almengyldig foranstaltning bringe selve enheden i Unionens retsorden i fare og underminere det grundlæggende krav om retssikkerhed (jf. analogt dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 80).

51 Den fortolkning, der lægges til grund i denne doms præmis 49, gør det ligeledes muligt at sikre den nødvendige sammenhæng i det system for domstolsbeskyttelse, der er fastsat i EU-retten. Unionen er nemlig, således som det fremgår såvel af artikel 2 TEU, der er indeholdt i EU-traktatens fælles bestemmelser, som af artikel 21 TEU om Unionens optræden udadtil, hvortil artikel 23 TEU om FUSP henviser, bl.a. støttet på retsstatsprincippet. Eksistensen af en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis).

52 Den procedure med præjudicielle forelæggelser, der er fastsat i artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267 TEUF, og som udgør kernen i domstolssystemet i EU, bidrager væsentligt til at bevare denne værdi (jf. i denne retning udtalelse 2/13 (Unionens tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014, EU:C:2014:2454, præmis 176 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det må således fastslås, at Domstolen, henset til artikel 19 TEU, 24 TEU og 40 TEU samt artikel 215, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 2 TEU og 21 TEU, har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkningen af en almengyldig foranstaltning i en retsakt, der er vedtaget på grundlag af bestemmelserne om FUSP, i det tilfælde, hvor det påhvilede Rådet at gennemføre denne foranstaltning, som danner grundlag for nationale sanktionsforanstaltninger, der pålægges en fysisk eller juridisk person i en forordning i henhold til artikel 215 TEUF.

54 Det er i lyset af disse betragtninger, at Domstolens kompetence til at fortolke artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 skal vurderes.

55 Det skal således efterprøves, om det forbud mod ydelse af mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr, der er fastsat i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, henhører under de foranstaltninger, der er nødvendige som omhandlet i artikel 215, stk. 1, TEUF, som det, således som det fremgår af denne doms præmis 46, påhviler Rådet at vedtage, når en sådan afgørelse foreskriver hel eller delvis afbrydelse eller indskrænkning af de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande for at gennemføre denne afgørelse.

56 I denne henseende er det tilstrækkeligt at fastslå, at dette forbud har til formål at begrænse de økonomiske aktørers mulighed for at gennemføre transaktioner, der er omfattet af EUF-traktatens anvendelsesområde, således at det kun kan gennemføres på EU-plan, hvis det efterfølges af vedtagelsen af en forordning i henhold til artikel 215 TEUF, for at sikre en ensartet anvendelse i alle medlemsstaterne (jf. analogt dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 54).

57 Våben og militært udstyr, der er omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, og dertil knyttede tjenesteydelser er nemlig omfattet af EUF-traktatens anvendelsesområde. Som Kommissionen anførte i retsmødet, henhører handel med disse våben, udstyr og tjenesteydelser navnlig under Unionens kompetence i henhold til artikel 114 TEUF og 207 TEUF. De nævnte våben og det nævnte udstyr, der er opført på Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, jf. artikel 12 i fælles holdning 2008/944, og som tjener som reference for

medlemsstaternes nationale lister over militærteknologi og -udstyr, er således underlagt den fælles toldtarif, således som det bekræftes af Rådets forordning (EF) nr. 150/2003 af 21. januar 2003 om suspension af told på visse våben og former for forsvarsmateriel (EFT 2003, L 25, s. 1).

58 Denne konklusion kan i øvrigt ikke drages i tvivl af den mulighed, som medlemsstaterne har i henhold til artikel 346, stk. 1, litra b), TEUF, hvorefter hver medlemsstat på visse betingelser kan træffe de foranstaltninger, som den anser for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel. Som Kommissionen har gjort gældende i retsmødet, kan denne mulighed ikke begrænse Rådets bundne kompetence, der følger af artikel 215, stk. 1, TEUF, til at træffe de nødvendige foranstaltninger til gennemførelse i Unionen af den afbrydelse eller indskrænkning af de økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland, der er fastsat i afgørelsen om fastlæggelse af Unionens holdning i denne henseende.

59 Det skal i øvrigt bemærkes, at Rådet med vedtagelsen af forordning 2023/1214 gennemførte forbuddet mod ydelse af mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, hvilket synes at bekræfte, at en sådan foranstaltning er en del af de foranstaltninger, der skal vedtages i en forordning på grundlag af artikel 215, stk. 1, TEUF.

60 Det følger heraf, at dette forbud mod at yde mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr henhører under de foranstaltninger, der er nødvendige som omhandlet i artikel 215, stk. 1, TEUF for at gennemføre denne afgørelse på EU-plan, og som det påhvilede Rådet at gennemføre i forordning nr. 833/2014.

61 Følgelig har Domstolen kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det tredje spørgsmål

62 Med det tredje spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 skal fortolkes således, at det forbud mod at yde mæglervirksomhed, der er fastsat i denne bestemmelse, finder anvendelse, selv når det militærudstyr, der er genstand for den pågældende mæglervirksomhed, aldrig er blevet indført på en medlemsstats område.

63 Det fremgår af denne bestemmelse, at »[d]et er forbudt [...] direkte eller indirekte at yde teknisk bistand, mæglervirksomhed eller andre tjenester i forbindelse med militære aktiviteter og i forbindelse med levering, fremstilling, vedligeholdelse og anvendelse af våben og alle typer dertil knyttet materiel, herunder våben og ammunition, militærkøretøjer og -udstyr, paramilitært udstyr og reservedele hertil, til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i eller til anvendelse i Rusland«.

64 Det fremgår af den nævnte bestemmelses ordlyd, og navnlig af anvendelsen af udtrykket »direkte eller indirekte«, at det heri fastsatte forbud finder anvendelse bredt, bl.a. når mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr ydes til en person, en enhed eller et organ i Rusland, uden at denne ordlyd fastsætter en betingelse om indførsel af dette udstyr til en medlemsstats område.

Ifølge nævnte ordlyd er det i modsætning til, hvad Neves har gjort gældende, tilstrækkeligt, at disse tjenester ydes direkte eller indirekte til en aktør i Rusland, uafhængigt af det nævnte udstyrs endelige bestemmelsessted.

65 Baggrunden for og formålene med den lovgivning, som artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 indgår i, underbygger en sådan fortolkning.

66 Selv om denne afgørelse ikke indeholder nogen bestemmelse, der definerer begrebet »mæglervirksomhed«, definerer forordning nr. 833/2014, som gennemfører denne afgørelse på EU-plan, dette begreb i artikel 1, stk. 1, litra d), hvis ordlyd klart viser, at der ikke stilles krav om indførsel af de varer, der er genstand for den omhandlede mæglervirksomhed, på en medlemsstats område.

67 Ifølge denne bestemmelse omfatter mæglervirksomhed således forhandling eller styring af transaktioner med henblik på køb, salg eller levering af produkter, »herunder fra et tredjeland til et andet tredjeland«, eller salg eller køb af produkter, »herunder hvis de befinder sig i tredjelande med henblik på overførsel til et andet tredjeland«.

68 Domstolen fremhævede desuden betydningen af de formål, der forfølges med afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014, nemlig beskyttelse af Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed samt fremme af en fredelig løsning på krisen i landet, der indgår i det bredere mål om at bevare fred og international sikkerhed (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 150).

69 Fortolkningen af denne afgørelses artikel 2, stk. 2, litra a), hvorefter forbuddet i denne bestemmelse finder anvendelse, selv når den omhandlede mæglervirksomhed vedrører våben og militært udstyr, der uanset dets endelige bestemmelsessted ikke er blevet indført på en medlemsstats område, gør det muligt at sikre dette forbuds effektive virkning og bidrager til gennemførelsen af de formål med nævnte afgørelse, der er nævnt i denne doms forrige præmis. Et sådant forbud ville nemlig let kunne omgås, hvis det var tilstrækkeligt for at unddrage sig dette forbud, at disse våben og militært udstyr transiterede uden at passere EU's område.

70 Den fortolkning, der fremgår af denne doms præmis 64, gør det ligeledes muligt at sikre sammenhængen i fortolkningen af EU-retten ved at tillægge begrebet »mæglervirksomhed«, der er indeholdt i forskellige retsakter på FUSP-området, den samme rækkevidde.

71 Det følger heraf, at det tredje spørgsmål skal besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 skal fortolkes således, at det forbud mod at yde mæglervirksomhed, der er fastsat i denne bestemmelse, finder anvendelse, selv når det militærudstyr, der er genstand for den pågældende mæglervirksomhed, aldrig er blevet indført på en medlemsstats område.

Om det første og det andet spørgsmål

72 Indledningsvis bemærkes for det første, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet og i anden række, har henvist til såvel artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 som til denne afgørelses artikel 5 og 7. Det fremgår imidlertid af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at artikel 5 og 7 ikke er relevante for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

73 Nævnte artikel 5 begrænser sig nemlig til at angive, at Unionen tilskynder tredjelande til at vedtage restriktive foranstaltninger svarende til dem, der er fastsat i nævnte afgørelse. Artikel 7 vedrører eventuelle fordringer i forbindelse med enhver kontrakt eller transaktion, hvis opfyldelse er blevet påvirket af de foranstaltninger, der er indført i henhold til afgørelse 2014/512, og som gøres gældende af en af de kategorier af personer og enheder, der er opregnet i samme artikel 7, stk. 1, litra a)-c). Ifølge de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, vedrører tvisten i hovedsagen imidlertid ikke et sådant krav, og Neves er ikke omfattet af nogen af disse kategorier.

74 For det andet fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret ligeledes er i tvivl om, hvorvidt en konfiskationsforanstaltning som den, Neves er blevet pålagt, er i overensstemmelse med ejendomsretten, der er sikret ved artikel 1 i første tillægsprotokol og i Unionens retsorden er fastsat i artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

75 Det må følgelig lægges til grund, at den forelæggende ret med det første og det andet spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, læst i lyset af ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, samt retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national foranstaltning om konfiskation af hele udbyttet fra mæglervirksomhed som omhandlet i denne artikel 2, stk. 2, litra a), som sker automatisk, efter at de kompetente nationale myndigheder har konstateret en tilsidesættelse af forbuddet mod at gennemføre denne transaktion og af forpligtelsen til at give meddelelse herom.

76 I denne henseende bemærkes for det første, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig ordning, skal medlemsstaterne, samtidig med at de bevarer sanktionsvalget, drage omsorg for, at overtrædelser af EU-retten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed, og sanktionen skal under alle omstændigheder være effektiv, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 21, og af 2.5.2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

77 Navnlig må de sanktionsforanstaltninger, der er fastsat i en national lovgivning, ikke gå ud over, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af de lovligt tilsigtede formål med denne lovgivning, eller være uforholdsmæssige i forhold til disse formål, og sanktionerne skal ligeledes tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning (f. i denne retning dom af 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli og Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-452/20, EU:C:2022:111, præmis 37-39 og den deri nævnte retspraksis).

78 Hvad for det andet angår den ejendomsret, der er fastsat i chartrets artikel 17, bemærkes, at det fremgår af denne artikels stk. 1, at »[e]nhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet«.

79 Som Domstolen allerede har fastslået, udgør chartrets artikel 17 en retsregel, der har til formål at tillægge borgerne rettigheder (dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

80 I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, gælder, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, har de samme betydning og omfang som i denne konvention. Denne bestemmelse er imidlertid ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse. Det følger heraf, at der med henblik på fortolkningen af chartrets artikel 17 skal tages hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i første tillægsprotokol, der fastsætter beskyttelsen af ejendomsretten som tærskel for minimumsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

81 Som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol stedse har fastslået med hensyn til artikel 1 i første tillægsprotokol, skal det præciseres, at chartrets artikel 17, stk. 1, indeholder tre særskilte normer. Den første, som kommer til udtryk i sidstnævnte bestemmelses første punktum, og som har en generel karakter, konkretiserer princippet om overholdelse af ejendomsretten. Den anden, der er indeholdt i denne bestemmelses andet punktum, vedrører berøvelse af ejendom og opstiller visse betingelser herfor. Hvad angår den tredje, der er indeholdt i samme bestemmelses tredje punktum, giver den medlemsstaterne beføjelse til bl.a. at regulere anvendelsen af ejendommen i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til almenvellet. Der er imidlertid ikke tale om regler, der ikke hænger indbyrdes sammen. Den anden og tredje regel vedrører særlige eksempler på krænkelse af ejendomsretten og skal fortolkes i lyset af det princip, der er fastsat i den første af disse regler (dom af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 38).

82 I denne henseende fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at konfiskationsforanstaltninger vedrørende udbyttet af en ulovlig lovovertrædelse eller aktivitet eller et instrument, der har været anvendt til en lovovertrædelse, der ikke tilhører en tredjemand i god tro, generelt henhører under reguleringen af anvendelsen af formuegoder, selv om de i sagens natur fratager en person dennes ejendom (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.10.1986, Agosi mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51, af 12.5.2015, Gogitidze m.fl. mod Georgien, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, og af 15.10.2020, Karapetyan mod Georgien, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32).

83 I det foreliggende tilfælde vedrørte den konfiskationsforanstaltning, som Neves blev pålagt, et beløb, som selskabet havde oppebåret som betaling for levering af radiostationer, der blev anset for militært udstyr, til opfyldelse af aftalen af 4. januar 2019. Denne foranstaltning har til formål at sikre overholdelsen af det forbud mod ydelse af mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr, der er fastsat i afgørelse 2014/512, som en almengyldig restriktiv foranstaltning som reaktion på Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine. Den nævnte foranstaltning er således knyttet til det forbud mod køb og salg af våben og militært udstyr til Rusland, der ligeledes er fastsat i denne afgørelse, og mere generelt til lovgivningen om våbenhandel.

84 Under disse omstændigheder udgør en sådan konfiskationsforanstaltning en begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten, der er omfattet af reguleringen af anvendelsen af ejendommen som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum.

85 I denne henseende bemærkes, at ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, ikke er et absolut prærogativ, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som EU forfølger (dom af 20.9.2016, Ledra Advertising m.fl. mod Kommissionen og ECB, C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:701, præmis 69).

86 I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, imidlertid være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og der kan, under iagttagelse af proportionalitetsprincippet, kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af EU, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

87 I første række er en konfiskationsforanstaltning som den, Neves er pålagt, imidlertid fastsat ved lov som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. Denne foranstaltning er nemlig støttet på OUG nr. 202/2008 og på den nationale liste over militærteknologi og -udstyr, der er omhandlet i artikel 12 i fælles holdning 2008/944, og hvilken for så vidt angår Rumænien blev udarbejdet ved bekendtgørelse nr. 156/2018 og nr. 901/2019.

88 Eftersom denne foranstaltning, således som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 82, i anden række henhører under reguleringen om anvendelsen af ejendom som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum, og ikke udgør en berøvelse af ejendom som omhandlet i denne artikel 17, stk. 1, andet punktum, respekterer den ejendomsrettens væsentligste indhold (jf. i denne retning dom af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl., C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 53).

89 I tredje række tilsigter den nævnte foranstaltning gennemførelsen af de mål, der forfølges med afgørelse 2014/512, hvis betydning er blevet fremhævet af Domstolen, således som det er anført i denne doms præmis 68, og svarer således til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1.

90 Hvad i fjerde række angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet fremgår det for det første, at den begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten, der følger af den samme foranstaltning, er egnet til at nå disse mål.

91 Det fremgår således af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den i hovedsagen omhandlede konfiskationsforanstaltning, der supplerer en bødeforanstaltning, blev truffet, efter at de kompetente rumænske myndigheder havde konstateret en manglende overholdelse af forbuddet mod at foretage en transaktion med hensyn til et formuegode, der er genstand for en international sanktion, som i det foreliggende tilfælde følger af afgørelse 2014/512, og af forpligtelsen til straks at underrette disse myndigheder om denne transaktion. Pålæggelsen af denne konfiskationsforanstaltning kan afholde de berørte erhvervsdrivende fra at foretage sådanne transaktioner og tilskynde dem til at overholde såvel dette forbud som denne underretningspligt, hvilket gør det lettere for medlemsstaternes kompetente myndigheder at føre tilsyn med transaktioner vedrørende de omhandlede produkter, i det foreliggende tilfælde militært udstyr.

92 Hvad dernæst angår nødvendigheden af en sådan konfiskationsforanstaltning skal det bemærkes, at den maksimale bøde, der er fastsat som hovedsanktion i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, er på 30 000 RON (ca. 6 066 EUR). Henset til det lave loft for denne bøde, sammenlignet med den potentielle økonomiske fordel, der kan opnås ved mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr, er pålæggelsen af denne bøde ikke i sig selv tilstrækkelig til at

afskrække erhvervsdrivende fra at overtræde forbuddet mod at yde mæglervirksomhed i forbindelse med dette udstyr og tilsidesætte forpligtelsen til at underrette de kompetente nationale myndigheder herom. Dette illustreres af omstændighederne i hovedsagen, eftersom modydelsen for den i hovedsagen omhandlede mæglertransaktion ifølge den forelæggende rets oplysninger udgjorde næsten 3 mio. EUR.

93 Under disse omstændigheder synes konfiskation af det fulde udbytte af den forbudte transaktion i form af mæglervirksomhed således at være nødvendig for reelt og effektivt at afskrække erhvervsdrivende fra at overtræde forbuddet mod at yde mæglervirksomhed i forbindelse med militært udstyr.

94 På samme måde er den omstændighed, at en konfiskationsforanstaltning sker automatisk på grundlag af en rapport udarbejdet af den kompetente administrative myndighed, nødvendig for at sikre den fulde virkning af sanktionen for en overtrædelse af såvel forbuddet mod at yde mæglervirksomhed, der er omfattet af artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, som forpligtelsen til at give meddelelse herom med forbehold af adgangen til effektive retsmidler med henblik på at kontrollere lovligheden af denne rapport og i givet fald opnå tilbagebetaling af de konfiskerede beløb, navnlig hvis det i sidste ende måtte vise sig, at den pågældende transaktion ikke er omfattet af dette forbud.

95 Hvad angår et sådant søgsmål bemærkes, at det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 1 i første tillægsprotokol, at det i de tilfælde, hvor en konfiskationssanktion pålægges uafhængigt af en straffedom, er vigtigt, at proceduren i sin helhed giver den pågældende mulighed for at forsvare sig såvel over for de nationale myndigheder, som har pålagt vedkommende denne sanktion, som ved de domstole, for hvilke der er anlagt sag til prøvelse af disse myndigheders afgørelser, således at de kan foretage en samlet undersøgelse af de forskellige foreliggende interesser (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.10.2020, Karapetyan mod Georgien (CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).

96 I denne henseende skal den berørte person bl.a. gives en passende mulighed for at tale sin sag over for de kompetente myndigheder, således at det bliver muligt effektivt at anfægte de omhandlede foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 368).

97 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at sikre sig, at Neves nyder godt af tilstrækkelige processuelle garantier inden for rammerne af hovedsagen, navnlig med hensyn til at fastslå rigtigheden af den administrative overtrædelse, som selskabet foreholdes. For så vidt som dette selskab har bestridt, at de i hovedsagen omhandlede radiostationer har karakter af militært udstyr, skal denne ret navnlig sikre sig, at disse radiostationer er omfattet af Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr som omhandlet i artikel 12 i fælles holdning 2008/944, der har tjent som reference til den nationale liste over dette udstyr, der er opstillet ved bekendtgørelse nr. 156/2018 og nr. 901/2019.

98 Med forbehold for overholdelsen af disse betingelser, som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, synes en konfiskationsforanstaltning som den i hovedsagen omhandlede ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de legitime mål, der forfølges.

99 Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan foranstaltning er forholdsmæssig i snæver forstand, og navnlig om dens strenghed er passende i forhold til grovheden af den overtrædelse, som den tilsigter at sanktionere, skal det bemærkes, at selv om den nævnte foranstaltning vedrører hele udbyttet fra den forbudte mæglervirksomhed og sker automatisk, kan størrelsen af den bøde, der ledsager samme foranstaltning, derimod tilpasses. Desuden finder disse sanktioner kun anvendelse på personer, der har fået kendskab til, at de befandt sig i en situation, der kræver oplysning eller indberetning til de kompetente nationale myndigheder vedrørende et produkt, der er genstand for en international sanktion, således som det følger af artikel 24, stk. 1, og artikel 26, stk. 1, litra b), i OUG nr. 202/2008. I en sådan situation er disse personer forpligtet til straks og uden forudgående underretning til disse myndigheder ikke at foretage andre transaktioner vedrørende dette gode end dem, der er fastsat i dette dekret. Den henviser således kun til personer, der med fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder har afstået fra at foretage en sådan indberetning, eller som alligevel har foretaget en sådan transaktion.

100 Det fremgår af disse forhold, at strengheden af de sanktioner, der er fastsat i en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, forekommer at være i overensstemmelse med grovheden af den overtrædelse, som de tilsigter at straffe, under hensyntagen til betydningen af de legitime mål, der forfølges.

101 Den begrænsning i udøvelsen af ejendomsretten, der følger af en sådan konfiskationsforanstaltning, synes derfor at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og følgelig begrundet i henhold til de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

102 Hvad for det tredje angår det almindelige retssikkerhedsprincip, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, kræver dette princip, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger. Selv om dette princip er til hinder for, at en ny retsregel finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, dvs. på forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen, kræver det nævnte princip, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler (jf. i denne retning dom af 25.1.2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

103 Hvad angår det strafferetlige legalitetsprincip, som er et særligt udtryk for det generelle retssikkerhedsprincip, og som er fastsat i chartrets artikel 49, indebærer dette bl.a., at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører, for at sikre forudsigelighed for så vidt angår både fastlæggelsen af den strafbare handling og fastsættelsen af straffen (jf. i denne retning dom af 8.3.2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Direkte virkning), C-205/20, EU:C:2022:168, præmis 47, og af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

104 Hvad angår disse principper har den forelæggende ret begrænset sig til at anføre, at Neves gjorde gældende, at bekendtgørelse nr. 901/2019, der for så vidt angår Rumænien fastsatte den nationale liste over militærteknologi og -udstyr som omhandlet i artikel 12 i fælles holdning 2008/944, ikke var trådt i kraft på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, således at den ikke fandt anvendelse på de i hovedsagen omhandlede radiostationer, som derfor ikke kunne anses for at være militært udstyr henhørende under ML 11-kategorien på denne liste.

105 I denne henseende bemærkes, at artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512 om forbud mod ydelse af mæglervirksomhed i forbindelse med dette udstyr, ligesom Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr, der er nævnt i denne doms præmis 14, var i kraft på denne dato.

Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen synes ML 11-kategorien i bekendtgørelse nr. 901/2019, som ophævede og erstattede bekendtgørelse nr. 156/2018, der gjaldt fra den 5. marts 2018 til den 4. juli 2019, at være identisk med ML 11-kategorien i sidstnævnte bekendtgørelse, således at der, som Kommissionen har anført, ikke er tale om anvendelse med tilbagevirkende kraft af en ny retsregel som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 102.

106 Det tilkommer den forelæggende ret i overensstemmelse med de rumænske retsregler, der fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, hvis fastlæggelse og bedømmelse alene henhører under den forelæggende rets kompetence, at efterprøve, om de bestemmelser i denne ret, der indeholder denne liste, var i kraft på dette tidspunkt, og om de krav om klarhed og forudsigelighed, der er nævnt i denne doms præmis 102 og 103, er blevet overholdt.

107 Henset til det ovenstående skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, læst i lyset af ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, samt retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national foranstaltning om konfiskation af hele udbyttet fra mæglervirksomhed som omhandlet i denne artikel 2, stk. 2, litra a), som sker automatisk, efter at de kompetente nationale myndigheder har konstateret en tilsidesættelse af forbuddet mod at gennemføre denne transaktion og af forpligtelsen til at give meddelelse herom.

Sagsomkostninger

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

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

1) Artikel 2, stk. 2, litra a), i Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, som ændret ved Rådets afgørelse 2014/659/FUSP af 8. september 2014,

skal fortolkes således, at

det forbud mod at yde mæglervirksomhed, der er fastsat i denne bestemmelse, finder anvendelse, selv når det militærudstyr, der er genstand for den pågældende mæglervirksomhed, aldrig er blevet indført på en medlemsstats område.

2) Artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512, som ændret ved afgørelse 2014/659, læst i lyset af artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt retssikkerhedsprincippet og det strafferetlige legalitetsprincip

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national foranstaltning om konfiskation af hele udbyttet fra mæglervirksomhed som omhandlet i denne artikel 2, stk. 2, litra a),

som sker automatisk, efter at de kompetente nationale myndigheder har konstateret en tilsidesættelse af forbuddet mod at gennemføre denne transaktion og af forpligtelsen til at give meddelelse herom.

Underskrifter