



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

T. ČAPETA

fremsat den 23. november 2023¹

Sag C-351/22

Neves 77 Solutions SRL

mod

Agentia Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien))

»Præjudiciel forelæggelse – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – Rådets afgørelse 2014/512/FUSP – Domstolens kompetence – artikel 2 TEU, 6 TEU, 19 TEU og 24 TEU – artikel 267 TEUF og 275 TEUF – forbud mod mæglervirksomhed vedrørende militære produkter – medlemsstaternes gennemførelse – administrativ bøde – konfiskation af modtagne beløb – angivelig tilsidesættelse af almindelige EU-retlige principper og grundlæggende rettigheder – retssikkerhedsprincippet – princippet nulla poena sine lege – artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til den europæiske menneskerettighedskonvention – ejendomsret«

I. Indledning

1. Som reaktion på Den Russiske Føderations uprovokerede krænkelse af Ukraines suverænitet og territoriale integritet vedtog Den Europæiske Union i 2014 adskillige restriktive foranstaltninger over for dette land. Den foreliggende sag vedrører restriktive foranstaltninger, som blev indført ved afgørelse 2014/512/FUSP².

2. Det vigtigste spørgsmål i denne sag er, hvorvidt Domstolen kan fortolke bestemmelser i den nævnte afgørelse, henset til de begrænsninger af dens kompetence vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter »FUSP«), som er fastsat i artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF.

3. Domstolen behandler den foreliggende sag parallelt med to forenede sager, KS og KD mod Rådet m.fl. og Kommissionen mod KS m.fl. (sag C-29/22 P og C-44/22 P, herefter »sagerne KS og KD«), i hvilke sager mit forslag til afgørelse fremsættes samme dag. De sidstnævnte sager rejser

¹ – Originalsprog: Engelsk.

² – Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31.7.2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13).

ligeledes spørgsmålet om rækkevidden af begrænsningerne af Domstolens kompetence vedrørende FUSP. Jeg vil derfor, hvor det er relevant, henvise til mit forslag til afgørelse i disse sager.

4. Den bredere kontekst for begge sæt af sager er de igangværende forhandlinger om Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (herefter »EMRK«). Alle andre forhandlingskapitler, der blev åbnet som følge af udtalelse 2/13³, er tilsyneladende blevet lukket, med undtagelse af ét resterende spørgsmål, nemlig rækkevidden af Unionens retsinstansers kompetence vedrørende FUSP.

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

5. Neves 77 Solutions SRL (herefter »Neves«) er et selskab, der blev stiftet i 2014, og hvis hovedaktivitet består i mæglervirksomhed inden for salg af luftfartsprodukter.

6. Neves formidlede en transaktion mellem det ukrainske selskab SFTE Spetstechnoexport (herefter »SFTE«) og det indiske selskab Hindustan Aeronautics Limited (herefter »Hindustan«).

7. I 2009 indgik de to selskaber en aftale, hvorved SFTE forpligtede sig til at levere og reparere et antal fly til Hindustan ved brug af komponenter fremstillet i Rusland. Efter Ruslands invasion af Ukraine i regionen Krim i 2014 ophørte SFTE imidlertid med at købe de dele og det udstyr, som skulle anvendes til gennemførelsen af aftalen, direkte fra Rusland.

8. Den 4. januar 2019 indgik SFTE en aftale med Neves om levering af 32 radiostationer R-800L2E, som skulle leveres til De Forenede Arabiske Emirater. Derefter, den 9. januar 2018, indgik Neves en aftale med et portugisisk selskab om køb af de 32 radiostationer R-800L2E, hvoraf 20 blev fremstillet og eksporteret fra Rusland til De Forenede Arabiske Emirater. Neves overførte derefter disse 20 radiostationer til Hindustan i Indien efter anmodning fra SFTE.

9. Ved meddelelse af 26. juli 2019 oplyste Departamentul pentru Controlul Exporturilor (det rumænske departement for kontrol med udførsel, herefter »ANCEX«) Neves, at radiostationsmodellen R-800L2E var opført i kategorien ML11 på listen over militære produkter, som var underlagt ordningen for kontrol med udførsel, indførsel og andre transaktioner i udenrigsministerens dekret nr. 901/2019 (herefter »dekret nr. 901/2019«)⁴. Det fremgik ligeledes af denne meddelelse, at udenrigshandel, der omfattede dette produkt, i henhold til rumænsk ret kun kunne gennemføres efter bekræftelse af registrering og på grundlag af tilladelser udstedt af ANCEX.

10. Ved meddelelse den 29. juli 2019 oplyste ANCEX yderligere Neves, at mæglervirksomheden angående radiostationerne R-800L2E var omfattet af de restriktive foranstaltninger over for Rusland, der blev indført ved afgørelse 2014/512/FUSP.

³ – Jf. udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 153-258), hvori Domstolen redegjorde for grundene til, at det foreslåede udkast til en traktat om Den Europæiske Unions tiltrædelse af EMRK ikke var i overensstemmelse med traktaterne.

⁴ – Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har dekret nr. 901/2019, som var i kraft fra den 5.7.2019 til den 6.10.2021, erstattet udenrigsministerens tidligere dekret nr. 156/2018 om godkendelse af listen over militære produkter, som er omfattet af ordningen for kontrol med udførsel, indførsel og andre transaktioner, der var i kraft fra den 5.3.2018 til den 4.7.2019. Bilagene til disse dekreter indeholdt bl.a. kategori ML11 med overskriften »Elektronisk udstyr, »rumfartøjer« og komponenter, ikke andetsteds på denne liste specificeret«.

11. Som svar på de to meddelelser fra ANCEX anførte Neves, at de pågældende radiostationer var bestemt til civil anvendelse, og at dekret nr. 901/2019, som gennemførte EU's liste over militære produkter i rumænsk ret, og hvortil ANCEX henviste, ikke fandt anvendelse på det tidspunkt, hvor disse produkter var blevet leveret. Ifølge Neves fandt artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP heller ikke anvendelse, eftersom disse radiostationer ikke var blevet solgt til Rusland.

12. Den 6. og den 9. august 2019 modtog Neves et samlet beløb på 2 984 961,40 EUR fra SFTE som vederlag for de leverede radiostationer i henhold til aftalen af 4. januar 2019.

13. Den 12. maj 2020 udstedte Agenia Naional de Administrare Fiscal – Direcia General Antifraud Fiscal (skattestyrelsen – generaldirektoratet for bekæmpelse af skattesvig, herefter »ANAF«)⁵ en rapport over lovovertrædelse mod Neves. Ifølge ANAF havde Neves begået en lovovertrædelse efter artikel 26, stk. 1, litra b), i lovdekret nr. 202/2008 for at have overtrådt dette lovdekrets artikel 3, stk. 1, artikel 7, stk. 1, og artikel 24, stk. 1, samt artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP. Dette lovdekret fastsætter de nærmere bestemmelser for gennemførelsen på nationalt plan af internationale sanktioner, herunder sanktioner, der pålægges af Den Europæiske Union. Ifølge de bestemmelser i dette lovdekret, som ANAF lagde til grund, er retsakter, der pålægger internationale sanktioner (herunder EU's FUSP-afgørelser), bindende for offentlige myndigheder og alle fysiske eller juridiske personer i Rumænien. Der indføres også en forpligtelse for fysiske eller juridiske personer til at give de kompetente myndigheder meddelelse, hvis de har oprettet en forbindelse eller i praksis har været i en forbindelse vedrørende transaktioner, der er genstand for internationale sanktioner.

14. Neves blev derfor pålagt en bde på 30 000 rumænske lei (RON) (ca. 6 000 EUR), og beløbet på 14 113 003 RON (2 984 961,40 EUR) blev konfiskeret, hvilket svarede til de beløb, som Neves havde modtaget den 6. og den 9. august 2019 fra SFTE.

15. ANAF anførte i denne rapport over lovovertrædelse, at Neves til trods for, at ANCEX havde oplyst selskabet, at radiostationsmodellen R-800L2E var opført på listen over militære produkter, der var omfattet af ordningen for kontrol med udførsel, indførsel og andre transaktioner, og at mglervirksomheden vedrørende dette produkt var omfattet af anvendelsesområdet for afgørelse 2014/512/FUSP, havde fortsat sine aktiviteter vedrørende salg af disse produkter og havde opkrævet de beløb, som var modtaget på en rumænsk bankkonto.

16. Neves anfægtede rapporten over lovovertrædelse for Judectoria Sectorului 1 Bucureti (retten i første instans i Afdeling 1 i Bukarest, Rumænien). Ved dom af 2. november 2020 frifandt den nævnte ret ANAF.

17. Neves har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Tribunalul Bucureti (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien), som er den forelæggende ret i den forelæggende sag.

18. Den forelæggende ret har forklaret, at Neves på grundlag af de nationale foranstaltninger til gennemførelse af restriktive EU-foranstaltninger blev pålagt en administrativ sanktion i form af en bde samt en yderligere sanktion i form af konfiskation af de beløb, som Neves modtog fra SFTE for mglervirksomheden. Den forelæggende ret har endvidere anført, at den nationale lovgivning har indført en srskilt forpligtelse til at underrette de kompetente myndigheder om

⁵ – Som anført i forelæggelsesafgørelsen havde det rumænske nationale kontor for forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask af penge tidligere indgivet en anmeldelse vedrørende Neves' angivelige hvidvask af penge, men denne anmeldelse blev henlagt den 11.5.2020 med den begrundelse, at handlingen ikke indebar en strafferetlig overtrædelse.

enhver transaktion, der er omfattet af forbuddet mod mæglervirksomhed i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP, idet manglende overholdelse af denne pligt medfører automatisk konfiskation af alle beløb, der hidrører fra overtrædelsen af denne forpligtelse.

19. Den forelæggende ret er nærmere bestemt i tvivl om, hvorvidt de nationale gennemførelsesforanstaltninger – henset til Neves' argumenter om den uforholdsmæssige karakter af sanktionen i form af konfiskation af det fulde beløb i lyset af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis vedrørende ejendomsretten som sikret ved artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK⁶ – er i strid med visse almindelige EU-retlige principper og de rettigheder, der er indeholdt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

20. Desuden ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt forbuddet mod mæglervirksomhed i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP finder anvendelse på situationen i hovedsagen, der vedrører produkter fra Rusland, som ikke fysisk er blevet indført på en medlemsstats område.

21. Den forelæggende ret har anført, at Domstolen ikke tidligere har taget stilling til de bestemmelser i afgørelse 2014/512/FUSP, som ønskes fortolket, og at omstændighederne i den foreliggende sag afviger fra de omstændigheder, der gav anledning til Rosneft-dommen⁷.

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

- »1) Kan afgørelse 2014/512/FUSP, navnlig artikel 5 og 7, i lyset af retssikkerhedsprincippet og princippet nulla poena sine lege, 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/FUSP 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/FUSP 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/FUSP?
- 3) Finder forbuddet i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP anvendelse, hvis de produkter i form af militært udstyr, som har været genstand for mæglervirksomhed, aldrig fysisk er blevet indført på medlemsstatens område?»

23. Europa-Kommissionen har indgivet et skriftligt indlæg til Domstolen. Som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 62 i Domstolens procesreglement er den rumænske regering og Kommissionen desuden blevet opfordret til skriftligt at besvare supplerende spørgsmål, herunder et spørgsmål vedrørende Domstolens kompetence i den foreliggende sag.

24. Der blev afholdt retsmøde den 27. juni 2023, hvor Neves, den nederlandske og den østrigske regering samt Rådet og Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

⁶ – Den forelæggende ret har henvist til Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.4.2009, Ismayilov mod Rusland (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203), og af 9.10.2009, Moon mod Frankrig (CE:ECHR:2009:0709JUD003997303).

⁷ – Dom af 28.3.2017 (C-72/15, EU:C:2017:236, herefter »Rosneft-dommen«).

III. Bedømmelse

A. Restriktive EU-foranstaltninger generelt og særligt de foranstaltninger, som er relevante for den foreliggende sag

1. Vedtagelse og gennemførelse af restriktive foranstaltninger

25. Rådet kan inden for rammerne af FUSP beslutte at indføre restriktive foranstaltninger over for tredjelande, enheder eller personer i overensstemmelse med målene for FUSP, jf. artikel 21 TEU.

26. Generelt er formålet med restriktive foranstaltninger at fremkalde en ændring af politik eller aktivitet i det land, den del af et land, den regering, de enheder eller de personer, som foranstaltningerne er rettet mod⁸. Ifølge kortet over Unionens sanktioner⁹ er der i øjeblikket over 40 restriktive EU-foranstaltninger i kraft (hovedsagelig vedrørende lande).

27. Restriktive foranstaltninger vedtages af Rådet på grundlag af artikel 29 TEU og gennemføres på EU-plan eller nationalt plan.

28. Foranstaltninger vedrørende spørgsmål, der henhører under medlemsstaternes kompetence eller under delt kompetence, som endnu ikke er blevet udøvet på EU-plan, gennemføres kun på nationalt plan. Medlemsstaterne er forpligtede til at vedtage passende foranstaltninger, da de er retligt forpligtede til at handle i overensstemmelse med Rådets afgørelser inden for rammerne af FUSP¹⁰. Det har hidtil været praksis, at foranstaltninger såsom våbenembargoer og rejseforbud gennemføres direkte af medlemsstaterne¹¹.

29. Restriktive foranstaltninger, der henhører under Unionens kompetence, gennemføres i princippet på EU-plan. Foranstaltninger, der helt eller delvis afbryder eller indskrænker de økonomiske forbindelser med et tredjeland, herunder foranstaltninger om indefrysning af midler og økonomiske ressourcer, vedtages således af Rådet efter fælles forslag fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen som en forordning efter artikel 215 TEUF (herefter »forordning efter artikel 215«)¹². Disse forordninger er bindende og gælder umiddelbart i hele Den Europæiske Union og sikrer således en ensartet anvendelse af restriktive foranstaltninger i alle medlemsstater¹³. Desuden kan en forordning efter artikel 215, til forskel fra en FUSP-afgørelse, direkte skabe forpligtelser for borgere i medlemsstaterne. Den praktiske gennemførelse af restriktive EU-foranstaltninger kan dog – selv hvis de gennemføres ved en forordning efter artikel 215 – kræve yderligere foranstaltninger på nationalt plan.

⁸ – Jf. f.eks. retningslinjer for gennemførelse og evaluering af restriktive foranstaltninger (sanktioner) som led i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, Rådets Generalsekretariat, Bruxelles, dok. 5664/18, 4.5.2018 (herefter »retningslinjerne for sanktioner«), punkt 4.

⁹ – Foreligger på adressen: <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

¹⁰ – Jf. artikel 29, andet punktum, TEU.

¹¹ – Jf. f.eks. retningslinjerne for sanktioner, nævnt i fodnote 8 i dette forslag til afgørelse, punkt 7. Jf. desuden f.eks. C. Portela, *European Union sanctions and foreign policy: When and why do they work?*, Routledge, London/New York, 2010, navnlig s. 19-28, og C. Eckes, »EU restrictive measures against natural and legal persons: From counterterrorist to third country sanctions«, *Common Market Law Review*, bind 51(3), 2014, s. 869.

¹² – Artikel 215, stk. 1, TEUF svarer i det væsentlige til den tidligere artikel 60 EF om restriktive foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger og den tidligere artikel 301 EF om hel eller delvis afbrydelse eller indskrænkning af økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande. Endvidere gør artikel 215, stk. 2, TEUF det muligt for Rådet at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder, hvilket før Lissabontraktaten krævede den tidligere artikel 308 EF (nu artikel 352 TEUF). Jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 51-53).

¹³ – Jf. Rosneft-dommen, præmis 89, og dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 38).

30. FUSP-afgørelser efter artikel 29 TEU og forordninger efter artikel 215 TEU har ikke nødvendigvis nøjagtigt det samme indhold. En FUSP-afgørelse kan både omfatte foranstaltninger, der henhører under og falder uden for de kompetencer, som er fastsat i EUF-traktaten, i hvilket tilfælde en forordning efter artikel 215 ikke vil gennemføre hele afgørelsens indhold¹⁴. Hvis en FUSP-afgørelse gennemføres ved en forordning efter artikel 215, kan den uddybes nærmere i denne forordning.

2. Restriktive foranstaltninger over for Rusland, som er relevante for den foreliggende sag

31. Som reaktion på Ruslands invasion af Krimregionen i Ukraine vedtog Den Europæiske Union allerede i marts 2014 afgørelse 2014/145/FUSP¹⁵. Denne afgørelse fastsatte rejserestriktioner og indefrysning af visse personers midler og økonomiske ressourcer. Den blev gennemført ved forordning nr. 269/2014¹⁶.

32. Da Rusland ikke efterlevede EU's krav, indførte Rådet efterfølgende en pakke af yderligere restriktive EU-foranstaltninger ved afgørelse 2014/512/FUSP. Der blev indført restriktioner vedrørende finansielle tjenesteydelser, produkter med dobbelt anvendelse, følsomme teknologier og militære produkter¹⁷. Disse foranstaltninger er blevet ændret adskillige gange i lyset af Ruslands vedvarende militære aggression mod Ukraine¹⁸. Den foreliggende sag vedrører imidlertid alene de foranstaltninger, der blev vedtaget ved afgørelse 2014/512/FUSP.

33. Denne afgørelses artikel 2 fastsætter forskellige forbud vedrørende våben og dertil knyttede militære produkter¹⁹. Artikel 2, stk. 2, litra a), opstiller et forbud mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter. Ifølge denne bestemmelse er følgende 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«²⁰.

¹⁴ – F.eks. vil begrænsninger i tilladelser til indrejse på medlemsstaternes område sandsynligvis være indeholdt i FUSP-afgørelser, men ikke i forordninger efter artikel 215. Jf. i denne henseende dom af 6.10.2020, Bank Refah Kargaran mod Rådet (C-134/19 P, EU:C:2020:793, præmis 41).

¹⁵ – Rådets afgørelse 2014/145/FUSP af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16), som senest ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1767 af 13.9.2023 (EUT 2023, L 226, s. 104).

¹⁶ – Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17.3.2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6), som senest ændret ved Rådets forordning (EU) 2023/1215 af 23.6.2023 (EUT 2023, L 159 I, s. 330).

¹⁷ – Jf. afgørelse 2014/512/FUSP, syvende til tolvte betragtning.

¹⁸ – Denne afgørelse er senest blevet ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2023/1517 af 20.7.2023 (EUT 2023, L 184, s. 40).

¹⁹ – Jf. i denne henseende desuden tiende betragtning til afgørelse 2014/512/FUSP, hvorefter: »[...] medlemsstaterne [bør] forbyde salg, levering, overførsel eller eksport til Rusland af våben og alle typer dertil knyttet materiel. Indkøb fra Rusland af våben og alle typer dertil knyttet materiel bør også forbydes.«

²⁰ – Min fremhævelse.

34. Samme dag som afgørelse 2014/512/FUSP vedtog Rådet på grundlag af artikel 215 TEUF forordning nr. 833/2014²¹ med henblik på at gennemføre denne afgørelse. Oprindeligt indeholdt forordning nr. 833/2014 ikke et forbud mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter²². I henhold til denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), er følgende forbudt:

»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«.

35. Først for nylig, den 23. juni 2023, ændrede Rådet artikel 4, stk. 1, litra a), i forordning nr. 833/2014²³ og indføjede ordene »og mæglervirksomhed« efter ordene »teknisk bistand«²⁴. Denne ændring finder imidlertid ikke tidsmæssig anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

36. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder var forbuddet mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter som omhandlet i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP derfor ikke gennemført ved forordning nr. 833/2014.

37. Rådet forklarede grunden til, at dette forbud ikke blev gennemført i en forordning efter artikel 215, på følgende måde. Våbeneksport er et område, der er omfattet af fælles holdning 2008/944/FUSP²⁵, som regulerer al sådan eksport, og ikke kun eksport til lande, over for hvilke Den Europæiske Union har indført en våbenembargo. Ifølge denne fælles holdning skal medlemsstaterne udstede en tilladelse til al eksport af militært udstyr. Derfor kan ingen eksportere våben fra Den Europæiske Union uden en tilladelse fra det organ, der er oprettet til dette formål i hver medlemsstat. Den samme fælles holdning forpligter medlemsstaterne til bl.a. at nægte at udstede en tilladelse til våbeneksport, hvis eksporten ikke er i overensstemmelse med en våbenembargo, som er bindende for medlemsstaterne²⁶. For at lette anvendelsen af denne fælles holdning blev Den Europæiske Unions fælles liste over militært udstyr vedtaget²⁷. Alle produkter på denne liste er underlagt eksportkontrol i henhold til fælles holdning 2008/944/CFSP²⁸.

²¹ – Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31.7.2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1). Denne forordning er blevet ændret mange gange, senest ved Rådets forordning (EU) 2023/1214 af 23.6.2023 (EUT 2023, L 159 I, s. 1).

²² – Oprindeligt vedrørte forbuddet mod mæglervirksomhed produkter og teknologi med dobbelt anvendelse [artikel 4, stk. 1, litra c), nu artikel 2, stk. 2, litra a), i forordning nr. 833/2014]. Ved senere ændringer af denne forordning er forbuddet mod mæglervirksomhed blevet udvidet til bl.a. at omfatte produkter, der bidrager til Ruslands militære, teknologiske og industrielle kapacitet (artikel 2a og 3k), skydevåben (artikel 2aa), olie- og gasrelaterede varer (artikel 3, 3b, 3m og 3n), luftfarts- og rumfartsrelaterede varer (artikel 3c), søfartsrelaterede varer (artikel 3f), jern og stål (artikel 3g), luksusvarer (artikel 3h) og guld (artikel 3o).

²³ – Jf. forordning 2023/1214, nævnt i fodnote 21 i dette forslag til afgørelse, artikel 1, stk. 19.

²⁴ – Denne bestemmelse har nu følgende ordlyd: »direkte eller indirekte at yde teknisk bistand og 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« (min fremhævelse).

²⁵ – Rådets fælles holdning 2008/944/FUSP af 8.12.2008 om fælles regler for kontrol med eksport af militærteknologi og -udstyr (EUT 2008, L 335, s. 99). Generelt skal medlemsstaterne i henhold til denne fælles holdnings artikel 1 vurdere ansøgninger om eksporttilladelse (herunder navnlig ansøgninger om tilladelse til mæglervirksomhed) vedrørende udstyr, der er omfattet af EU's fælles liste over militært udstyr, fra sag til sag på grundlag af en række (otte) kriterier, som er anført i den fælles holdnings artikel 2.

²⁶ – Jf. artikel 2, stk. 1, litra a), i fælles holdning 2008/944/FUSP.

²⁷ – Jf. artikel 12 i fælles holdning 2008/944/FUSP. EU's fælles liste over militært udstyr blev oprindeligt vedtaget i 2000 (EFT 2000, C 191, s. 1) og er efterfølgende blevet opdateret adskillige gange, senest den 20.2.2023 (EUT 2023, C 72, s. 2).

²⁸ – Den fælles liste over militært udstyr anvendes imidlertid også til andre formål, også uden for FUSP. Jf. f.eks. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/43/EF af 6.5.2009 om forenkling af vilkår og betingelser for overførsel af forsvarsrelaterede produkter inden for Fællesskabet (EUT 2009, L 146, s. 1), senest ændret ved Kommissionens delegerede direktiv (EU) 2023/277 af 5.10.2022 (EUT 2023, L 42, s. 1).

38. Denne generelle ordning for regulering af våbeneksport er, som Rådet har forklaret, grunden til, at forbud mod direkte eksport af våben til lande, der er omfattet af sanktioner (våbenembargoer), ikke indgår i forordninger efter artikel 215. Sådanne forordninger skal vedtages, når gennemførelsen af restriktive foranstaltninger nødvendiggør, at borgere i medlemsstaterne pålægges en forpligtelse, idet en sådan forpligtelse ikke kan pålægges direkte ved en FUSP-afgørelse. Eftersom alle medlemsstater skulle indføre tilladelsesordninger og forpligte alle våbeneksportører på deres område til at indhente en sådan tilladelse, er en forordning efter artikel 215 imidlertid ikke nødvendig.

39. Rådet er imidlertid af den opfattelse, at fælles holdning 2008/944/CFSP ikke tydeligt kræver, at medlemsstaterne indfører en pligt til at indhente tilladelse til mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter, selv om artikel 1, stk. 2, fastsætter, at ansøgninger om eksporttilladelse også omfatter ansøgninger om tilladelse til mæglervirksomhed²⁹. Derfor varierer denne praksis, idet det nogle gange anses for nødvendigt, og andre gange ikke, at gennemføre forbuddet mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter ved en forordning efter artikel 215³⁰.

40. Selv om jeg ikke finder Rådets forklaring overbevisende, ændrer det ikke ved den omstændighed, at forbuddet mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter ikke indgik i forordning nr. 833/2014 i den affattelse, der finder anvendelse i den foreliggende sag.

B. Omformulering af spørgsmålene og Domstolens kompetence

41. Tribunalul București (appeldomstolen i Bukarest) har formuleret sine præjudicielle spørgsmål således, at de vedrører fortolkningen af visse bestemmelser i afgørelse 2014/512/FUSP. Som det fremgår af begrundelsen for forelæggelsen, ønsker denne ret imidlertid nærmere bestemt oplysning om nationale gennemførelsesforanstaltningers forenelighed med grundlæggende EU-rettigheder og -principper.

42. Den rumænske lovgivning har valgt at sanktionere personer, der udøver mæglervirksomhed i strid med de restriktive EU-foranstaltninger, med en administrativ bøde og konfiskation af den samlede fortjeneste, der er opnået ved den forbudte transaktion, som en civilretlig sanktion. Disse sanktioner er den nationale lovgivers valg i forbindelse med anvendelsen af restriktive EU-foranstaltninger, herunder de foranstaltninger, der er indført over for Rusland. Foranstaltninger som disse er ikke påkrævet i henhold til afgørelse 2014/512/FUSP, og ingen af deltagerne i den foreliggende sag har hævdet, at de er det.

43. Selv om de to første spørgsmål er formuleret som en anmodning om en fortolkning af visse bestemmelser i afgørelse 2014/512/FUSP, kræver de således reelt ikke en fortolkning af denne afgørelse. De kræver snarere, at Domstolen fortolker visse EU-retlige principper, som den forelæggende ret har henvist til, dvs. retssikkerhedsprincippet, princippet nulla poena sine lege og ejendomsretten.

²⁹ – Rådet har ligeledes forklaret, at situationen vedrørende mæglervirksomhed efter dets opfattelse ikke er mere klar i Rådets fælles holdning 2003/468/FUSP af 23.6.2003 om kontrol med våbenmæglervirksomhed (EUT 2003, L 156, s. 79).

³⁰ – Der synes således på nuværende tidspunkt at findes en række restriktive EU-foranstaltninger (Den Centralafrikanske Republik, Den Demokratiske Republik Congo, Iran, Nordkorea, Sydsudan, Sudan, terrorisme (restriktive foranstaltninger over for ISIL (Daesh) og al-Qaeda) og Venezuela), hvor der er bestemmelser om forbud mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter i både FUSP-afgørelsen og forordningen efter artikel 215. Hvad angår en række andre restriktive EU-foranstaltninger (Belarus, Libanon, Myanmar (Burma) og Zimbabwe) er et sådant forbud mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter derimod kun indeholdt i FUSP-afgørelsen og ikke i forordningen efter artikel 215.

44. Jeg foreslår derfor, at de to første præjudicielle spørgsmål omformuleres.

45. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om retssikkerhedsprincippet og princippet *nulla poena sine lege* samt den grundlæggende ejendomsret skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale foranstaltninger, der foreskriver konfiskation af de fulde beløb, der hidrører fra den i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP forbudte transaktion.

46. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om disse EU-rettigheder og -principper skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale foranstaltninger, hvorefter en sådan konfiskation sker automatisk og følger af en tilsidesættelse af pligten til at give meddelelse om en transaktion, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP.

47. Det tredje spørgsmål kræver en fortolkning af selve afgørelse 2014/512/FUSP, da det vedrører begrebet mæglervirksomhed, som denne afgørelse forbyder.

48. Efter min opfattelse er der ikke noget til hinder for, at Domstolen kan besvare de to første spørgsmål, således som de er omformuleret. Domstolen har kompetence til at fortolke almindelige EU-retlige principper og grundlæggende rettigheder, således som de kommer til udtryk i chartret. Dette er tilfældet, selv om Domstolens fortolkning er relevant for en national rets bedømmelse af lovligheden af nationale foranstaltninger, som gennemfører FUSP.

49. Som jeg har foreslået i mit forslag til afgørelse i sagerne KS og KD³¹, har Domstolen ligeledes kompetence til at fortolke almindelige EU-retlige principper og grundlæggende rettigheder, således som de kommer til udtryk i chartret, når denne fortolkning er relevant for bedømmelsen af, om FUSP-afgørelsen er lovlig. I den foreliggende sag er der tale om en anden situation. Såfremt afgørelse 2014/512/FUSP selv havde foreskrevet konfiskation som en foranstaltning, der skal gennemføres af medlemsstaterne, ville anmodningen fra en national ret imidlertid vedrøre gyldigheden af en FUSP-foranstaltning. Artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF udelukker ikke, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om en sådan anmodning.

50. Grunden til, at jeg har foreslået denne fortolkning af artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF er, at de udgør en undtagelse fra Domstolens generelle kompetence i henhold til traktaterne og skal fortolkes indskrænkende³². Hvis de fortolkes således, udelukker disse traktatbestemmelser ikke, at Domstolen har kompetence til at efterprøve alle FUSP-foranstaltninger, herunder de alment gældende foranstaltninger, med hensyn til overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er beskyttet i Unionens retsorden. En fortolkning, hvorefter artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF udelukker, at Domstolen har kompetence i sådanne tilfælde, ville ikke være i overensstemmelse med Den Europæiske Unions forfatningsgrundlag. Det ville fratage Domstolen dens forfatningsmæssige rolle, som består i at sikre, at EU-institutioner og -organer ikke krænker grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden. Det ville derfor efterlade borgerne uden en effektiv domstolsbeskyttelse af deres EU-baserede grundlæggende rettigheder. Det kan ikke have været hensigten, da traktaternes ophavsmænd begrænsede Domstolens kompetence inden for FUSP.

³¹ – Jf. punkt 53-155 i mit forslag til afgørelse i sagerne KS og KD.

³² – Dette blev anerkendt af Domstolen i dom af 24.6.2014, Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70, herefter »Mauritius-dommen«), af 12.11.2015, Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 42), og af 19.7.2016, H mod Rådet m.fl. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, præmis 40).

51. Traktaternes ophavsmænd kan derimod have haft til hensigt at udelukke, at Domstolen har kompetence til at fortolke FUSP-foranstaltninger blot med det formål at tydeliggøre deres betydning med henblik på deres anvendelse i medlemsstaterne. Artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF bør derfor fortolkes således, at de udelukker en sådan kompetence. Jeg vil redegøre nærmere for dette synspunkt i mit svar på det tredje spørgsmål.

C. Det første og det andet spørgsmål

52. De to første spørgsmål vedrører muligheden for, at de konfiskationsforanstaltninger, der er pålagt ved rumænsk ret, er ulovlige. Den forelæggende ret har nævnt tre mulige grunde til, at de kan være ulovlige: tilsidesættelse af henholdsvis retssikkerhedsprincippet, princippet nulla poena sine lege og ejendomsretten.

53. Efter min opfattelse – og som Kommissionen har anført – er de to første principper ikke relevante i den foreliggende sag.

54. Retssikkerhedsprincippet, således som det er blevet påberåbt af Neves, er til hinder for, at en ny retsregel finder anvendelse med tilbagevirkende kraft på en situation, der ligger forud for ikrafttrædelsen³³. I den foreliggende sag har Neves gjort gældende, at dekret nr. 901/2019, hvorved Rumænien oprettede listen over militære produkter og således gennemførte EU's liste, endnu ikke var trådt i kraft på det tidspunkt, hvor Neves gennemførte transaktionen vedrørende de omhandlede radiostationer. Dekret nr. 901/2019 indeholder imidlertid en liste over militære produkter, der er identisk med listen i dekret nr. 156/2018, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder. Derfor opstår der i den foreliggende sag ikke noget problem med hensyn til anvendelse af loven med tilbagevirkende kraft.

55. Princippet nulla poena sine lege drejer sig om, at strafbare forhold og sanktioner skal have lovhjemmel og være forudsigelige³⁴. Eftersom den konfiskation, der er pålagt ved de nationale foranstaltninger, ikke er en strafferetlig, men en civilretlig sanktion, kan jeg ikke se, hvorledes dette princip kan være relevant i den foreliggende sag.

56. Når dette er sagt, er konfiskation ganske givet et indgreb i ejendomsretten, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1. Denne ret er dog ikke absolut og kan i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, begrænses på en forholdsmæssig måde med henblik på at opfylde formål af almen interesse.

57. For at bistå den forelæggende ret kræves en fortolkning af chartret med henblik på at afklare, om ejendomsretten kan begrænses for at opnå formål af almen interesse i afgørelse 2014/512/FUSP.

58. Domstolen har allerede taget stilling til et lignende spørgsmål i Rosneft-dommen³⁵. I denne sag forkastede Domstolen en anfægtelse af gyldigheden af visse bestemmelser i afgørelse 2014/512/FUSP om indførelse af individuelle restriktive foranstaltninger og de tilsvarende bestemmelser i forordning nr. 833/2014, som var blevet rejst med den begrundelse, at de gav mulighed for at konfiskere aktiver og krænke ejendomsrettigheder. Domstolen henviste til sin

³³ – Jf. f.eks. dom af 25.1.2022, VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51, præmis 47).

³⁴ – Jf. f.eks. dom af 3.5.2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 49 og 50).

³⁵ – Jf. Rosneft-dommen, navnlig præmis 148-151.

dom i Bosphorus-sagen³⁶, hvori den fastslog, at restriktive foranstaltninger ifølge deres natur har virkninger, der berører ejendomsrettigheder og den frie erhvervsudøvelse, hvilket i det pågældende tilfælde gjorde det muligt at begrunde dem, selv når de skadede personer, der på ingen måde var ansvarlige for den situation, der havde ført til vedtagelsen af sanktioner. Domstolen konkluderede i Rosneft-dommen, at sådanne begrænsninger i endnu højere grad kan begrundes hvad angår virkningen af restriktive foranstaltninger, der er rettet mod enheder omfattet heraf³⁷.

59. Domstolen bemærkede endvidere i Rosneft-dommen, at de mål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger over for Rusland, er at beskytte Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed og at fremme en fredelig løsning på krisen i landet. De indgår i det bredere formål om at bevare fred og international sikkerhed i overensstemmelse med artikel 21 TEU³⁸. Disse formål blev anset for at begrunde et indgreb i sagsøgerens ejendomsret.

60. Det kan derfor konkluderes, at de formål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger over for Rusland, kan begrunde en begrænsning af ejendomsretten. Det næste spørgsmål, der skal besvares, er, om konfiskation er en forholdsmæssig foranstaltning med henblik på at nå disse legitime mål, og om det ikke er for indgribende at indføre automatisk konfiskation for at undlade at give meddelelse om en transaktion, der er forbudt ved disse restriktive foranstaltninger.

61. Nationale foranstaltninger til gennemførelse af restriktive EU-foranstaltninger skal være af en sådan art, at de gør det muligt at nå formålene med de restriktive foranstaltninger. De skal således have en afskrækkende virkning. Når medlemsstaterne vælger passende foranstaltninger i denne forbindelse, råder de over et skøn. Dette er nødvendigt, da situationen kan være forskellig fra medlemsstat til medlemsstat. Hvilke foranstaltninger der er tilstrækkelige til at afskrække virksomheder og borgere fra at deltage i forbudte transaktioner, kan kræve et landespecifikt svar. Som Kommissionen også har foreslået, kan det efter min opfattelse således være nødvendigt at fastsætte konfiskation foruden en bøde, fordi bøden alene ikke kan skabe den ønskede virkning på grund af dens ubetydelige størrelse i forhold til de beløb, der er modtaget som betaling for den forbudte transaktion.

62. Selv om en national domstol kan tage hensyn til særlige nationale forhold, skal den også tage hensyn til de EU-retlige krav med hensyn til vurderingen af forholdsmæssigheden. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 3, skal der ved fortolkningen af chartrets artikel 17 tages hensyn til Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende artikel 1 i tillægsprotokol nr. 1 til EMRK, der fastsætter beskyttelsen af ejendomsretten som tærskel for minimumsbeskyttelse³⁹.

63. I sager, hvor Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at konfiskationsforanstaltningerne var uforholdsmæssige, skyldtes dette, at de pålagde borgerne en uforholdsmæssig stor byrde, idet de ikke tog hensyn til faktorer såsom de konfiskerede beløbs lovlige oprindelse og den

³⁶ – Jf. dom af 30.7.1996, Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, præmis 22). Denne dom blev afsagt i forbindelse med gennemførelsen af embargoen mod Den Føderative Republik Jugoslavien (Serbien og Montenegro).

³⁷ – Rosneft-dommen, præmis 149.

³⁸ – Rosneft-dommen, præmis 150.

³⁹ – Jf. f.eks. dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer) (C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 72), og af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl. (C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 37).

omstændighed, at der ikke forelå en hensigt om at vildlede myndighederne. I nogle sager var en anden faktor spørgsmålet om, hvorvidt konfiskationsforanstaltningen havde været en yderligere sanktion⁴⁰.

64. I den foreliggende sag pålægges konfiskation som en automatisk foranstaltning som følge af undladelsen af at give meddelelse om den forbudte transaktion. Jeg kan tilslutte mig det synspunkt, at en automatisk konfiskation, der ikke giver en domstol mulighed for at vurdere de faktiske omstændigheder i sagen, principielt kan vise sig at være problematisk hvad angår dens forholdsmæssighed. Imidlertid knytter rumænsk ret tilsyneladende konfiskationens automatik til den omstændighed, at der ikke var givet meddelelse om den *forbudte og dermed ulovlige transaktion*. Hvis en domstol fastslår, at transaktionen var lovlig, vil automatisk konfiskation derfor ikke være en konsekvens.

65. Af denne grund – hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – er jeg af den opfattelse, at automatisk konfiskation er en begrænsning af ejendomsretten, som står i rimeligt forhold til formålet om at afskrække personer fra at overtræde restriktive foranstaltninger over for Rusland, som er blevet vedtaget for at opnå legitime formål af offentlig interesse⁴¹.

66. Jeg er derfor af den opfattelse, at det første og det andet spørgsmål skal besvares således, at de nationale foranstaltninger, som foreskriver konfiskation af de fulde beløb, der hidrører fra en transaktion, som er gennemført i strid med afgørelse 2014/512/FUSP, er en forholdsmæssig begrænsning af ejendomsretten. Dette er også tilfældet, selv om konfiskation er en automatisk følge af, at transaktionen ikke er blevet meddelt de kompetente nationale myndigheder.

D. Det tredje spørgsmål

67. Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forbuddet i artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP finder anvendelse, hvis de militære produkter, som har været genstand for mæglervirksomhed, aldrig fysisk er blevet indført på medlemsstatens område.

68. Med dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret Domstolens fortolkning af en generel bestemmelse i en FUSP-afgørelse, hvorved der pålægges restriktive foranstaltninger over for et tredjeland.

69. Domstolen har endnu ikke haft lejlighed til at afklare, hvorvidt artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF udelukker, at den har kompetence i et sådant tilfælde.

70. Det er min opfattelse, at artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF rent faktisk udelukker, at Domstolen har kompetence til at fortolke bestemmelser i FUSP-foranstaltninger med henblik på at afklare betydningen heraf.

⁴⁰ – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.1.2021, Karapetyan mod Georgien (CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 37). Jf. desuden i denne retning f.eks. Menneskerettighedsdomstolens dom af 6.4.2009, Ismayilov mod Rusland (CE:ECHR:2008:1106JUD003035203, § 35), og af 24.9.2021, Imeri mod Kroatien (CE:ECHR:2021:0624JUD007766814, § 86). Menneskerettighedsdomstolen bekræftede navnlig, at der skulle pålægges en bøde og anvendes en konfiskationsforanstaltning under omstændigheder, hvor det selskab, der havde anlagt sag, havde udøvet sine aktiviteter uden de nødvendige tilladelser i henhold til national ret: Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 24.4.2017, S.C. Fiercolect Impex S.R.L. mod Rumænien (CE:ECHR:2016:1213JUD002642907, navnlig §§ 62-73).

⁴¹ – Kommissionen har endvidere anført, at den automatiske konfiskation i den foreliggende sag var blevet anvendt over for Neves, fordi virksomheden efter at være blevet advaret forsætligt havde undladt at opfylde den i national ret fastsatte forpligtelse til ikke at gennemføre transaktionen uden først at give de kompetente myndigheder meddelelse herom.

71. Denne fortolkning er i overensstemmelse med formålet med den begrænsning af kompetencen, der er fastsat i disse to traktatbestemmelser. Med disse bestemmelser ønskede traktaternes ophavsmænd i det væsentlige at udelukke Domstolen fra fastlæggelsen af politikker inden for rammerne af FUSP. Hvis Domstolen kan vælge mellem flere mulige betydninger af en retsregel, får den nødvendigvis indflydelse på det politiske valg, der er truffet af retsreglens ophavsmand/ophavsmænd. Dette er også tilfældet, selv om en domstolsfortolkning bl.a. begrænses af nødvendigheden af at fortolke en regel i overensstemmelse med dens ophavsmands/ophavsmænds hensigt. Denne hensigt er ikke altid indlysende, hvilket betyder, at den også bliver et spørgsmål om domstolsfortolkning⁴².

72. Er dette synspunkt i strid med min opfattelse, hvorefter Domstolen hvad angår alle FUSP-foranstaltninger, herunder de alment gældende foranstaltninger, kan tage stilling til, om de er i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder (jf. dette forslag til afgørelses punkt 49 og 50)? De intellektuelle skridt, der skal tages i en domstolsprøvelse, kræver trods alt en forståelse af den bestemmelse, som fortolkes, og den bestemmelse, i forhold til hvilken den fortolkes. Når Domstolen vurderer, om en FUSP-foranstaltning er forenelig med chartret, skal den følgelig ikke kun fortolke chartret, men også den FUSP-regel, hvis lovlighed vurderes. Denne modsigelse opstår imidlertid ikke, hvis det medgives, at Domstolen i forbindelse med legalitetskontrollen er bundet af den betydning, der tillægges den pågældende foranstaltning af dens ophavsmand, som forelægger den enten som part i et direkte søgsmål for Domstolen eller som deltager i den præjudicielle procedure. Det, som Domstolen har mulighed for at vurdere, uanset begrænsningen af dens kompetence i artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF er, hvorvidt en FUSP-regel, således som den forstås af ophavsmanden, er tilladt i lyset af grundlæggende EU-rettigheder og -principper.

73. Når Domstolen derimod inden for rammerne af den præjudicielle procedure – som i den foreliggende sag – anmodes om at forklare betydningen af en FUSP-regel, som ikke er tydelig for den forelæggende ret, er der derimod tale om en regel, som nødvendigvis kan tillægges forskellige betydninger. I denne procedure er den betydning, som reglens ophavsmand/ophavsmænd taler for, kun én mulig betydning, mens andre deltagere har andre synspunkter. Den præjudicielle procedure kræver derfor, at Domstolen afgør, hvilken betydning der er den »korrekte«.

74. Man kan med rette spørge, hvorfor Domstolen bør følge den betydning, som ophavsmanden til en regel foreslår, når den skal vurdere dens lovlighed, men kan tillægge reglen en anden betydning end den, ophavsmanden har givet den, når den fortolker den i den præjudicielle procedure.

75. Grunden hertil ligger i de forskellige formål med de to former for kompetence, som Domstolen udøver. Vurderingen af lovligheden af en FUSP-foranstaltning (hvad enten det f.eks. drejer sig om annulationssøgsmål, præjudicielle afgørelser om gyldighed eller erstatningssøgsmål) har til formål at fastslå, at en regel med den af Rådet tilsigtede betydning ikke kan accepteres i Unionens retsorden. Domstolen kan med andre ord ikke betvivle, hvad Rådet har ment, men kan kontrollere, om det, som Rådet har ment, er i overensstemmelse med grundlæggende EU-rettigheder og -principper.

76. I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse vedrørende en fortolkning er der derimod tale om reglens betydning, således som den forstås af forskellige aktører, såsom dens ophavsmand/ophavsmænd, parterne i hovedsagen og den forelæggende ret selv. Når reglen har

⁴² – Jf. punkt 112 i mit forslag til afgørelse i sagerne KS og KD.

været igennem beslutningsprocessen, får den så at sige »sit eget liv«. Hvis det er muligt at tillægge reglen flere betydninger i forbindelse med dens anvendelse (og dette er kun muligt, hvis de tillagte betydninger ikke er i strid med grundlæggende EU-rettigheder og -principper), er der ingen grund til, at én betydning skulle have forrang for en anden. Af hensyn til ensartetheden har Unionens forfatningsmæssige orden givet Domstolen beføjelse til at vælge en af de mulige betydninger. Denne beføjelse blev udelukket inden for rammerne af FUSP.

77. Denne kompetencemæssige begrænsning har nødvendigvis konsekvenser for FUSP-lovgivningens ensartethed. Idet begrebet mæglervirksomhed kan fortolkes på forskellige måder, kan det få én betydning hos retterne i én medlemsstat og en anden betydning hos retterne i en anden medlemsstat. Det må imidlertid formodes, at traktaternes ophavsmænd accepterede disse forskelle som en mulighed, da de ved artikel 24, stk. 1, TEU og artikel 275 TEUF begrænsede Domstolens kompetence. Det er muligt, at traktaternes ophavsmænd foretrak, at sådanne forskelle blev løst ved brug af politiske, og ikke retslige, mekanismer. Hvis Domstolen tillægges den opgave om at sikre ensartethed, som den har i henhold til EUF-traktaten, skal den begrænsning af dens kompetence, der er baseret på disse to bestemmelser, fjernes ved en ændring af traktaterne.

78. Hvis en FUSP-afgørelse derimod ikke gennemføres af medlemsstaterne, som det er tilfældet i den foreliggende sag, men af Den Europæiske Union ved en forordning efter artikel 215, har Domstolen fuld fortolkningskompetence i forhold til denne forordning og kan udøve den inden for rammerne af den præjudicielle procedure⁴³. En forordning efter artikel 215 er en foranstaltning ifølge EUF-traktaten, hvorved Den Europæiske Union vælger, hvilken betydning den vil tillægge en regel i en FUSP-afgørelse. Da det muligvis ikke er klart, hvilken betydning EU-lovgiver har valgt, er Domstolen ved traktaterne blevet overdraget opgaven at afklare dette for at sikre en ensartet anvendelse af denne forordning.

79. Mere konkret ville det betyde, at såfremt forordning nr. 833/2014 havde implementeret artikel 2, stk. 2, litra a), i afgørelse 2014/512/FUSP i dens helhed ved at medtage forbuddet mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter, ville det tilkomme Domstolen at fortolke, om begrebet mæglervirksomhed omfatter transaktioner vedrørende produkter, som aldrig fysisk er blevet indført til en medlemsstats område. Domstolens fortolkning ville dog kun vedrøre denne forordning og ikke den pågældende FUSP-afgørelse.

80. I denne henseende kan Kommissionens argument om, at Domstolen har kompetence til at fortolke afgørelse 2014/512/FUSP, fordi forbuddet mod mæglervirksomhed vedrørende militære produkter skulle have været gennemført ved forordning nr. 833/2014, ikke tages til følge. Selv om det måtte forholde sig således, at Rådet ved en fejl ikke medtog mæglervirksomhed i en forordning efter artikel 215, ville fortolkningen af begrebet mæglervirksomhed i en sådan forordning ikke berøre betydningen heraf i FUSP-afgørelsen. Det er derfor ikke nødvendigt at undersøge, om der inden for rammerne af traktaterne bestod en forpligtelse til at gennemføre forbuddet mod mæglervirksomhed i forbindelse med militære produkter.

81. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen erklærer sig inkompetent til at besvare det tredje spørgsmål.

⁴³ – Jf. i denne henseende Rosneft-dommen, præmis 106.

IV. Forslag til afgørelse

82. Jeg foreslår, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Tribunalul Bucureşti (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) har forelagt, således:

»Retssikkerhedsprincippet, princippet nulla poena sine lege samt den grundlæggende ejendomsret er ikke til hinder for nationale foranstaltninger, der foreskriver konfiskation af de fulde beløb, der hidrører fra en transaktion, som er gennemført i strid med afgørelse 2014/512/FUSP. Dette er også tilfældet, selv om konfiskationen er en automatisk følge af, at transaktionen ikke er blevet meddelt de kompetente nationale myndigheder.

Domstolen har ikke kompetence til at udtale sig om det tredje spørgsmål.«