



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. rujna 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanje Ruske Federacije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Odluka 2014/512/ZVSP – Članak 2. stavak 2. točka (a) – Nadležnost Suda – Zadnja rečenica u članku 24. stavku 1. drugom podstavku UFEU-a – Članak 275. UFEU-a – Članak 215. UFEU-a – Članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo vlasništva – Načela pravne sigurnosti i zakonitosti kazni – Brokerske usluge povezane s vojnom opremom – Zabrana pružanja takvih usluga – Neobavješćavanje nadležnih nacionalnih tijela – Prekršaj – Novčana kazna – Automatsko oduzimanje iznosa primljenih na temelju zabranjene transakcije”

U predmetu C-351/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska), odlukom od 2. studenoga 2021., koju je Sud zaprimio 31. svibnja 2022., u postupku

Neves 77 Solutions SRL

protiv

Agencia Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz (izvjestitelj), Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin i M. Gavalec, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Čapeta,

tajnik: K. Hötzl, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 27. lipnja 2023.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Neves 77 Solutions SRL, S. Donescu, *avocată*,

* Jezik postupka: rumunjski

- za rumunjsku vladu, E. Gane, L. Ghiță i O.-C. Ichim, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, J. Schmoll i E. Samoilova, u svojstvu agenata, kao i M. Meisel, stručnjak,
- za Vijeće Europske unije, M. Bishop i A. Ștefănuț, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti i Y. Marinova, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 23. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 2. točke (a) te članka 5. i 7. Odluke Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.), kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/659/ZVSP od 8. rujna 2014. (SL 2014., L 271, str. 54.; u daljnjem tekstu: Odluka 2014/512), u vezi s načelima pravne sigurnosti i zakonitosti kazni.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Neves 77 Solutions SRL (u daljnjem tekstu: društvo Neves) i Agencije Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (Državna agencija za poreznu upravu – Glavna uprava za borbu protiv poreznih prijevара, Rumunjska; u daljnjem tekstu: ANAF) u vezi s prekršajnim nalogom kojim je to društvo kažnjeno novčanom kaznom i oduzimanjem iznosa primljenih na temelju brokerske transakcije zbog nepoštovanja, među ostalim, članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512.

Pravni okvir

Pravo Unije

UEU i UFEU

- 3 Glava V. UEU-a naslovljena je „Opće odredbe o vanjskom djelovanju [Europske u]nije i posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici”. U poglavlju 2. te glave, naslovljenom „Posebne odredbe o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici”, članak 24. stavak 1. drugi podstavak određuje:

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika podliježe posebnim pravilima i postupcima. Utvrđuju je i provode Europsko vijeće i Vijeće [Europske unije], odlučujući jednoglasno, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno. Usvajanje zakonodavnih akata je isključeno. Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku provode Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i države članice u skladu s Ugovorima. Posebna uloga Europskog parlamenta i [Europske k]omisije u tom području utvrđena je Ugovorima. Sud Europske unije nema nadležnost u odnosu na te odredbe, izuzev

nadležnosti za praćenje usklađenosti s člankom 40. [UEU-a] i ispitivanja zakonitosti određenih odluka kako je predviđeno člankom 275. stavkom drugim [UFEU-a].”

- 4 U tom poglavlju 2. nalazi se i članak 40. UEU-a, u kojem se propisuje:

„Provedba zajedničke vanjske i sigurnosne politike ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije iz članka od 3. do 6. [UFEU-a].

Slično tomu, provedba politika navedenih u tim člancima ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije temeljem ovog poglavlja.”

- 5 Peti dio UFEU-a odnosi se na vanjsko djelovanje Unije. U glavi IV. tog petog dijela, naslovljenoj „Mjere ograničavanja”, nalazi se članak 215. UFEU-a, u kojem se određuje:

„1. Kada se odlukom usvojenom u skladu s poglavljem 2. glave V. [UEU-a] predviđa prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja, Vijeće, odlučujući kvalificiranom većinom na zajednički prijedlog Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i Komisije, usvaja potrebne mjere. O tome izvješćuje Europski parlament.

2. Kada je to predviđeno odlukom donesenom u skladu s poglavljem 2. glave V. [UEU-a], Vijeće može usvojiti mjere ograničavanja na temelju postupka iz stavka 1. protiv fizičkih ili pravnih osoba i skupina ili nedržavnih subjekata.

[...]”

- 6 Šesti dio UFEU-a sadržava institucionalne i financijske odredbe. Glava I. tog šestog dijela naslovljena je „Institucionalne odredbe”. Odjeljak 5. te glave I., koji se odnosi na Sud Europske unije, sadržava članak 275. UFEU-a, koji glasi kako slijedi:

„Sud Europske unije nije nadležan za odredbe koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku niti za akte donesene na temelju tih odredaba.

Međutim, Sud je nadležan za nadzor poštovanja članka 40. [UEU-a] i odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. stavku četvrtom [UFEU-a] u kojima se ocjenjuje zakonitost odluka kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba koje je Vijeće usvojilo na temelju glave V. poglavlja 2. [UEU-a].”

Odluka 2014/512

- 7 U članku 2. Odluke 2014/512 određuje se:

„1. Zabranjuje se izravna ili neizravna prodaja, opskrba, prijenos ili izvoz oružja i povezanog materijala svih vrsta, uključujući oružje i streljivo, vojna vozila i opremu, paravojnu opremu te njihove zamjenske dijelove, Rusiji od strane državljana država članica ili s područja država članica ili korištenjem plovila ili zrakoplova pod njihovom zastavom, bez obzira na to potječu li oni s njihovih državnih područja ili ne.

2. Zabranjuje se:

- (a) pružanje tehničke pomoći, brokerskih usluga ili drugih usluga povezanih s vojnim aktivnostima te pružanjem, proizvodnjom, održavanjem i upotrebom oružja i povezanog materijala svih vrsta, između ostalog oružja i streljiva, vojnih vozila i opreme, paravojne opreme te njihovih zamjenskih dijelova, izravno ili neizravno, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji ili za upotrebu u Rusiji;

[...]

8 U skladu s člankom 5. te odluke:

„Kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećao učinak mjera iz ove Odluke, Unija potiče treće države da donesu mjere ograničavanja slične mjerama predviđenima u ovoj Odluci.”

9 U članku 7. navedene odluke određuje se:

„1. U vezi s ugovorima ili drugim transakcijama na čije su izvršenje izravno ili neizravno, u cijelosti ili djelomično utjecale mjere uvedene ovom Odlukom, ne udovoljava se ni jednom zahtjevu, uključujući zahtjeve za odštetu ili druge zahtjeve te vrste, primjerice zahtjev za naknadu štete ili zahtjev na temelju jamstva, posebno zahtjev za produljenje ili plaćanje obveznice, jamstva ili odštete, u prvom redu financijskog jamstva ili financijske odštete, u bilo kojem obliku, ako ga zahtijevaju:

- (a) subjekti iz članka 1. stavka 1. točaka (b) ili (c) i članka 1. stavka 2. točaka (c) ili (d) ili subjekti navedeni u prilogima I., II., III. ili IV.[:]

(b) bilo koja druga osoba, subjekt ili tijelo iz Rusije; ili

(c) bilo koja osoba, subjekt ili tijelo koje djeluje preko jedne od osoba, subjekata ili tijela iz ovog stavka točaka (a) i (b) ili u njihovo ime.

2. U svakom postupku za izvršenje zahtjeva teret dokazivanja da ispunjavanje zahtjeva nije zabranjeno stavkom 1. leži na osobi koja traži izvršenje zahtjeva.

3. Ovaj članak ne dovodi u pitanje pravo osoba, subjekata ili tijela iz stavka 1., na sudsko preispitivanje zakonitosti neizvršenja ugovornih obveza u skladu s ovom Odlukom.”

Uredba (EU) br. 833/2014

- 10 U članku 1. Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 1. te ispravci SL 2014., L 246, str. 59. i SL 2022., L 114, str. 214.) određuje se:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(d) ‚brokerske usluge’ znači:

- i. pregovaranje ili dogovor o transakcijama u vezi s kupnjom, prodajom ili opskrbom robe i tehnologije ili financijskih i tehničkih usluga, uključujući iz jedne treće zemlje u bilo koju drugu treću zemlju ili
- ii. prodaja ili kupnja robe i tehnologije ili financijskih i tehničkih usluga, uključujući i kad se nalaze u trećim zemljama, u svrhu njihova prijenosa u drugu treću zemlju;

[...]"

- 11 U skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (a) te uredbe:

„Zabranjeno je:

- (a) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći u vezi s robom i tehnologijom navedenima na Zajedničkom popisu robe vojne namjene [...] ili s nabavom, proizvodnjom, održavanjem i upotrebom robe navedene na popisu, svim fizičkim ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima u Rusiji ili za upotrebu u Rusiji.”

Uredba (EU) 2023/1214

- 12 U članku 1. točki 19. Uredbe Vijeća (EU) 2023/1214 od 23. lipnja 2023. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2023., L 159, str. 1.) zamijenjen je tekst članka 4. stavka 1. točke (a) Uredbe br. 833/2014 dodavanjem riječi „i brokerskih usluga” kako slijedi:

„Zabranjeno je:

- (a) izravno ili neizravno pružanje tehničke pomoći i brokerskih usluga u vezi s robom i tehnologijom navedenima na Zajedničkom popisu robe vojne namjene [...] ili s nabavom, proizvodnjom, održavanjem i upotrebom robe navedene na popisu, svim fizičkim ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima u Rusiji ili za upotrebu u Rusiji.”

Zajedničko stajalište 2008/944/ZVSP

- 13 U skladu s člankom 12. Zajedničkog stajališta Vijeća 2008/944/ZVSP od 8. prosinca 2008. o definiranju zajedničkih pravila kojima se uređuje kontrola izvoza vojne tehnologije i opreme (SL 2008., L 335, str. 99.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 12., str. 90.):

„Države članice osiguravaju da im nacionalno zakonodavstvo omogući nadzor nad izvozom tehnologije i opreme sa Zajedničkog popisa robe vojne namjene [Europske unije]. Države članice se u nacionalnim popisima vojne tehnologije i opreme pozivaju na Zajednički popis robe vojne namjene [Europske unije] koji ih izravno ne zamjenjuje.”

Zajednički popis robe vojne namjene Europske unije

- 14 Vijeće je 26. veljače 2018. donijelo novu verziju Zajedničkog popisa robe vojne namjene Europske unije (SL 2018., C 98, str. 1.) iz članka 12. Zajedničkog stajališta 2008/944. Vijeće je 18. veljače 2019. donijelo ažuriranu verziju tog popisa (SL 2019., C 95, str. 1.).

- 15 U točki „ML11.” navedenog popisa, u tim dvjema verzijama, nabrajaju se elektronička oprema, „svemirske letjelice” i komponente koje nisu navedene drugdje u Zajedničkom popisu robe vojne namjene Europske unije.

Rumunjsko pravo

OUG br. 202/2008

- 16 U članku 1. stavku 1. Ordonanțe de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (Uredba Vlade sa zakonskom snagom br. 202/2008 o provedbi međunarodnih sankcija) od 4. prosinca 2008. (Monitorul Oficial al României, dio I., br. 825 od 8. prosinca 2008.; u daljnjem tekstu: OUG br. 202/2008) određuje se:

„Ovom uredbom sa zakonskom snagom uređuju se načini provedbe na nacionalnoj razini međunarodnih sankcija izrečenih:

- (a) rezolucijama Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda ili drugim aktima na temelju članka 41. Povelje Ujedinjenih naroda;
- (b) uredbama, odlukama, zajedničkim stajalištima, zajedničkim akcijama i drugim pravnim instrumentima Europske unije.”

- 17 U skladu s člankom 3. OUG-a br. 202/2008:

„1. Akti iz članka 1. stavka 1. obvezuju su u nacionalnom pravu za sva javna tijela i institucije u Rumunjskoj te za rumunjske fizičke ili pravne osobe odnosno osobe koje se nalaze na državnom području te države članice, u skladu s propisima kojima se uspostavlja pravni režim za svaku kategoriju akata.

2. Nije moguće pozivanje na nacionalne zakonske odredbe kako bi se opravdalo neprovođenje međunarodnih sankcija iz članka 1. stavka 1.”

- 18 U članku 7. OUG-a br. 202/2008 propisuje se:

„1. Svatko tko posjeduje podatke i informacije o osobama ili subjektima uvrštenima na popis, tko posjeduje ili kontrolira robu odnosno raspolaže podacima i informacijama o njoj, o transakcijama koje su povezane s robom ili su u njih uključene osobe ili subjekti uvršteni na popis, o tome mora obavijestiti nadležno tijelo u skladu s ovom uredbom sa zakonskom snagom, čim sazna za postojanje situacije koja zahtijeva to obavještanje.

2. Ako javno tijelo ili institucija koja je obaviještena na temelju stavka 1. utvrdi da nije nadležna na temelju ove uredbe sa zakonskom snagom, prosljeđuje obavijest nadležnom tijelu u roku od 24 sata. Ako nije moguće utvrditi nadležno tijelo, obavijest se prosljeđuje Ministarstvu vanjskih poslova kao koordinatoru međuinstitucijskog odbora iz članka 13.

3. Obavijest mora sadržavati minimalne podatke koji omogućuju identifikaciju i stupanje u kontakt s pošiljateljem.”

- 19 Članak 24. stavak 1. OUG-a br. 202/2008 glasi kako slijedi:

„Fizičke ili pravne osobe koje, nakon što su uspostavile pravni odnos ili se nalaze u činjeničnoj situaciji u pogledu robe koja je predmet međunarodne sankcije, utvrde postojanje situacija koje zahtijevaju obavještanje ili upozorenje na temelju članka 7. odnosno članka 18., dužne su, bez odgode i prethodnog obavještanja nadležnih tijela, suzdržati se od svih transakcija u pogledu te robe osim onih predviđenih ovom uredbom sa zakonskom snagom i o tome odmah obavijestiti nadležna tijela.”

- 20 U članku 26. stavku 1. točki (b) OUG-a br. 202/2008 određuje se:

„Sljedeća kažnjiva djela predstavljaju prekršaje za koje su zapriječene novčane kazne od 10 000 do 30 000 [rumunjskih leua] i oduzimanje robe koja je bila namijenjena ili korištena za njihovo počinjenje ili je iz toga proizašla:

[...]

(b) nepoštovanje obveze iz članka 24. stavka 1., ako radnja ne predstavlja kazneno djelo.”

Odluke br. 156/2018 i 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 (Odluka ministra vanjskih poslova br. 156/2018 o odobravanju popisa robe vojne namjene koja podliježe sustavu kontrole izvoza, uvoza i drugih transakcija), od 18. siječnja 2018. (Monitorul Oficial al României, dio I., br. 86 od 30. siječnja 2018.; u daljnjem tekstu: Odluka br. 156/2018) – koji je bio na snazi od 5. ožujka 2018. do 4. srpnja 2019. – stavljen je izvan snage i zamijenjen Ordinulom ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (Odluka ministra vanjskih poslova br. 901/2019 o odobravanju popisa robe vojne namjene koja podliježe sustavu kontrole izvoza, uvoza i drugih transakcija) od 4. lipnja 2019. (Monitorul Oficial al României, dio I., br. 477 od 12. lipnja 2019.; u daljnjem tekstu: Odluka br. 901/2019), koji je bio na snazi od 5. srpnja 2019. do 6. listopada 2021.
- 22 Kategorija „ML11” u tim odlukama sadržavala je popis elektroničke opreme, „svemirskih letjelica” i komponenti koje nisu navedene drugdje u popisu utvrđenom u navedenim odlukama.

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 23 Društvo Neves, čija je glavna djelatnost posredovanje u prodaji proizvoda u području zrakoplovstva, posredovalo je u transakciji između ukrajinskog trgovačkog društva SFTE Spetstechnoexport (u daljnjem tekstu: društvo SFTE) i indijskog trgovačkog društva.
- 24 Društvo Neves, kao prodavatelj, sklopilo je 4. siječnja 2019. s društvom SFTE, kao kupcem, ugovor o prijenosu prava vlasništva na 32 radiostanice R-800L2E, koje su trebale biti isporučene u Ujedinjene Arapske Emirate (u daljnjem tekstu: ugovor od 4. siječnja 2019.). Društvo Neves kupilo je 8. siječnja 2019. od portugalskog trgovačkog društva te 32 radiostanice, od kojih je 20 bilo proizvedeno u Rusiji i izvezeno u Ujedinjene Arapske Emirate. Društvo Neves potom je, na zahtjev društva SFTE, isporučilo spomenute 32 radiostanice tom indijskom društvu, koje ih je primilo 31. siječnja 2019.

- 25 Dopisima od 26. i 29. srpnja 2019. Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe (Odjel za kontrolu izvoza (ANCEX) Ministarstva vanjskih poslova, Rumunjska; u daljnjem tekstu: ANCEX) obavijestio je društvo Neves da su radiostanice R-800L2E obuhvaćene kategorijom ML11 na popisu robe vojne namjene odobrene Odlukom br. 901/2019, da se trgovinske transakcije koje uključuju tu robu mogu provesti samo na temelju registracije i dozvola koje izdaje taj odjel, u skladu s Ordonanțom de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de control al exporturilor, importurilor și altor Operațiuni cu produse militare (Uredba Vlade sa zakonskom snagom br. 158/1999 o sustavu kontrole izvoza, uvoza i drugih transakcija s robom vojne namjene) te da je brokerska transakcija koja se odnosi na te radiostanice obuhvaćena Odlukom 2014/512.
- 26 U odgovoru na te dopise društvo Neves osporavalo je vojnu namjenu navedenih radiostanica i tvrdilo da Odluka br. 901/2019 nije bila primjenjiva u trenutku njihove isporuke. To je društvo dodalo da nije primjenjiv ni članak 2. stavak 2. točka (a) Odluke 2014/512 s obzirom na to da se navedene radiostanice nisu prodavale u Rusiji, nego su isporučene u Indiju.
- 27 Društvo Neves primilo je 6. i 9. kolovoza 2019. od društva SFTE iznose od 577 746,08 eura na ime predujma i 2 407 215,32 eura na ime plaćanja za robu isporučenu na temelju ugovora od 4. siječnja 2019.
- 28 ANAF je 12. svibnja 2020. izdao prekršajni nalog u skladu s člankom 26. stavkom 1. točkom (b) OUG-a br. 202/2008, u kojem je društvu Neves kao glavnu sankciju izrekao upravnu novčanu kaznu u iznosu od 30 000 rumunjskih leua (oko 6066 eura) te mu usto oduzeo ukupni iznos od 14 113 003 rumunjskih leua (oko 2 984 961,40 eura), koji je to društvo primilo 6. i 9. kolovoza 2019. na temelju ugovora od 4. siječnja 2019.
- 29 ANAF je smatrao da je spomenuto društvo povrijedilo članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512 kao i članak 3. stavak 1., članak 7. stavak 1. i članak 24. stavak 1. OUG-a br. 202/2008. U prilogu tom nalogu, navedeno je tijelo pojasnilo, među ostalim, to da, iako je dopisom od 27. lipnja 2019. društvo Neves obavijestilo ANCEX da je zemlja podrijetla radiostanica Ruska Federacija, ono je nastavilo s izvršenjem tog ugovora i primilo taj iznos unatoč ANCEX-ovim dopisima od 26. i 29. srpnja 2019.
- 30 Društvo Neves podnijelo je tužbu za poništenje navedenog naloga Judecătoriei Sectorului 1 București (Prvostupanjski sud 1. sektora u Bukureštu, Rumunjska), koji ju je odbio presudom od 2. studenoga 2020.
- 31 Spomenuto društvo podnijelo je žalbu protiv te presude Tribunalulu București (Viši sud u Bukureštu, Rumunjska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev. Društvo Neves ponajprije osporava da je počinilo prekršaj koji mu ANAF stavlja na teret te podredno tvrdi da mjera oduzimanja koja mu je izrečena zbog tog prekršaja nije proporcionalna i da predstavlja povredu njegova prava vlasništva, kako je zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanog u Parizu 20. ožujka 1952. (u daljnjem tekstu: Prvi protokol).
- 32 Sud koji je uputio zahtjev smatra da Sud u svojoj sudskoj praksi, osobito u presudi od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), još nije tumačio članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512 i da je osobito potrebno pojasniti dopušta li se tom odlukom mjera potpunog oduzimanja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku. Navedeni sud također dvoji o njezinoj proporcionalnosti, osobito s obzirom na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava.

33 U tim je okolnostima Tribunalul București (Viši sud u Bukureštu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Može li se [Odluka 2014/512], konkretno, njezini članci 5. i 7., s obzirom na načela pravne sigurnosti i [zakovitosti kazni (*nulla poena sine lege*)], tumačiti na način da se njome (na ime građanskopravne sankcije) dopušta nacionalna mjera kojom se odobrava potpuno oduzimanje iznosa koji proizlaze iz određene transakcije, poput one koja se navodi u članku 2. stavku 2. točki (a) [Odluke 2014/512], u slučaju u kojem se utvrdilo da je počinjeno djelo koje nacionalni zakon kvalificira kao prekršaj?
2. Treba li članak 5. [Odluke 2014/512] tumačiti na način da se njime državama članicama dopušta da donesu nacionalne mjere kojima se predviđa automatsko oduzimanje svakog iznosa koji proizlazi iz povrede obveze obavještanja o određenoj transakciji koja je obuhvaćena područjem primjene članka 2. stavka 2. točke (a) [Odluke 2014/512]?
3. Primjenjuje li se zabrana predviđena člankom 2. stavkom 2. točkom (a) [Odluke 2014/512] u slučaju u kojem roba koja predstavlja vojnu opremu i koja je bila predmet brokerskih transakcija nikad nije fizički uvezena na područje države članice?”

Nadležnost Suda

- 34 Rumunjska i nizozemska vlada te Vijeće smatraju da na temelju zadnje rečenice u članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a te na temelju članka 275. UFEU-a Sud nije nadležan tumačiti odredbu opće primjene iz područja zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP) koja služi kao temelj za nacionalne mjere sankcioniranja, poput članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512. S druge strane, društvo Neves, austrijska vlada i Komisija smatraju da je Sud nadležan za tumačenje takve odredbe.
- 35 U tom pogledu treba podsjetiti na to da u skladu sa zadnjom rečenicom u članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a Sud Europske unije u načelu nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP kao ni za akte donesene na njihovoj osnovi. Tim se odredbama uvodi odstupanje od pravila o općoj nadležnosti koju članak 19. UEU-a dodjeljuje Sudu za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ i one se stoga moraju usko tumačiti (presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 69. i 70.; od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr., C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 39. i 40., i od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 26. i 32).
- 36 Nadalje, u zadnjoj rečenici u članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a te u članku 275. drugom stavku UFEU-a izričito se utvrđuju dvije iznimke od tog načela, to jest nadležnost Suda da nadzire, s jedne strane, poštovanje članka 40. UEU-a i, s druge strane, zakonitost odluka Vijeća donesenih na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, kojima se predviđaju mjere ograničavanja prema fizičkim ili pravnim osobama (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 60. i 81.).
- 37 Sud je pojasnio da kada je riječ o aktima donesenima na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP, njihov pojedinačni utjecaj daje mogućnost pristupa sudovima Unije u skladu s člankom 275. drugim stavkom UFEU-a (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 103. i navedena sudska praksa).

- 38 Međutim, članak 2. stavak 2. točka (a) Odluke 2014/512, čije područje primjene nije definirano u odnosu na točno određene fizičke ili pravne osobe, nego u odnosu na objektivne kriterije, u svakom je slučaju mjera opće primjene koja nije obuhvaćena mjerama ograničavanja iz članka 275. drugog stavka UFEU-a (vidjeti po analogiji presude od 28. studenoga 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, t. 99. i od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 97. i 98.).
- 39 Nadalje, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nadležnost Suda nije ni na koji način ograničena kada je riječ o uredbi donesenoj na temelju članka 215. UFEU-a, koja provodi stajališta Unije donesena u kontekstu ZVSP-a. Naime, takve uredbe su akti Unije, doneseni na temelju UFEU-a, u odnosu na koje sudovi Unije raspolažu svim nadležnostima koje su im dodijeljene primarnim pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 106. i navedenu sudsku praksu).
- 40 Takav je slučaj, među ostalim, s Uredbom br. 833/2014 (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, EU:C:2017:236, t. 105. i 107.).
- 41 Međutim, budući da zabrana pružanja brokerskih usluga predviđena u članku 2. stavku 2. točki (a) Odluke 2014/512 – na kojoj se temelje nacionalne mjere sankcioniranja izrečene društvu Neves – nije bila provedena u Uredbi br. 833/2014 u vrijeme nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku, postavlja se pitanje je li Sud nadležan za tumačenje tog članka 2. stavka 2. točke (a).
- 42 S tim u vezi valja ispitati je li Sud nadležan za tumačenje mjere ograničavanja opće primjene, poput spomenutog članka 2. stavka 2. točke (a), u slučaju da je tu mjeru, na kojoj se temelje nacionalne mjere sankcioniranja izrečene fizičkoj ili pravnoj osobi, trebalo provesti uredbom na temelju članka 215. UFEU-a, kako bi se osigurala ujednačena primjena navedene mjere na razini Unije.
- 43 Kada je riječ, kao prvo, o nadležnosti Suda za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a, valja podsjetiti na to da u Ugovorima nije predviđeno nijedno detaljno pravilo za provođenje takvog sudskog nadzora. U tim je okolnostima navedeni nadzor obuhvaćen općom nadležnošću osiguravanja poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ, koju članak 19. UEU-a dodjeljuje Sudu (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 62.). Osim toga, prilikom propisivanja te opće nadležnosti, u članku 19. stavku 3. točki (b) UEU-a određuje se da Sud odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije Unije.
- 44 U okviru navedenog nadzora, u skladu s člankom 40. prvim stavkom UEU-a, na Sudu je da osigura to da Vijeće svojom provedbom ZVSP-a ne utječe na primjenu postupaka i opseg ovlasti institucija utvrđenih Ugovorima za izvršavanje nadležnosti Unije na temelju UFEU-a.
- 45 To osobito podrazumijeva osiguravanje da, kada je riječ o provedbi članka 215. UFEU-a, koji povezuje ciljeve UEU-a u području ZVSP-a i djelovanje Unije koje uključuje mjere ograničavanja obuhvaćene UFEU-om (vidjeti u tom smislu presude od 19. srpnja 2012., Parlament/Vijeće, C-130/10, EU:C:2012:472, t. 59. i od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 38.), Vijeće ne može zaobići nadležnost Suda kada je riječ o uredbi na temelju tog članka.

- 46 U tom pogledu, iz jasnog teksta članka 215. stavka 1. UFEU-a, osobito upotrebe glagola „usvojiti”, koji se razlikuje od izraza „može usvojiti”, upotrijebljenog u stavku 2. tog članka, proizlazi to da je na Vijeću da donese potrebne mjere iz tog stavka 1. kako bi provelo odluku ZVSP-a kojom se utvrđuje stajalište Unije u vezi s prekidom ili smanjenjem gospodarskih i finansijskih odnosa s trećom zemljom. Stoga je u slučaju iz potonjeg stavka nadležnost te institucije ograničena.
- 47 Kao drugo, iz sudske prakse Suda također proizlazi da, kada je riječ o aktima Unije koji proizvode pravne učinke prema trećima, sudski nadzor koji je Sudu dodijeljen Ugovorima nije ograničen kvalifikacijom, prirodom ili oblikom tih akata. Na taj način, kada je riječ o tužbi za poništenje iz članka 263. UFEU-a, s obzirom na to da je njezin cilj osiguranje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovora, ona je dopuštena protiv svih odredbi koje donose institucije, tijela, uredi i agencije Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, kojima je cilj proizvesti obvezujuće pravne učinke (vidjeti u tom smislu presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, 22/70, EU:C:1971:32, t. 40., 42. i 55. te od 14. srpnja 2022., Parlament/Vijeće (Sjedište Europskog nadzornog tijela za rad), C-743/19, EU:C:2022:569, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 48 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se nadležnost koja je Ugovorima dodijeljena Sudu radi osiguranja sudske zaštite trećih osoba ne može ograničiti okolnošću da Vijeće nije poduzelo sve potrebne mjere na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a, iako je, kao što je to istaknuto u točki 46. ove presude, njegova nadležnost u tom smislu ograničena.
- 49 Slijedom navedenog, mogućnost da se Sudu uputi zahtjev za prethodnu odluku predviđen Ugovorima u vezi s uredbom donesenom na temelju članka 215. stavka 1. UFEU-a mora biti otvorena u pogledu svih odredbi koje je Vijeće bilo dužno uključiti u takvu uredbu i koje služe kao temelj za nacionalnu mjeru sankcioniranja koja se izriče trećim osobama (vidjeti po analogiji presudu od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, 22/70, EU:C:1971:32, t. 38. do 40.).
- 50 Takvo tumačenje potkrijepljeno je temeljnim ciljem članka 267. UFEU-a, a to je osigurati da nacionalni sudovi ujednačeno primjenjuju pravo Unije. Naime, kada je riječ o mjerama opće primjene koje je Vijeće trebalo donijeti u okviru uredbe na temelju članka 215. UFEU-a, razilaženja među sudovima država članica u pogledu tumačenja takve mjere opće primjene mogla bi dovesti u pitanje samo jedinstvo pravnog poretka Unije i ugroziti temeljni zahtjev pravne sigurnosti (vidjeti po analogiji presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 80.).
- 51 Tumačenje prihvaćeno u točki 49. ove presude također omogućuje osiguranje nužne ujednačenosti sustava sudske zaštite predviđenog pravom Unije. Naime, kao što to proizlazi kako iz članka 2. UEU-a, koji je dio općih odredbi tog ugovora, tako i iz njegova članka 21. o vanjskom djelovanju Unije, na koji upućuje članak 23. UEU-a, koji se odnosi na ZVSP, Unija se osobito temelji na vrijednosti vladavine prava. Samo postojanje djelotvornog sudskog nadzora radi osiguranja poštovanja Unijinih pravnih odredaba svojstveno je postojanju vladavine prava (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Prethodni postupak predviđen u članku 19. stavku 3. točki (b) UEU-a i članku 267. UFEU-a, koji čini zaglavni kamen pravosudnog sustava u Uniji, daje ključan doprinos zaštiti te vrijednosti (vidjeti u tom smislu mišljenje 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014., EU:C:2014:2454, t. 176. i navedenu sudsku praksu).

- 53 Stoga valja smatrati da je, s obzirom na članke 19., 24. i 40. UEU-a te članak 215. stavak 1. UFEU-a u vezi s člancima 2. i 21. UEU-a, Sud nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku, na temelju članka 267. UFEU-a, o tumačenju mjere opće primjene akta donesenog na temelju odredbi koje se odnose na ZVSP u slučaju kada je Vijeće bilo dužno u uredbi na temelju članka 215. UFEU-a provesti tu mjeru, koja služi kao temelj za nacionalne mjere sankcioniranja izrečene fizičkoj ili pravnoj osobi.
- 54 Nadležnost Suda za tumačenje članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512 valja ocijeniti s obzirom na ta razmatranja.
- 55 Stoga valja provjeriti je li zabrana pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom, koja je predviđena u članku 2. stavku 2. točki (a) Odluke 2014/512, potrebna mjera u smislu članka 215. stavka 1. UFEU-a koju je Vijeće, kako bi ta odluka proizvela svoj učinak, dužno donijeti, kao što to proizlazi iz točke 46. ove presude, kada navedena odluka predviđa prekid ili djelomično ili potpuno smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s jednom ili više trećih zemalja.
- 56 U tom je pogledu dovoljno utvrditi da se tom zabranom nastoji ograničiti sposobnost gospodarskih subjekata da izvršavaju transakcije obuhvaćene područjem primjene UFEU-a, tako da se ta zabrana može provesti na razini Unije samo donošenjem uredbe na temelju članka 215. UFEU-a, kako bi se zajamčila njezina ujednačena primjena u svim državama članicama (vidjeti po analogiji presudu od 1. ožujka 2016., *National Iranian Oil Company/Vijeće*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 54.).
- 57 Naime, oružje i vojna oprema iz članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512, kao i povezane usluge, ulaze u područje primjene UFEU-a. Konkretno, kao što je to Komisija navela na raspravi, trgovina tim oružjem, opremom i uslugama obuhvaćena je nadležnošću Unije na temelju članaka 114. i 207. UFEU-a. Navedeno oružje i oprema, koji se nalaze na Zajedničkom popisu robe vojne namjene Europske unije iz članka 12. Zajedničkog stajališta 2008/944, na koji se poziva u nacionalnim popisima vojne tehnologije i opreme država članica, tako podliježu Zajedničkoj carinskoj tarifi, kao što to potvrđuje Uredba Vijeća (EZ) br. 150/2003 od 21. siječnja 2003. o suspenziji uvoznih carina na određeno oružje i vojnu opremu (SL 2003., L 25, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 8., str. 190.).
- 58 Osim toga, taj zaključak ne može se dovesti u pitanje mogućnošću koja je državama članicama dana u članku 346. stavku 1. točki (b) UFEU-a, koji omogućuje svakoj državi članici da pod određenim uvjetima poduzme mjere koje smatra potrebnima za zaštitu osnovnih interesa svoje sigurnosti, koje su povezane s proizvodnjom ili trgovinom oružjem, streljivom i ratnom opremom. Kao što je to Komisija istaknula na raspravi, tom mogućnošću nije moguće ograničiti ograničenu nadležnost Vijeća, koja proizlazi iz članka 215. stavka 1. UFEU-a, za poduzimanje potrebnih mjera kako bi se u Uniji proveli prekid ili smanjenje gospodarskih i financijskih odnosa s trećom zemljom predviđeni u odluci kojom se utvrđuje stajalište Unije u tom pogledu.
- 59 Uostalom, valja spomenuti i to da je Vijeće donošenjem Uredbe 2023/1214 provelo zabranu pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom iz članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512, što potvrđuje da je takva mjera jedna od onih koje valja donijeti u uredbi koja se temelji na članku 215. stavku 1. UFEU-a.
- 60 Iz navedenog slijedi da je ta zabrana pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom obuhvaćena mjerama koje su, u smislu članka 215. stavka 1. UFEU-a, potrebne za provedbu te odluke na razini Unije, koju je Vijeće trebalo provesti u Uredbi br. 833/2014.

- 61 Prema tome, Sud je nadležan za davanje odgovora na prethodna pitanja.

O prethodnim pitanjima

Treće pitanje

- 62 Svojim trećim pitanjem, koje valja najprije razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512 tumačiti na način da se zabrana pružanja brokerskih usluga iz te odredbe primjenjuje čak i ako vojna oprema koja je predmet brokerske transakcije o kojoj je riječ nikada nije bila uvezena na državno područje države članice.
- 63 U skladu s tom odredbom, „[z]abranjuje se pružanje tehničke pomoći, brokerskih usluga ili drugih usluga povezanih s vojnim aktivnostima te pružanjem, proizvodnjom, održavanjem i upotrebom oružja i povezanog materijala svih vrsta, između ostalog oružja i streljiva, vojnih vozila i opreme, paravojne opreme te njihovih zamjenskih dijelova, izravno ili neizravno, bilo kojoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji ili za upotrebu u Rusiji”.
- 64 Iz teksta navedene odredbe, osobito iz uporabe izraza „izravno ili neizravno”, proizlazi da se zabrana koju ona predviđa široko primjenjuje, osobito kada se brokerske usluge povezane s vojnom opremom pružaju osobi, subjektu ili tijelu u Rusiji, pri čemu se u tom tekstu ne propisuje uvjet uvoza te opreme na državno područje države članice. U skladu s navedenim tekstom, a suprotno onomu što tvrdi društvo Neves, dovoljno je da se te usluge pružaju, izravno ili neizravno, gospodarskom subjektu u Rusiji, neovisno o konačnom odredištu navedene opreme.
- 65 Kontekst i ciljevi propisa čiji je dio članak 2. stavak 2. točka (a) Odluke 2014/512 potkrepljuju takvo tumačenje.
- 66 S tim u vezi, iako ta odluka ne sadržava odredbu kojom se definira pojam „brokerske usluge”, Uredba br. 833/2014, kojom se ta odluka provodi na razini Unije, definira taj pojam u svojem članku 1. stavku 1. točki (d), čiji tekst jasno pokazuje da nije propisan nikakav uvjet u pogledu uvoza robe koja je predmet brokerske transakcije o kojoj je riječ na državno područje države članice.
- 67 Naime, u skladu s tom odredbom, brokerske usluge uključuju pregovaranje ili dogovor o transakcijama u vezi s kupnjom, prodajom ili opskrbom robe, „uključujući iz jedne treće zemlje u bilo koju drugu treću zemlju” odnosno prodaju ili kupnju robe, „uključujući i kad se nalaz[i] u trećim zemljama, u svrhu njihova prijenosa u drugu treću zemlju”.
- 68 Osim toga, Sud je naglasio važnost ciljeva koji se žele postići Odlukom 2014/512 i Uredbom br. 833/2014, a to su zaštita teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize u toj zemlji, koji su dio šireg cilja očuvanja mira i međunarodne sigurnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 150.).
- 69 Doista, tumačenje članka 2. stavka 2. točke (a) te odluke prema kojem se zabrana navedena u toj odredbi primjenjuje čak i ako se brokerske usluge o kojima je riječ odnose na oružje i vojnu opremu koji, neovisno o njihovu konačnom odredištu, nisu uvezeni na državno područje države članice, omogućuje osiguranje korisnog učinka te zabrane i pridonosi ostvarenju ciljeva navedene

odluke, spomenutih u prethodnoj točki ove presude. Naime, takva bi se zabrana mogla lako zaobići kada bi za njezino izbjegavanje bilo dovoljno to da se navedeno oružje i vojna oprema transportiraju bez prelaska preko područja Unije.

- 70 Tumačenje iz točke 64. ove presude također omogućuje osiguravanje dosljednosti u tumačenju prava Unije davanjem istog dosega pojmu „brokerske usluge” sadržanom u različitim aktima iz područja ZVSP-a.
- 71 Iz toga slijedi da na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512 treba tumačiti na način da se zabrana pružanja brokerskih usluga iz te odredbe primjenjuje čak i ako vojna oprema koja je predmet brokerske transakcije o kojoj je riječ nikada nije bila uvezena na državno područje države članice.

Prvo i drugo pitanje

- 72 Uvodno valja istaknuti, s jedne strane, da se u svojem prvom i drugom pitanju – koja valja razmotriti zajedno nakon trećeg pitanja – sud koji je uputio zahtjev pozvao na članak 2. stavak 2. točku (a) te na članke 5. i 7. Odluke 2014/512. Međutim, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da ti članci 5. i 7. nisu relevantni s obzirom na činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 73 Naime, u navedenom članku 5. samo se navodi da Unija potiče treće države da donesu mjere ograničavanja slične mjerama predviđenima u spomenutoj odluci. Kada je riječ o navedenom članku 7., on se odnosi na eventualne zahtjeve u vezi s ugovorima ili transakcijama na čije su izvršenje utjecale mjere uvedene Odlukom 2014/512, koje su podnijele kategorije osoba i subjekata navedene u tom članku 7. stavku 1. točkama (a) do (c). Međutim, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, glavni postupak ne odnosi se na spomenute zahtjeve, a društvo Neves ne pripada nijednoj od tih kategorija.
- 74 S druge strane, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da taj sud također dvoji o usklađenosti mjere oduzimanja, poput one izrečene društvu Neves, s pravom vlasništva koje je zajamčeno člankom 1. Prvog protokola te je u pravnom poretku Unije utvrđeno člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 75 Slijedom toga, valja smatrati da svojim prvim i drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512, u vezi s pravom vlasništva iz članka 17. Povelje te načelima pravne sigurnosti i zakonitosti kazni, tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera oduzimanja cjelokupnog prihoda od brokerske transakcije iz tog članka 2. stavka 2. točke (a), do koje dolazi automatski nakon što nadležna nacionalna tijela utvrde povredu zabrane obavljanja te transakcije i obveze obavješćavanja o njoj.
- 76 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, kao prvo, u nedostatku usklađenosti propisa Unije u području sankcija primjenjivih u slučaju neispunjenja uvjeta iz režima uvedenog tim propisima, države članice, zadržavajući pravo na izbor sankcija, moraju osigurati da se povrede prava Unije sankcioniraju u materijalnim i postupovnim uvjetima koji su istovrsni onima primjenjivima na povrede nacionalnog prava slične prirode i važnosti te koji u svakom slučaju sankciju čine učinkovitom, razmjernom i odvraćajućom (vidjeti u tom smislu presude od 16. srpnja 2015., Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, t. 21., i od 2. svibnja 2018., Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

- 77 Konkretno, mjere sankcioniranja koje su propisane u nacionalnom zakonodavstvu ne smiju prekoračivati granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarivanje ciljeva kojima to zakonodavstvo legitimno teži niti biti nerazmjerne tim ciljevima, pri čemu strogost sankcija također mora odgovarati težini povreda koje te sankcije kažnjavaju, među ostalim, osiguravajući stvarno odvrćajući učinak (vidjeti u tom smislu presudu od 24. veljače 2022., *Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell'Economia e delle Finanze*, C-452/20, EU:C:2022:111, t. 37. do 39. i navedenu sudsku praksu).
- 78 Kada je riječ, kao drugo, o pravu vlasništva, utvrđenom u članku 17. Povelje, valja podsjetiti na to da na temelju njegova stavka 1., „[s]vatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa”.
- 79 Kao što je to Sud već presudio, članak 17. Povelje uspostavlja pravno pravilo čiji je cilj dodijeliti prava pojedincima (presuda od 21. svibnja 2019., *Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima)*, C-235/17, EU:C:2019:432, t. 68. i navedena sudska praksa).
- 80 U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, u onoj mjeri u kojoj potonja sadržava prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom 4. studenoga 1950. u Rimu, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz te konvencije. Međutim, ta odredba ne sprečava pravo Unije da pruži širu zaštitu. Iz toga slijedi da, u svrhu tumačenja članka 17. Povelje, sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na članak 1. Prvog protokola, kojim se propisuje zaštita prava vlasništva, valja uzeti u obzir kao minimalnu razinu zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 21. svibnja 2019., *Komisija/Mađarska (Plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima)*, C-235/17, EU:C:2019:432, t. 72. i navedenu sudsku praksu).
- 81 Kao što je Europski sud za ljudska prava dosljedno smatrao u pogledu članka 1. Prvog protokola, valja pojasniti da članak 17. stavak 1. Povelje sadržava tri različita pravna pravila. Prvim pravilom, koje je izraženo u prvoj rečenici i koje je općenito, konkretizira se načelo poštovanja vlasništva. Drugo, koje se nalazi u drugoj rečenici tog stavka, odnosi se na oduzimanje vlasništva i podvrgava ga se određenim uvjetima. Kada je riječ o trećem pravilu, koje se nalazi u trećoj rečenici navedenog stavka, ono državama članicama priznaje ovlast da, među ostalim, urede uživanje prava vlasništva u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa. Međutim, nije riječ o pravilima koja su međusobno nepovezana. Drugo i treće pravilo odnose se na posebne primjere povrede prava vlasništva te ih treba tumačiti s obzirom na načelo utvrđeno u prvom od tih pravila (presuda od 5. svibnja 2022., *BPC Lux 2 i dr.*, C-83/20, EU:C:2022:346, t. 38.).
- 82 U tom pogledu, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi to da su mjere oduzimanja koje se odnose na imovinsku korist ostvarenu kažnjivim djelom ili nezakonitom radnjom odnosno na sredstvo za počinjenje kažnjivog djela koje ne pripada trećoj osobi u dobroj vjeri općenito obuhvaćene propisima o uživanju prava vlasništva, iako se njima, po samoj njihovoj prirodi, osobi oduzima vlasništvo (vidjeti osobito presudu ESLJP-a od 24. listopada 1986., *Agosi protiv Ujedinjene Kraljevine*, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, t. 51.; presudu ESLJP-a od 12. svibnja 2015., *Gogitidze i dr. protiv Gruzije*, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, t. 94. i presudu ESLJP-a od 15. listopada 2020., *Karapetyan protiv Gruzije*, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, t. 32.).

- 83 U ovom slučaju, mjera oduzimanja izrečena društvu Neves odnosila se na novčani iznos koji mu je uplaćen na ime isporuke radiostanica koje se smatraju vojnom opremom, u skladu s ugovorom od 4. siječnja 2019. Cilj je te mjere osigurati poštovanje zabrane pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom iz Odluke 2014/512 kao mjere ograničavanja opće primjene donesene u odgovoru na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini. Stoga je navedena mjera povezana sa zabranom kupoprodaje oružja i vojne opreme Rusiji, koja je također predviđena tom odlukom kao i, općenitije, s propisima koji se odnose na trgovinu oružjem.
- 84 U tim okolnostima takva mjera oduzimanja predstavlja ograničenje ostvarivanja prava vlasništva koje je obuhvaćeno propisom o uživanju prava vlasništva u smislu treće rečenice u članku 17. stavku 1. Povelje.
- 85 S tim u svezi, valja podsjetiti na to da pravo vlasništva zajamčeno člankom 17. Povelje nije apsolutno pravo i da njegovo ostvarenje može biti predmet ograničenja koja se mogu opravdati ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi (presuda od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB, C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, t. 69.).
- 86 Međutim, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda te, podložno načelu proporcionalnosti, biti potrebno i zaista odgovarati ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.
- 87 Kao prvo, mjera oduzimanja poput one izrečene društvu Neves predviđena je zakonom u smislu članka 52. stavka 1. Povelje. Naime, ta se mjera temelji na OUG-u br. 202/2008 kao i na nacionalnom popisu vojne tehnologije i opreme iz članka 12. Zajedničkog stajališta 2008/944, koji je u pogledu Rumunjske utvrđen odlukama br. 156/2018 i br. 901/2019.
- 88 Kao drugo, budući da je, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 82. ove presude, ta mjera obuhvaćena propisima o uživanju prava vlasništva u smislu treće rečenice u članku 17. stavku 1. Povelje i ne predstavlja oduzimanje vlasništva u smislu druge rečenice iz te odredbe, njome se poštuje bit prava vlasništva (vidjeti u tom smislu presudu od 5. svibnja 2022., BPC Lux 2 i dr., C-83/20, EU:C:2022:346, t. 53.).
- 89 Kao treće, navedena mjera namijenjena je ostvarivanju ciljeva iz Odluke 2014/512, čiju je važnost Sud naglasio, kao što je to navedeno u točki 68. ove presude te stoga odgovara ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija, u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.
- 90 Kao četvrto, kada je riječ o poštovanju načela proporcionalnosti, jasno je prije svega to da je ograničenje ostvarivanja prava vlasništva koje proizlazi iz te mjere prikladno za postizanje tih ciljeva.
- 91 Naime, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi to da je mjera oduzimanja o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja dopunjuje mjeru novčane kazne, izrečena nakon što su rumunjska nadležna tijela utvrdila nepoštovanje zabrane izvršavanja transakcije u pogledu robe koja je predmet međunarodne sankcije, proizišle iz Odluke 2014/512, i obveze da se ta tijela odmah obavijeste o toj transakciji. Izricanje te mjere oduzimanja može odvratiti gospodarske subjekte o kojima je riječ od izvršavanja takvih transakcija i potaknuti ih na poštovanje te zabrane i te obveze obavještanja, koja olakšava nadzor nadležnih tijela država članica nad transakcijama koje se odnose na robu o kojoj je riječ, u ovom slučaju vojnu opremu.

- 92 Kada je riječ, nadalje, o nužnosti takve mjere oduzimanja, valja istaknuti da najviša novčana kazna koja je kao glavna sankcija predviđena nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku iznosi 30 000 rumunjskih leua (oko 6066 eura). S obzirom na nisku gornju granicu te novčane kazne u usporedbi s gospodarskom koristi koja se može očekivati od brokerskih transakcija koje se odnose na vojnu opremu, izricanje te novčane kazne samo za sebe ne može biti dovoljno da bi se gospodarske subjekte odvratilo od kršenja zabrane pružanja brokerskih usluga u vezi s tom opremom i obveze da o tome obavijeste nadležna nacionalna tijela. To pokazuju okolnosti glavnog predmeta, s obzirom na to da je, prema navodima suda koji je uputio zahtjev, naknada za brokersku transakciju o kojoj je riječ u glavnom postupku iznosila gotovo tri milijuna eura.
- 93 U tim okolnostima, oduzimanje cjelokupne naknade za zabranjenu brokersku transakciju stoga je nužno za stvarno i učinkovito odvracanje gospodarskih subjekata od kršenja zabrane pružanja brokerskih usluga povezanih s vojnom opremom.
- 94 Isto tako, činjenica da se mjera oduzimanja poduzima automatski, putem naloga koji izdaje nadležno upravno tijelo, nužna je kako bi se osigurala puna učinkovitost sankcije za povredu zabrane izvršavanja brokerske transakcije iz članka 2. stavka 2. točke (a) Odluke 2014/512 i obveze obavješćavanja o potonjoj, ne dirajući time u pravo na djelotvoran pravni lijek u svrhu nadzora zakonitosti tog naloga i, prema potrebi, povrata oduzetih iznosa, osobito ako se u konačnici pokaže da transakcija o kojoj je riječ nije obuhvaćena tom zabranom.
- 95 Kada je riječ o navedenom pravnom lijeku, valja istaknuti da iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na članak 1. Prvog protokola proizlazi to da je u slučajevima u kojima je sankcija oduzimanja izrečena neovisno o kaznenoj osudi važno da postupak u cjelini zainteresiranoj osobi omogućuje da se brani i pred nacionalnim tijelima koja su joj izrekla tu sankciju i pred sudovima koji odlučuju o pravnom lijeku protiv odluka tih tijela, kako bi ona mogla provesti sveobuhvatno ispitivanje različitih uključenih interesa (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 15. listopada 2020., Karapetyan protiv Gruzije, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, t. 35.).
- 96 U tom se pogledu osobi o kojoj je riječ mora, među ostalim, omogućiti da na prikladan način iznese svoje razloge pred nadležnim tijelima, kako bi se omogućilo djelotvorno osporavanje mjera o kojima je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008, Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 368.).
- 97 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da se uvjeri u to da društvo Neves uživa dovoljna postupovna jamstva u okviru glavnog postupka, osobito u pogledu utvrđivanja postojanja upravnog prekršaja koji mu se stavlja na teret. Konkretno, budući da to društvo osporava vojnu namjenu radiostanica o kojima je riječ u glavnom postupku, navedeni sud mora se uvjeriti u to da su one obuhvaćene Zajedničkim popisom robe vojne namjene Europske unije iz članka 12. Zajedničkog stajališta 2008/944, na koji se poziva u nacionalnom popisu te opreme utvrđenom u odlukama br. 156/2018 i br. 901/2019.
- 98 Ako su ti uvjeti ispunjeni, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, čini se da mjera oduzimanja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ne prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje legitimnih ciljeva koji se nastoje postići.
- 99 Kada je riječ, naposljetku, o proporcionalnosti navedene mjere *stricto sensu* i, osobito, njezine primjerene strogosti u odnosu na težinu kašnjenog djela koje se njome sankcionira, valja istaknuti da je, iako se navedena mjera odnosi na ukupan prihod od zabranjene brokerske transakcije i

izvršava automatski, iznos novčane kazne koja se uz tu mjeru izriče, nasuprot tomu, promjenjiv. Osim toga, te se sankcije primjenjuju samo na osobe koje su saznale da se nalaze u situaciji koja zahtijeva obavješćavanje ili upozoravanje nadležnih nacionalnih tijela u vezi s robom koja je predmet međunarodne sankcije, kao što to proizlazi iz članka 24. stavka 1. i članka 26. stavka 1. točke (b) OUG-a br. 202/2008. U takvoj situaciji te su osobe dužne, bez odgode i bez prethodnog obavješćavanja tih tijela, suzdržati se od svih transakcija u pogledu te robe osim onih predviđenih tom uredbom. To se odnosi samo na osobe koje su svjesno propustile upozoriti nadležna tijela ili su, bez obzira na to, izvršile spomenutu transakciju.

- 100 Iz tih elemenata proizlazi da je strogost sankcija predviđenih nacionalnim propisom poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s težinom kažnjivog djela koje se njima nastoji sankcionirati, uzimajući u obzir važnost legitimnih ciljeva koji se nastoje postići.
- 101 Prema tome, čini se da se ograničenjem ostvarivanja prava vlasništva koje proizlazi iz takve mjere oduzimanja poštuje načelo proporcionalnosti te je stoga opravdano s obzirom na uvjete predviđene u članku 52. stavku 1. Povelje, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.
- 102 Kada je riječ, kao treće, o općem načelu pravne sigurnosti, koje je dio općih načela prava Unije, ono zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima. Iako se to načelo protivi retroaktivnoj primjeni novog pravnog pravila, odnosno primjeni na situaciju nastalu prije njegova stupanja na snagu, ono zahtijeva da se svaka činjenična situacija, osim ako nije izričito protivno određeno, u pravilu ocjenjuje s obzirom na pravna pravila koja su u to vrijeme bila na snazi (vidjeti u tom smislu presudu od 25. siječnja 2022., VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, t. 47. i navedenu sudske praksu).
- 103 Kada je riječ o načelu zakonitosti kaznenih djela i kazni, koje je poseban izraz općeg načela pravne sigurnosti i koje je utvrđeno u članku 49. Povelje, ono osobito podrazumijeva da zakon jasno definira kaznena djela i kazne kojima se ona kažnjavaju kako bi se osigurala predvidljivost kako u pogledu definicije kaznenog djela tako i u pogledu određivanja kazne (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2022., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Izravan učinak), C-205/20, EU:C:2022:168, t. 47. i od 24. srpnja 2023., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, t. 104. i navedenu sudske praksu).
- 104 Kada je riječ o tim načelima, sud koji je uputio zahtjev naveo je samo to da je društvo Neves tvrdilo da Odluka br. 901/2019 – kojom je u pogledu Rumunjske utvrđen nacionalni popis vojne tehnologije i opreme iz članka 12. Zajedničkog stajališta 2008/944 – nije bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, tako da se ne primjenjuje na radiostanice o kojima je riječ u glavnom postupku, koje se stoga ne mogu smatrati vojnom opremom obuhvaćenom kategorijom ML11 s tog popisa.
- 105 U tom pogledu valja istaknuti da su na taj datum na snazi bili članak 2. stavak 2. točka (a) Odluke 2014/512, kojim se zabranjuje pružanje brokerskih usluga u vezi s tom opremom, kao i Zajednički popis robe vojne namjene Europske unije naveden u točki 14. ove presude. U skladu s navodima iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, čini se da je kategorija ML11 iz Odluke br. 901/2019, kojom je stavljena izvan snage i zamijenjena Odluka br. 156/2018, koja je bila na snazi od 5. ožujka 2018. do 4. srpnja 2019., bila istovjetna kategoriji ML11 iz potonje odluke, tako da u ovom slučaju, kao što je to napomenula Komisija, nije riječ o retroaktivnoj primjeni novog pravnog pravila u smislu sudske prakse navedene u točki 102. ove presude.

- 106 Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri, u skladu s pravilima rumunjskog prava primjenjivima u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, čije su utvrđivanje i ocjena u isključivoj nadležnosti tog suda, jesu li odredbe tog prava koje sadržavaju taj popis bile na snazi toga datuma, kao i jesu li poštovani zahtjevi jasnoće i predvidljivosti navedeni u točkama 102. i 103. ove presude.
- 107 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo i drugo pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512, u vezi s pravom vlasništva iz članka 17. Povelje te načelima pravne sigurnosti i zakonitosti kazni, treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalna mjera oduzimanja cjelokupnog prihoda od brokerske transakcije iz tog članka 2. stavka 2. točke (a), do koje dolazi automatski nakon što nadležna nacionalna tijela utvrde povredu zabrane obavljanja te transakcije i obveze obavješćavanja o njoj.

Troškovi

- 108 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2014/659/ZVSP od 8. rujna 2014.,**

treba tumačiti na način da se:

zabrana pružanja brokerskih usluga iz te odredbe primjenjuje čak i ako vojna oprema koja je predmet brokerske transakcije o kojoj je riječ nikada nije bila uvezena na državno područje države članice.

2. **Članak 2. stavak 2. točku (a) Odluke 2014/512, kako je izmijenjena Odlukom 2014/659, u vezi s člankom 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te načelima pravne sigurnosti i zakonitosti kazni,**

treba tumačiti na način da mu se:

ne protivi nacionalna mjera oduzimanja cjelokupnog prihoda od brokerske transakcije iz tog članka 2. stavka 2. točke (a), do koje dolazi automatski nakon što nadležna nacionalna tijela utvrde povredu zabrane obavljanja te transakcije i obveze obavješćavanja o njoj.

Potpisi