



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 10. septembra 2024*

„Predhodno odločanje – Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) – Omejevalni ukrepi zaradi delovanja Ruske federacije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini – Sklep 2014/512/SZVP – Člen 2(2)(a) – Pristojnost Sodišča – Člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU – Člen 275 PDEU – Člen 215 PDEU – Člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Lastninska pravica – Načeli pravne varnosti in zakonitosti kazenskih sankcij – Posredniške storitve v zvezi z vojaško opremo – Prepoved zagotavljanja takih storitev – Neprijava pristojnim nacionalnim organom – Prekršek – Globa – Samodejni odvzem zneskov, prejetih v zameno za prepovedano transakcijo“

V zadevi C-351/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija) z odločbo z dne 2. novembra 2021, ki je na Sodišče prispela 31. maja 2022, v postopku

Neves 77 Solutions SRL

proti

Agencia Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, T. von Danwitz (poročevalec), Z. Csehi, predsednika senatov, in O. Spineanu-Matei, predsednica senata, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin in M. Gavalec, sodniki,

generalna pravobranilka: T. Ćapeta,

sodna tajnica: K. Hötzel, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 27. junija 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Neves 77 Solutions SRL S. Donescu, avocata,

* Jezik postopka: romunščina.

- za romunsko vlado E. Gane, L. Ghiță in O.-C. Ichim, agentke,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, agentka,
- za avstrijsko vlado J. Schmoll in E. Samoilova, agentki, ter M. Meisel, strokovnjak,
- za Svet Evropske unije M. Bishop in A. Ștefănuț, agenta,
- za Evropsko komisijo J.-F. Brakeland, M. Carpus Carcea, L. Gussetti in Y. Marinova, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 23. novembra 2023

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2(2)(a) ter členov 5 in 7 Sklepa Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2014, L 229, str. 13), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2014/659/SZVP z dne 8. septembra 2014 (UL 2014, L 271, str. 54) (v nadaljevanju: Sklep 2014/512), v povezavi z načeloma pravne varnosti in zakonitosti kazenskih sankcij.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Neves 77 Solutions SRL (v nadaljevanju: Neves) in Agenția Națională de Administrare Fiscală – Direcția Generală Antifraudă Fiscală (nacionalna agencija davčne uprave – generalna direkcija za preprečevanje davčnih goljufij, Romunija; v nadaljevanju: ANAF) glede zapisnika o prekršku, s katerim sta bili tej družbi med drugim zaradi kršitve člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512 izrečena globa in odvzem zneskov, ki jih je prejela v zameno za posredovanje.

Pravni okvir

Pravo Unije

Pogodbi EU in DEU

- 3 Naslov V Pogodbe EU je „Splošne določbe o zunanjem delovanju [Evropske] unije in posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“. V poglavju 2 tega naslova, naslovljenem „Posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“, člen 24(1), drugi pododstavek, PEU določa:

„Za skupno zunanjo in varnostno politiko veljajo posebna pravila in postopki. Če v Pogodbah ni določeno drugače, jo opredeljujeta in izvajata Evropski svet in Svet [Evropske unije], ki odločata soglasno. Sprejemanje zakonodajnih aktov je izključeno. Skupno zunanjo in varnostno politiko izvajajo visoki predstavniki Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter države članice v skladu s Pogodbama. Posebna vloga Evropskega parlamenta in Komisije na tem področju je opredeljena v Pogodbah. Sodišče Evropske unije ni pristojno za te določbe, razen za nadzor skladnosti s členom 40 [PEU] ter za nadzor zakonitosti nekaterih sklepov iz drugega odstavka člena 275 [PDEU].“

4 Člen 40 PEU, ki prav tako spada v to poglavje 2, določa:

„Izvajanje skupne zunanje in varnostne politike ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz členov 3 do 6 [PDEU].

Prav tako izvajanje politik iz navedenih členov ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz tega poglavja.“

5 Peti del Pogodbe DEU ureja zunanje delovanje Unije. Ta peti del vsebuje naslov IV, „Omejevalni ukrepi“, v katerem je člen 215, ki določa:

„1. Kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe [EU], predvideva delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, Svet s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije sprejme potrebne ukrepe. O tem obvesti Evropski parlament.

2. Kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe [EU], tako predvideva, lahko Svet po postopku iz odstavka 1 sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom.

[...]“

6 Šesti del Pogodbe DEU vsebuje določbe o institucijah in finančne določbe. Naslov I tega šestega dela je „Določbe o institucijah.“ Oddelek 5 tega naslova I, ki se nanaša na Sodišče Evropske unije, vsebuje člen 275 PDEU, ki določa:

„Sodišče Evropske unije ni pristojno za določbe v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko in akte, sprejete na njihovi podlagi.

Vendar je Sodišče pristojno za nadzor spoštovanja člena 40 [PEU] in za odločanje o tožbah, vloženih v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 [PDEU], v katerih se nadzira zakonitost sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe [EU].“

Sklep 2014/512

7 Člen 2 Sklepa 2014/512 določa:

„1. Neposredna ali posredna prodaja, dobava, prenos ali izvoz orožja in sorodnega materiala vseh vrst, vključno z orožjem in strelivom, vojaškimi vozili in opremo, paravojaško opremo in rezervnimi deli za naštetu v Rusijo s strani državljanov držav članic ali z ozemelj držav članic ali z uporabo plovil ali zrakoplovov pod njihovo zastavo so prepovedani, ne glede na to, ali navedeno izvira z ozemelj držav članic ali ne.

2. Prepovedano je:

- (a) neposredno ali posredno zagotavljati tehnično pomoč, posredniške ali druge storitve v zvezi z vojaškimi dejavnostmi ter zagotavljanjem, izdelavo, vzdrževanjem in uporabo orožja in sorodnega materiala vseh vrst, vključno z orožjem in strelivom, vojaškimi vozili in opremo, paravojaško opremo in rezervnimi deli za našteto, vsem fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom v Rusiji ali za uporabo v njej;

[...].“

8 Člen 5 tega sklepa določa:

„Za čim večji učinek ukrepov iz tega sklepa Unija spodbuja tretje države, da sprejmejo omejevalne ukrepe, podobne ukrepom iz tega sklepa.“

9 Člen 7 navedenega sklepa določa:

„1. V zvezi s kakršnimi koli pogodbami ali transakcijami, katerih izvedba je bila posredno ali neposredno, v celoti ali deloma ovirana zaradi ukrepov, uvedenih v skladu s tem sklepom, se ne ugoti nobenemu zahtevku, vključno z zahtevki za nadomestilo škode ali katerimi koli drugimi zahtevki te vrste, kot je odškodninski zahtevek ali zahtevek za uveljavljanje garancije, zlasti zahtevek za podaljšanje dospelosti ali plačilo obveznice, garancije ali jamstva, zlasti finančne garancije ali finančnega jamstva v kakršni koli obliki, ki ga zahtevajo:

- (a) subjekti iz točke (b) ali (c) člena 1(1) in točke (c) ali (d) člena 1(2), ali s seznama iz Priloge I, II, III ali IV,

- (b) katera koli druga ruska oseba, subjekt ali organ, ali

- (c) katera koli oseba, subjekt ali organ, ki deluje prek ali v imenu ene od oseb, subjektov ali organov iz točke (a) ali (b) tega odstavka.

2. V vseh postopkih za uveljavitev zahtevka dokazno breme glede dokazovanja, da izpolnitev zahtevka ni prepovedana z odstavkom 1, nosi oseba, ki uveljavlja zahtevek.

3. Ta člen ne posega v pravico oseb, subjektov in organov iz odstavka 1 do sodne presoje zakonitosti neizpolnjevanja pogodbenih obveznosti v skladu s tem sklepom.“

Uredba (EU) št. 833/2014

10 Člen 1 Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2014, L 229, str. 1) določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

- (d) ‚posredniške storitve‘ pomeni:

- (i) pogajanja ali ureditve transakcij za nakup, prodajo ali dobavo blaga in tehnologij ali finančnih in tehničnih storitev, vključno iz ene tretje države v drugo tretjo državo, ali

- (ii) prodajo ali nakup blaga in tehnologij ali finančnih in tehničnih storitev, tudi kadar se nahajajo v tretjih državah za njihov prenos v drugo tretjo državo;

[...].“

- 11 Člen 4(1)(a) te uredbe določa:

„Prepovedano je:

- (a) neposredno ali posredno zagotavljati tehnično pomoč, ki je povezana z blagom in tehnologijami s Skupnega seznama vojaškega blaga [...] ali z zagotavljanjem, proizvodnjo, vzdrževanjem in uporabo blaga s tega seznama, kateri koli fizični ali pravni osebi, subjektu ali organu v Rusiji ali za uporabo v Rusiji“.

Uredba (EU) 2023/1214

- 12 Člen 1(19) Uredbe Sveta (EU) 2023/1214 z dne 23. junija 2023 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2023, L 159 I, str. 1), je nadomestil člen 4(1)(a) Uredbe št. 883/2004, pri čemer je bil izraz „in posredniške storitve“ dodan tako:

„Prepovedano je:

- (a) neposredno ali posredno zagotavljati tehnično pomoč in posredniške storitve, ki so povezane z blagom in tehnologijo s Skupnega seznama vojaškega blaga [...] ali z zagotavljanjem, proizvodnjo, vzdrževanjem in uporabo blaga s tega seznama, vsem fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom v Rusiji ali za uporabo v Rusiji.“

Skupno stališče 2008/944/SZVP

- 13 Člen 12 Skupnega stališča Sveta 2008/944/SZVP z dne 8. decembra 2008, ki opredeljuje skupna pravila glede nadzora izvoza vojaške tehnologije in opreme (UL 2008, L 335, str. 99) določa:

„Države članice zagotovijo, da jim nacionalna zakonodaja omogoča nadzor nad izvozom tehnologije in opreme s skupnega seznama vojaške opreme EU. Države članice se v nacionalnih seznamih vojaške tehnologije in opreme sklicujejo na skupni seznam vojaške opreme EU, ki pa jih neposredno ne nadomešča.“

Skupni seznam vojaškega blaga Evropske unije

- 14 Svet je 26. februarja 2018 sprejel novo različico Skupnega seznama vojaškega blaga Evropske unije (UL 2018, C 98, str. 1), na katerega se nanaša člen 12 Skupnega stališča 2008/944. Svet je 18. februarja 2019 sprejel posodobljeno različico tega seznama (UL 2019, C 95, str. 1).
- 15 Točka ML 11 navedenega seznama je v teh dveh različicah zajemala naštevane elektronske opreme, „vesoljskih plovil“ in komponent, ki niso navedene drugje na Skupnem seznamu vojaškega blaga EU.

Romunsko pravo

OUG št. 202/2008

- 16 Člen 1(1) Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (izredna uredba vlade št. 202/2008 o izvajanju mednarodnih sankcij) z dne 4. decembra 2008 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 825 z dne 8. decembra 2008) (v nadaljevanju: OUG št. 202/2008) določa:

„Ta izredna uredba ureja, kako se na nacionalni ravni izvajajo mednarodne sankcije, naložene z:

- (a) resolucijami Varnostnega sveta Združenih narodov ali z drugimi akti, sprejetimi na podlagi člena 41 Ustanovne listine Združenih narodov;
- (b) uredbami, sklepi, skupnimi stališči, skupnimi ukrepi in drugimi pravnimi instrumenti Evropske unije.“

- 17 Člen 3 OUG št. 202/2008 določa:

„1. Akti iz člena 1(1) so po nacionalnem pravu zavezujoči za vse romunske javne organe in institucije ter za romunske fizične ali pravne osebe ali osebe, ki se nahajajo na ozemlju Romunije, v skladu s predpisi, ki določajo pravno ureditev za vsako kategorijo aktov.

2. Za utemeljitev neizvajanja mednarodnih sankcij iz člena 1(1) se ni mogoče sklicevati na nacionalne zakonske določbe.“

- 18 Člen 7 OUG št. 202/2008 določa:

„1. Vsakdo, ki ima podatke in informacije o osebah ali subjektih, uvrščenih na seznam, ki ima v lasti ali nadzoruje premoženje ali ki ima podatke in informacije v zvezi z njim, posli, povezanimi s premoženjem, ali v katere so vpletene osebe ali subjekti, uvrščeni na seznam, mora o tem obvestiti pristojni organ v skladu s to izredno uredbo takoj, ko se seznanijo, da obstaja položaj, v katerem je potrebna taka obvestitev.

2. Če organ ali javna institucija, obveščena v skladu z odstavkom 1, ugotovi, da ni pristojni organ v skladu s to izredno uredbo, informacije v 24 urah posreduje pristojnemu organu. Če pristojnega organa ni mogoče identificirati, se informacije posredujejo ministrstvu za zunanje zadeve kot koordinatorju medinstitucionalnega odbora iz člena 13.

3. Informacije morajo vsebovati minimalne podatke, ki omogočajo identifikacijo avtorja in vzpostavitev stika z njim.“

- 19 Člen 24(1) OUG št. 202/2008 določa:

„Fizične ali pravne osebe, ki so vzpostavile pravno razmerje ali so v dejanskem položaju v zvezi s premoženjem, ki je predmet mednarodne sankcije, in ki se seznanijo, da obstaja položaj, v katerem je potrebna obvestitev ali prijava v skladu s členom 7 oziroma 18, so nemudoma in brez predhodnega obvestila pristojnim organom zavezane, da ne izvedejo nobene transakcije v zvezi s tem premoženjem, razen tistih, ki so določene v tej izredni uredbi, in o tem nemudoma obvestijo pristojne organe.“

20 Člen 26(1)(b) OUG št. 202/2008 določa:

„Naslednja kazniva ravnanja so prekrški in se kaznujejo z globo od 10.000 do 30.000 [romunskih levov (RON)] ter z odvzemom premoženja, ki je bilo namenjeno za kaznivo ravnanje, uporabljeno zanj ali ki iz njega izvira:

[...]

(b) neizpolnitev obveznosti iz člena 24(1), če dejanje ni kaznivo dejanje.“

Uredbi št. 156/2018 in št. 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 (uredba ministra za zunanje zadeve št. 156/2018 o odobritvi seznama vojaškega blaga, za katero velja režim nadzora izvoza, uvoza in drugih transakcij), z dne 18. januarja 2018 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 86 z dne 30. januarja 2018; v nadaljevanju: uredba št. 156/2018), ki je veljala od 5. marca 2018 do 4. julija 2019, je bila razveljavljena in nadomeščena z Ordinul ministrului afacerilor externe nr. 901/2019 pentru aprobarea Listei cuprinzând produsele militare supuse regimului de control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni (uredba ministra za zunanje zadeve št. 901/2019 o odobritvi seznama vojaškega blaga, za katero velja ureditev nadzora izvoza, uvoza in drugih transakcij) z dne 4. junija 2019 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 477 z dne 12. junija 2019; v nadaljevanju: uredba št. 901/2019), ki je veljala od 5. julija 2019 do 6. oktobra 2021.
- 22 Kategorija „ML 11“ iz teh uredb je vsebovala seznam elektronske opreme, „vesoljskih plovil“ in komponent, ki niso navedene drugje na seznamu, določenem z navedenima uredbama.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 23 Družba Neves, katere glavna dejavnost je posredovanje pri prodaji letalskih izdelkov, je bila posrednica pri transakciji med ukrajinsko družbo SFTE Spetstechnoexport (v nadaljevanju: SFTE) in indijsko družbo.
- 24 Družba Neves je 4. januarja 2019 kot prodajalec z družbo SFTE kot kupcem sklenila pogodbo o prenosu lastninske pravice na 32 radijskih postajah R-800L2E, ki naj bi bile dobavljene v Združene arabske emirate (v nadaljevanju: pogodba z dne 4. januarja 2019). Družba Neves je 8. januarja 2019 od portugalske družbe kupila teh 32 radijskih postaj, od katerih jih je bilo 20 izdelanih v Rusiji in izvoženih v Združene arabske emirate. Družba Neves je nato na prošnjo družbe SFTE navedenih 32 radijskih postaj prenesla na to indijsko družbo, ki jih je prejela 31. januarja 2019.
- 25 Departamentul pentru Controlul Exporturilor (ANCEX) din cadrul Ministerului Afacerilor Externe (oddelek za nadzor izvoza (ANCEX) ministrstva za zunanje zadeve, Romunija; v nadaljevanju: ANCEX) je z dopisoma z dne 26. in 29. julija 2019 družbo Neves obvestil, da radijske postaje R-800L2E spadajo v kategorijo ML 11 s seznama vojaškega blaga, ki je bil odobren z uredbo št. 901/2019, da je trgovanje z njimi mogoče le na podlagi registracije in dovoljenj, ki jih izda ta oddelek v skladu z Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 158/1999 privind regimul de

control al exporturilor, importurilor și altor operațiuni cu produse militare (izredna uredba vlade št. 158/1999 o ureditvi nadzora izvoza, uvoza in drugih transakcij z vojaškim blagom), in da posredovanje v zvezi s temi radijskimi postajami spada na področje uporabe Sklepa 2014/512.

- 26 Družba Neves je v odgovor na ta dopisa izpodbijala vojaško naravo navedenih radijskih postaj in zatrjevala, da se ob dobavi teh postaj uredba št. 901/2019 ni uporabljala. Družba Neves je dodala, da se ne uporablja niti člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512, saj te radijske postaje niso bile prodane v Rusijo, ker so bile te dobavljene v Indijo.
- 27 Družba Neves je 6. in 9. avgusta 2019 od družbe SFTE prejela 577.746,08 EUR kot predujem oziroma 2.407.215,32 EUR kot plačilo za blago, dobavljeno v skladu s pogodbo z dne 4. januarja 2019.
- 28 ANAF je 12. maja 2020 v skladu s členom 26(1)(b) OUG št. 202/2008 sestavila zapisnik o prekršku, s katerim je družbi Neves naložila globo v višini 30.000 romunskih levov (RON) (približno 6066 EUR) in dodatno odvzem zneska 14.113.003 RON (približno 2.984.961,40 EUR), ki ga je družba Neves prejela 6. in 9. avgusta 2019 na podlagi pogodbe z dne 4. januarja 2019.
- 29 ANAF je ugotovila, da je družba Neves kršila člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512 ter člene 3(1), 7(1) in 24(1) OUG št. 202/2008. V prilogi k temu zapisniku je med drugim pojasnila, da je družba Neves z dopisom z dne 27. junija 2019 ANCEX sicer obvestila, da je država izvora radijskih postaj Rуска federacija, vendar je nadaljevala z izvrševanjem te pogodbe in ta znesek prejela kljub dopisoma ANCEX z dne 26. in 29. julija 2019.
- 30 Družba Neves je vložila tožbo za razveljavitev navedenega zapisnika pri Judecătoria Sectorului 1 București (prvostopenjsko sodišče prvega okrožja v Bukarešti, Romunija), ki je to tožbo s sodbom z dne 2. novembra 2020 zavrnilo.
- 31 Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti, Romunija), ki je predložitveno sodišče, odloča o pritožbi, ki jo je družba Neves vložila zoper to sodo. Družba Neves primarno zanika, da bi storila prekršek, ki ji ga očita ANAF, in podredno trdi, da ukrep odvzema, ki ji je bil naložen zaradi tega prekrška, ni sorazmeren in pomeni kršitev njene lastninske pravice, kot je zagotovljena s členom 1 Dodatnega protokola [št. 1] k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisanega 20. marca 1952 v Parizu (v nadaljevanju: Prvi dodatni protokol).
- 32 Predložitveno sodišče navaja, da Sodišče v sodni praksi, med drugim v sodbi z dne 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), še ni razložilo člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512 in da je treba zlasti pojasniti, ali ta sklep omogoča ukrep celotnega odvzema, kakršen je ta v postopku v glavni stvari. Navedeno sodišče se sprašuje tudi o njegovi sorazmernosti, zlasti glede na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice.
- 33 V navedenih okoliščinah je Tribunalul București (okrožno sodišče v Bukarešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
 1. Ali je treba [Sklep 2014/512], zlasti člena 5 in 7 tega sklepa, z vidika načel pravne varnosti in *nulla poena sine lege* razlagati tako, da dopušča (iz naslova civilnopravne sankcije) nacionalni ukrep, ki dovoljuje odvzem celotnega zneska, ki izhaja iz transakcije, kakršna je ta, navedena v členu 2(2)(a) [Sklepa 2014/512], če se ugotovi, da je bilo storjeno dejanje, ki je v nacionalni zakonodaji opredeljeno kot prekršek?

2. Ali je treba člen 5 [Sklepa 2014/512] razlagati tako, da državam članicam omogoča, da sprejmejo nacionalne ukrepe, ki določajo samodejni odvzem vseh zneskov, ki izhajajo iz kršitve obveznosti priglasitve transakcije, ki spada na področje uporabe člena 2(2)(a) [Sklepa 2014/512]?
3. Ali se prepoved iz člena 2(2)(a) [Sklepa 2014/512] uporablja v primeru, v katerem vojaška oprema, ki je predmet posredniških storitev, nikoli ni bila dejanska uvožena na ozemlje države članice?“

Pristojnost Sodišča

- 34 Romunska in nizozemska vlada ter Svet menijo, da Sodišče na podlagi člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275 PDEU ni pristojno za razlago splošne določbe s področja skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), ki je podlaga za nacionalne sankcijske ukrepe, kot je člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512. Družba Neves, avstrijska vlada in Komisija pa menijo, da je Sodišče pristojno za razlago take določbe.
- 35 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Sodišče v skladu s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, prvi odstavek, PDEU načeloma ni pristojno za določbe v zvezi s SZVP in akte, sprejete na njihovi podlagi. Z navedenima določbama je uvedeno odstopanje od pravila splošne pristojnosti, ki je s členom 19 PEU podeljena Sodišču za zagotavljanje upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb, in ju je zato treba razlagati ozko (sodbe z dne 24. junija 2014, Parlament/Svet, C-658/11, EU:C:2014:2025, točki 69 in 70; z dne 19. julija 2016, H/Svet in drugi, C-455/14 P, EU:C:2016:569, točki 39 in 40, in z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, točki 26 in 32).
- 36 Poleg tega sta s členom 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in členom 275, drugi odstavek, PDEU izrecno določeni dve izjemi od tega načela, in sicer pristojnost Sodišča za nadzor, prvič, spoštovanja člena 40 PEU, in drugič, zakonitosti sklepov Sveta, sprejetih na podlagi določb v zvezi s SZVP, ki določajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točki 60 in 81).
- 37 Sodišče je pojasnilo, da je glede aktov, ki so sprejeti na podlagi določb v zvezi s SZVP, dostop do sodišč Unije v skladu s členom 275, drugi odstavek, PDEU omogočen s tem, da gre za posamične akte (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 103 in navedena sodna praksa).
- 38 Vendar je člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512, katerega področje uporabe ni opredeljeno s sklicevanjem na določene fizične ali pravne osebe, ampak na objektivna merila, vsekakor splošen ukrep, ki ne spada med omejevalne ukrepe iz člena 275, drugi odstavek, PDEU (glej po analogiji sodbi z dne 28. novembra 2013, Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, ZOdl., EU:C:2013:776, točka 99, in z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točki 97 in 98).
- 39 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso pristojnost Sodišča ni nikakor omejena, saj gre za uredbo, sprejeto na podlagi člena 215 PDEU, s katero se izvajajo stališča Unije, sprejeta v okviru SZVP. Take uredbe so namreč akti Unije, sprejeti na podlagi Pogodbe DEU in v zvezi s katerimi imata sodišči Unije vse pristojnosti, ki so jima podeljene s primarnim pravom Unije (glej sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 106 in navedena sodna praksa).

- 40 To velja, med drugim, za Uredbo št. 833/2014. (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točki 105 in 107).
- 41 Vendar ker prepoved opravljanja posredniških storitev iz člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512, ki je podlaga za nacionalne sankcijske ukrepe, naložene družbi Neves, v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari v Uredbi št. 833/2014 ni bila uvedena, se postavlja vprašanje, ali je Sodišče pristojno za razlago tega člena 2(2)(a).
- 42 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je Sodišče pristojno za razlago splošnega omejevalnega ukrepa, kot je navedeni člen 2(2)(a), če bi bilo treba ta ukrep, ki je podlaga za nacionalne sankcijske ukrepe, naložene fizični ali pravni osebi, izvajati z uredbo na podlagi člena 215 PDEU, da bi se zagotovila enotna uporaba navedenega ukrepa na ravni Unije.
- 43 Na prvem mestu, kar zadeva pristojnost Sodišča za nadzor spoštovanja člena 40 PEU, je treba poudariti, da Pogodbi ne določata nobenega posebnega podrobnega pravila za izvajanje takega sodnega nadzora. V teh okoliščinah ta nadzor spada v splošno pristojnost, ki je s členom 19 PEU Sodišču podeljena za zagotavljanje upoštevanja prava pri razlagi in uporabi Pogodb (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 62). Z določitvijo te splošne pristojnosti člen 19(3)(b) PEU med drugim določa, da Sodišče na predlog nacionalnih sodišč predhodno odloča o vprašanjih glede razlage prava Unije ali veljavnosti aktov, ki so jih sprejele institucije Unije.
- 44 V okviru navedenega nadzora mora Sodišče v skladu s členom 40, prvi odstavek, PEU skrbeti za to, da izvajanje SZVP s strani Sveta ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije na podlagi Pogodbe DEU.
- 45 To zlasti pomeni, da je treba zagotoviti, se Svet v zvezi z izvajanjem člena 215 PDEU, ki vzpostavlja most med cilji Pogodbe EU na področju SZVP in ukrepi Unije, ki vključujejo omejevalne ukrepe iz Pogodbe DEU (glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2012, Parlament/Svet, C-130/10, EU:C:2012:472, točka 59, in z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, točka 38), ne more izogniti pristojnosti Sodišča glede uredbe na podlagi tega člena.
- 46 V zvezi s tem je iz jasnega besedila člena 215(1) PDEU, zlasti iz uporabe glagola „sprejme“, ki se razlikuje od izraza „lahko sprejme“, uporabljenega v odstavku 2 tega člena, razvidno, da Svet mora sprejeti potrebne ukrepe iz tega odstavka 1, da se uveljavi sklep SZVP, s katerim je določeno stališče Unije glede prekinitve ali omejitve gospodarskih in finančnih odnosov s tretjo državo. Ta institucija je torej v primeru, ki ga zajema zadnjenavedeni odstavek, v položaju vezane pristojnosti.
- 47 Na drugem mestu, iz sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da glede aktov Unije, ki imajo pravne učinke za tretje osebe, sodni nadzor, ki je Sodišču podeljen s Pogodbama, ni omejen z opredelitvijo, naravo ali obliko teh aktov. Tako je mogoče ničnostno tožbo iz člena 263 PDEU – ker je njen namen zagotoviti upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb – vložiti zoper vse določbe, ki jih sprejmejo institucije, organi, uradi in agencije Unije in ki imajo zavezujoče pravne učinke, ne glede na njihovo naravo ali obliko (glej v tem smislu sodbi z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32, točke 40, 42 in 55, in z dne 14. julija 2022, Parlament/Svet (Sedež Evropskega organa za delo), C-743/19, EU:C:2022:569, točka 36 in navedena sodna praksa).

- 48 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da pristojnost, ki je s Pogodbama podeljena Sodišču za zagotovitev sodnega varstva tretjim osebam, ne more biti omejena zaradi okoliščine, da Svet ni sprejel vseh potrebnih ukrepov na podlagi člena 215(1) PDEU, čeprav je njegova pristojnost na tej podlagi, kot je bilo poudarjeno v točki 46 te sodbe, vezana.
- 49 Zato mora biti možnost, določena v Pogodbah, da se pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe v zvezi z uredbo, sprejeto na podlagi člena 215(1) PDEU, podana za vse določbe, ki bi jih moral Svet vključiti v tako uredbo in ki so podlaga za nacionalni sankcijski ukrep, sprejet proti tretjim osebam (glej po analogiji sodbo z dne 31. marca 1971, Komisija/Svet, 22/70, EU:C:1971:32, točke od 38 do 40).
- 50 Tako razlago potrjuje bistveni cilj člena 267 PDEU, ki je zagotoviti, da nacionalna sodišča pravo Unije uporabljajo enotno. Kar zadeva splošne ukrepe, ki bi jih moral Svet izvesti v uredbi na podlagi člena 215 PDEU, bi namreč razlike med sodišči držav članic glede razlage takega splošnega ukrepa lahko ogrozile enotnost pravnega reda Unije in spodbile temeljno zahtevo po pravni varnosti (glej po analogiji sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 80).
- 51 Z razlago iz točke 49 te sodbe je prav tako mogoče zagotoviti potrebno koherentnost sistema sodnega varstva, določenega s pravom Unije. Kot namreč izhaja tako iz člena 2 PEU, ki spada v skupne določbe Pogodbe EU, kot iz člena 21 PEU, ki se nanaša na zunanje delovanje Unije, na katero napotuje člen 23 PEU, ki se nanaša na SZVP, Unija temelji, med drugim, na vrednoti pravne države. Obstoj učinkovitega sodnega nadzora, namenjenega zagotovitvi spoštovanja določb prava Unije, je neločljivo povezan z obstojem pravne države (glej v zvezi s tem sodbo z dne 6. oktobra 2020, Bank Refah Kargaran/Svet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, točki 35 in 36 ter navedena sodna praksa).
- 52 K ohranitvi te vrednote pa bistveno prispeva postopek predhodnega odločanja iz člena 19(3)(b) PEU in člena 267 PDEU, ki je temelj sodnega sistema Unije (glej v tem smislu mnenje 2/13 (Pristop Unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014, EU:C:2014:2454, točka 176 in navedena sodna praksa).
- 53 Ugotoviti je torej treba, da je glede na člene 19, 24 in 40 PEU ter člen 215(1) PDEU v povezavi s členoma 2 in 21 PEU Sodišče pristojno za predhodno odločanje na podlagi člena 267 PDEU glede razlage splošnega ukrepa iz akta, sprejetega na podlagi določb o SZVP, če bi moral Svet ta ukrep, ki je podlaga za nacionalne sankcijske ukrepe, naložene fizični ali pravni osebi, izvesti v uredbi na podlagi člena 215 PDEU.
- 54 Pristojnost Sodišča za razlago člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512 je treba presoditi ob upoštevanju teh preudarkov.
- 55 Tako je treba preveriti, ali prepoved zagotavljanja posredniških storitev v zvezi z vojaško opremo, določena v členu 2(2)(a) Sklepa 2014/512, spada med potrebne ukrepe v smislu člena 215(1) PDEU, ki jih mora Svet, kot je razvidno iz točke 46 te sodbe, sprejeti, kadar tak sklep določa delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, da se zagotovi uveljavitev tega sklepa.

- 56 V zvezi s tem zadostuje ugotoviti, da je namen te prepovedi omejiti zmožnost gospodarskih subjektov, da opravljajo transakcije, ki spadajo na področje uporabe Pogodbe DEU, tako da se lahko na ravni Unije izvaja le, če ji sledi sprejetje uredbe na podlagi člena 215 PDEU, da se zagotovi njena enotna uporaba v vseh državah članicah (glej po analogiji sodbo z dne 1. marca 2016, *National Iranian Oil Company/Svet*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 54).
- 57 Orožje in vojaška oprema iz člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512 ter povezane storitve namreč spadajo na področje uporabe Pogodbe DEU. Natančneje, kot je Komisija navedla na obravnavi, trgovina s tem orožjem, opremo in storitvami spada v pristojnost Unije na podlagi členov 114 in 207 PDEU. Za navedeno orožje in opremo, ki sta na Skupnem seznamu vojaškega blaga Evropske unije iz člena 12 Skupnega stališča 2008/944 in ki se uporablja kot referenca za nacionalne sezname vojaške tehnologije in blaga držav članic, se tako uporablja skupna carinska tarifa, kot to potrjuje Uredba Sveta (ES) št. 150/2003 z dne 21. januarja 2003 o opustitvi uvoznih dajatev za nekatere vrste orožja in vojaško opremo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 13, str. 15).
- 58 Te ugotovitve sicer ni mogoče omajati z možnostjo, ki jo državam članicam daje člen 346(1)(b) PDEU, ki vsaki državi članici pod nekaterimi pogoji omogoča, da v zvezi s proizvodnjo orožja, streliva in vojaških sredstev ali trgovino z njimi sprejme ukrepe, za katere meni, da so potrebni za zaščito bistvenih interesov njene varnosti. Kot je Komisija trdila na obravnavi, ta možnost ne more omejiti vezane pristojnosti Sveta, ki izhaja iz člena 215(1) PDEU, da sprejme ukrepe, ki so potrebni, da se v Uniji izvaja prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov s tretjo državo, ki je določena v sklepu o stališču Unije v zvezi s tem.
- 59 Poleg tega je treba ugotoviti, da je Svet s sprejetjem Uredbe 2023/1214 uveljavil prepoved opravljanja posredniških storitev v zvezi z vojaško opremo iz člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512, kar potrjuje, da tak ukrep spada med ukrepe, ki jih je treba sprejeti z uredbo na podlagi člena 215(1) PDEU.
- 60 Iz tega sledi, da ta prepoved zagotavljanja posredniških storitev v zvezi z vojaško opremo spada med ukrepe, ki so v smislu člena 215(1) PDEU potrebni za uveljavitev tega sklepa na ravni Unije, ki bi ga moral Svet izvesti z Uredbo št. 833/2014.
- 61 Zato je Sodišče pristojno, da odgovori na vprašanja za predhodno odločanje.

Vprašanja za predhodno odločanje

Tretje vprašanje

- 62 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati najprej, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512 razlagati tako, da se prepoved zagotavljanja posredniških storitev iz te določbe uporablja tudi, če vojaška oprema, ki je predmet zadevnega posredovanja, ni bila nikoli uvožena na ozemlje države članice.
- 63 V skladu s to določbo je „[prepovedano] [...] neposredno ali posredno zagotavljati tehnično pomoč, posredniške ali druge storitve v zvezi z vojaškimi dejavnostmi ter zagotavljanjem, izdelavo, vzdrževanjem in uporabo orožja in sorodnega materiala vseh vrst, vključno z orožjem in strelivom, vojaškimi vozili in opremo, paravojaško opremo in rezervnimi deli za našteto, vsem fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom v Rusiji ali za uporabo v njej“.

- 64 Iz besedila navedene določbe, zlasti iz uporabe izraza „neposredno ali posredno“, je razvidno, da se prepoved, ki jo določa, uporablja široko, zlasti kadar se posredniške storitve v zvezi z vojaško opremo zagotavljajo osebi, subjektu ali organu v Rusiji, ne da bi to besedilo določalo pogoj, ki bi zahteval uvoz te opreme na ozemlje države članice. V nasprotju s trditvami družbe Neves v skladu z navedenim besedilom zadostuje, da se te storitve neposredno ali posredno zagotavljajo gospodarskemu subjektu v Rusiji, ne glede na končno namembnost navedene opreme.
- 65 Kontekst in cilji ureditve, v katero je umeščen člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512, potrjujejo tako razlago.
- 66 V zvezi s tem je treba navesti, da čeprav ta sklep ne vsebuje določbe, ki bi opredeljevala pojem „posredniške storitve“, Uredba št. 833/2014, s katero se ta sklep izvaja na ravni Unije, ta pojem opredeljuje v členu 1(1)(d), iz katerega je jasno razvidno, da ni določen noben pogoj v zvezi z uvozom blaga, ki je predmet zadevnega posredovanja, na ozemlje države članice.
- 67 V skladu s to določbo namreč posredniške storitve zajemajo pogajanja ali ureditve transakcij za nakup, prodajo ali dobavo blaga, „vključno iz ene tretje države v drugo tretjo državo“, ali prodajo ali nakup blaga, „tudi kadar se nahaja[...] v tretjih državah za [njegov] prenos v drugo tretjo državo“.
- 68 Poleg tega je Sodišče poudarilo pomen ciljev, ki jim sledita Sklep 2014/512 in Uredba št. 833/2014, in sicer zaščita ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine ter spodbujanje mirne rešitve krize v tej državi, ki spadajo v širši cilj ohranjanja miru in mednarodne varnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 150).
- 69 Razlaga člena 2(2)(a) tega sklepa, v skladu s katero se prepoved iz te določbe uporablja tudi, kadar se zadevne posredniške storitve nanašajo na orožje in vojaško opremo, ki ne glede na njihov končni namembni kraj nista bila uvožena na ozemlje države članice, omogoča zagotovitev polnega učinka te prepovedi in prispeva k uresničitvi ciljev navedenega sklepa, na katere je bilo opozorjeno v prejšnji točki te sodbe. Tako prepoved bi bilo namreč mogoče zlahka zaobiti, če bi za izognitev tej prepovedi zadostovalo, da se to orožje in vojaško opremo prevaža brez prečkanja ozemlja Unije.
- 70 Razlaga iz točke 64 te sodbe prav tako omogoča, da se zagotovi doslednost razlage prava Unije, tako da se za pojem „posredniške storitve“ iz različnih aktov s področja SZVP določi enak obseg.
- 71 Iz tega sledi, da je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512 razlagati tako, da se prepoved opravljanja posredniških storitev iz te določbe uporablja tudi, če vojaška oprema, ki je predmet zadevnega posredovanja, ni bila nikoli uvožena na ozemlje države članice.

Prvo in drugo vprašanje

- 72 Najprej je treba poudariti, na eni strani, da se je predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj in na drugem mestu, sklicevalo tako na člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512 kot na člena 5 in 7 tega sklepa. Vendar je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da ta člena 5 in 7 glede na dejansko stanje v postopku v glavni stvari nista upoštevna.

- 73 V navedenem členu 5 je namreč navedeno le, da Unija spodbuja tretje države k sprejetju omejevalnih ukrepov, podobnih tistim, ki so določeni v navedenem sklepu. Navedeni člen 7 pa se nanaša na morebitne zahteve v zvezi s kakršnimi koli pogodbami ali transakcijami, katerih izvedba je bila posredno ali neposredno, v celoti ali deloma ovirana zaradi ukrepov, uvedenih v skladu s Sklepom 2014/512, ki bi jih vložila ena od kategorij oseb in subjektov, naštetih v odstavku (1), od (a) do (c), istega člena 7. V skladu z navedbami predložitvenega sodišča pa se spor o glavni stvari ne nanaša na tak zahtevek in družba Neves ne spada v nobeno od teh kategorij.
- 74 Na drugi strani je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da se to sodišče sprašuje tudi o skladnosti ukrepa odvzema, kakršen je bil naložen družbi Neves, z lastninsko pravico, ki je zagotovljena s členom 1 Prvega dodatnega protokola in ki je v pravnem redu Unije določena v členu 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 75 Zato je treba šteti, da predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512 v povezavi z lastninsko pravico iz člena 17 Listine ter načeloma pravne varnosti in zakonitosti kazenskih sankcij razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu odvzema celotne premoženjske koristi, pridobljene s posredovanjem iz tega člena 2(2)(a), ki samodejno nastopi po tem, ko pristojni nacionalni organi ugotovijo kršitev prepovedi izvajanja tega posredovanja in obveznosti njegove priglasitve.
- 76 V zvezi s tem je treba na prvem mestu opozoriti, da morajo države članice ob neobstoju harmonizacije zakonodaje Unije na področju sankcij, ki se uporabljajo pri nespoštovanju pogojev, določenih z ureditvijo, uvedeno s to zakonodajo, čeprav jim je pridržana izbira sankcij, zagotoviti, da se kršitve prava Unije sankcionirajo pod vsebinskimi in postopkovnimi pogoji, ki so podobni tistim, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnega prava podobne vrste in teže, in ki vsekakor zagotavljajo, da je sankcija učinkovita, sorazmerna in odvračilna (glej v tem smislu sodbi z dne 16. julija 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, točka 21, in z dne 2. maja 2018, Scialdone, C-574/15, EU:C:2018:295, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 77 Natančneje, sankcijski ukrepi, ki jih določa nacionalna zakonodaja, ne smejo presegati tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev ciljev, ki jim legitimno sledi ta zakonodaja, niti ne smejo biti pretirani glede na te cilje, strogost sankcij pa mora tudi ustrezati teži kršitev, ki se z njimi sankcionirajo, zlasti tako, da se zagotovi resničen odvračilni učinek (glej v tem smislu sodbo z dne 24. februarja 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli in Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, točke od 37 do 39 in navedena sodna praksa).
- 78 Na drugem mestu, v zvezi z lastninsko pravico iz člena 17 Listine je treba opozoriti, da odstavek 1 tega člena določa, da ima „[v]sakdo [...] pravico imeti v posesti svojo zakonito pridobljeno lastnino, jo uporabljati, z njo razpolagati in jo komu zapustiti. Lastnina se nikomur ne sme odvzeti, razen v javno korist v primerih in pod pogoji, ki jih določa zakon, vendar le proti pravični in pravočasni odškodnini za njeno izgubo. Uživanje lastnine se lahko uredi z zakonom, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa.“
- 79 Tako je Sodišče že razsodilo, da je člen 17 Listine pravno pravilo, katerega cilj je podeliti pravice posameznikom (sodba z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 80 Člen 52(3) Listine določa, da kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano 4. novembra 1950 v Rimu, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg

pravic, ki ju določa ta konvencija. Vendar ta določba ne preprečuje širšega varstva po pravu Unije. Iz tega izhaja, da je treba pri razlagi člena 17 Listine upoštevati sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 1 Prvega dodatnega protokola, ki določa varstvo lastninske pravice kot minimalno raven varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 21. maja 2019, Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih), C-235/17, EU:C:2019:432, točka 72 in navedena sodna praksa).

- 81 Kot je Evropsko sodišče za človekove pravice dosledno razsojalo v zvezi s členom 1 Prvega dodatnega protokola, je treba pojasniti, da člen 17(1) Listine vsebuje tri ločena pravila. Prvo, ki je izraženo v prvem stavku te določbe in je splošne narave, konkretizira načelo spoštovanja lastnine. Drugo, vsebovano v drugem stavku navedene določbe, se nanaša na odvzem lastnine in zanj določa nekatere pogoje. Tretje, vsebovano v tretjem stavku iste določbe, pa državam članicam priznava zlasti pristojnost, da uredijo uživanje lastnine, kolikor je to potrebno zaradi splošnega interesa. Vendar ne gre za pravila, ki ne bi bila medsebojno povezana. Drugo in tretje pravilo se nanašata na posebne primere posega v lastninsko pravico in ju je treba razlagati ob upoštevanju načela, določenega v prvem od teh pravil (sodba z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi, C-83/20, EU:C:2022:346, točka 38).
- 82 V zvezi s tem iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice izhaja, da se za ukrepe odvzema, ki se nanašajo na premoženjsko korist, pridobljeno s kaznivim ravnanjem ali z nezakonito dejavnostjo, ali na predmete, uporabljene za kaznivo ravnanje, ki niso v lasti dobroverne tretje osebe, na splošno uporabljajo predpisi o uživanju lastnine, tudi če se že po naravi z njimi osebi odvzame njena lastnina (glej med drugim sodbe ESČP z dne 24. oktobra 1986, Agosi proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, točka 51; z dne 12. maja 2015, Gogitidze in drugi proti Gruziji, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, točka 94, in z dne 15. oktobra 2020, Karapetyan proti Gruziji, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, točka 32).
- 83 V obravnavanem primeru se je ukrep odvzema, naložen družbi Neves, nanašal na denarni znesek, ki ji je bil izplačan kot plačilo za dobavo radijskih postaj, ki se štejejo za vojaško opremo, na podlagi pogodbe z dne 4. januarja 2019. Namen tega ukrepa je zagotoviti spoštovanje prepovedi opravljanja posredniških storitev v zvezi z vojaško opremo iz Sklepa 2014/512 kot splošnega omejevalnega ukrepa v odziv na delovanje Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini. Navedeni ukrep je tako povezan s prepovedjo nakupa in prodaje orožja in vojaške opreme Rusiji, ki je prav tako določena s tem sklepom, in splošneje s predpisi o trgovini z orožjem.
- 84 V teh okoliščinah tak ukrep odvzema pomeni omejitev uresničevanja lastninske pravice, ki spada na področje ureditve uživanja lastnine v smislu člena 17(1), tretji stavek, Listine.
- 85 Glede tega je treba opozoriti, da lastninska pravica, ki jo zagotavlja člen 17 Listine, ni absolutna pravica in da je lahko njeno izvajanje predmet omejitev, utemeljenih s cilji splošnega interesa, ki jim sledi Unija (sodba z dne 20. septembra 2016, Ledra Advertising in drugi/Komisije in ECB, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701, točka 69).
- 86 Vendar mora biti v skladu s členom 52(1) Listine kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava Listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin ter mora biti ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebno in dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali potrebno zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

- 87 Prvič, ukrep odvzema, kot je ta, ki je bil naložen družbi Neves, pa je predpisan z zakonom v smislu člena 52(1) Listine. Ta ukrep namreč temelji na OUG št. 202/2008 in na nacionalnem seznamu vojaške tehnologije in opreme iz člena 12 Skupnega stališča 2008/944, ki je v zvezi z Romunijo določen z uredbama št. 156/2018 in št. 901/2019.
- 88 Drugič, ker ta ukrep, kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 82 te sodbe, spada na področje ureditve uživanja lastnine v smislu člena 17(1), tretji stavek, Listine in ne pomeni odvzema lastnine v smislu tega člena 17(1), drugi stavek, spoštuje bistveno vsebino lastninske pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi, C-83/20, EU:C:2022:346, točka 53).
- 89 Tretjič, namen navedenega ukrepa je uresničitev ciljev, ki jim sledi Sklep 2014/512, katerega pomembnost je poudarilo Sodišče, kot je bilo opozorjeno v točki 68 te sodbe, in tako ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, v smislu člena 52(1) Listine.
- 90 Četrtrič, glede spoštovanja načela sorazmernosti je najprej razvidno, da je omejitev uresničevanja lastninske pravice, ki izhaja iz istega ukrepa, primerna za doseg teh ciljev.
- 91 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je namreč razvidno, da je bil ukrep odvzema iz postopka v glavni stvari, ki dopolnjuje ukrep globe, sprejet po tem, ko so pristojni romunski organi ugotovili nespoštovanje prepovedi izvedbe transakcije v zvezi s premoženjem, ki je predmet mednarodne sankcije, pri čemer ta prepoved v obravnavanem primeru izhaja iz Sklepa 2014/512, in obveznosti, da so ti organi nemudoma obveščeni o tej transakciji. Naložitev tega ukrepa odvzema lahko zadevne subjekte odvrne od izvajanja takih transakcij in jih spodbuja k spoštovanju tako te prepovedi kot te obveznosti obveščanja, ki pristojnim organom držav članic olajšuje nadzor nad transakcijami v zvezi z zadevnim blagom, v tem primeru vojaško opremo.
- 92 Dalje, glede potrebnosti takega ukrepa odvzema je treba poudariti, da je najvišji znesek globe, ki je v nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari določen kot glavna sankcija, 30.000 RON (približno 6066 EUR). Glede na nizko zgornjo mejo te globe v primerjavi s potencialno pričakovano gospodarsko koristjo posredovanja v zvezi z vojaško opremo zgolj naložitev te globe ne more zadostovati za odvrčanje gospodarskih subjektov od kršitve prepovedi opravljanja posredniških storitev v zvezi s to opremo in obveznosti, da o tem obvestijo pristojne nacionalne organe. To ponazarjajo okoliščine zadeve v glavni stvari, saj je po navedbah predložitvenega sodišča plačilo za posredovanje iz postopka v glavni stvari znašalo skoraj tri milijone EUR.
- 93 V teh okoliščinah je torej očitno, da je odvzem celotne premoženjske koristi iz naslova prepovedanega posredovanja potreben za to, da so gospodarski subjekti dejansko in učinkovito odvrnjeni od kršenja prepovedi zagotavljanja posredniških storitev v zvezi z vojaško opremo.
- 94 Prav tako je to, da se ukrep odvzema izvede samodejno, z zapisnikom o ugotovitvi kršitve, ki ga sestavi pristojni upravni organ, potrebno, da se zagotovi polni učinek sankcije za kršitev prepovedi posredovanja iz člena 2(2)(a) Sklepa 2014/512 in obveznosti obvestite o tem posredovanju, ob upoštevanju pravice do učinkovitega pravnega sredstva, da se opravi nadzor nad pravilnostjo tega zapisnika in da se po potrebi doseže vračilo odvzetih zneskov, zlasti če bi se dokončno izkazalo, da zadevno posredovanje ne spada v okvir te prepovedi.
- 95 V zvezi s takim pravnim sredstvom je treba poudariti, da iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 1 Prvega dodatnega protokola izhaja, da je v primerih, v katerih se sankcija odvzema naloži neodvisno od kazenske obsodbe, pomembno, da postopek kot celota zadevni osebi omogoča, da se brani tako pred nacionalnimi organi, ki so ji to sankcijo

naložili, kot pred sodišči, ki odločajo o pravnem sredstvu zoper odločbe teh organov, da bi lahko celovito preučila različne zadevne interese (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 15. oktobra 2020, Karapetyan proti Gruziji, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, točka 35).

- 96 V zvezi s tem mora biti zadevni osebi med drugim dana ustrezna priložnost, da predstavi svojo zadevo pristojnim organom, tako da se omogoči učinkovito izpodbijanje zadevnih ukrepov (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 368).
- 97 Zato se mora predložitveno sodišče prepričati, da ima družba Neves v okviru postopka v glavni stvari zadostna procesna jamstva, zlasti glede ugotavljanja resničnosti prekrška, ki se ji očita. Natančneje, ker ta družba izpodbija, da bi pri radijskih postajah iz postopka v glavni stvari šlo za vojaško opremo, se mora to sodišče prepričati, da so te radijske postaje uvrščene na Skupni seznam vojaškega blaga Evropske unije iz člena 12 Skupnega stališča 2008/944, ki je bil uporabljen kot referenca za nacionalni seznam tega blaga, določen z uredbama št. 156/2018 in št. 901/2019.
- 98 Če so ti pogoji spoštovani, kar mora preveriti predložitveno sodišče, se zdi, da ukrep odvzema, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ne presega tega, kar je potrebno za uresničitev zastavljenih legitimnih ciljev.
- 99 Nazadnje, glede sorazmernosti takega ukrepa v ožjem pomenu in zlasti primernosti njegove strogosti glede na težo kaznivega ravnanja, ki naj bi se z njim sankcioniralo, je treba poudariti, da se navedeni ukrep sicer nanaša na celotno premoženjsko korist od prepovedanega posredovanja in se izvede samodejno, vendar je znesek globe, ki spremlja ta ukrep, mogoče prilagoditi. Poleg tega se te sankcije uporabljajo le za osebe, ki so izvedele, da so v položaju, v katerem je treba pristojnim nacionalnim organom podati obvestitev ali prijavo glede premoženja, ki je predmet mednarodne sankcije, kot to izhaja iz člena 24(1) in člena 26(1)(b) OUG št. 202/2008. V takem položaju so te osebe nemudoma in brez predhodnega obvestila pristojnim organom zavezane, da ne izvedejo nobene transakcije v zvezi s tem premoženjem, razen tistih, ki so določene v tej izredni uredbi. To se torej nanaša le na osebe, ki ob poznavanju dejstev te prijave niso podale ali ki so tako posredovanje vseeno opravile.
- 100 Iz teh elementov je razvidno, da strogost sankcij, določenih z nacionalno ureditvijo, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, očitno ustreza teži kaznivega ravnanja, ki se z njimi sankcionira, ob upoštevanju pomembnosti zastavljenih legitimnih ciljev.
- 101 Zato kaže, da se z omejitvijo uresničevanja lastninske pravice, ki izhaja iz takega ukrepa odvzema, načelo sorazmernosti spoštuje in je zato utemeljena glede na pogoje iz člena 52(1) Listine, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 102 Na tretjem mestu, kar zadeva splošno načelo pravne varnosti, ki je del splošnih načel prava Unije, to načelo zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da so njihovi učinki predvidljivi. To načelo sicer nasprotuje temu, da bi se novo pravno pravilo uporabljalo retroaktivno, in sicer za položaj, ki je nastal pred začetkom veljavnosti tega pravila, zahteva pa, da se vsako dejansko stanje običajno – razen če je izrecno določeno drugače – presoja ob upoštevanju pravnih pravil, ki so veljala ob začetku njegovega nastanka (glej v tem smislu sodbo z dne 25. januarja 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, točka 47 in navedena sodna praksa).

- 103 Kar zadeva načelo zakonitosti v kazenskem pravu, ki je poseben izraz splošnega načela pravne varnosti in je določeno v členu 49 Listine, to med drugim pomeni, da zakon jasno opredeljuje kazniva ravnanja in kazni, ki so zagrožene zanje, da se zagotovi predvidljivost tako glede opredelitve kaznivega ravnanja kot določitve kazni (glej v tem smislu sodbi z dne 8. marca 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Neposredni učinek), C-205/20, EU:C:2022:168 točka 47, in z dne 24. julija 2023, *Lin*, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 104 in navedena sodna praksa).
- 104 Glede teh načel je predložitveno sodišče navedlo le, da družba Neves trdi, da uredba št. 901/2019, s katerim je bil v zvezi z Romunijo določen nacionalni seznam vojaške tehnologije in opreme iz člena 12 Skupnega stališča 2008/944, v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari ni veljal, tako da se ne uporablja za radijske postaje iz postopka v glavni stvari, ki jih torej ni mogoče šteti za vojaško opremo, ki spada v kategorijo ML 11 s tega seznama.
- 105 V zvezi s tem je treba poudariti, da sta v tem času veljala člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512, ki prepoveduje opravljanje posredniških storitev v zvezi s to opremo, in Skupni seznam vojaškega blaga Evropske unije, naveden v točki 14 te sodbe. Glede na navedbe v predložitveni odločbi se zdi, da je bila kategorija ML 11 iz uredbe št. 901/2019, s katero je bila razveljavljena in nadomeščena uredba št. 156/2018, ki je veljala od 5. marca 2018 do 4. julija 2019, enaka kategoriji ML 11 iz zadnjenavedene uredbe, tako da – kot je ugotovila Komisija – ni razvidno, da bi šlo za retroaktivno uporabo novega pravnega pravila v smislu sodne prakse, navedene v točki 102 te sodbe.
- 106 Predložitveno sodišče mora v skladu s pravili romunskega prava, ki so se uporabljala v času dejanskega stanja spora o glavni stvari, za določitev in presojo katerega je izključno pristojno to sodišče, preveriti, ali so določbe tega prava, ki povzemajo ta seznam, takrat veljale, in tudi, ali sta bili zahtevi jasnosti in predvidljivosti, na kateri je bilo opozorjeno v točkah 102 in 103 te sodbe, spoštovani.
- 107 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512 v povezavi z lastninsko pravico iz člena 17 Listine ter načeloma pravne varnosti in zakonitosti kazenskih sankcij razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu odvzema celotne premoženjske koristi, pridobljene s posredovanjem iz tega člena 2(2)(a), ki samodejno nastopi po tem, ko pristojni nacionalni organi ugotovijo kršitev prepovedi izvajanja tega posredovanja in obveznosti njegove priglasitve.

Stroški

- 108 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Člen 2(2)(a) Sklepa Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini, kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta 2014/659/SZVP z dne 8. septembra 2014,**

je treba razlagati tako, da

se prepoved opravljanja posredniških storitev iz te določbe uporablja tudi, če vojaška oprema, ki je predmet zadevnega posredovanja, ni bila nikoli uvožena na ozemlje države članice.

- 2. Člen 2(2)(a) Sklepa 2014/512, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2014/659, v povezavi z lastninsko pravico iz člena 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter načeloma pravne varnosti in zakonitosti kazenskih sankcij**

je treba razlagati tako, da

ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu odvzema celotne premoženjske koristi, pridobljene s posredovanjem iz tega člena 2(2)(a), ki samodejno nastopi po tem, ko pristojni nacionalni organi ugotovijo kršitev prepovedi izvajanja tega posredovanja in obveznosti njegove priglasitve.

Podpisi