Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 31. maj 2016[1]

Sag C-72/15

Rosneft Oil Company OJSC
mod
Her Majesty's Treasury,
Secretary of State for Business, Innovation and Skills,
The Financial Conduct Authority

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (retten i første instans (England og Wales), Queen's Bench (kollegium), Det Forenede Kongerige)

»Præjudiciel forelæggelse — den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — gyldigheden af visse artikler i afgørelse 2014/512/FUSP og forordning (EU) nr. 833/2014 — restriktive foranstaltninger på baggrund af Den Russiske Føderations handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine«

I – **Indledning**

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden og fortolkningen af Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine[2] (herefter »afgørelse 2014/512«) og af Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine[3] (herefter »forordning nr. 833/2014«).

2. Denne anmodning er meget vigtig, fordi Domstolen skal tage stilling til sin egen kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om gyldigheden og fortolkningen af de retsakter, som Unionen vedtager inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), selv om artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF synes at udelukke denne mulighed.

3. Den foreliggende sag giver således Domstolen lejlighed til at identificere de retsakter, der ifølge punkt 252 i Domstolens udtalelse 2/13 (EU:C:2014:2454) »på EU-rettens nuværende udviklingstrin […] ikke [er] genstand for Domstolens retsprøvelse«.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT 2014, L 229, s. 13. Denne afgørelse er blevet ændret flere gange. Da hovedsagen kun vedrører de ændringer, der er foretaget indtil december 2014, vil jeg i dette forslag til afgørelse kun henvise til den version af afgørelse 2014/512, som var gældende i december 2014, og som omfattede de ændringer, der skete ved Rådets afgørelse 2014/659/FUSP af 8.9.2014 (EUT 2014, L 271, s. 54) og 2014/872/FUSP af 4.12.2014 (EUT 2014, L 349, s. 58).

3 — EUT 2014, L 229, s. 1. Denne forordning er blevet ændret flere gange. Da hovedsagen kun vedrører de ændringer, der er foretaget indtil december 2014, vil jeg i dette forslag til afgørelse kun henvise til den version af forordning nr. 833/2014, som var gældende i december 2014, og som omfattede de ændringer, der skete ved Rådets forordning (EU) nr. 960/2014 af 8.9.2014 (EUT 2014, L 271, s. 3) og nr. 1290/2014 af 4.12.2014 (EUT 2014, L 349, s. 20).

II – **Retsforskrifter**

A – *EU-traktaten*

4. EU-traktatens artikel 19, stk. 1, der er indeholdt i afsnit III med overskriften »Bestemmelser om institutionerne«, bestemmer:

»Den Europæiske Unions Domstol omfatter Domstolen, Retten og et antal specialretter. Den sikrer overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne.

Medlemsstaterne tilvejebringer den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.«

5. EU-traktatens artikel 21, stk. 1, første afsnit, der er indeholdt i kapitel 1 med overskriften »Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil« i afsnit V med overskriften »Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil og særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«, bestemmer:

»Unionens optræden på den internationale scene bygger på de principper, der har ligget til grund for dens egen oprettelse, udvikling og udvidelse, og som den tilstræber at fremme i den øvrige verden: demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed, respekt for den menneskelige værdighed, principperne om lighed og solidaritet samt respekt for grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt og folkeretten.«

6. Kapitel 2 med overskriften »Særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik«, der er indeholdt i det samme afsnit i denne traktat, bestemmer:

»*1. afdeling*

Fælles bestemmelser

Artikel 23

Unionens optræden på den internationale scene i henhold til dette kapitel bygger på principperne i, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil, der er fastlagt i kapitel 1.

Artikel 24

1. Unionens kompetence inden for [FUSP] omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar.

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

[…]

3. Medlemsstaterne støtter aktivt og uforbeholdent Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet og respekterer Unionens indsats på dette område.

Medlemsstaterne samarbejder for at styrke og udvikle deres gensidige politiske solidaritet. De afstår fra enhver handling, som strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en sammenhængende faktor i internationale forbindelser. […]

Artikel 29

Rådet vedtager afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med Unionens holdninger. […]

Artikel 40

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

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

[…]«

B – *EUF-traktaten*

7. Afsnit I med overskriften »Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil« i EUF-traktatens femte del med overskriften »Unionens optræden udadtil« bestemmer:

»*Artikel 205*

Unionens optræden på den internationale scene i henhold til denne del bygger på principperne i, forfølger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil, der er fastlagt i kapitel 1 i afsnit V i [EU-traktaten].«

8. Afsnit IV med overskriften »Restriktive foranstaltninger« i den samme del af EUF-traktaten bestemmer:

»*Artikel 215*

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

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

3. De retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier.«

9. Artikel 275, der er indeholdt i 5. afdeling med overskriften »Den Europæiske Unions Domstol« i kapitel 1 med overskriften »Institutionerne« i afsnit I med overskriften »Bestemmelser vedrørende institutionerne« i EUF-traktatens sjette del med overskriften »Institutionelle og finansielle bestemmelser«, bestemmer:

»Den Europæiske Unions Domstol har ingen kompetence for så vidt angår bestemmelserne vedrørende [FUSP] eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser.

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

C – *Partnerskabs- og samarbejdsaftalen*

10. Partnerskabs- og samarbejdsaftalen om oprettelse af et partnerskab mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Russiske Føderation på den anden side, undertegnet på Korfu den 24. juni 1994[4] (herefter »partnerskabsaftalen«), bestemmer følgende i afsnit III med overskriften »Varehandel«:

»*Artikel 10*

1. Parterne indrømmer hinanden den generelle mestbegunstigelsesbehandling i artikel I, stk. 1, i GATT.

2. Bestemmelserne i stk. 1 gælder ikke for:

a) fordele, der indrømmes nabolande for at lette grænsetrafikken

b) fordele, der indrømmes med det sigte at oprette en toldunion eller et frihandelsområde eller i kraft af oprettelsen af en sådan union eller et sådant område. Ved »toldunion« og »frihandelsområde« forstås sådanne, som er beskrevet i artikel XXIV, stk. 8, i GATT, eller som er oprettet efter den fremgangsmåde, der er anført i samme GATT-artikels stk. 10

c) fordele, der indrømmes bestemte lande i overensstemmelse med GATT og andre internationale aftaler til gavn for udviklingslandene.

[…]

Artikel 12

1. Parterne er enige om, at princippet om transitfrihed er en væsentlig forudsætning for at nå denne aftales mål.

I den forbindelse sørger hver part for transitfrihed gennem sit område for varer med oprindelse eller bestemmelsessted i den anden parts toldområde.

4 — EFT 1997, L 327, s. 3. Denne aftale blev godkendt på Fællesskabernes vegne ved Rådets og Kommissionens afgørelse 97/800/EKSF, EF, Euratom af 30.10.1997 (EFT 1997, L 327, s. 1).

2. Reglerne i artikel V, stk. 2, 3, 4 og 5, i GATT finder anvendelse mellem parterne.

[…]

Artikel 19

Aftalen er ikke til hinder for forbud mod eller restriktioner for indførsel, udførsel eller transit af varer, som er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, beskyttelse af menneskers, dyrs eller planters sundhed og liv, beskyttelse af naturressourcer, beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, beskyttelse af intellektuel, industriel og kommerciel ejendomsret eller bestemmelser vedrørende guld og sølv. Sådanne forbud eller restriktioner må dog ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem parterne.«

11. I denne aftales kapitel III med overskriften »Grænseoverskridende levering af tjenesteydelser«, der er indeholdt i afsnit IV med overskriften »Bestemmelser vedrørende erhvervsliv og investeringer«, bestemmer artikel 36:

»Parterne indrømmer i overensstemmelse med de love og administrative bestemmelser, der gælder hos hver part, for de sektorer, der er opført i bilag 5 til denne aftale, hinanden en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer ethvert andet tredjeland, for så vidt angår betingelserne for fællesskabsvirksomheders eller russiske virksomheders grænseoverskridende levering af tjenesteydelser til henholdsvis Ruslands og Fællesskabets område.«

12. Artikel 52 i aftalens afsnit V med overskriften »Betalinger og kapital« bestemmer:

»[…]

2. Der sikres frie kapitalbevægelser mellem personer, der er bosat i Fællesskabet og i Rusland, i forbindelse med direkte investeringer i virksomheder oprettet i overensstemmelse med værtslandets lovgivning og direkte investeringer i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel II i afsnit IV samt hjemtagelse af disse investeringer, herunder kompensationsbetalinger som følge af trufne foranstaltninger, såsom ekspropriering, nationalisering eller foranstaltninger med tilsvarende virkning, og ethvert afkast deraf.

[…]

5. Uden at det berører stk. 6 og 7, må parterne efter en overgangsperiode på fem år efter denne aftales ikrafttræden ikke indføre nye restriktioner for kapitalbevægelser og løbende betalinger i relation dertil mellem personer bosat i Fællesskabet og Rusland, og de bestående ordninger kan heller ikke gøres mere restriktive. Restriktioner, der indføres i den i dette stykke, første punktum, nævnte overgangsperiode, berører imidlertid ikke parternes forpligtelser i henhold til denne artikels stk. 2, 3, 4 og 9.

[…]

9. Parterne indrømmer hinanden mestbegunstigelsesbehandling i relation til friheden til løbende betalinger og kapitalbevægelser og til betalingsmetoderne.«

13. Artikel 99 i den samme aftales afsnit XI med overskriften »Institutionelle, almindelige og afsluttende bestemmelser« bestemmer:

»Intet i denne aftale hindrer en part i at træffe foranstaltninger:

1) som den finder nødvendige for at beskytte sine væsentlige sikkerhedsinteresser:

[…]

d) i tilfælde af alvorlige interne forstyrrelser, som påvirker opretholdelsen af lov og orden, under krig eller alvorlige internationale spændinger, som udgør en krigstrussel, eller for at opfylde forpligtelser, den har påtaget sig med henblik på bevarelse af fred og international sikkerhed […]

[…]«

D – *Afgørelse 2014/512*

14. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører følgende bestemmelser i afgørelse 2014/512:

»*Artikel 1*

[…]

2. Direkte eller indirekte køb eller salg af, direkte eller indirekte levering af investeringsservice eller bistand i forbindelse med udstedelsen af eller en hvilken som helst anden handel med obligationer, aktier eller lignende finansielle instrumenter med en løbetid på over 30 dage udstedt efter den 12. september 2014 af:

[…]

b) enheder etableret i Rusland, der er offentligt kontrolleret, eller hvoraf staten ejer over 50%, hvis anslåede samlede aktiver overstiger 1 billion russiske rubler, og hvis anslåede indtægter for så vidt angår mindst 50% hidrører fra salg eller transport af råolie eller olieprodukter pr. 12. september 2014, jf. bilag III [dvs. Rosneft, Transneft og Gazprom Neft]

c) juridiske personer, enheder eller organer etableret uden for Unionen, hvoraf en enhed, der er omhandlet i litra […] b), ejer mere end 50%, eller

d) juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra en enhed inden for den kategori, som er omhandlet i litra c) eller opført på listen i bilag […] III [dvs. Rosneft, Transneft og Gazprom Neft],

forbydes.

3. Det er forbudt direkte eller indirekte at etablere eller deltage i arrangementer med henblik på ydelse af nye lån eller kreditter med en løbetid på over 30 dage til juridiske personer, enheder eller organer, som er omhandlet i stk. 1 eller 2, efter den 12. september 2014, bortset fra lån eller kreditter, der har det specifikke og dokumenterede formål at yde finansiering til ikke-forbudt direkte eller indirekte import eller eksport af produkter og ikkefinansielle tjenester mellem Unionen og Rusland eller ethvert

andet tredjeland, eller lån, der har et specifikt og dokumenteret formål om at yde nødfinansiering med henblik på at opfylde solvens- og likviditetskriterierne for juridiske personer, der er etableret i Unionen, og hvoraf en enhed, der er opført på listen i bilag I [dvs. Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank og Rosselkhozbank], ejer over 50%.

[…]

Artikel 4

1. Direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af visse former for udstyr, der egner sig til følgende kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes områder eller ved anvendelse af skibe eller luftfartøjer, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion, kræver forhåndstilladelse fra den eksporterende medlemsstats kompetente myndighed:

a) olieefterforskning og -produktion i vand med en dybde på over 150 meter

b) olieefterforskning og -produktion i offshoreområdet nord for Polarcirklen

c) projekter, der har potentiale til at producere olie fra ressourcer, der befinder sig i skiferformationer, ved hjælp af hydrofraktur; det finder ikke anvendelse på efterforskning og produktion gennem skiferformationer med henblik på at finde eller ekstrahere olie fra reservoirer, der ikke er skiferreservoirer.

Unionen træffer de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge, hvilke produkter der skal være omfattet af dette stykke.

2. Levering af:

a) teknisk bistand eller andre tjenester i tilknytning til udstyret som omhandlet i stk. 1

b) finansieringsmidler eller finansiel bistand i forbindelse med salg, levering, overførsel eller eksport af udstyret som omhandlet i stk. 1 eller ydelse af teknisk bistand eller uddannelse i tilknytning hertil

kræver også forhåndstilladelse fra den eksporterende medlemsstats kompetente myndighed.

3. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne giver ikke tilladelse til salg, levering, overførsel eller eksport af udstyr eller ydelse af de tjenester, som er omhandlet i stk. 1 og 2, hvis de fastslår, at det pågældende salg eller den pågældende levering, overførsel eller eksport eller ydelsen af den pågældende tjeneste sker med henblik på en af de kategorier af efterforskning og produktion, der er omhandlet i stk. 1.

4. Stk. 3 berører ikke opfyldelsen af kontrakter, der er indgået inden den 1. august 2014, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter.

5. En tilladelse kan gives, hvis salget, leveringen, overførslen eller eksporten af produkterne eller leveringen af tjenesterne omhandlet i stk. 1 og 2 er nødvendig for akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der kan have alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet. I behørigt begrundede hastende tilfælde kan salget, leveringen, overførslen eller eksporten eller leveringen af tjenesterne omhandlet i stk. 1 og 2 finde sted uden forudgående tilladelse, forudsat at den

pågældende eksportør senest fem arbejdsdage efter, at salget, leveringen, overførslen eller eksporten eller leveringen af tjenesterne omhandlet i stk. 1 og 2 har fundet sted, giver detaljerede oplysninger om den relevante begrundelse for, hvorfor salget, leveringen, overførslen eller eksporten eller leveringen af tjenesterne har fundet sted uden forudgående tilladelse.

Artikel 4a

1. Direkte eller indirekte ydelse af tilknyttede tjenester, der er nødvendige for følgende kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes områder eller ved anvendelse af skibe eller luftfartøjer, der hører under medlemsstaternes jurisdiktion, forbydes:

a) olieefterforskning og -produktion i vand med en dybde på over 150 meter

b) olieefterforskning og -produktion i offshoreområdet nord for Polarcirklen

c) projekter, der har potentiale til at producere olie fra ressourcer, der befinder sig i skiferformationer, ved hjælp af hydrofraktur; det finder ikke anvendelse på efterforskning og produktion gennem skiferformationer med henblik på at finde eller ekstrahere olie fra reservoirer, der ikke er skiferreservoirer.

2. Forbuddet i stk. 1 berører ikke opfyldelsen af kontrakter eller rammeaftaler, der er indgået inden den 12. september 2014, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter.

3. Forbuddet i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis de pågældende tjenester er nødvendige for akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der kan have alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet.

[…]

Artikel 7

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

a) enheder som omhandlet i artikel 1, stk. 1, litra b) eller c), og artikel 1, stk. 2, litra c) eller d), eller opført i bilag […] III […]

b) andre russiske personer, enheder eller organer, eller

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

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

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

[…]«

E – *Forordning nr. 833/2014*

15. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse omhandler følgende bestemmelser i forordning nr. 833/2014:

»*Artikel 3*

1. Der kræves forudgående tilladelse i forbindelse med direkte eller indirekte salg, levering overførsel eller eksport af produkter, jf. bilag II, uanset om dette har oprindelse i Unionen eller ej, og til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, eller i enhver anden stat, hvis produkterne skal anvendes i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel.

2. Ved alt salg, levering, overførsel eller eksport, hvortil der kræves tilladelse i henhold til denne artikel, udstedes en sådan tilladelse af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor eksportøren er etableret, efter bestemmelserne i artikel 11 i forordning (EF) nr. 428/2009. Tilladelsen er gyldig i hele Unionen.

3. Bilag II omfatter visse produkter, der er beregnet til følgende kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel:

a) olieefterforskning og -produktion i vand med en dybde på over 150 meter

b) olieefterforskning og -produktion i offshoreområdet nord for Polarcirklen, eller

c) projekter, der har potentiale til at producere olie fra ressourcer, der befinder sig i skiferformationer, ved hjælp af hydrofraktur; det finder ikke anvendelse på efterforskning og produktion gennem skiferformationer med henblik på at finde eller ekstrahere olie fra reservoirer, der ikke er skiferreservoirer.

4. Eksportørerne skal give de kompetente myndigheder alle relevante oplysninger til brug for behandlingen af deres ansøgning om eksporttilladelse.

5. De kompetente myndigheder giver ikke tilladelse til salg, levering, overførsel eller eksport af produkterne i bilag II, hvis de har rimelig grund til at formode, at salget, leveringen, overførslen eller eksporten af produkterne er beregnet til de kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter, der er omhandlet i stk. 3.

De kompetente myndigheder kan dog give tilladelse, hvis salget, leveringen, overførslen eller eksporten vedrører opfyldelse af en forpligtelse som følge af en kontrakt, som blev indgået inden den 1. august 2014, eller af tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter.

De kompetente myndigheder kan også give tilladelse, hvis salget, leveringen, overførslen eller eksporten af produkterne er nødvendig for akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der kan have alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet. I behørigt begrundede hastende tilfælde kan salget, leveringen, overførslen eller eksporten finde sted uden forudgående

tilladelse, forudsat at den pågældende eksportør senest fem arbejdsdage efter, at salget, leveringen, overførslen eller eksporten har fundet sted, giver de kompetente myndigheder meddelelse herom indeholdende detaljerede oplysninger om den relevante begrundelse for, hvorfor salget, leveringen, overførslen eller eksporten har fundet sted uden forudgående tilladelse.

6. De kompetente myndigheder kan på de i stk. 5 fastsatte betingelser annullere, suspendere, ændre eller tilbagekalde en eksporttilladelse, de har udstedt.

7. Hvis en kompetent myndighed afslår at udstede en tilladelse eller annullerer, suspenderer, i væsentlig grad begrænser eller tilbagekalder en tilladelse i overensstemmelse med stk. 5 eller 6, underretter den berørte medlemsstat de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom og forsyner dem med de relevante oplysninger under overholdelse af bestemmelserne om sådanne oplysningers fortrolighed i Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997.

8. Før en medlemsstat udsteder en tilladelse i henhold til stk. 5 til en i alt væsentligt identisk transaktion, som i henhold til stk. 6 og 7 er blevet afslået af en eller flere andre medlemsstater, og hvor afslaget stadig er gyldigt, hører den først den eller de medlemsstater, der gav afslaget. Hvis den berørte medlemsstat efter de pågældende høringer beslutter at udstede en tilladelse, underretter den de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom og forelægger samtlige relevante oplysninger for at redegøre for beslutningen.

Artikel 3a

1. Det er forbudt direkte eller indirekte at levere tilknyttede tjenester, der er nødvendige for følgende kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel:

a) olieefterforskning og -produktion i vand med en dybde på over 150 meter

b) olieefterforskning og -produktion i offshoreområdet nord for Polarcirklen, eller

c) projekter, der har potentiale til at producere olie fra ressourcer, der befinder sig i skiferformationer, ved hjælp af hydrofraktur; det finder ikke anvendelse på efterforskning og produktion gennem skiferformationer med henblik på at finde eller ekstrahere olie fra reservoirer, der ikke er skiferreservoirer.

I dette stykke forstås ved »tilknyttede tjenester«:

i) boring

ii) prøvepumpning

iii) logging og færdiggørelse

iv) levering af specialiserede flydende anlæg.

2. Forbuddene i stk. 1 berører ikke opfyldelsen af en forpligtelse i henhold til en kontrakt eller en rammeaftale, som er indgået inden den 12. september 2014, eller tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter.

3. Forbuddet i stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis de pågældende tjenester er nødvendige for akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der kan have alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet.

Tjenesteleverandøren giver den kompetente myndighed meddelelse inden for fem arbejdsdage om enhver aktivitet, der iværksættes i henhold til dette stykke, indeholdende detaljerede oplysninger om den relevante begrundelse for salget, leveringen, overførslen eller eksporten.

Artikel 4

[…]

3. Levering af følgende kræver tilladelse fra den pågældende kompetente myndighed:

a) teknisk bistand eller mæglervirksomhed i tilknytning til produkter i bilag II og direkte eller indirekte levering, fremstilling, vedligeholdelse og brug af disse produkter til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, eller hvis bistand vedrører produkter til brug i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, til personer, enheder eller organer i enhver anden stat

b) finansiering eller finansiel bistand i tilknytning til produkter i bilag II, herunder navnlig gavebistand, lån og ekportkreditforsikring, til direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af disse produkter eller direkte eller indirekte levering af dertil knyttet teknisk bistand til fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, eller hvis bistanden vedrører produkter til brug i Rusland, herunder dets eksklusive økonomiske zone og kontinentalsokkel, til personer, enheder eller organer i enhver anden stat.

I behørigt begrundede hastende tilfælde, jf. artikel 3, stk. 5, kan leveringen af de i dette stykke omhandlede tjenester finde sted uden forudgående tilladelse, forudsat at den pågældende tjenesteyder underetter den kompetente myndighed senest fem arbejdsdage efter, at leveringen af tjenesterne har fundet sted.

4. Hvis der kræves tilladelse i henhold til denne artikels stk. 3, finder artikel 3, og især artikel 3, stk. 2 og 5, tilsvarende anvendelse.

Artikel 5

[…]

2. Det er forbudt direkte eller indirekte at købe, sælge eller levere investeringstjenester til eller bistand i forbindelse med udstedelsen af eller en hvilken som helst anden handel med omsættelige værdipapirer og pengemarkedsinstrumenter med en løbetid på over 30 dage udstedt efter den 12. september 2014 af:

[…]

b) juridiske personer, enheder eller organer, der er etableret i Rusland, der er kontrolleret af staten, eller hvoraf staten ejer over 50%, og hvis anslåede samlede aktiver overstiger 1 billion russiske rubler, og hvis indtægter for så vidt angår mindst 50% hidrører fra salg eller transport af råolie eller olieprodukter, jf. bilag VI [dvs. Rosneft, Transneft og Gazprom Neft]

c) juridiske personer, enheder eller organer etableret uden for Unionen, hvoraf en enhed, som er opført i dette stykkes litra a) eller b), direkte eller indirekte ejer over 50%, eller

d) juridiske personer, enheder eller organer, der handler på vegne af eller efter anvisning fra en enhed, som er omhandlet i dette stykkes litra a), b) eller c).

3. Det er forbudt direkte eller indirekte at etablere eller deltage i arrangementer med henblik på ydelse af nye lån eller kreditter med en løbetid på over 30 dage til juridiske personer, enheder eller organer, som er omhandlet i stk. 1 eller 2, efter den 12. september 2014.Forbuddet finder ikke anvendelse på:

a) lån eller kreditter, der har det specifikke og dokumenterede formål at yde finansiering til ikkeforbudt import eller eksport af produkter og ikkefinansielle tjenester mellem Unionen og nogen anden tredjestat, herunder udgifter til varer og tjenester fra en anden tredjestat, der er nødvendige for at udføre eksport- eller importkontrakterne, eller

b) lån, der har et specifikt og dokumenteret formål om at yde nødfinansiering med henblik på at opfylde solvens- og likviditetskriterier for juridiske personer, der er etableret i Unionen, og hvoraf en enhed, der er opført på listen i bilag III [dvs. Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank og Rosselkhozbank], ejer over 50%.

[…]

Artikel 8

1. Medlemsstaterne fastsætter reglerne for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de iværksættes. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om de i stk. 1 omhandlede regler straks efter denne forordnings ikrafttræden og underretter den om senere ændringer.

[…]

Artikel 11

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

a) enheder som omhandlet i artikel 5, stk. 1, litra b) og c), og artikel 5, stk. 2, litra c) og d), eller opført i bilag […] VI [dvs. Rosneft, Transneft og Gazprom Neft]

b) andre russiske personer, enheder eller organer

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

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

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

III – **Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

16. Den 6. marts 2014 fordømte EU-medlemsstaternes stats- og regeringschefer på det kraftigste »Den Russiske Føderations uprovokerede krænkelse af Ukraines suverænitet og territoriale integritet« [5]. De opfordrede Den Russiske Føderation til øjeblikkeligt at trække dens væbnede styrker tilbage til de områder, hvor de er permanent stationeret, i overensstemmelse med de relevante aftaler. De besluttede ligeledes at suspendere de bilaterale forhandlinger med Den Russiske Føderation om visumspørgsmål og om en omfattende ny aftale, der skulle erstatte partnerskabsaftalen. De fremhævede imidlertid, at løsningen på krisen burde findes gennem forhandlinger mellem regeringerne i Ukraine og Den Russiske Føderation.

17. EU-medlemsstaternes stats- og regeringschefer tilføjede, at såfremt disse forhandlinger ikke førte til resultater inden for en kort tidshorisont, ville der blive truffet afgørelse om rejserestriktioner og indefrysning af pengemidler over for personer, som var ansvarlige for handlinger, der underminerede eller truede Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

18. For at iværksætte denne erklæring vedtog Rådet forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed [6], hvori der træffes sådanne foranstaltninger over for visse personer, der er opført på listen i bilag I hertil.

19. Den 31. juli 2014 vedtog Rådet en række nye restriktive foranstaltninger som reaktion på Den Russiske Føderations manglende imødekommelse af EU's krav og de fortsatte krænkelser af Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed. Det drejede sig om afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014, som vedrører en række russiske virksomheder, heriblandt Rosneft Oil Company OJSC (herefter »Rosneft«), der bl.a. beskæftiger sig med efterforskning, produktion og raffinering af kulbrinter samt markedsføring af råolie og gas i Rusland og andre steder.

20. Rosnefts efterforsknings- og produktionsaktiviteter finder sted i russiske provinser med store kulbrinteforekomster og på den russiske kontinentalsokkel. Virksomhedens efterforskningsaktiviteter omfatter operationer i vand med en dybde på over 150 meter og i skiferformationer.

21. Aktiemajoriteten i Rosneft (69,5%) indehaves af Rosneftegaz OJSC, som er et aktieselskab, der ejes fuldt ud af Den Russiske Føderation. En mindre andel af aktierne (19,75%) ejes af BP Russian Investments Ltd., som er et datterselskab af det britiske olieselskab BP plc. De resterende 10,75% af den udstedte aktiekapital er noteret på børsen.

22. Her Majesty's Treasury (finansministeriet) og Secretary of State for Business, Innovation and Skills (ministeren for erhverv, innovation og erhvervskompetencer) er Det Forenede Kongeriges myndigheder med ansvar for gennemførelse af de EU-retsakter, hvorved der indføres restriktive foranstaltninger som svar på Den Russiske Føderations handlinger i Ukraine.

23. Financial Conduct Authority (finanstilsynet, herefter »FCA«) er også underlagt afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 og har pligt til at undersøge deres indvirkning på FCA's egne retlige forpligtelser og målsætninger. Hvis det viser sig, at der kan være udstedt ulovlige værdipapirer, og at dette risikerer at skade integriteten af de markeder, der reguleres af FCA, eller at skade forbrugerbeskyttelsen, skal FCA således undersøge, hvilke foranstaltninger det i givet fald bør træffe for at foregribe eller undgå denne risiko.

5 — Stats- og regeringschefernes erklæring om Ukraine den 6.3.2014 i Bruxelles.

6 — EUT 2014, L 78, s. 6.

24. Rosneft har ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 9. oktober 2014 anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF[7].

25. Ved anmodning om domstolsprøvelse indgivet til High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (retten i første instans (England og Wales), Queen's Bench (kollegium), Det Forenede Kongerige) den 20. november 2014 har Rosneft anfægtet lovligheden af afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 samt lovligheden af visse foranstaltninger, som Det Forenede Kongeriges myndigheder har truffet for at gennemføre visse dele af forordning nr. 833/2014, og navnlig af de strafferetlige sanktioner, der kan pålægges ved overtrædelse af denne forordning[8], FCA's fortolkninger af begrebet »finansiel bistand« og FCA's fortolkning og anvendelse af forordningen på visse værdipapirer[9].

26. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (retten i første instans (England og Wales), Queen's Bench (kollegium), Det Forenede Kongerige) har i sin dom af 9. februar 2015[10] fastslået, at den for at træffe afgørelse i den sag, der er indbragt for den, skal tage stilling til, om visse bestemmelser i afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 er ugyldige, hvilket den ikke kan gøre uden at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse i overensstemmelse med dom Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452).

27. Den finder desuden, at selv om disse bestemmelser er gyldige, er det ikke sikkert, at andre retsinstanser i medlemsstaterne har den samme holdning til deres fortolkning og anvendelse. Den har i øvrigt bemærket, at visse centrale spørgsmål fortolkes meget forskelligt af de forskellige medlemsstaters kompetente myndigheder.

28. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (retten i første instans (England og Wales), Queen's Bench (kollegium), Det Forenede Kongerige) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Har Domstolen, særligt henset til artikel 19, stk. 1, TEU, artikel 24 TEU, artikel 40 TEU, artikel 47 [i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)] og artikel 275, stk. 2, TEUF, kompetence til at træffe en præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF om gyldigheden af artikel l, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, artikel 4, artikel 4a og artikel 7 i samt bilag III til [afgørelse 2014/512]?

2) a) Er en eller flere af følgende bestemmelser (herefter »de omhandlede foranstaltninger«) i EU-forordningen og, for så vidt som Domstolen er kompetent, afgørelsen, ugyldige:

i) […] artikel 4 og artikel 4a [i afgørelse 2014/512]

ii) artikel 3, artikel 3a, og artikel 4, stk. 3 og 4, i samt bilag II til [forordning nr. 833/2014]

(under ét »bestemmelserne vedrørende oliesektoren«)

7 — Den verserende sag NK Rosneft m.fl. mod Rådet (T-715/14).

8 — Jf. bekendtgørelse SI 2014/2054 vedrørende Ukraine (Den Europæiske Unions økonomiske sanktioner) (nr. 3) (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054), senere ændret ved bekendtgørelse SI 2014/2445 vedrørende Ukraine (Den Europæiske Unions økonomiske sanktioner) (nr. 3) (ændring) (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445), og anordning SI 2014/2357 om eksportkontrol (sanktioner vedrørende Rusland, Krim og Sevastopol) (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357), senere ændret ved anordning SI 2014/2932 om eksportkontrol (sanktioner vedrørende Rusland, Krim og Sevastopol) (ændring) (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932).

9 — Det drejer sig om nyudstedte omsættelige værdipapirer i form af globale depotbeviser (»Global Depository Receipts« – GDR), som vedrører Rosnefts aktier, og som er noteret og handles på London Stock Exchange.

10 — Jf. dom R (OJSC Rosneft Oil Company) mod Her Majesty's Treasury m.fl. [2015] EWHC 248 (Admin).

iii) artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til [afgørelse 2014/512]

iv) artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag VI til [forordning nr. 833/2014]

(under ét »bestemmelserne vedrørende værdipapirer og lån«)

v) […] artikel 7 [i afgørelse 2014/512] og

vi) […] artikel 11 [i forordning nr. 833/2014].

2) b) For så vidt som de omhandlede foranstaltninger er gyldige, er der da tale om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa), når en medlemsstat indfører strafferetlige sanktioner i overensstemmelse med […] artikel 8 [i forordning nr. 833/2014], inden omfanget af den omhandlede overtrædelse er blevet tilstrækkeligt afklaret af Domstolen?

3) For så vidt som de omhandlede forbud eller restriktioner, der er nævnt i spørgsmål 2a, er gyldige:

a) Omfatter udtrykket »finansiel bistand« i […] artikel 4, stk. 3, [i forordning nr. 833/2014] en banks eller et andet finansielt instituts behandling af en betaling?

b) Er udstedelse af eller anden handel med globale depotbeviser udstedt den 12. september 2014 eller senere i henhold til en deponeringsaftale med en af de enheder, der er anført i bilag VI, vedrørende aktier i en af disse enheder, som var udstedt inden den 12. september 2014, forbudt i henhold til EU-forordningens artikel 5?

c) Hvis Domstolen finder, at der er tale om manglende klarhed, som kan afhjælpes ved, at Domstolen udstikker yderligere retningslinjer, hvordan skal udtrykkene »skifer« og »vand med en dybde på over 150 meter« i afgørelsens artikel 4 og EU-forordningens artikel 3 og 3a da fortolkes? Hvis Domstolen finder, at det er nødvendigt og hensigtsmæssigt, kan den da navnlig give en geologisk fortolkning af udtrykket »skifer«, som skal anvendes ved gennemførelsen af forordningen, og præcisere, om målingen af »vand med en dybde på over 150 meter« skal ske fra borestedet eller et andet sted?«

29. Rettens præsident har ved kendelse af 26. marts 2015 udsat behandlingen af annullationssøgsmålet i sagen NK Rosneft m.fl. mod Rådet (T-715/14), indtil Domstolen har truffet afgørelse i den foreliggende sag, i overensstemmelse med artikel 54, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

IV – **Retsforhandlingerne for Domstolen**

30. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse blev indleveret til Domstolen den 18. februar 2015. Rosneft, FCA, Det Forenede Kongeriges regering, den tjekkiske, tyske, estiske og franske regering samt Rådet og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

31. Der blev afholdt retsmøde den 23. februar 2016, hvor Rosneft, FCA, Det Forenede Kongeriges regering og den tjekkiske, tyske, estiske, franske og polske regering samt Rådet og Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

V – **Analyse**

A – *Det første spørgsmål*

32. Med det første spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at oplyse, om den har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om gyldigheden af artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, artikel 4, artikel 4a og artikel 7 i samt bilag III til afgørelse 2014/512, særligt henset til artikel 19 TEU, 24 TEU og 40 TEU, artikel 275 TEUF og chartrets artikel 47.

1. Formaliteten

33. Den estiske regering og Rådet har gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi den forelæggende ret ikke behøver noget svar for at kunne træffe afgørelse i tvisten i hovedsagen.

34. Jeg foreslår, at Domstolen forkaster denne formalitetsindsigelse, da det er klart, at Domstolen er nødt til at besvare dette præjudicielle spørgsmål for at kunne tage stilling til de andre spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt (og hvis relevans er ubestridt). Ifølge fast retspraksis vedrører dette spørgsmål desuden »en ufravigelig procesforudsætning[, som] Domstolen til enhver tid under sagen, også af egen drift, [kan] træffe afgørelse om« [11].

35. Den forelæggende ret er desuden nødt til at få klarhed over Domstolens kompetence for at kunne afgøre, om den er bundet af Domstolens monopol på at kontrollere gyldigheden af afledte EU-retsakter [12].

2. Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om FUSP-retsakters gyldighed og fortolkning

a) Hovedreglen: domstolskontrol (artikel 19 TEU, 263 TEUF, 277 TEUF og 267 TEUF)

36. Domstolen fastslog i præmis 23 i den berømte dom Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166), at »[Unionen] er en [retsunion], idet både [dens] medlemsstater og [dens] institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med [Unionens] forfatning, som er [EUF-traktaten]«. Den har således tilladt, at Europa-Parlamentets retsakter gøres til genstand for annullationssøgsmål, selv om Parlamentet ikke var nævnt udtrykkeligt blandt de institutioner, hvis retsakter kunne undergives legalitetskontrol i henhold til den tidligere artikel 173, stk. 1, EØF (nu artikel 263 TEUF) [13].

37. Artikel 19 TEU giver Unionens retsinstanser til opgave at »[sikre] overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne« og forpligter medlemsstaterne til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten.

11 — Dom Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 37). Jf. i denne retning også domme Sahlstedt m.fl. mod Kommissionen (C-362/06 P, EU:C:2009:243, præmis 22) og Kommissionen mod Cypern (C-340/10, EU:C:2012:143, præmis 20).

12 — Jf. generaladvokat Kokotts stillingtagen vedrørende udtalelse 2/13 (EU:C:2014:2475, punkt 100).

13 — Denne passive legitimering af Parlamentet i forbindelse med annullationssøgsmål blev efterfulgt af en aktiv legitimering i dom Parlamentet mod Rådet (C-70/88, EU:C:1990:217). Domstolen fastslog heri, at EØF-traktaterne ganske vist ikke henregnede Parlamentet til de institutioner, der kunne anlægge annullationssøgsmål, men at dette kunne være »en processuel lakune[, som] ikke [kan] gå forud for det grundlæggende hensyn, der er forbundet med at opretholde og overholde den institutionelle ligevægt, der er fastlagt i de traktater, der ligger til grund for De Europæiske Fællesskaber« (præmis 26).

38. Det fremgår således af fast retspraksis, at der »dels ved EUF-traktatens artikel 263 og 277, dels ved samme traktats artikel 267 [er] oprettet et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, som har til formål at sikre kontrollen med lovligheden af Unionens retsakter, idet kompetencen til at udøve denne kontrol er tillagt Unionens retsinstanser« [14].

b) »Carve-out«: den retslige immunitet af visse retsakter, der vedtages inden for rammerne af FUSP (artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF)

39. Det fremgår umiddelbart af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, at Domstolen ikke har kompetence på FUSP-området.

40. Før jeg gennemgår disse bestemmelser, skal det påpeges, at Domstolen ganske vist havde lejlighed til at undersøge visse spørgsmål vedrørende sin kompetence på FUSP-området i domme Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025) og Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258), men at den i punkt 251 i udtalelse 2/13 (EU:C:2014:2454) fastslog, at »[den] endnu ikke [havde] haft lejlighed til at fastlægge rækkevidden af de begrænsninger af Domstolens kompetence, som på FUSP-området følger af [artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275 TEUF]«. Domstolen fastslog således i denne udtalelses punkt 252, at »det imidlertid [var] tilstrækkeligt at bemærke, at på EU-rettens nuværende udviklingstrin er visse vedtagelser på FUSP-området ikke genstand for Domstolens retsprøvelse«, men den præciserede ikke, hvilke retsakter der var tale om [15].

41. Selv om Domstolen som hovedregel kan kontrollere EU-retsakters lovlighed (artikel 19 TEU, 263 TEUF, 277 TEUF og 267 TEUF), indeholder artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF en »carve-out«-klausul vedrørende Unionens retsinstansers kompetence eller med andre ord »en undtagelse fra reglen om den generelle kompetence, som artikel 19 TEU tildeler Domstolen […], og de skal følgelig fortolkes indskrænkende« [16].

42. Der er desuden en forskel i ordlyden af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF.

43. Ifølge artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEUF har »Den Europæiske Unions Domstol […] ingen kompetence med hensyn til *disse bestemmelser*« [17], hvorimod det fremgår af artikel 275, stk. 1, TEUF, at »Den Europæiske Unions Domstol […] ingen kompetence [har] for så vidt angår *bestemmelserne vedrørende [FUSP] eller for så vidt angår retsakter vedtaget på grundlag af disse bestemmelser*« [18].

44. Artikel 275, stk. 1, TEUF, hvori der tales om »bestemmelserne vedrørende [FUSP]«, kan fejlagtigt give indtryk af, at Unionens retsinstanser ikke har kompetence vedrørende nogen bestemmelse i EUF-traktaten, som ikke er omfattet af FUSP, men kan være relateret hertil.

14 — Dom Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 92). Jf. i denne retning også domme Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, præmis 23), Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, præmis 40), Telefónica mod Kommissionen (C-274/12 P, EU:C:2013:852, præmis 57) og T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 45) samt kendelse Pesquerias Riveirenses m.fl. mod Rådet (C-164/14 P, EU:C:2015:111, præmis 40).

15 — Domstolen tilsluttede sig imidlertid ikke generaladvokat Kokotts klare antagelse om, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om FUSP-retsakters gyldighed, hvilket indebærer, at medlemsstaternes retter, forudsat at de anvender EU-retten, selv kan vurdere lovligheden af denne type retsakter og undlade at anvende dem, såfremt de finder dem ulovlige (jf. punkt 82-103 i generaladvokat Kokotts stillingtagen vedrørende udtalelse 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70). Jf. i denne retning også dom Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 42).

17 — Min fremhævelse.

18 — Min fremhævelse.

45. Domstolen har aldrig støttet denne ret brede fortolkning af artikel 275, stk. 1, TEUF. Den har tværtimod fastslået, at en retsakt baseret på artikel 37 TEU, der indgår i FUSP-bestemmelserne i EU-traktaten, og artikel 218, stk. 5 og 6, TEUF ikke er unddraget domstolskontrol, eftersom artikel 218 TEUF, der klart vedrører FUSP, er »almengyldig og […] derfor principielt [finder] anvendelse på alle internationale aftaler, som forhandles og indgås af Unionen inden for dens arbejdsområder, herunder FUSP« [19].

46. Da artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU kun udelukker Domstolens kompetence »med hensyn til *disse bestemmelser*« [20], mener jeg således, som Kommissionen har anført i punkt 40 i sit skriftlige indlæg, at der henvises til EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, med overskriften »Særlige bestemmelser om Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik«, som indeholder denne artikel.

47. »Carve-out«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF vedrører derfor kun artikel 23 TEU-46 TEU og de retsakter, som Unionen udsteder på grundlag heraf [21].

48. De forordninger, som Rådet vedtager på grundlag af artikel 215 TEUF, er således ikke omfattet af den nævnte »carve-out«-klausul. Parterne i hovedsagen og samtlige intervenienter i den foreliggende sag har samstemmende anført, at de forordninger, som Rådet vedtager på grundlag af artikel 215 TEUF – i dette tilfælde forordning nr. 833/2014 – henhører under Unionens retsinstansers generelle kompetence til at kontrollere deres lovlighed i henhold til artikel 19 TEU. De er imidlertid ikke enige om omfanget af denne kontrol og om den skønsmargen, som Rådet bør have. Domstolen har desuden allerede truffet præjudiciel afgørelse om fortolkningen af Rådets forordning (EF) nr. 765/2006 af 18. maj 2006 om indførelse af restriktive foranstaltninger over for præsident Lukashenko og visse embedsmænd i [Hviderusland] [22], hvor retsgrundlaget også var den tidligere artikel 301 EF, nu artikel 215 TEUF [23].

49. En FUSP-retsakt er desuden kun omfattet af retslig immunitet ifølge artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, hvis dens retsgrundlag findes i artikel 23 TEU-46 TEU, og hvis dens genstand henhører under udøvelsen af FUSP.

50. I et annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af foranstaltninger truffet af den mission, der blev oprettet på grundlag af Rådets fælles aktion 2008/124/FUSP af 4. februar 2008 om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO [24], som ændret ved Rådets afgørelse 2011/752/FUSP af 24. november 2011 om ændring af fælles aktion 2008/124/FUSP om Den Europæiske Unions retsstatsmission i Kosovo, EULEX KOSOVO [25], fastslog Domstolen i præmis 48 og 49 i dom Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), at »[d]e omtvistede foranstaltninger, der [var] nedlagt påstand om annullation af som følge af en tilsidesættelse af de retsregler, der finder anvendelse på Unionens offentlige kontrakter, [vedrørte] […] indgåelse af en offentlig kontrakt, som [havde] medført udgifter, der [skulle] afholdes over Unionens budget. Det [fulgte] heraf, at den omhandlede kontrakt [var] omfattet af finansforordningens bestemmelser«, og at det »[p]å baggrund af denne sags omstændigheder […] ikke [kunne] gøres gældende, at rækkevidden af

19 — Dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 72).

20 — Min fremhævelse.

21 — Jf. dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 99, hvori der henvises til præmis 36-38 i dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (T-509/10, EU:T:2012:201), dom Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 73) og dom National Iranian Oil Company mod Rådet (T-578/12, EU:T:2014:678, præmis 35), der blev stadfæstet ved dom National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — EUT 2006, L 134, s. 1.

23 — Jf. dom Peftiev (C-314/13, EU:C:2014:1645).

24 — EUT 2008, L 42, s. 92.

25 — EUT 2011, L 310, s. 10.

den undtagelsesvise begrænsning af Domstolens kompetence i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF udstrækker sig til at udelukke, at Domstolen er kompetent til at fortolke og anvende bestemmelserne i finansforordningen vedrørende indgåelse af offentlige kontrakter«.

c) »Claw-back«: begrænset domstolskontrol med FUSP-retsakter (artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF)

i) Rækkevidde

51. Hvis og kun hvis en FUSP-retsakt opfylder de to betingelser, der er anført i punkt 47 og 49 i dette forslag til afgørelse, skal det også undersøges, om den i henhold til den »claw-back«-klausul, der er indført ved artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF, alligevel er omfattet af den generelle kompetence, som Unionens retsinstanser tildeles i artikel 19, stk. 1, TEU.

52. Det skal påpeges, at den begrænsning af Domstolens kompetence på FUSP-området, som »carve-out«-klausulen er årsag til, er begrundet i den omstændighed, at FUSP-retsakter i princippet blot anses for at være rent politiske afgørelser vedrørende iværksættelse af FUSP, som det er vanskeligt at underkaste domstolskontrol, henset til magtadskillelsen [26].

53. »Claw-back«-klausulen ophæver imidlertid en FUSP-retsakts retslige immunitet, når denne retsakt overskrider rammerne for FUSP, hvilket gælder for de FUSP-afgørelser, der vedtages på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, men griber ind i de beføjelser, som Unionen tillægges ved EUF-traktaten, og for de FUSP-afgørelser, hvori der fastsættes restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer.

54. Domstolen fastslog således allerede i 1998 i dom Kommissionen mod Rådet (C-170/96, EU:C:1998:219, præmis 14-18), at den ifølge EU-traktatens artikel M (den senere artikel 40 TEU) havde kompetence til at »påse, at de retsakter, som ifølge Rådet henhører under artikel K.3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union, ikke griber ind i de beføjelser, som ved EF-traktaten er tildelt Fællesskabet« [27].

55. Det fremgår ligeledes af Domstolens faste praksis vedrørende prøvelse af lovligheden af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer indeholdt i retsakter fra før Lissabontraktatens ikrafttræden, at »en fælles holdning, som på grund af sit indhold har et videregående anvendelsesområde end foreskrevet i EU-traktaten for denne type retsakt, [skal] kunne undergives Domstolens kontrol« [28], fordi »[m]uligheden for en præjudiciel forelæggelse for Domstolen bør […] kunne anvendes med hensyn til enhver af Rådet vedtagen bestemmelse, som er bestemt til at afføde retsvirkninger over for tredjemand, uanset dens karakter eller form« [29].

56. »Claw-back«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF har ikke medført nogen væsentlig ændring af de forhold, der gjorde sig gældende inden Lissabontraktatens vedtagelse.

26 — En række medlemsstater har bestemt, at spørgsmål i forbindelse med regeringens iværksættelse af udenrigspolitikken ikke er undergivet domstolskontrol. Det følger af teorien om »actes de gouvernement« (jf. bl.a. dom afsagt af Conseil d'État (den øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (Frankrig) den 19.2.1875, Prince Napoléon, Recueil Lebon, s. 155) og »justiciability«-doktrinen (jf. bl.a. dom R (Abbasi m.fl.) mod Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs m.fl. [2002] EWCA Civ 1598, præmis 99 og 106 (Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager)).

27 — Præmis 16. Jf. i denne retning også domme Kommissionen mod Rådet (C-176/03, EU:C:2005:542, præmis 39), Kommissionen mod Rådet (C-440/05, EU:C:2007:625, præmis 53) og Kommissionen mod Rådet (C-91/05, EU:C:2008:288, præmis 33).

28 — Jf. domme Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, præmis 54) og Segi m.fl. mod Rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, præmis 54).

29 — Jf. domme Gestoras Pro Amnistía m.fl. mod Rådet (C-354/04 P, EU:C:2007:115, præmis 53) og Segi m.fl. mod Rådet (C-355/04 P, EU:C:2007:116, præmis 53).

57. Jeg må konstatere, at de relevante bestemmelser er affattet forskelligt for så vidt angår »carve-out«-klausulen, men at det i dette tilfælde er artikel 275 TEUF, der er formuleret mere snævert end artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU.

58. Artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU bestemmer således, at Unionens retsinstanser har kompetence »til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 [TEU] og *prøve lovligheden* af visse afgørelser, jf. artikel 275, stk. 2, [TEUF]« [30].

59. Ifølge artikel 275, stk. 2, TEUF har Unionens retsinstanser dog »kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 40 [TEU] og *træffe afgørelse i sager anlagt på de betingelser, der fremgår af artikel 263, stk. 4, [TEUF*] vedrørende prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, [TEU].«

60. Hvad angår kontrollen med overholdelsen af artikel 40 TEU er de to bestemmelser identiske. Unionens retsinstanser kan kontrollere enhver FUSP-retsakt, der falder ind under »carve-out«-klausulen, for at sikre overholdelsen af artikel 40 TEU. Dette aspekt af »claw-back«-klausulen omfatter bl.a. retsakter vedtaget på grundlag af artikel 215, stk. 1 og 2, TEUF, som både indeholder foranstaltninger, der tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, og restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer.

61. Der er imidlertid stor forskel på affattelsen af disse to bestemmelser, idet artikel 275, stk. 2, TEUF begrænser prøvelsen af lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer til annullationssøgsmål anlagt af disse personer i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, hvorimod artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU retablerer Domstolens kompetence til generelt at prøve lovligheden af »visse afgørelser, jf. artikel 275, stk. 2, [TEUF]«, dvs. »afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, [TEU]«.

62. Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis nævnt i punkt 38 i dette forslag til afgørelse, at den »prøvelse af lovligheden«, som der henvises til i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU, ikke kun omfatter annullationssøgsmål, der anlægges på grundlag af artikel 163, stk. 4, TEUF, men også – og især – den ordning med præjudiciel forelæggelse, der er fastsat i artikel 267 TEUF.

63. Det fremgår således af Domstolens langvarige og faste praksis, at »den præjudicielle forelæggelse vedrørende gyldighedsspørgsmål *i lighed med annullationssøgsmål* udgør en kontrolmulighed vedrørende lovligheden af retsakter fra [EU's] institutioner« [31]. Domstolen fastslog i præmis 15 i dom Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), at »den kompetence, der er tillagt Domstolen ved artikel [267

30 — Min fremhævelse.

31 — Dom Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, præmis 16). Min fremhævelse. Jf. i denne retning også domme Les Verts mod Parlamentet (294/83, EU:C:1986:166, præmis 23), Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (C-50/00 P, EU:C:2002:462, præmis 40), Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, præmis 22), Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 80), Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 54), A (C-112/13, EU:C:2014:2195, præmis 41) og Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 62).

TEUF], har til hovedformål at sikre en ensartet anvendelse af [EU-retten] ved de nationale retter[, eftersom] [m]eningsforskelle hos retterne i medlemsstaterne med hensyn til gyldigheden af [EU-retsakter] kan anfægte selve enheden af den [EU-retlige] retsorden og anfægte det grundlæggende krav om retssikkerhed« [32].

64. Da det fremgår af Domstolens praksis [33], at den »carve-out«-klausul, der er indført ved artikel 275, stk. 1, TEUF, som enhver undtagelse skal fortolkes snævert, og da en »claw-back«-klausul ikke kan være mere vidtrækkende end en »carve-out«-klausul [34], skal »claw-back«-klausulen i artikel 275, stk. 2, TEUF, der viser tilbage til den grundlæggende regel, desuden fortolkes vidt under hensyntagen til den bredere affattelse af artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU.

65. Jeg mener derfor, at »claw-back«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF gør det muligt for Unionens retsinstanser at kontrollere overholdelsen af artikel 40 TEU for alle FUSP-retsakter (enten ved et annullationssøgsmål eller ved et præjudicielt søgsmål) [35] og at prøve lovligheden af FUSP-afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU (enten ved et annullationssøgsmål eller ved et præjudicielt søgsmål) [36].

66. Den modsatte anskuelse, som generaladvokat Kokott gav udtryk for i sin stillingtagen vedrørende udtalelse 2/13 (EU:C:2014:2475), og som i den foreliggende sag støttes af Det Forenede Kongeriges regering og den tjekkiske, tyske, estiske, franske og polske regering samt af Rådet, og hvorefter »der [i traktaterne] netop inden for FUSP ikke [er] fastsat *nogen* kompetence for Domstolen til at træffe præjudiciel afgørelse« [37], er efter min opfattelse vanskelig at forene med artikel 23 TEU, der bestemmer, at »Unionens optræden på den internationale scene […] bygger på principperne […], der er fastlagt i kapitel 1«, heriblandt retsstatsprincippet og menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet og udelelighed [38], hvilket uden tvivl omfatter retten til at anlægge søgsmål og en effektiv domstolsbeskyttelse.

32 — Dom Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) bygger på den omstændighed, at »artikel [263] gør Domstolen *enekompetent* til at annullere retsakter fra [EU's] institutioner« (dom Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, præmis 17). Min fremhævelse. Jf. i denne retning også domme Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, præmis 53), Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 54), Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 53), A (C-112/13, EU:C:2014:2195, præmis 41) og Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, præmis 62). Dette princip må gælde for enhver EU-retsakt, der er omfattet af enten den genelle klausul om Domstolens kompetence (jf. punkt 36-38 i dette forslag til afgørelse) eller »claw-back«-klausulen. Hvis en procedure vedrører en FUSP-retsakt, der er omfattet af »carve-out«-klausulen og ikke af »claw-back«-klausulen, ligger kompetencen for prøvelsen af dens lovlighed derimod ikke hos Domstolen, men hos medlemsstaternes retter, som det påhviler at sikre borgerne en effektiv domstolsbeskyttelse i overensstemmelse med artikel 19 TEU. Som foreskrevet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF er det i så fald »Den Europæiske Unions Domstol[, der] ingen kompetence [har]«, og ikke medlemsstaternes retter.

33 — Jf. domme Parlamentet mod Rådet (C-658/11, EU:C:2014:2025, præmis 70) og Elitaliana mod Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, præmis 42).

34 — Artikel 275, stk. 2, TEUF kan således ikke retablere Unionens retsinstansers kompetence vedrørende spørgsmål, som ikke først er blevet undtaget fra deres kompetence i henhold til denne artikels stk. 1.

35 — Jf. i denne retning K. Lenaerts, I. Maselis og K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, punkt 6.05.

36 — Det skal indskydes, at den foreliggende sag kun vedrører Domstolens kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om FUSP-retsakters gyldighed og fortolkning, da traktatbruds- og erstatningssager vedrørende FUSP-retsakter henhører under »carve-out«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF og ikke under »claw-back«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF.

37 — Punkt 100 i denne stillingtagen. I punkt 101 anførte hun videre, at »[d]en omstændighed, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse og et monopol på at tage stilling til gyldigheden af retsakter a la Foto-Frost [EU:C:1987:452] i spørgsmål vedrørende FUSP, […] utvivlsomt fra et integrationspolitisk synspunkt [er] højst beklageligt, fordi der dermed ikke kan sikres en ensartet fortolkning og anvendelse af EU-retten inden for rammerne af FUSP«.

38 — Jf. artikel 21, stk. 1, TEU.

ii) »Claw-back«-klausulen og afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2

67. Det må konstateres, at den »carve-out«-klausul, der er indført ved artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, omfatter alle FUSP-retsakter, hvorimod der i den »claw-back«-klausul, som er indført ved artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF, kun henvises til overholdelsen af artikel 40 TEU og til prøvelse af lovligheden af *afgørelser* om foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU.

68. Med hensyn til overholdelsen af artikel 40 TEU er det klart, at »claw-back«-klausulen omfatter enhver FUSP-retsakt, der allerede er omfattet af »carve-out«-klausulen.

69. Hvad derimod angår prøvelse af lovligheden henvises der i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF, til *afgørelser* om foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU, hvilket efter min opfattelse ikke omfatter forordninger – i dette tilfælde forordning nr. 833/2014 – vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF.

70. Det understøtter den antagelse, som jeg har fremført i punkt 47 og 48 i dette forslag til afgørelse, nemlig at »carve-out«-klausulen kun omfatter FUSP-retsakter, hvis retsgrundlag findes i artikel 23 TEU-46 TEU, og at den således ikke vedrører retsakter vedtaget af Rådet på grundlag af artikel 215 TEUF.

71. Der ville i modsat fald opstå en paradoksal situation, hvor Domstolen havde kompetence til at efterprøve de FUSP-retsakter om foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som Rådet havde vedtaget på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU, men ikke havde kompetence til at efterprøve de forordninger, blev vedtaget på grundlag af disse afgørelser.

72. I forbindelse med restriktive foranstaltninger, der tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande[39], skal der desuden vedtages en forordning på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF, hvilket ikke er et krav i forbindelse med restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer. Det fremgår således af denne bestemmelse, at »[s]åfremt en [FUSP-afgørelse] giver mulighed herfor, *kan* Rådet […] vedtage [sådanne foranstaltninger]«[40]. Det er altså muligt at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer alene baseret på en FUSP-afgørelse. »Claw-back«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF er fastsat netop for denne type afgørelse.

iii) Hvordan forholder det sig med fortolkningskompetencen?

73. Den »claw-back«-klausul, der er indført ved artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF, begrænser Domstolens kompetence til en *prøvelse af lovligheden* af FUSP-afgørelser om foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU, hvilket antyder, at Domstolens kompetence med hensyn til disse retsakter ikke omfatter den fortolkningskompetence, som Domstolen tillægges i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF.

39 — Artikel 215, stk. 1, TEUF indebærer, at Rådet efter at have vedtaget en FUSP-afgørelse for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande skal udstede en retsakt på grundlag af den samme artikel 215 TEUF. Rådet skal med andre ord intervenere på det område, der forud for Lissabontraktaten hørte under »fællesskabssøjlen«. Der er således valgt en indikativform i denne bestemmelse: »[…] vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger«.

40 — Min fremhævelse.

74. I forbindelse med lignende retsforskrifter, hvor EKSF-traktatens artikel 41 gav Domstolen mulighed for »præjudicielt at træffe bestemmelse om *gyldigheden* af Den Høje Myndigheds og Rådets afgørelser« [41], fandt Domstolen imidlertid, at »en afgørelse vedrørende en retsakts gyldighed nødvendigvis [forudsætter] en forudgående fortolkning af den« [42]. Den fandt på dette grundlag, at »[d]et vil […] være i strid med traktaternes formål og indbyrdes sammenhæng, at Domstolen ved retsforskrifter med hjemmel i EØF- og Euratom-traktaterne har kompetencen til i sidste instans at fastlægge disse reglers indhold og anvendelsesområde, således som det fremgår af de enslydende bestemmelser i henholdsvis EØF-traktatens artikel 177 [nu artikel 267 TEUF] og Euratom-traktatens artikel 150 [der nu er ophævet] og til hermed at sikre en ensartet anvendelse af reglerne, medens denne kompetence ved retsforskrifterne inden for EKSF-traktatens område alene skulle være tillagt de mange nationale retter, der vil kunne anlægge forskellige fortolkninger, idet Domstolen da ville være uden beføjelser med henblik på at sikre en ensartet fortolkning af disse retsforskrifter« [43].

75. Når EU's retsinstanser kan træffe en overordnet afgørelse, hvor de prøver lovligheden af en afgørelse om foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, TEU, mener jeg derfor også, at de kan træffe en mere begrænset afgørelse, hvor de fortolker indholdet af disse afgørelser, for bl.a. at undgå, at Domstolen annullerer en FUSP-retsakt, som den kunne opretholde ved at anlægge en anden fortolkning, eller kender den ugyldig.

76. Dette understreges – som den forelæggende ret har bemærket i punkt 30-34 i anmodningen om præjudiciel afgørelse – yderligere af, at der blandt medlemsstaternes kompetente myndigheder allerede er forskellige holdninger til nogle af de centrale spørgsmål, navnlig med hensyn til fortolkningen af begrebet finansiel bistand i artikel 4, stk. 2, litra b), i afgørelse 2014/512 og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 833/2014, hvilket ses af de skriftlige indlæg, der er indgivet af Det Forenede Kongeriges regering og af den tyske, estiske og franske regering.

3. Afgørelse 2014/512, henset til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF

77. Afgørelse 2014/512 ser umiddelbart ud til at være omfattet af den retslige immunitet, der foreskrives i »carve-out«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF, fordi den opfylder de to betingelser, der er anført i punkt 47 og 49 i dette forslag til afgørelse.

78. Retsgrundlaget for afgørelse 2014/512 er således artikel 29 TEU, der er indeholdt i EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, med overskriften »Særlige bestemmelser om Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik«, og genstanden for afgørelsen er tydeligvis omfattet af FUSP, eftersom Rådet ved denne afgørelse har indført restriktive foranstaltninger »på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine« [44].

79. I betragtning af den »claw-back«-klausul, der er indført ved artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF, mener jeg, at Domstolen har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om foreneligheden af afgørelse 2014/512 med artikel 40 TEU, eftersom Rosneft i punkt 21 og 22 i sit skriftlige indlæg har anfægtet lovligheden af afgørelse 2014/512, henset til denne bestemmelse.

41 — Min fremhævelse.

42 — Dom Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84, præmis 14).

43 — Dom Busseni (C-221/88, EU:C:1990:84, præmis 16).

44 — Som det fremgår af denne afgørelses titel.

80. Hvis Domstolen også skal have kompetence til at prøve lovligheden af afgørelse 2014/512 i forbindelse med andre ulovligheder end tilsidesættelse af artikel 40 TEU, er det nødvendigt at undersøge, om denne afgørelse er en »[afgørelse] om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer vedtaget af Rådet på grundlag af afsnit V, kapitel 2, [TEU]« som omhandlet i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF.

81. Det Forenede Kongeriges regering, den franske og estiske regering samt Rådet og Kommissionen har i denne forbindelse bestridt, at afgørelse 2014/512 indeholder restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, da de indeholdte foranstaltninger efter deres opfattelse finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og en generelt fastlagt persongruppe.

82. Artikel 4 og 4a [45] i afgørelse 2014/512 er således ikke rettet mod Rosneft, men det er artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3 [46], og artikel 7 [47], hvis anvendelsesområde omfatter tre russiske selskaber, heriblandt Rosneft (jf. bilag III til den nævnte afgørelse).

83. Det skal herved påpeges, at restriktive foranstaltninger efter fast retspraksis »både ligner almengyldige retsakter, for så vidt som de forbyder en kreds af adressater, der er defineret på almen og abstrakt måde, bl.a. at stille pengemidler og økonomiske ressourcer til rådighed for personer og enheder, hvis navne er opført på listerne, der indgår i deres bilag, og en række individuelle afgørelser i forhold til disse personer og enheder« [48]. Det er ifølge Domstolen »disse retsakters individuelle karakter, der […] giver adgang til Unionens retsinstanser« [49].

84. I denne retning blev annullationssøgsmålet i dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (T-509/10, EU:T:2012:201) afvist på grund af manglende kompetence i medfør af artikel 275 TEUF, for så vidt som det vedrørte artikel 4 i Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP [50] (herefter afgørelse 2010/413), der ikke var rettet specifikt mod sagsøgeren [51]. I præmis 99 i dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) stadfæstede Domstolen denne afgørelse af samme grund.

85. Da artikel 4 og 4a i afgørelse 2014/512 og artikel 4 i afgørelse 2010/413 [52] er næsten enslydende, er jeg enig med Kommissionen i, at disse bestemmelser ikke indeholder restriktive foranstaltninger over for Rosneft. Domstolen har som følge heraf ikke kompetence til at prøve deres lovlighed (og fortolke dem), da »claw-back«-klausulen i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU og artikel 275, stk. 2, TEUF ikke finder anvendelse.

45 — Artikel 4 og 4a i afgørelse 2014/512 vedrører den russiske oliesektor, da de indfører en ordning med forhåndstilladelse til direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af visse former for udstyr, der hovedsageligt er bestemt til olieefterforskning og -produktion i Den Russiske Føderation, foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes område samt forbud mod direkte eller indirekte ydelse af tilknyttede tjenester, der er nødvendige for olieefterforskning og -produktion i Den Russiske Føderation, foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes område.

46 — Artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i afgørelse 2014/512 indeholder et generelt forbud mod, at finansieringsinstitutter i EU leverer en række tjenester i tilknytning til kapitalmarkedet til fordel for enheder etableret i Rusland og opført i bilag III, hvori Rosneft er angivet ved navn.

47 — Artikel 7 i afgørelse 2014/512 indeholder en klausul om, at der ikke ydes erstatning til erhvervsdrivende. Denne klausul gælder i henhold til stk. 1, litra a), bl.a. for enheder opført i bilag III, hvori Rosneft er angivet ved navn.

48 — Dom Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 56). Jf. i denne retning også domme Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 241-244) samt Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 99), hvori der henvises til præmis 36-38 i dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (T-509/10, EU:T:2012:201).

49 — Dom Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 57).

50 — EUT 2010, L 195, s. 39.

51 — »[F]orbudsforanstaltningerne i artikel 4 i afgørelse 2010/413 [er] af almen karakter, da deres anvendelsesområde er fastsat under henvisning til objektive kriterier og ikke under henvisning til identificerede fysiske eller juridiske personer. Som Rådet og Kommissionen har gjort gældende, er artikel 4 i afgørelse 2010/413 derfor heller ikke en afgørelse, der fastsætter restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer i henhold til artikel 275, stk. 2, TEUF« (præmis 37).

52 —

86. Jeg er imidlertid ikke enig med Det Forenede Kongeriges regering, den tjekkiske, franske, estiske og polske regering samt Rådet og Kommissionen i, at artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i afgørelse 2014/512, som ifølge bilag III udtrykkeligt er rettet mod Rosneft, ikke indfører restriktive foranstaltninger over for dette selskab, fordi de indeholdte foranstaltninger finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og en generelt fastlagt persongruppe, og bilag III, hvori Rosnefts navn er nævnt, er af rent deklaratorisk karakter.

87. Kommissionen har i denne forbindelse støttet sig på præmis 39 i dom Sina Bank mod Rådet (T-67/12, EU:T:2014:348) og præmis 32 i dom Hemmati mod Rådet (T-68/12, EU:T:2014:349), hvori Retten vedrørende artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 fastslog, at »»afgørelsen om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer« som omhandlet i artikel 275, stk. 2, TEUF skal findes i den retsakt, hvorved sagsøgerens navn efter revision blev bibeholdt i bilag II til afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, regnet fra den 1. december 2011«, og ikke i den omstændighed, at sagsøgerens navn var angivet i bilag II til den oprindelige version af afgørelse 2010/413. Retten fastslog derfor, at denne ikke var kompetent, og at artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 ikke indførte restriktive foranstaltninger over for personer, men almengyldige foranstaltninger.

88. I præmis 42 i dom Sina Bank mod Rådet (T-67/12, EU:T:2014:348) og præmis 35 i dom Hemmati mod Rådet (T-68/12, EU:T:2014:349) fortolkede Retten desuden kriteriet om at være »individuelt« berørt af artikel 16, stk. 2, i den forordning, som Rådet vedtog på grundlag af afgørelse 2010/413[53]. Retten lagde til grund, at foranstaltningerne heri og i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 i lighed med begrebet »afgørelse om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer« var almengyldige foranstaltninger. Den fastslog derfor, at sagsøgerens søgsmål med påstand om annullation af den nævnte artikel 16, stk. 2, måtte afvises.

89. Disse afgørelser fra Retten er efter min opfattelse ikke forenelige med den praksis, der følger af Domstolens bemærkning i præmis 99 i dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776)[54]. Et andet dommerkollegium ved Retten fastslog i præmis 36 i dom National Iranian Oil Company mod Rådet (T-578/12, EU:T:2014:678), som Domstolen stadfæstede ved dom National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128), at »artikel 263, stk. 4, TEUF giver enhver fysisk eller juridisk person ret til at anfægte EU-institutionernes retsakter, forudsat at betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt, hvilket er tilfældet her [fordi den pågældende er opført på listerne over de omhandlede foranstaltninger i disse EU-retsakter]«.

»1. Salg, levering eller overførsel af nøgleudstyr og -teknologi til følgende nøglesektorer inden for olie- og naturgasindustrien i Iran eller til iranske eller iranskejede virksomheder inden for disse sektorer uden for Iran foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes områder eller ved anvendelse af skibe eller luftfartøjer under medlemsstaters jurisdiktion er forbudt, uanset om det pågældende udstyr og den pågældende teknologi hidrører fra medlemsstaterne eller ej:
a) raffinering
b) flydende naturgas
c) efterforskning
d) produktion.
Unionen træffer de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge, hvilke produkter der skal være omfattet af denne bestemmelse.
2. Det er forbudt at yde eller levere følgende til virksomheder i Iran inden for de nøglesektorer i den iranske olie- og naturgasindustri, der er omhandlet i stk. 1, eller til iranske eller iranskejede virksomheder inden for disse sektorer uden for Iran:
a) teknisk bistand eller uddannelse og andre tjenesteydelser i tilknytning til nøgleudstyr og -teknologi som fastlagt i henhold til stk. 1
b) finansieringsmidler eller finansiel bistand i forbindelse med salg, levering, overførsel eller eksport af nøgleudstyr og -teknologi som fastlagt i henhold til stk. 1 eller ydelse af teknisk bistand eller uddannelse i tilknytning hertil.
3. Det er forbudt bevidst eller forsætligt at deltage i aktiviteter, hvis formål eller virkning er at omgå forbuddene i stk. 1 og 2.«

53 — Dvs. Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25.10.2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT 2010, L 281, s. 1).

54 — Jf. også præmis 36-38 i dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (T-509/10, EU:T:2012:201), hvori Retten fandt, at den omhandlede foranstaltning ikke var en restriktiv foranstaltning over for en person, fordi den ikke angav nogen bestemt enhed.

90. Det fremgår af samme præmis i dom National Iranian Oil Company mod Rådet (T-578/12, EU:T:2014:678), at den antagelse, som Retten lagde til grund i domme Sina Bank mod Rådet (T-67/12, EU:T:2014:348) og Hemmati mod Rådet (T-68/12, EU:T:2014:349), og som faktisk sidestiller begrebet restriktiv foranstaltning over for personer med kriteriet om at være individuelt berørt af den omhandlede foranstaltning, »er uforenelig med bestemmelserne i artikel 263 og artikel 275, stk. 2, TEUF og derfor strider mod den ordning med domstolsbeskyttelse, der er indført ved EUF-traktaten, og mod adgangen til effektive retsmidler, der er sikret i [chartrets] artikel 47«.

91. Hertil kommer, at en så streng fortolkning meget ofte vil gøre »claw-back«-klausulen illusorisk, hvis bestemmelserne i de FUSP-afgørelser, der som artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i afgørelse 2014/512 udtrykkeligt er rettet mod fysiske eller juridiske personer, i modsætning til det ovenfor anførte ikke udgør »restriktive foranstaltninger over for personer« som omhandlet i »claw-back«-klausulen med det resultat, at denne klausul ikke gør det muligt at forelægge et præjudicielt spørgsmål om gyldigheden.

92. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det første spørgsmål med, at Domstolen i overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF om gyldigheden af afgørelse 2014/512, henset til artikel 40 TEU, og til at fortolke og prøve lovligheden af denne afgørelses artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7 samt bilag III hertil.

93. Jeg vil dog gerne præcisere, at det ikke fjerner domstolsbeskyttelsen, at de restriktive foranstaltninger, der er indført ved artikel 4 og 4a i afgørelse 2014/512, falder ind under anvendelsesområdet for »carve-out«-klausulen og ikke for »claw-back«-klausulen, eftersom forordning nr. 833/2014, som jeg har forklaret i punkt 47, 49, 69 og 70 i dette forslag til afgørelse, henhører fuldt ud under Domstolens kompetence og gengiver disse bestemmelsers ordlyd næsten ordret i artikel 3, artikel 3a og artikel 4, stk. 3 og 4. Hvis Domstolen vælger at annullere disse bestemmelser i forordning nr. 833/2014, bør Rådet træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at bringe de tilsvarende bestemmelser i afgørelse 2014/512 i overensstemmelse med Domstolens dom, hvilket – som Rådet medgav i retsmødet – skal ske i henhold til artikel 266 TEUF.

B – *Det andet spørgsmål, litra a)*

94. Med det andet spørgsmål, litra a), har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, artikel 4, artikel 4a og artikel 7 i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 3, artikel 3a, artikel 4, stk. 3 og 4, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og artikel 11 i samt bilag II og VI til forordning nr. 833/2014.

95. Henset til min besvarelse af det første spørgsmål vil jeg undersøge, om afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 overholder artikel 40 TEU, samt gyldigheden af artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og gyldigheden af artikel 3, artikel 3a, artikel 4, stk. 3 og 4, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og artikel 11 i samt bilag II og VI til forordning nr. 833/2014.

1. Spørgsmålet om, hvorvidt afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 overholder artikel 40 TEU

96. Rosneft har anført, at Rådet har overskredet sine beføjelser ved at vedtage en FUSP-afgørelse, der i det væsentlige er af lovgivningsmæssig karakter. Rådets rolle er i henhold til artikel 29 TEU at fastlægge »Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter«. Ifølge artikel 31, stk. 1, TEU kan der til gengæld ikke vedtages lovgivningsmæssige retsakter inden for

rammerne af FUSP. Rådet tilsidesatte således klausulen om manglende berøring i artikel 40 TEU og greb ind i Kommissionens og den høje repræsentants fælles beføjelse til at fremsætte forslag i henhold til artikel 215 TEUF ved at fastsætte de meget detaljerede bestemmelser i afgørelse 2014/512, som gengives stort set uændret i forordning nr. 833/2014.

97. Afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 er efter min opfattelse ikke lovgivningsmæssige retsakter.

98. Selv om der ved »lovgivningsmæssig retsakt« i almindelighed forstås almengyldige foranstaltninger, som finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og en generelt og abstrakt fastlagt persongruppe, findes definitionen af dette udtryk i artikel 24 TEU alene i artikel 289, stk. 3, TEUF. Disse retsakter defineres i denne artikel som »[r]etsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure«, dvs. den almindelige lovgivningsprocedure, der er fastsat i artikel 289, stk. 1, TEUF, eller den særlige lovgivningsprocedure, der er fastsat i artikel 289, stk. 2, TEUF.

99. Da artikel 24, stk. 1, andet afsnit, tredje punktum, og artikel 31, stk. 1, TEU forbyder vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter, udelukker disse bestemmelser den mere omfattende rolle, som Parlamentet og Kommissionen tildeles i artikel 289, stk. 1 og 2, TEUF[55].

100. Proceduren i artikel 24, stk. 1, andet afsnit, TEU, som blev anvendt ved vedtagelsen af afgørelse 2014/512, og proceduren i artikel 215 TEUF, som blev anvendt ved vedtagelsen af forordning nr. 833/2014, adskiller sig i øvrigt fra de procedurer for lovgivningsmæssige retsakter, der er fastsat i artikel 289 TEUF.

101. Da Rosneft ikke har gjort gældende, at afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 skulle have været vedtaget på et andet retsgrundlag end henholdsvis artikel 29 TEU og 215 TEUF, bør Rosnefts argumenter forkastes.

2. Gyldigheden af artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og af artikel 3, artikel 3a, artikel 4, stk. 3 og 4, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og artikel 11 i samt bilag II og VI til forordning nr. 833/2014

a) Prøvelsens omfang

102. Rådet har i punkt 64, 108 og 115 i sit indlæg gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at prøve lovligheden af de pågældende bestemmelser i forordning nr. 833/2014, eftersom de anbringender om ugyldighed, som Rosneft har fremsat, i det væsentlige er rettet mod de principafgørelser, som Rådet vedtog ved afgørelse 2014/512, og som henhører fuldt ud under FUSP-området.

55 — Det er i øvrigt ikke muligt at fortolke artikel 24, stk. 1, andet afsnit, tredje punktum, og artikel 31, stk. 1, TEU således, at de gør det obligatorisk at vedtage restriktive foranstaltninger, som tager sigte på helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et eller flere tredjelande, og som pr. definition er almengyldige foranstaltninger, der finder anvendelse på objektivt bestemte situationer og en generelt og abstrakt fastlagt persongruppe, efter lovgivningsproceduren. En sådan fortolkning vil være i direkte modstrid med ordlyden af artikel 215, stk. 1, TEUF, hvorefter »Rådet [vedtager] de nødvendige foranstaltninger med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen [og] underretter [Parlamentet] herom«, hvilket hverken er en almindelig lovgivningsprocedure eller en særlig lovgivningsprocedure.

103. Det er jeg ikke enig i. Når der vedtages en forordning på grundlag af artikel 215 TEUF – uanset om den ordret gengiver eller supplerer eller præciserer de foranstaltninger, der er fastsat ved en FUSP-afgørelse, hvilket er tilfældet med afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 – fører det efter min opfattelse til fortabelse af den retslige immunitet, som disse foranstaltninger var sikret i henhold til artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275, stk. 1, TEUF [56].

104. Domstolens manglende kompetence på dette område ville ellers skulle fortolkes bredt, selv om der er tale om undtagelsen og ikke reglen.

105. Jeg mener ikke desto mindre, at Rådet råder over et vidt skøn på dette område, der vedrører diplomatiet og udenrigs- og sikkerhedspolitikken [57].

b) Anbringendet om ugyldighed som følge af den påståede tilsidesættelse af partnerskabsaftalen

106. Rosneft har anført, at artikel 1, stk. 2, litra b)-d) og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 3, stk. 1, 3 og 5, artikel 3a, stk. 1, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag II og VI til forordning nr. 833/2014 strider mod partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1 (klausulen om mestbegunstigelsesbehandling i forbindelse med varehandel), artikel 12 (transitfrihed for varer), artikel 36 (klausulen om en behandling, der ikke er mindre gunstig, i forbindelse med grænseoverskridende levering af tjenesteydelser) og artikel 52, stk. 2, 5 og 9 (frie kapitalbevægelser).

107. Det Forenede Kongeriges regering, den estiske og franske regering samt Rådet og Kommissionen har anført, at de omhandlede foranstaltninger er berettigede, fordi de er »nødvendige for at beskytte [parternes] væsentlige sikkerhedsinteresser […] under krig eller alvorlige internationale spændinger, som udgør en krigstrussel«, jf. partnerskabsaftalens artikel 99, stk. 1, litra d), og at de bestemmelser i denne aftale, som Rosneft har påberåbt sig, under alle omstændigheder ikke har direkte virkning.

108. Da partnerskabsaftalens artikel 99 forudsætter, at der foreligger en foranstaltning, som strider mod de materielle bestemmelser i denne aftale, skal det først undersøges, om artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 3, stk. 1, 3 og 5, artikel 3a, stk. 1, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag II og VI til forordning nr. 833/2014 strider mod aftalens artikel 10, stk. 1, artikel 12, artikel 36 og artikel 52, stk. 2, 5 og 9.

56 — Dette fremgår af beskrivelsen af artikel 215 TEUF som »en forbindelse mellem [Unionens] handlinger i form af økonomiske sanktioner […] og formålene med EU-traktaten« (dom Parlamentet mod Rådet C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 59). De FUSP-retsakter, der baseres på denne »forbindelse«, er foranstaltninger, som skal overholde EUF-traktaten.

57 — Jf. domme Sison mod Rådet (C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 33) og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 120).

i) Den direkte virkning af partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, artikel 12, artikel 36 og artikel 52, stk. 2, 5 og 9

109. Det skal i denne forbindelse påpeges, at en aftale indgået af Unionen og et eller flere tredjelande ifølge fast retspraksis for så vidt angår Unionen udgør en retsakt udstedt af en af dens institutioner som omhandlet i artikel 267, stk. 1, litra b), TEUF, at bestemmelserne i en sådan aftale fra aftalens ikrafttræden udgør en integrerende del af Unionens retsorden, og at Domstolen i henhold til denne retsorden har kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkningen af denne aftale [58].

110. I præmis 37 i dom Kommissionen mod Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) fastslog Domstolen desuden, at »bestemmelserne i en international aftale, som Unionen er part i, alene kan påberåbes til støtte for […] en indsigelse om, at en sådan retsakt er ulovlig, såfremt denne aftales art og opbygning for det første ikke er til hinder herfor, og disse bestemmelser for det andet indholdsmæssigt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise […]. Det er således kun, når disse to betingelser er opfyldt samtidigt, at sådanne bestemmelser vil kunne påberåbes for EU's retsinstanser med henblik på at tjene som kriterium for vurderingen af lovligheden af en EU-retsakt« [59].

111. Da der i partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, og artikel 12 henvises til de specifikke bestemmelser i GATT, har Rådet og Kommissionen støttet sig på Domstolens faste praksis vedrørende aftaler fra Verdenshandelsorganisationen, hvorefter »disse aftaler efter deres art og opbygning principielt ikke udgør regler, på grundlag af hvilke lovligheden af EU-institutionernes retsakter kan prøves« [60].

112. Partnerskabsaftalen er imidlertid ikke en aftale, som kun vedrører varehandel, og som denne retspraksis kan anvendes på [61].

113. I præmis 27 i dom Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) fastslog Domstolen således, at partnerskabsaftalen »har […] til formål at oprette et partnerskab mellem aftalens parter, som bl.a. skal udvikle nære politiske forbindelser mellem parterne, fremme handelen og harmoniske økonomiske forbindelse mellem parterne, styrke de politiske og økonomiske friheder og udvirke en gradvis integration mellem Rusland og et bredere samarbejdsområde i Europa«.

58 — Jf. domme Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, præmis 3-6) om aftalen om en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Grækenland, undertegnet i Athen den 9.7.1961 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 63/106/EØF af 25.9.1961 (EFT 1963, 26, s. 293/63 – EFT Anden Serie I, 1a, s. 3), Demirel (12/86, EU:C:1987:400, præmis 7) om aftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Tyrkiet, undertegnet i Ankara den 12.9.1963 og indgået på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 64/732/EØF af 23.12.1963 (EFT 1973, C 113, s. 3), Andersson og Wåkeräs-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, præmis 26 og 27), Ospelt og Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, præmis 27) og Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, præmis 19) om aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, undertegnet den 2.5.1992 (EFT 1994, L 1, s. 3) og godkendt ved Rådets og Kommissionens afgørelse 94/1/EKSF, EF af 13.12.1993 om indgåelse af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde mellem De Europæiske Fællesskaber, deres medlemsstater og Republikken Finland, Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge, Det Schweiziske Edsforbund, Kongeriget Sverige og Republikken Østrig (EFT 1994, L 1, s. 1). Jf. i denne retning også punkt 32-35 i mit forslag til afgørelse SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

59 — Jf. i denne retning også dom Rådet m.fl. mod Vereniging Milieudefensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P – C-403/12 P, EU:C:2015:4, præmis 54) og den deri nævnte retspraksis.

60 — Dom Kommissionen mod Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, præmis 38). Jf. i denne retning også domme Portugal mod Rådet (C-149/96, EU:C:1999:574, præmis 47), Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, præmis 39) og LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, præmis 44).

61 — Domstolen har i præmis 39 i dom Kommissionen mod Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) forklaret, hvorfor WTO-aftaler ikke er blandt de regler, på grundlag af hvilke lovligheden af EU-institutionernes retsakter kan prøves (»den omstændighed, at det skulle anerkendes, at det umiddelbart påhviler EU's retsinstanser at sikre EU-rettens overensstemmelse med WTO's regler, ville være ensbetydende med, at EU's lovgivende eller udøvende myndigheder mister den handlefrihed, som de tilsvarende myndigheder hos EU's handelspartnere nyder godt af. Det er således ubestridt, at nogle af de kontraherende parter, som hører til EU's vigtigste handelspartnere, på grundlag af WTO-aftalernes genstand og formål har draget den slutning, at disse aftaler ikke udgør regler, hvis lovlighed efter deres nationale retssystemer kontrolleres af de nationale domstole. En sådan mangel på gensidighed ville, såfremt den blev anerkendt, kunne føre til en uligevægt i anvendelsen af WTO's regler«).

114. I denne doms præmis 28 bemærkede Domstolen videre, at »[d]en omstændighed, at aftalen således alene etablerer et partnerskab mellem parterne uden at sigte mod en associering eller mod Ruslands fremtidige tiltrædelse af Fællesskaberne, [ikke] udelukker […], at disse bestemmelser har direkte virkning. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at når en aftale fastlægger et samarbejde mellem parterne, kan visse bestemmelser heri umiddelbart regulere borgernes retsstilling, [såfremt der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes klare og præcise forpligtelser, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter]«.

115. I dommens præmis 22 anerkendte Domstolen således, at denne aftales artikel 23, stk. 1, havde direkte virkning for arbejdskraftens vilkår.

116. Jeg har i modsætning til Det Forenede Kongeriges regering og den franske regering samt Rådet og Kommissionen vanskeligt ved at se, at de pågældende bestemmelser i den partnerskabsaftale, der er omhandlet i den foreliggende sag, indholdsmæssigt opfylder de kriterier vedrørende direkte virkning, der er fastsat i præmis 21 i dom Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) og bekræftet i præmis 37 i dom Kommissionen mod Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. Det fremgår således af partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, at »[p]arterne indrømmer hinanden den generelle mestbegunstigelsesbehandling i artikel I, stk. 1, i GATT«[62]. Artikel 12, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at »hver part [sørger] for transitfrihed gennem sit område for varer med oprindelse eller bestemmelsessted i den anden parts toldområde«. Artikel 36 bestemmer, at »[p]arterne […] [indrømmer] hinanden en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer ethvert andet tredjeland, for så vidt angår betingelserne for […] grænseoverskridende levering af tjenesteydelser«. Ifølge artikel 52 skal parterne i partnerskabsaftalen endelig sikre »frie kapitalbevægelser mellem personer, der er bosat i [Unionen] og i Rusland, i forbindelse med direkte investeringer« (stk. 2), afholde sig fra at indføre nye restriktioner efter en overgangsperiode på fem år efter aftalens ikrafttræden (stk. 5) og »[indrømme] hinanden mestbegunstigelsesbehandling i relation til friheden til løbende betalinger og kapitalbevægelser og til betalingsmetoderne« (stk. 9).

118. Med hensyn til kravet om ubetingethed er disse bestemmelser ikke formuleret anderledes end aftalens artikel 23, stk. 1, der – som Domstolen allerede har fastslået – har direkte virkning[63]. Partnerskabsaftalen er således ikke »blot en aftale om at indgå en aftale (an agreement to agree)«[64].

ii) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger begrænsninger af de rettigheder, der tillægges ved partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, artikel 12, artikel 36 og artikel 52, stk. 2, 5 og 9

119. Det skal derfor undersøges, om de foranstaltninger, der indføres ved artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 3, stk. 1, 3 og 5, artikel 3a, stk. 1, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag II og VI til forordning nr. 833/2014, medfører begrænsninger af partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, artikel 12, artikel 36 og artikel 52, stk. 2, 5 og 9.

62 — Den almindelige mestbegunstigelsesbehandling defineres således i artikel I, stk. 1, i GATT: »Med hensyn til toldafgifter og andre afgifter af enhver art, der pålægges eller opkræves i forbindelse med indførsel eller udførsel, eller som er pålagt den internationale overførsel af betalinger for indførsel eller udførsel, og med hensyn til fremgangsmåden ved opkrævning af sådanne toldafgifter og andre afgifter, og med hensyn til alle regler og formaliteter i forbindelse med indførsel og udførsel samt med hensyn til alle forhold, som omhandles i artikel III, paragrafferne 2 og 4, skal enhver fordel, begunstigelse, privilegium eller fritagelse, der er ydet af en kontraherende part, for så vidt angår en vare hidrørende fra eller bestemt for et andet land, øjeblikkelig og ubetinget tilstås den tilsvarende vare hidrørende fra eller bestemt for alle andre kontraherende parters territorier.«

63 — Jf. præmis 20-29 i dom Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213).

64 — Jf. punkt 79 i mit forslag til afgørelse SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

– Partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, og artikel 12 (varehandel)

120. Med hensyn til det anførte om, at artikel 3, stk. 1, 3 og 5, og artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 tilsidesætter partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, skal det fremhæves, at partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, blot udvidede artikel I, stk. 1, i GATT til også at omfatte forbindelserne mellem EU og Den Russiske Føderation på et tidspunkt, hvor sidstnævnte ikke var medlem af Verdenshandelsorganisationen.

121. Anvendelsesområdet for artikel I, stk. 1, i GATT er imidlertid begrænset til »toldafgifter og […] afgifter af enhver art, der pålægges eller opkræves i forbindelse med indførsel eller udførsel, eller som er pålagt den internationale overførsel af betalinger for indførsel eller udførsel, og med hensyn til fremgangsmåden ved opkrævning af sådanne toldafgifter og andre afgifter, og med hensyn til alle regler og formaliteter i forbindelse med indførsel og udførsel samt med hensyn til alle forhold, som omhandles i artikel III, paragrafferne 2 og 4«.

122. Artikel 3, stk. 1, 3 og 5, i forordning nr. 833/2014 vedrører slet ikke toldafgifter i forbindelse med eksport af de varer, der er omhandlet i disse bestemmelser, men stiller krav om forudgående tilladelse til at eksportere dem til Den Russiske Føderation, og præciserer, i hvilke tilfælde medlemsstaterne skal undlade at give denne tilladelse, og det er derfor klart, at disse bestemmelser ikke henhører under anvendelsesområdet for partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1.

123. Artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 833/2014, som forbyder levering af tilknyttede *tjenester*, der er nødvendige for visse kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter i Rusland, er desuden heller ikke omfattet af partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1.

124. Unionen og medlemsstaterne forpligtes i partnerskabsaftalens artikel 12, stk. 1, andet afsnit, til at sørge for transitfrihed [65] gennem EU-området for varer med oprindelse eller bestemmelsessted i Den Russiske Føderations toldområde.

125. EU og medlemsstaterne har således pligt til at sikre fri passage gennem deres område for varer med oprindelse eller bestemmelsessted i Den Russiske Føderation.

126. Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 stiller krav om forudgående tilladelse i forbindelse med salg, levering, overførsel eller eksport af produkter, jf. bilag II, uanset om dette har oprindelse i Unionen eller ej, hvis produkterne skal anvendes i Den Russiske Føderation. Der må ifølge denne forordnings artikel 3, stk. 5, ikke gives tilladelse, hvis salget, leveringen, overførslen eller eksporten vedrører produkter, som er beregnet til de kategorier af efterforsknings- og produktionsprojekter, der er omhandlet i denne artikels stk. 3.

127. Jeg mener ikke, at disse bestemmelser påvirker den transitfrihed, der sikres ved partnerskabsaftalens artikel 12, stk. 1, andet afsnit.

128. Selv om artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 bl.a. henviser til overførsel af produkter, jf. bilag II, »uanset om dette har oprindelse i Unionen eller ej«, henvises der dog kun til eksport i denne artikels stk. 2 og 4.

65 — Ved transit forstås passage over en stats territorium, når denne passage med eller uden omladning, oplægning, deling af ladning eller forandring i befordringsmåden kun udgør en del af den samlede rejse, der er påbegyndt og afsluttes uden for denne stats grænser, over hvis territorium befordringen finder sted. Jf. i denne retning artikel V, stk. 1, i GATT.

129. Det fremgår således, at »[v]ed alt salg, levering, overførsel eller eksport, hvortil der kræves tilladelse […], udstedes en sådan tilladelse af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, *hvor eksportøren er etableret*« [66]. Desuden skal »[*e*]*ksportørerne* […] give de kompetente myndigheder alle relevante oplysninger til brug for behandlingen af deres ansøgning om *eksporttilladelse*« [67].

130. Der kan derfor ikke være tvivl om, at disse bestemmelser i forordning nr. 833/2014 ikke vedrører transit af de produkter, der er opført i bilag II, men salg, levering, overførsel eller eksport *fra medlemsstaternes område*.

131. Transitfriheden for de pågældende produkter fra tredjelande og til Den Russiske Føderation er som følge heraf ikke berørt.

132. Hvis Domstolen finder, at der foreligger en begrænsning af partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, og artikel 12, stk. 1, andet afsnit, vil denne begrænsning, som Kommissionen har anført, under alle omstændigheder være begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed i henhold til denne aftales artikel 19.

– Partnerskabsaftalens artikel 36 (grænseoverskridende levering af tjenesteydelser)

133. EU og medlemsstaterne er ifølge partnerskabsaftalens artikel 36 forpligtet til at indrømme hinanden en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, de indrømmer ethvert andet tredjeland, for så vidt angår betingelserne for EU-virksomheders grænseoverskridende levering af tjenesteydelser til Den Russiske Føderations område i overensstemmelse med de love og administrative bestemmelser, der gælder i Den Russiske Føderation.

134. Ifølge bilag 5 til denne aftale omfatter de tjenesteydelser, der er nævnt i artikel 36, ingeniørtjenester (CPC 8672) [68] og tjenesteydelser vedrørende tekniske prøver og analyser (CPC 8676) [69].

135. I modsætning til hvad Rosneft har anført, omfatter de tjenesteydelser, der tariferes under CPC 8672 og CPC 8676, imidlertid ikke de tjenesteydelser i forbindelse med boring, prøvepumpning, logging og færdiggørelse eller levering af specialiserede flydende anlæg, der er nævnt i artikel 3a, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 [70].

– Partnerskabsaftalens artikel 52, stk. 2, 5 og 9 (frie kapitalbevægelser)

136. Der skal i henhold til denne bestemmelses stk. 2 sikres fire kapitalbevægelser mellem EU og Den Russiske Føderation »i forbindelse med direkte investeringer i virksomheder oprettet i overensstemmelse med værtslandets lovgivning«.

137. Ifølge artikel 52, stk. 9, skal EU desuden indrømme Den Russiske Føderation »mestbegunstigelsesbehandling i relation til friheden til […] kapitalbevægelser«.

66 — Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 833/2014. Min fremhævelse.

67 — Artikel 3, stk. 4, i forordning nr. 833/2014. Min fremhævelse.

68 — Kan ses på United Nations Statistics Divisions websted (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672). Forkortelsen CPC (»central product classification«) henviser til det internationale system til klassificering af varer, der anvendes inden for rammerne af De Forenede Nationer (FN).

69 — Kan ses på United Nations Statistics Divisions websted (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676).

70 — De eneste tjenesteydelser i CPC 8676.1, der kunne være relevante, er »tjenesteydelser vedrørende tekniske prøver og analyser af kemiske og biologiske egenskaber af materialer som f.eks. […] brændstoffer«. Tjenesteydelser i forbindelse med boring, prøvepumpning, logging og færdiggørelse eller levering af specialiserede flydende anlæg indgår imidlertid ikke heri.

138. I fælles erklæring vedrørende artikel 52 (Definitioner) defineres udtrykket »direkte investeringer« således:

»[…] investeringer med henblik på at etablere varige økonomiske forbindelser med en virksomhed, såsom investeringer, der giver mulighed for effektiv indflydelse på forvaltningen af virksomheden i det pågældende land af personer, som ikke har bopæl der, eller i udlandet af personer, som har bopæl der, ved hjælp af:

[…]

2) deltagelse i en ny eller eksisterende virksomhed

3) et lån på fem år eller derover«.

139. Det fremgår meget klart af disse bestemmelser, at direkte eller indirekte køb, salg og levering af investeringstjenester eller bistand i forbindelse med udstedelse af obligationer aktier eller lignende finansielle instrumenter [71] kun betragtes som en direkte investering, hvis de fører til deltagelse i en virksomhed med henblik på at etablere varige økonomiske forbindelser.

140. Det fremgår også af disse bestemmelser, at etablering af eller deltagelse i et arrangement med henblik på at yde nye lån eller kreditter med en løbetid på over 30 dage til Rosneft efter den 12. september 2014 [72] kun betragtes som en direkte investering, hvis der er tale om et lån eller en kredit på fem år eller derover, som er ydet med henblik på at etablere varige økonomiske forbindelser.

141. Det følger heraf, at artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag VI til forordning nr. 833/2014 kun udgør en restriktion for de frie kapitalbevægelser, der beskyttes ved partnerskabsaftalens artikel 52, stk. 2, 5 og 9, for så vidt som de forbyder de direkte investeringer, der er nævnt i punkt 139 og 140 i dette forslag til afgørelse.

iii) Begrundelsen

142. Til forskel fra varehandel, hvor partnerskabsaftalens artikel 19 åbner mulighed for at begrunde restriktioner på næsten samme måde som artikel 36 TEUF, åbner denne aftale ikke mulighed for at begrunde en restriktion for de frie kapitalbevægelser.

143. Som jeg har forklaret i punkt 123-125 i mit forslag til afgørelse i sag SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52) [73], mener jeg, at det er muligt at begrunde restriktioner for de frie varebevægelser, der sikres ved partnerskabsaftalens artikel 52, i tvingende almene hensyn.

144. Selv om Rådet ikke har anført noget tvingende alment hensyn, mener jeg, at det kan udledes af dets argumenter vedrørende partnerskabsaftalens artikel 99, at en restriktion for de frie kapitalbevægelser efter dets opfattelse er begrundet i hensynet til den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.

71 — Jf. artikel 1, stk. 2, litra b)-d), i afgørelse 2014/512 og artikel 5, stk. 2, litra b)-d), i forordning nr. 833/2014.

72 — Jf. artikel 1, stk. 3, i afgørelse 2014/512 og artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 833/2014.

73 — Denne sag vedrørte også restriktioner for de frie kapitalbevægelser, som var i strid med Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Tunesiske Republik på den anden side, undertegnet i Bruxelles den 17.7.1995 og godkendt på vegne af Det Europæiske Fællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab ved Rådets og Kommissionens afgørelse 98/238/EF, EKSF af 26.1.1998 (EFT 1998, L 97, s. 1), og med Euro-Middelhavsaftalen om oprettelse af en associering mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater på den ene side og Den Libanesiske Republik på den anden side, undertegnet i Luxembourg den 17.6.2002 og godkendt på vegne af Det Europæiske Fællesskab ved Rådets afgørelse 2006/356/EF af 14.2.2006 (EUT 2006, L 143, s. 1).

145. De restriktive foranstaltninger, der er indført ved artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og ved artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag VI til forordning nr. 833/2014, kan efter min opfattelse begrundes i hensynet til den offentlige orden og sikkerhed, eftersom de blev vedtaget »som svar på [Den Russiske Føderations] handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine«[74], og »for at gøre Ruslands handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen«[75].

146. Det fremgår af betragtningerne til afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014, at planerne om at træffe restriktive foranstaltninger over for Den Russiske Føderation blev bekendtgjort af EU og medlemsstaterne og først senere blev vedtaget og gradvist udvidet på grund af Den Russiske Føderations manglende reaktion.

147. Da målet med de restriktive foranstaltninger er »at gøre [Den Russiske Føderations] handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen«[76], og da Rosneft er det olieselskab, der har de største olielagre og den største produktion blandt de olieselskaber, hvis aktier er noteret på den russiske børs (over 40% af den olie, der produceres i Den Russiske Føderation[77]), og den russiske stat ejer 69,5% af dets aktiekapital, mener jeg, at de restriktioner, der er pålagt ved artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og ved artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag VI til forordning nr. 833/2014, er nødvendige for at udøve det pres, der kræves for at nå målet med denne afgørelse og denne forordning, som er at »gøre [Den Russiske Føderations] handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen«[78]. De restriktive foranstaltninger er derfor forenelige med proportionalitetsprincippet.

iv) Partnerskabsaftalens artikel 99

148. Såfremt Domstolen finder, at der foreligger en ubegrundet begrænsning af partnerskabsaftalens artikel 10, stk. 1, artikel 12, artikel 36 og artikel 52, stk. 2, 5 og 9, mener jeg i lighed med Det Forenede Kongeriges regering, den estiske og franske regering samt Rådet og Kommissionen, at den vil kunne begrundes ved denne aftales artikel 99, stk. 1, litra d), hvorefter EU kan træffe »foranstaltninger, som den finder nødvendige for at beskytte sine væsentlige sikkerhedsinteresser […] under krig eller alvorlige internationale spændinger, som udgør en krigstrussel«[79].

149. Som jeg har nævnt i punkt 105 i dette forslag til afgørelse, har Rådet et vidt skøn på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, hvilket også gælder, når Rådet fastslår, at der foreligger alvorlige internationale spændinger, som udgør en krigstrussel.

74 — Ottende betragtning til afgørelse 2014/512.

75 — Anden betragtning til forordning nr. 833/2014.

76 — Anden betragtning til forordning nr. 833/2014.

77 — Jf. Rosnefts websted (http://www.rosneft.com/about/).

78 — Anden betragtning til forordning nr. 833/2014.

79 — I den franske version, som svarer til den rumænske, tales der om »cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*« (krig eller alvorlige internationale spændinger, der truer med at udløse en væbnet konflikt), hvorimod der i den engelske version, som svarer til de andre sprogversioner, heriblandt den russiske, tales om »time of war or serious international tension *constituting threat of war*«. Min fremhævelse.

150. Det må for det første ikke glemmes, at Rådet vedtog de restriktive foranstaltninger, der er omhandlet i den foreliggende sag, på grund af »Den Russiske Føderations uprovokerede krænkelse af Ukraines suverænitet og territoriale integritet« [80], »den handling, der bragte flyet MH17 fra Malaysia Airlines til nedstyrtning i Donetsk« [81], og »den ulovlige indlemmelse af Krim og Sevastopol« [82].

151. Det skal for det andet fremhæves, at Den Russiske Føderation har vetoret i FN's Sikkerhedsråd. Det er derfor nytteløst at finde en bekræftelse af, at der foreligger en trussel mod freden, i Sikkerhedsrådets resolutioner [83] eller i de udkast til resolutioner, som Sikkerhedsrådet ikke har vedtaget på grund af Den Russiske Føderations (faktiske eller potentielle) udøvelse af vetoretten [84].

152. Jeg mener på dette grundlag ikke, at Rådet anlagde en åbenbart urigtig vurdering af, hvor alvorlige internationale spændinger der fandtes på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014.

c) Anbringendet om ugyldighed som følge af den påståede tilsidesættelse af begrundelsespligten (artikel 296 TEUF)

153. Ifølge Rosneft tilsidesætter artikel 3, artikel 3a og artikel 4, stk. 3 og 4, i samt bilag II til forordning nr. 833/2014 den begrundelsespligt, som Rådet pålægges i artikel 296 TEUF, fordi det ikke forklares, hvordan eller hvorfor den omstændighed, at disse bestemmelser er rettet mod den russiske olieindustri eller rettet mod selskabet, medvirker til at opfylde det formål med de omhandlede foranstaltninger, der er nævnt i anden [85] og fjerde betragtning [86] til denne forordning.

154. Rosneft har også gjort gældende, at artikel 296 TEUF er blevet tilsidesat, henset til artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag VI til forordningen, for så vidt som disse bestemmelser, selv om de udtrykkeligt er rettet mod selskabet, ikke gør det muligt for det at forstå, hvorfor den ene omstændighed, at den russiske stat ejer aktiemajoriteten, bidrager til at opfylde det formål med de pågældende foranstaltninger, der er nævnt i anden [87] og femte betragtning [88] til forordning nr. 833/2014.

155. Efter min opfattelse foreligger der ingen tilsidesættelse af begrundelsespligten i det foreliggende tilfælde.

80 — Første betragtning til afgørelse 2014/512. Rådet nævnte i retsmødet, at der blev indgået en associeringsaftale mellem EU og Ukraine i 2014, og at Ukraine er omfattet af den europæiske naboskabspolitik. Rådet fremhævede, at de internationale spændinger, der truede med at udløse en væbnet konflikt, ikke behøvede at være begrænset til EU's område. Det var i øvrigt godtgjort, at der var opstået en væbnet konflikt i et af EU's nabolande.

81 — Femte betragtning til afgørelse 2014/512.

82 — Første betragtning til forordning nr. 833/2014.

83 — Jf. FN's Sikkerhedsråds resolution 2166(2014), der kan ses på FN's Sikkerhedsråds websted (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Det drejer sig om udkast til resolution S/2014/189 og S/2015/562, der kan ses på FN's Sikkerhedsråds websted (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/).

85 — »Det anses derfor for at være hensigtsmæssigt at træffe yderligere restriktive foranstaltninger for at gøre Ruslands handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen.«

86 — »Der bør også anvendes restriktioner på direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af visse former for teknologi til olieindustrien i Rusland i form af krav om forudgående tilladelse.«

87 — Jf. fodnote 85.

88 — »Der bør ligeledes anvendes restriktioner på adgangen til kapitalmarkedet for visse finansielle institutter, undtagen institutter med base i Rusland, der har international status, og som er etableret ved mellemstatslige aftaler med Rusland som en af aktionærerne.«

156. Som Domstolen fastslog i præmis 53 i dom Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), skal »[d]en begrundelse, som kræves i henhold til artikel 296 TEUF, […] tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område«.

157. Hvad angår restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer som f.eks. indefrysning af midler som omhandlet i den sag, der gav anledning til dom Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), fastslog Domstolen desuden i dommens præmis 54, at »[e]n retsakt, der er bebyrdende, er […] tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne«.

158. Som det største russiske olieselskab, hvoraf den russiske stat ejer 69,5% [89], og hvis anslåede samlede aktiver overstiger 1 000 mia. russiske rubler, og hvis indtægter for så vidt angår mindst 50% hidrører fra salg eller transport af råolie eller olieprodukter [90], er Rosneft fuldt ud i stand til at vurdere oliesektorens betydning for så vidt angår indtægter til Den Russiske Føderations budget [91] og grunden til, den omstændighed, at selskabet rammes af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i artikel 1, stk. 2, litra b)-d), og artikel 1, stk. 3, i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 5, stk. 2, litra b)-d), og artikel 5, stk. 3, i samt bilag VI til forordningen, kan være med til at »gøre *Ruslands handlinger* med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed *mere omkostningsfulde* og fremme en fredelig løsning på krisen« [92].

159. Det samme gælder for de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 3, artikel 3a og artikel 4, stk. 3 og 4, i samt bilag II til forordning nr. 833/2014, som ikke udgør restriktive foranstaltninger over for Rosneft [93], men er rettet mod den russiske olieindustri som helhed.

d) Anbringendet om ugyldighed som følge af den påståede tilsidesættelse af retten til forsvar, effektiv domstolsbeskyttelse og aktindsigt

160. Rosneft har anført, at Rådets afvisning af at give selskabet privilegeret adgang til oplysninger og beviser vedrørende vigtige spørgsmål såsom årsagen til, at Rosneft var nævnt i afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014, eller at visse dele af olieindustrien var omfattet frem for andre, udgør en tilsidesættelse af selskabets ret til forsvar, effektiv domstolsbeskyttelse og aktindsigt.

89 — Jf. punkt 147 i dette forslag til afgørelse. Det skal tilføjes, at Rosneft ifølge årsregnskabet for 2013 udbetalte dividender på 85 mia. russiske rubler og betalte over 1 mia. russiske rubler i andre skatter end indkomstskatter i Rusland (jf. Rosnefts websted http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Jf. artikel 5, stk. 2, litra b), i og bilag VI til forordning nr. 833/2014.

91 — Ifølge præsident Vladimir V. Putin bidrog olieindustrien med ca. 191-194 mia. USD til Den Russiske Føderations budget i 2013 (jf. http://rbth.com/news/2014/04/17/russia_had_revenues_of_191-194_bln_from_oil_28_bln_from_gas_in_2013_-_pu_35970.html).

92 — Anden betragtning til forordning nr. 833/2014. Min fremhævelse.

93 — Jf. punkt 82-85 i dette forslag til afgørelse.

161. Det fremgår af de dokumenter, der er knyttet som bilag til Rosnefts og Rådets skriftlige indlæg, at Rosneft på grundlag af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter [94] forsøgte at få privilegeret adgang (»privileged access«) til Rådets dokumenter for at kunne anvende dem i forbindelse med annullationssøgsmålet i sagen NK Rosneft m.fl. mod Rådet, der verserer for Retten (T-715/14).

162. Det må efter læsningen af disse dokumenter sluttes, at Rosneft har udnyttet de muligheder for aktindsigt i dokumenter, der er indført ved denne forordning, i form af »document discovery«, som er en procedure for begæring om dokumenter, der er kendt fra »common law«-retssystemer og international voldgift [95].

163. Selv om forordning nr. 1049/2001 efter min opfattelse ikke er egnet til at sikre den krævede privilegerede adgang til de dokumenter, der er nødvendige i forbindelse med en sag [96], fremgår det af de dokumenter, der er knyttet som bilag til Rosnefts og Rådets skriftlige indlæg, at Rådet ikke afviste disse begæringer om fremlæggelse af dokumenter, men behandlede dem på grundlag af forordning nr. 1049/2001.

164. Eftersom Rosneft med dette anbringende har gjort gældende, at Rådet med urette afslog at give selskabet adgang til de fleste af de dokumenter, som det havde begæret fremlagt, mener jeg imidlertid, at dette anbringende bør afvises i henhold til den retspraksis, som fulgte af den sag, der lå til grund for dom TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), hvori Domstolen fandt, at »[…] krav om retssikkerhed [fører] til at afskære en modtager af støtte […] fra at anfægte beslutningens lovlighed ved de nationale domstole i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af de nationale myndigheders foranstaltninger til gennemførelse af denne beslutning, når støttemodtageren kunne have anfægtet beslutningen, men har ladet den bindende frist i [EUF-traktatens] artikel [263], stk. [6], udløbe« [97].

165. Det skal i denne forbindelse påpeges, at det fremgår af de skrivelser, som Rådet sendte til Rosneft, at Rådet i overensstemmelse med artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 1049/2001 oplyste selskabet om, at det i henhold til artikel 263 TEUF kunne anlægge sag med påstand om annullation af det delvise afslag på dets begæring om fremlæggelse af dokumenter.

166. Da Rådets afgørelser om delvis efterkommelse af Rosnefts begæring om aktindsigt, berørte dette selskab umiddelbart og individuelt, ville sagen utvivlsomt være blevet antaget til realitetsbehandling [98].

167. Gennemgangen af de begæringer om privilegeret adgang til dokumenter, som Rosneft fremsatte til Rådet, viser under alle omstændigheder følgende:

— at disse begæringer meget ofte ikke indeholdt en tilstrækkeligt detaljeret beskrivelse af en særlig og begrænset kategori af dokumenter, som – sandsynligvis og efter Rosnefts opfattelse – fandtes

— at disse begæringer ikke var ledsaget af en forklaring om de anmodede dokumenters relevans for sagen eller deres betydning for dens udfald, og

94 — EFT 2001, L 145, s. 43.

95 — I civilretlige systemer påhviler det i almindelighed den enkelte part at fremlægge sine egne beviser, men i »common law«-systemer kan parterne under rettens kontrol fremsætte begæringer om fremlæggelse af dokumenter til hinanden (»request for document production«).

96 — Ifølge denne forordnings artikel 4, stk. 1, litra a), kan EU-institutionerne eksempelvis afslå at give aktindsigt i et dokument, hvis udbredelse ville være til skade for beskyttelsen af offentlighedens interesser med hensyn til internationale forbindelser (hvilket svarer til begrebet »Crown privilege« eller »public-interest immunity«). En »document discovery«-procedure kan til gengæld resultere i, at en retsinstans anordner fremlæggelse af et dokument i denne kategori med krav om fortrolighed, hvis det viser sig, at dette dokument er nødvendigt for, at den part, der begærer det fremlagt, kan forsvare sine rettigheder.

97 — Præmis 17. Jf. i denne retning også domme Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 29 og 30) og National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, præmis 26).

98 — Jf. domme Accrington Beef m.fl. (C-241/95, EU:C:1996:496, præmis 15), Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, præmis 40) samt Bavaria og Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, præmis 40).

— at disse begæringer ikke var ledsaget af en erklæring om, at selskabet ikke allerede havde dem i besiddelse, i varetægt eller til rådighed, eller en forklaring om, hvorfor selskabet mente, at Rådet havde dem i besiddelse, i varetægt eller til rådighed.

168. Rådet fremlagde ikke desto mindre en liste over de dokumenter, som efter dets opfattelse var omfattet af Rosnefts begæringer, gav selskabet delvist afslag på aktindsigt i en række dokumenter og angav begrundelsen herfor.

169. Da Det Forenede Kongeriges regering er part i hovedsagen, er der heller intet til hinder for, at Rosneft i overensstemmelse med de engelske retsregler om fremlæggelse af dokumenter anmoder denne regering om at fremlægge dokumenter, som den har i besiddelse, i varetægt eller til rådighed, i dens egenskab af medlem af Rådet. Den forelæggende ret skal sikre sig, at de engelske retsregler, der gælder for fremlæggelse af dokumenter, stemmer overens med effektivitets- og ækvivalensprincippet [99].

170. Jeg mener på denne baggrund ikke, at Rådet har behandlet Rosnefts begæring om privilegeret adgang på en måde, der er til skade for selskabets ret til forsvar, effektiv domstolsbeskyttelse og aktindsigt.

e) Anbringendet om ugyldighed som følge af den påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

171. Rosneft har anført, at Rådet tilsidesatte ligebehandlingsprincippet ved at rette de omhandlede restriktive foranstaltninger mod den russiske oliesektor. Selv om det erklærede mål med de omhandlede restriktive foranstaltninger som nævnt i anden betragtning til forordning nr. 833/2014 var at fremme en fredelig løsning på krisen i Ukraine, kan dette mål således på ingen måde forklare og heller ikke begrunde den forskellige behandling af virksomheder, der – som Rosneft – indgår i den russiske oliesektor, og virksomheder, der er aktive i andre sektorer.

172. Efter fast retspraksis kræver »forbuddet mod forskelsbehandling, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet« [100].

173. Jeg mener ikke, at Rosneft med rette kan påstå at være offer for forskelsbehandling.

174. For det første er den russiske oliesektor ikke den eneste sektor i den russiske økonomi, der er omfattet af de omhandlede restriktive foranstaltninger. Afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 indeholder bestemmelser, som også vedrører våbensektoren, kerneenergisektoren, rumfartssektoren og banksektoren [101].

175. Rosneft har i øvrigt ikke fremlagt beviser for, at der findes andre russiske olieselskaber, som opfylder kriterierne i artikel 1, stk. 2, litra b)-d), i afgørelse 2014/512 og artikel 5, stk. 2, litra a)-d), i forordning nr. 833/2014, og som derfor burde have været omfattet af de restriktive foranstaltninger, men ikke er eller har været det.

99 — Jf. i denne retning dom Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, præmis 24, 30 og 31).

100 — Dom National Farmers' Union m.fl. (C-354/95, EU:C:1997:379, præmis 61). Jf. i denne retning også domme SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, præmis 27) og Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 31).

101 — Det drejer sig om artikel 1, stk. 1, artikel 1, stk. 2, litra a), og artikel 3a i afgørelse 2014/512 samt artikel 2a, artikel 5, stk. 1, litra a), og artikel 5, stk. 2, litra a), i forordning nr. 833/2014.

176. Som Kommissionen har anført, synes Rosneft at mene, at Rådet er nødt til at afbryde alle økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland, hver gang det ønsker at indføre restriktive foranstaltninger over for dette land, hvilket i øvrigt strider mod ordlyden af artikel 215, stk. 1, TEUF, hvori der henvises til »en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i [EU-traktaten] [og] tager sigte på *helt eller delvis* at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser« [102].

177. Dette anbringende bør derfor forkastes.

f) Anbringendet om ugyldighed som følge af, at der angiveligt foreligger magtfordrejning

178. Rosneft har anført, at Rådet har begået magtfordrejning ved at angive i anden betragtning til forordning nr. 833/2014, at målet med de restriktive foranstaltninger er at »gøre Ruslands handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen« [103], når dets egentlige hensigt var at begrænse de russiske selskabers evne til at øge deres vækst og forvolde langvarig skade på den russiske energisektor.

179. Ifølge Domstolens praksis »foreligger [der magtfordrejning], når en institution udøver sine beføjelser udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder« [104].

180. Rosneft har i denne forbindelse støttet sig på et arbejdsdokument fra Kommissionen [105], hvoraf det fremgår, at de restriktive foranstaltninger over for russiske olieselskaber »sigter mod at afskære visse strategisk vigtige statsejede russiske selskaber fra internationale og europæiske finansieringskilder og dermed pålægge staten en indirekte økonomisk udgift og begrænse deres evne til at vokse i fremtiden« [106].

181. Det anføres dog ikke i dette dokument, at »Rådets *eneste* hensigt var at begrænse de russiske selskabers evne til at fortsætte deres vækst« [107]. Det erklærede mål med de omhandlede restriktive foranstaltninger var tværtimod at »gøre Ruslands handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde« [108], hvilket svarer til det mål, der er angivet i Kommissionens arbejdsdokument.

182. Et såkaldt arbejdsdokument, som stammer fra en anden institution end den, der har vedtaget den pågældende retsakt, er under alle omstændigheder ikke tilstrækkeligt til at dokumentere, at der foreligger magtfordrejning.

183. Dette anbringende bør derfor forkastes.

102 — Min fremhævelse.

103 — Jf. også fjerde og femte betragtning til denne forordning samt ottende betragtning til afgørelse 2014/512.

104 — Dom Dalmine mod Kommissionen (C-407/04 P, EU:C:2007:53, præmis 99). Jf. i denne retning også præmis 50 i dom Bank Melli Iran mod Rådet (T-390/08, EU:T:2009:401), der stadfæstes i præmis 74 i dom Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735).

105 — Commission staff working document on the movement of capital and the freedom of payments (5.3.2015) 6902/15 – SWD(2015) 58 final, der kan ses på Rådets websted på følgende adresse: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf.

106 — Ibidem, s. 36 (»[t]hese measures aim to cut strategic state-owned Russian companies off from EU and international financing sources, thus imposing an indirect financial cost to the state and limiting their ability to grow in the future«). Min oversættelse.

107 — Min fremhævelse.

108 — Anden betragtning til forordning nr. 833/2014.

g) Anbringendet om ugyldighed som følge af en påstået uoverensstemmelse mellem afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014

184. Rosneft har anført, at der er en uoverensstemmelse mellem ordlyden af artikel 4, stk. 4, i afgørelse 2014/512 og ordlyden af artikel 3, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 833/2014. Den første bestemmelse overlader ikke medlemsstaterne noget skøn i den forstand, at de ikke må afslå at give tilladelse i forbindelse med kontrakter, der er indgået før den 1. august 2014, hvorimod den anden giver dem ret til at tillade og dermed også til at afslå opfyldelsen af en forpligtelse, der følger af disse kontrakter.

185. Det skal påpeges, at forordning nr. 833/2014 er en EU-retsakt, som er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF, der gør det muligt for Rådet at vedtage »de nødvendige foranstaltninger« – i dette tilfælde de restriktive foranstaltninger – »[s]åfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i [EU-traktaten], tager sigte på« at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland, eller at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer.

186. Domstolen har i denne forbindelse bemærket, at »[Unionen] som følge af vedtagelsen af [en FUSP-retsakt] er forpligtet til inden for rammerne af [EUF-traktaten] at træffe de forholdsregler, som denne retsakt foreskriver« [109]. Når Rådet vedtager en forordning på grundlag af artikel 215 TEUF, er den således – som den franske regering har anført – bundet af bestemmelserne i den forudgående FUSP-afgørelse.

187. Jeg er ikke enig med Rådet i, at den forordning, der er vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF, ikke har noget at gøre med den FUSP-afgørelse, der er vedtaget på grundlag af EU-traktatens afsnit V, kapitel 2, og ikke behøver at stemme overens med den.

188. I denne forbindelse støttede Rådet sig i retsmødet på præmis 70 i dom Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735), hvori Domstolen fandt, at »[h]vad angår spørgsmålet, om det er nødvendigt at inddrage fælles holdning 2007/140 som hjemmel […], er det tilstrækkeligt at fastslå, at dette modsiges af selve ordlyden af artikel 301 EF, hvorefter det er muligt at vedtage fællesskabsforanstaltninger, såfremt en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om FUSP i EU-traktaten, *som affattet før vedtagelsen af Lissabontraktaten*, tager sigte på en handling fra Fællesskabets side. Af denne ordlyd fremgår det, at den fælles holdning eller den fælles aktion skal foreligge, for at der kan vedtages fællesskabsforanstaltninger, men ikke, at disse foranstaltninger skal være baseret på denne fælles holdning eller denne fælles aktion« [110].

189. Som Domstolen bemærkede i den fremhævede passage i dommen, svarer ordlyden af artikel 215 TEUF imidlertid ikke til ordlyden af artikel 301 EF, som henviste til antagelsen om »en fælles holdning eller en fælles aktion, der vedtages ifølge bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i traktaten om Den Europæiske Union [og] tager sigte på en handling fra Fællesskabets side for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande«.

190. For så vidt angår restriktive foranstaltninger, der vedtages i tilknytning til hel eller delvis indskrænkning eller afbrydelse af de økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland – som dem, der er fastsat i artikel 4 i afgørelse 2014/512 [111] – pålægges Rådet i artikel 215, stk. 1, TEUF at vedtage en forordning for at træffe de nødvendige foranstaltninger [112].

109 — Præmis 296 i dom Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461).

110 — Min fremhævelse.

111 — Jf. punkt 85 i dette forslag til afgørelse.

112 — Jf. punkt 72 i dette forslag til afgørelse.

191. Da afgørelse 2014/512 indførte de restriktive foranstaltninger, der var nødvendige for helt eller delvis at afbryde eller indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med et tredjeland, skulle denne afgørelse således danne hjemmel for forordning nr. 833/2014 sammen med artikel 215 TEUF, hvilket den også gjorde [113].

192. Det følger heraf, at bestemmelserne i forordning nr. 833/2014 ikke kan afvige fra bestemmelserne i afgørelse 2014/512 uden at tilsidesætte legalitetsprincippet, som denne forordning og enhver anden EU-retsakt er underlagt.

193. De to omhandlede bestemmelser er i dette tilfælde affattet forskelligt. Artikel 4, stk. 4, i afgørelse 2014/512 bestemmer, at forbuddet mod at give tilladelse til salg, levering, overførsel eller eksport af udstyr eller ydelse af visse tjenester, som er omhandlet i denne artikels stk. 1 og 2, »*ikke berører* opfyldelsen af kontrakter, der er indgået inden den 1. august 2014« [114], hvorimod artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 833/2014 bestemmer, at »[d]e kompetente myndigheder [dog] *kan* […] give« [115] en sådan tilladelse, hvis salget, leveringen, overførslen eller eksporten vedrører opfyldelse af en forpligtelse som følge af en kontrakt, som blev indgået inden den 1. august 2014.

194. Afgørelse 2014/512 berører med andre ord ikke kontrakter, der er indgået inden den 1. august 2014, hvorimod medlemsstaternes myndigheder ifølge forordning nr. 833/2014 kan vælge, om de vil give tilladelse til et salg, en levering, en overførsel eller en eksport for at opfylde en forpligtelse som følge af en kontrakt, der blev indgået inden den 1. august 2014.

195. Efter min opfattelse er der et modsætningsforhold mellem de to tekster, og – som jeg har forklaret i punkt 185-192 i dette forslag til afgørelse – er artikel 3, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 833/2014 ugyldig.

h) Anbringendet om ugyldighed som følge af den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og af Rosnefts grundlæggende rettigheder

196. Rosneft har gjort gældende, at artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7 i samt bilag III til afgørelse 2014/512 og artikel 3, artikel 3a, artikel 4, stk. 3 og 4, artikel 5, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og artikel 11, stk. 1, i samt bilag VI til forordning nr. 833/2014 er ugyldige, fordi de er uforholdsmæssige, henset til deres erklærede mål, og udgør en tilsidesættelse af chartrets artikel 16 (frihed til at oprette og drive egen virksomhed) og 17 (ejendomsret).

197. Rosneft har med henvisning til bl.a. domme Bank Melli Iran mod Rådet (EU:T:2009:401) og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) anført, at Rådets foranstaltninger hverken er nødvendige eller hensigtsmæssige, eftersom de anvendte midler ikke står i rimeligt forhold til det mål, der søges opnået med disse foranstaltninger.

198. Ifølge Rosneft gør artikel 7, stk. 1, litra a), i afgørelse 2014/512 og artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 833/2014 det muligt at beslaglægge aktiver og gribe ind i erhvervede kontraktmæssige rettigheder, dvs. ejendomsrettigheder, der beskyttes ved chartrets artikel 17, stk. 1, i forhold til dette selskab. Disse bestemmelser går videre end nødvendigt ved i det væsentlige at foreskrive, at ikke-russiske kontraherende parter kan fritages for enhver forpligtelse som følge af kontrakter indgået med enheder, der er nævnt i denne forordning, selv om der er tale om en forpligtelse til at levere en større mængde udstyr, hvoraf en mindre del vedrører de teknologier, der er omhandlet i bilag II til denne forordning.

113 — »[…] under henvisning til [EUF-traktaten], særlig artikel 215, under henvisning til […] afgørelse [2014/512] […] […]«

114 — Min fremhævelse.

115 — Min fremhævelse.

199. Jeg kan ikke tiltræde disse argumenter.

200. Jeg mener ligesom Det Forenede Kongeriges regering, den estiske og franske regering samt Rådet og Kommissionen, at den indgriben, som Rosneft taler om, blot er en uundgåelig konsekvens af Rådets afgørelse om dels at indskrænke de økonomiske og finansielle forbindelser med Den Russiske Føderation, dels at pålægge restriktive foranstaltninger over for Rosneft.

201. Domstolen fastslog i præmis 113 i dom Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735), at »de i nærværende sag omhandlede grundlæggende rettigheder ikke er absolutte prærogativer, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som [EU] forfølger« [116].

202. Hertil bemærkede Domstolen i præmis 22 og 23 i dom Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312), at »enhver sanktionsforanstaltning ifølge sin natur har virkninger, der berører ejendomsrettigheder og den frie erhvervsudøvelse, og derved skader parter, der på ingen måde er ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne«, og dernæst, at »de omtvistede regler har så vægtige formål, at det kan berettige selv betydelige negative følger for visse erhvervsdrivende« [117].

203. Formålet med de pågældende bestemmelser er i det foreliggende tilfælde netop mod at begrænse den russiske olieindustris adgang til udstyr og finansiering baseret på et klart afgrænset anvendelsesområde, der ikke omfatter alle russiske erhvervsdrivende under ét uden at tage hensyn til deres strategiske betydning for den russiske økonomi.

204. Som den franske regering har anført, har Rådet formået at vedtage de pågældende bestemmelser uden at overskride grænserne for, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål, i betragtning af den sammenhæng, hvori de omtvistede bestemmelser er vedtaget, og deres formål om at gøre Den Russiske Føderations handlinger mere omkostningsfulde ved at sigte mod strategiske sektorer i den russiske økonomi, herunder oliesektoren.

205. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål, litra a), således:

a) Gennemgangen af dette spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af

— artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og

— artikel 7 i samt

— bilag III til afgørelse 2014/512

og

— artikel 3, stk. 1-4, artikel 3, stk. 5, første og tredje afsnit, artikel 3, stk. 6-8,

— artikel 3a

— artikel 4, stk. 3 og 4,

— artikel 5, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og

— artikel 11 i samt

116 — Jf. i denne retning også dom Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

117 — Jf. i denne retning også dom Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, præmis 114).

— bilag II og VI til forordning nr. 833/2014.

b) Artikel 3, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 833/2014 er ugyldig.

C – *Det andet spørgsmål, litra b)*

206. Med det andet spørgsmål, litra b), har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at oplyse, om der – for så vidt som de restriktive foranstaltninger, der anfægtes af Rosneft, er gyldige – er tale om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa), når en medlemsstat indfører strafferetlige sanktioner i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 833/2014, inden omfanget af den omhandlede overtrædelse er blevet tilstrækkeligt afklaret af Domstolen.

1. Formaliteten

207. Dette spørgsmål kan efter Rådets opfattelse ikke antages til realitetsbehandling, fordi det ikke vedrører EU-retsakters gyldighed eller fortolkning, men nationale bestemmelsers gyldighed, henset til retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa).

208. Det Forenede Kongeriges regering og Rådet har ligeledes gjort gældende, at spørgsmålet er hypotetisk, fordi det ikke vedrører en konkret anvendelse af de strafferetlige sanktioner, der er fastsat i Det Forenede Kongeriges bestemmelser, hvilket under alle omstændigheder er umuligt for så vidt angår Rosneft, eftersom de strafferetlige sanktioner for tilsidesættelse af bestemmelserne i afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014 kun gælder for personer etableret i Det Forenede Kongerige.

209. Jeg kan ikke tiltræde disse argumenter. Det fremgår efter min opfattelse klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende rets spørgsmål til Domstolen ikke vedrører gyldigheden af de bestemmelser, som Det Forenede Kongerige har vedtaget for at gennemføre artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 833/2014[118], henset til principperne i national ret. Den ønsker i det væsentlige oplyst, om retssikkerhedsprincippet[119] og princippet om strafferettens klarhed (chartrets artikel 49) skal fortolkes således, at der ikke kan vedtages strafferetlige sanktioner, hvis de udtryk, der beskriver overtrædelsen, ikke er blevet tilstrækkeligt afklaret af Domstolen.

210. Jeg mener heller ikke, at det andet spørgsmål, litra b), er hypotetisk. Selv om artikel 3 i forordning nr. 833/2014 kun omfatter salg, levering, overførsel eller eksport fra medlemsstaternes område[120], mener jeg for det første ikke, at de sanktioner, der er fastsat i anordningen fra 2014 om eksportkontrol (sanktioner vedrørende Rusland, Krim og Sevastopol), kun gælder for personer etableret i Det Forenede Kongerige eller EU[121]. I retsmødet gjorde Rosneft således gældende, at selskabet kunne ifalde strafferetligt ansvar for medvirken til overtrædelse af restriktive foranstaltninger, hvilket Det Forenede Kongeriges regering ikke har bestridt.

211. Det gør under alle omstændigheder ikke spørgsmålet hypotetisk, at Rosneft ikke kan pålægges sådanne sanktioner, eftersom det slet ikke fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Rosneft ikke har ret til at anfægte de foranstaltninger, som Det Forenede Kongeriges regering har vedtaget i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 833/2014.

118 — De nationale bestemmelser, som er nævnt i punkt 25 i dette forslag til afgørelse, og som indfører strafferetlige sanktioner for overtrædelse af bestemmelserne i forordning nr. 833/2014.

119 — Som har været anerkendt i EU-retten i mange år (jf. dom Racke, 98/78, EU:C:1979:14, præmis 20).

120 — Jf. punkt 127 i dette forslag til afgørelse.

121 — Jf. section 1, stk. 2, litra a), hvorefter »[a]n offence may be committed under this Order […] in the United Kingdom by any person«, og section 4, stk. 2, hvorefter »[a] person commits an offence and may be arrested if that person […] is concerned in an activity […] for which EU authorisation is required«.

212. Det har for det andet ingen betydning, at Rosneft endnu ikke er blevet pålagt en strafferetlig sanktion. Domstolen har således i præmis 64 i dom Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163) fastslået, at »[h]vis [en part] var tvunget til at udsætte sig for administrative procedurer eller straffesager mod [denne] og for de heraf følgende sanktioner, som det eneste retsmiddel til at anfægte foreneligheden mellem de omhandlede nationale regler og [EU-retten], ville dette ikke være tilstrækkeligt for at sikre selskaberne en sådan effektiv retsbeskyttelse«.

213. Dette spørgsmål bør derfor besvares.

2. Realiteten

214. Rosneft mener ikke, at de udtryk, der beskriver overtrædelserne, og navnlig udtrykkene »vand med en dybde på over 150 meter« [122], »skifer« [123], »finansiel bistand« [124] og »omsættelige værdipapirer […] udstedt efter den 12. september 2014« [125], opfylder kravene til præcision og sikkerhed i forbindelse med strafferetlige sanktioner. Rosneft mener derfor, at det er i strid med retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa), at en medlemsstat indfører strafferetlige sanktioner på grundlag af artikel 8 i forordning nr. 833/2014, hvis Domstolen ikke eller endnu ikke har foretaget en ensartet fortolkning af disse udtryk.

215. Jeg er enig med den forelæggende ret i, at de pågældende udtryk unægteligt har en bred rækkevidde, men jeg tvivler på, at de usikkerhedsmomenter, der er forbundet med dem, er tilstrækkelige til, at der er tale om manglende retssikkerhed.

216. Som Domstolen fastslog i præmis 217 i dom Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408), kan »princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (nullum crimen, nulla poena sine lege), ikke […] fortolkes således, at [det] forbyder en gradvis klarlægning af reglerne om straffeansvar«.

217. Domstolen fastslog i forlængelse heraf, at »rækkevidden af begrebet om, hvad der kunne forudses, i vidt omfang afhænger af indholdet af den relevante bestemmelse, det område, den omfatter, samt antallet af dens adressater og disses karakter. Loven kan være forudsigelig, uanset at den berørte person finder det nødvendigt at søge faglig bistand med henblik på i et efter sagens omstændigheder rimeligt omfang at kunne vurdere de følger, en bestemt handling vil kunne have. Dette gælder særlig for erhvervsdrivende, der er vant til at måtte udvise stor forsigtighed ved udøvelsen af deres erhverv. Det kan derfor af disse forventes, at de udviser særlig omhu ved vurderingen af de risici, som erhvervet indebærer« [126].

218. Det følger af denne dom, at en strafferetlig bestemmelse ikke automatisk strider mod retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa), alene fordi den kan fortolkes på forskellige måder. Der findes således mange strafferetlige bestemmelser, som indeholder udtryk, der ikke umiddelbart kun kan fortolkes på én måde.

122 — Artikel 3, stk. 3, litra a), og artikel 3a, stk. 1, litra a), i forordning nr. 833/2014. Der findes ifølge Rosneft mange områder, hvor vanddybden er meget skiftende. På nogle steder vil vandet således have en dybde på over 150 meter, mens det på andre steder vil have en dybde på mindre end 150 meter. Rosneft har i denne sammenhæng anført, at det heller ikke præciseres i forordning nr. 833/2014, hvorfra de 150 meter skal måles, eller om det er forbudt at bore lodret ned til et sted, hvor vanddybden er på under 150 meter, og dernæst bore ud til siden mod et sted i undergrunden, hvor vandet har en dybde på over 150 meter.

123 — Artikel 3, stk. 3, litra c), og artikel 3a, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014. Der er ifølge Rosneft ikke almindelig enighed om definitionen af skifer – heller ikke blandt geologer – og udtrykket defineres ikke i forordning nr. 833/2014.

124 — Artikel 4, stk. 3, litra b), i forordning nr. 833/2014. Ifølge Rosneft har hverken FN eller EU defineret begrebet finansiel bistand, og det defineres ikke i forordning nr. 833/2014.

125 — Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 833/2014. Det er efter Rosnefts opfattelse umuligt at vide, om denne bestemmelse forbyder, at der efter den 12. september 2014 udstedes globale depotbeviser, som repræsenterer aktier udstedt før dette tidspunkt. Globale depotbeviser defineres nærmere i fodnote 133 til dette forslag til afgørelse.

126 — Dom Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, EU:C:2005:408, præmis 219).

219. Her Majesty's Treasury og ministeren for erhverv, innovation og erhvervskompetencer har anført for den forelæggende ret, at i tilfælde af alvorlig tvivl om fortolkningen af et af de pågældende udtryk »vil den berørte virksomhed altid kunne søge vejledning hos de retsforfølgende myndigheder og dermed undgå enhver risiko for retsforfølgning for i øvrigt uskyldige overtrædelser af de pågældende bestemmelser« [127].

220. Det skal i denne forbindelse påpeges, at medlemsstaterne ifølge artikel 19 TEU har pligt til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at gøre det muligt for de erhvervsdrivende at anfægte medlemsstaternes myndigheders fortolkning, af de udtryk, der forekommer i afgørelse 2014/512 og forordning nr. 833/2014.

221. Retsinstanserne kan således fremsætte anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, hvis de finder, at de udtryk, der forekommer i forordning nr. 833/2014 og afgørelse 2014/512 (for så vidt som Domstolen har kompetence), ikke er tilstrækkeligt klare, hvilket den forelæggende ret i øvrigt har gjort med det tredje spørgsmål, der netop vedrører fortolkningen af de udtryk, der er omhandlet i det andet spørgsmål, litra b).

222. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål, litra b), med, at retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa) ikke er til hinder for, at en medlemsstat indfører strafferetlige sanktioner i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 833/2014, inden de udtryk, der er anvendt i denne forordning til at fastlægge omfanget af den omhandlede overtrædelse, er blevet tilstrækkeligt afklaret af Domstolen.

D – *Det tredje spørgsmål, litra a)*

223. Med det tredje spørgsmål, litra a), har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at oplyse, om udtrykkene »finansiel bistand« i artikel 4, stk. 3, litra b), i forordning nr. 833/2014 omfatter en banks eller et finansielt instituts behandling af betalinger.

224. Udtrykkene »finansiering og finansiel bistand« skal ifølge Rosneft sammenholdes med hinanden og forstås som tilvejebringelse af finansiering og tilknyttede tjenester, hvilket ikke omfatter behandling af betalinger. Dette afvises af ministeren for erhverv, innovation og erhvervskompetencer, som mener, at behandling af betalinger er finansiel bistand som omhandlet i artikel 4, stk. 3, litra b), i forordning nr. 833/2014.

225. Som den forelæggende ret har bemærket, er dette spørgsmål meget vigtigt, fordi det fremgår af de beviser, der er fremlagt for den, at disse udtryk fortolkes forskelligt af medlemsstaternes kompetente myndigheder.

226. Det fremgår således af de skriftlige indlæg, der er indgivet i forbindelse med den foreliggende sag, at den estiske regering og Kommissionen [128] fortolker disse udtryk på samme måde som Det Forenede Kongeriges regering, hvorimod den tyske regering støtter Rosnefts fortolkning. Den franske regering mener, at behandlingen af betalinger indgår i begrebet »finansiel bistand«, forudsat at disse betalinger indebærer, at finansieringsinstituttet overfører nye midler til modtagerne.

127 — Dom R (OJSC Rosneft Oil Company) mod Her Majesty's Treasury m.fl. [2015] EWHC 248 (Admin), præmis 53. I modsætning til den teoretiske konstruktion, som jeg kritiserede i punkt 62 i mit forslag til afgørelse Stichting Woonpunt m.fl. mod Kommissionen (C-132/12 P, EU:C:2013:335), synes denne mulighed at være til stede i det foreliggende tilfælde.

128 — Rådet har ikke tilkendegivet, hvordan det tredje spørgsmål skal besvares.

227. Det skal desuden pointeres, at de pågældende udtryk er anvendt i flere forordninger, hvori der pålægges restriktive foranstaltninger. Domstolens afgørelse kan derfor få virkninger, der ligger uden for rammerne af den foreliggende sag [129].

228. Dette spørgsmål kan efter min opfattelse ikke besvares klart benægtende eller bekræftende.

229. Det skal indledningsvis påpeges, at der ifølge den pågældende bestemmelses ordlyd kræves forudgående tilladelse i forbindelse med »finansiering eller finansiel bistand i tilknytning til produkter i bilag II, herunder navnlig gavebistand, lån og eksportkreditforsikring, til direkte eller indirekte salg, levering, overførsel eller eksport af disse produkter eller direkte eller indirekte levering af dertil knyttet teknisk bistand«.

230. Som Det Forenede Kongeriges regering har anført, indebærer denne ordlyd, at den finansielle bistand er et alternativ til finansiering og ikke et synonym eller et begreb, der indgår i begrebet finansiering. Begrebet finansiel bistand må derfor nødvendigvis omfatte andre aktiviteter end dem, der henhører under begrebet finansiering.

231. Den pågældende bestemmelses ordlyd omfatter i øvrigt nogle eksempler på, hvad der forstås ved »finansiering eller finansiel bistand«, nemlig »gavebistand, lån og eksportkreditforsikring«. Disse eksempler følger imidlertid efter udtrykket »herunder«, hvilket antyder, at andre transaktioner er omfattet. Behandling af betalinger er imidlertid ikke nævnt udtrykkeligt.

232. Jeg vil i denne forbindelse bemærke, at Kommissionen i sit vejledende notat om gennemførelsen af visse bestemmelser i forordning (EU) nr. 833/2014 [130] har præciseret, at »betalingstjenester og udstedelse af garantierklæringer/remburser [udgør] finansiel bistand, og disse tjenester er forbudt, hvis de er knyttet til underliggende kommercielle transaktioner, der er omfattet af en embargo, jf. artikel 2« [131].

233. Kommissionen har også præciseret, at »[b]anker, som handler på vegne af eller til fordel for deres kunder, bør udvise rettidig omhu med hensyn til betalinger, som deres kunder foretager, og modsætte sig enhver betaling, der udgør en overtrædelse af forordningen. Hvad angår banker, der optræder som korrespondentbanker, skal de modsætte sig betalinger, hvis der foreligger oplysninger om en sådan overtrædelse« [132].

234. Målet med denne bestemmelse er således at forbyde enhver bistand af finansiel karakter til en transaktion, der er forbudt i henhold til artikel 4, stk. 4, og artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 833/2014, dvs. salg, levering, overførsel eller eksport af produkterne i bilag II, hvis der er rimelig grund til at formode, at salget, leveringen, overførslen eller eksporten vedrører produkter, som er beregnet til de kategorier af olieefterforsknings- og olieproduktionsprojekter, der er omhandlet i denne forordnings artikel 3, stk. 3.

235. Som jeg har forklaret i punkt 126-131 i dette forslag til afgørelse, er de transaktioner, der er nævnt i og forbudt i henhold til artikel 3, stk. 5, i forordning nr. 833/2014, transaktioner, som finder sted fra medlemsstaternes område.

129 — Jf. bl.a. artikel 2, litra b), og artikel 4, stk. 1, litra a), i Rådets forordning (EF) nr. 314/2004 af 19.2.2004 om visse restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Zimbabwe (EUT 2004, L 55, s. 1), med senere ændringer, og artikel 2, litra b), og artikel 3 i Rådets forordning (EU) nr. 747/2014 af 10.7.2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Sudan og om ophævelse af forordning (EF) nr. 131/2004 og (EF) nr. 1184/2005 (EUT 2014, L 203, s. 1).

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, s. 2.

132 — C(2014) 9950, s. 2.

236. Når forordning nr. 833/2014 ikke er til hinder for transit på EU's område af produkterne i bilag II fra tredjelande til Den Russiske Føderation, følger det heraf, at behandlingen af betalinger for disse transaktioner ikke falder ind under begrebet »finansiel bistand« i artikel 4, stk. 3, litra b), i forordning nr. 833/2014.

237. Der skal i denne forbindelse henvises til femte betragtning til denne forordning, som ganske vist vedrører de restriktioner på adgangen til kapitalmarkedet for visse finansielle institutter, der er fastsat i artikel 5, men præciserer, at »[a]ndre finansielle tjenester, som f.eks. […] betalingstjenester […] ikke [er] omfattet af denne forordning«.

238. Der skal imidlertid ansøges om tilladelse i forbindelse med behandling af betalinger for salg, levering, overførsel eller eksport af produkterne i bilag II fra EU's område, for at medlemsstaternes kompetente myndigheder kan kontrollere, om den pågældende betaling og den underliggende transaktion vedrører de tre tilfælde, der er nævnt i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 833/2014. De kompetente myndigheder skal kun afslå at give tilladelse, hvis de pågældende produkter er beregnet til en anvendelse i Rusland, som ikke kan henføres til disse tre tilfælde.

239. Jeg foreslår som følge heraf Domstolen at besvare det tredje spørgsmål, litra a), med, at udtrykket »finansiel bistand« i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 833/2014 omfatter en banks eller et andet finansielt instituts behandling af en betaling, hvor den underliggende transaktion er omhandlet af denne forordnings artikel 3, stk. 1.

E – *Det tredje spørgsmål, litra b)*

240. Med det tredje spørgsmål, litra b), har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at oplyse, om udstedelse af eller anden handel med globale depotbeviser[133] udstedt fra og med den 12. september 2014 i henhold til en deponeringsaftale med en af de enheder, der er anført i bilag VI, vedrørende aktier i en af disse enheder, som var udstedt inden denne dato, er forbudt i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 833/2014.

241. Rosneft har anført, at forbuddet mod udstedelse af globale depotbeviser fra og med den 12. september 2014 ikke gælder for globale depotbeviser, hvor de underliggende aktier er udstedt inden den 12. september 2014. Denne fortolkning afvises af FCA, der mener, at forbuddet finder anvendelse fra denne dato, uanset hvornår de underliggende aktier er udstedt, hvilket også er den forelæggende rets anskuelse.

242. Det fremgår efter min opfattelse meget klart af den pågældende bestemmelses ordlyd, at det er forbudt at udstede globale depotbeviser fra og med den 12. september 2014, uanset hvornår de underliggende aktier er udstedt.

243. Ifølge artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 er det »forbudt direkte eller indirekte at købe, sælge eller levere investeringstjenester til eller bistand i forbindelse med udstedelsen af […] omsættelige værdipapirer […] med en løbetid på over 30 dage udstedt efter den 12. september 2014«.

244. Udtrykket »omsættelige værdipapirer« defineres i artikel 1, litra f), nr. i), som »aktier i selskaber og andre værdipapirer, der kan sidestilles med aktier i selskaber, partnerskaber og andre foretagender, samt *depotbeviser vedrørende aktier*«[134].

133 — Globale depotbeviser er beviser for, at der besiddes et vist antal aktier i et selskab. Da disse beviser er omsættelige, udgør de selvstændige værdipapirer, som kan noteres og handles på kapitalmarkedet uafhængigt af de underliggende aktier, der kan noteres særskilt på et udenlandsk marked. Globale depotbeviser udstedes af depositarer (ofte investeringsbanker) på grundlag af deponeringsaftaler indgået mellem disse depositarer og udstederne af de underliggende aktier.

134 — Min fremhævelse.

245. Da det ikke kan udledes af disse bestemmelsers ordlyd, hvilken dato der gælder for de underliggende aktier, er det klart, at forbuddet mod udstedelse af globale depotbeviser finder anvendelse, uanset hvornår de underliggende aktier er udstedt [135].

246. Jeg mener i øvrigt, at dette giver sig selv, når globale depotbeviser, som FCA har påpeget, er investeringsobjekter, som ganske vist er knyttet til aktierne i et selskab, men er noteret på børsen og handles særskilt fra de aktier, som de repræsenterer. De globale depotbeviser gør det således muligt for selskaber i tredjelande at få adgang til kapitalmarkederne i EU og at skaffe kapital dér, uden at de behøver at opfylde de kriterier og betingelser, der gælder for børsnotering af deres aktier på disse markeder.

247. Det er også vigtigt at lægge mærke til, at de globale depotbeviser, der allerede er udstedt vedrørende Rosnefts aktier, ifølge FCA kun repræsenterer 7,5% af selskabets samlede aktiekapital, selv om den tilladelse, som FCA har givet til børsnotering og handel, gør det muligt at konvertere ca. 90% af dets kapital til globale depotbeviser.

248. Hvis Rosnefts antagelse lægges til grund, vil den restriktive foranstaltning, der indføres ved den pågældende bestemmelse, miste sin betydning, da de fleste af Rosnefts aktier er udstedt inden den 12. september 2014, og Rosneft fortsat vil kunne konvertere dem frit til globale depotbeviser.

249. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål, litra b), med, at det i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 er forbudt at udstede globale depotbeviser vedrørende aktier i de enheder, der er anført i bilag VI, fra og med den 12. september 2014, uanset hvornår disse aktier er udstedt.

F – *Det tredje spørgsmål, litra c)*

250. Med det tredje spørgsmål, litra c), har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at klarlægge definitionen af udtrykket »skifer« i artikel 3, stk. 3, og artikel 3a, stk. 1, litra c), i forordning nr. 833/2014, og om at oplyse, om udtrykket »vand med en dybde på over 150 meter« i denne forordnings artikel 3, stk. 3, og artikel 3a, stk. 1, litra a), skal fortolkes således, at de 150 meter skal måles fra borestedet eller et andet sted.

1. Begrebet »vand med en dybde på over 150 meter«

251. Som jeg har nævnt i punkt 214 i dette forslag til afgørelse og i fodnote 122, findes der mange områder, hvor vanddybden er meget skiftende. På nogle steder vil vandet således have en dybde på over 150 meter, mens det på andre steder vil have en dybde på mindre end 150 meter. Rosneft har anført, at det ikke præciseres i forordning nr. 833/2014, hvorfra de 150 meter skal måles, eller om det er forbudt at bore lodret på et sted, hvor vanddybden er på under 150 meter og dernæst bore ud til siden mod et sted i undergrunden, hvor vandet har en dybde på over 150 meter.

252. Rosneft, Det Forenede Kongeriges regering, den franske regering og Kommissionen [136] er enige om, hvordan dette udtryk skal fortolkes. De mener alle, at dybden skal måles på stedet for olieboringen.

253. Jeg tilslutter mig også denne fortolkning, der for mig at se er logisk.

135 — Jf. i denne retning også Kommissionens vejledende notat af 16.12.2014 om gennemførelsen af visse bestemmelser i forordning (EU) nr. 833/2014 (C(2014) 9950 final, s. 6).

136 — De øvrige parter i hovedsagen og intervenienterne har ikke fremsat bemærkninger herom.

254. Jeg mener i lighed med Kommissionen, at de 150 meter skal måles lodret, hvilket betyder, at en virksomhed ikke må bore diagonalt fra et sted, hvor vandet ikke er mere end 150 meter dybt, til et oliefelt, hvor vandet er mere end 150 meter dybt.

255. Det er heller ikke tilladt at bore lodret ned til et sted, hvor vanddybden er på under 150 meter, og dernæst bore ud til siden mod et oliefelt, hvor vandet har en dybde på over 150 meter.

256. Hvis dette var tilladt, og det var teknisk muligt og rentabelt, kunne man omgå den restriktive foranstaltning.

257. Rosneft, den franske regering og Kommissionen (Det Forenede Kongeriges regering har ikke taget stilling hertil) mener desuden, at kriteriet om 150 meter må gælde for placeringen af selve boringen og ikke for stedet for det oliefelt, som der bores ned til.

258. Boring i et oliefelt, hvor en del af feltet befinder sig i vand med en dybde på over 150 meter, og en anden del befinder sig i vand med en dybde på under 150 meter, er således ikke omfattet af artikel 3, stk. 3, og artikel 3a, stk. 1, litra a), i forordning nr. 833/2014, for så vidt som boringen sker på et sted, hvor vandet ikke er mere end 150 meter dybt.

259. Denne fortolkning er jeg også enig i.

2. Begrebet »skifer«

260. Fortolkningen af begrebet »skifer« er mere kompliceret.

261. Det Forenede Kongeriges regering mener ikke, at Domstolen er i stand til at foretage en undersøgelse af de videnskabelige og geologiske beviser, hvorimod den franske regering mener, at dette begreb er et præcist geologisk begreb, som Domstolen ikke behøver at fortolke.

262. Rosneft og Kommissionen er til gengæld kommet med deres egne diametralt modsatte fortolkninger af begrebet »skifter«.

263. Rosneft har på grundlag af en erklæring fra sin geologiske ekspert foreslået, at »skifer« defineres som aflejringer, der indeholder kerogen, som hovedsageligt består af ler (hvor lermineraler udgør over 35%) og ikke indeholder flydende olie.

264. Kommissionen har anført, at de pågældende bestemmelser omfatter projekter, der har potentiale til at producere olie, uanset om de ressourcer, der findes i skiferformationerne, består af kerogen eller råolie, forudsat at der gøres brug af hydrofraktur.

265. Denne forskel i fortolkningen viser, at det i modsætning til, hvad den franske regering har anført, ikke er fuldstændig klart, hvad der menes med det geologiske begreb »skifer«. Jeg er i øvrigt enig med Det Forenede Kongeriges regering i, at Domstolen ikke er i stand til at fastsætte videnskabelige definitioner af geologiske udtryk såsom skifer, hvilket især gælder i tilfælde, hvor udstederen af den omhandlede retsakt, dvs. Rådet, ikke har defineret dette udtryk.

266. Jeg kan ikke definere begrebet »skifer«, som en geologisk ekspert ville gøre det, men vil i lighed med Kommissionen bemærke, at dette udtryk forekommer i vendingen »projekter, der har potentiale til at producere olie fra ressourcer, der befinder sig i skiferformationer, ved hjælp af hydrofraktur«.

267. Jeg tvivler ikke på, at denne vending gør det muligt for eksperter på området, både hos de berørte virksomheder og hos medlemsstaternes kompetente myndigheder, at gennemføre de pågældende bestemmelser. Den forelæggende ret har således bemærket, at »eksperter på området i langt de fleste tilfælde vil kunne afgrænse disse definitioner, og at de problemer, som [Rosneft] har peget på, derfor kan være mere hypotetiske end reelle eller i hvert fald er af perifer betydning for definitionerne« [137].

268. Det skal dog fremhæves, at der i definitionen af udtrykket »skifer« skal tages hensyn til arten af de skiferformationer, der findes i Rusland, eftersom de restriktive foranstaltninger vedrører olieefterforskning og -produktion i dette land.

269. Jeg mener således ikke, at udtrykket »skifer« kan defineres videnskabeligt af Domstolen, eller at en sådan definition i øvrigt er tvingende nødvendig for gennemførelsen af de pågældende artikler i forordning nr. 833/2014.

270. Jeg foreslår som følge heraf, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål, litra c), med, at »vand med en dybde på over 150 meter« skal måles lodret fra borestedet.

VI – **Forslag til afgørelse**

271. Jeg foreslår på grundlag af det anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (retten i første instans (England og Wales), Queen's Bench (kollegium)), således:

»1) Domstolen har i overensstemmelse med artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sidste punktum, TEU og artikel 275 TEUF kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF om gyldigheden af Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine, henset til artikel 40 TEU, og til at fortolke og prøve lovligheden af denne afgørelses artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 1, stk. 3, og artikel 7.

2) a) Gennemgangen af dette spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af

— artikel 1, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og

— artikel 7 i samt

— bilag III til afgørelse 2014/512

og

— artikel 3, stk. 1-4, artikel 3, stk. 5, første og tredje afsnit, artikel 3, stk. 6-8,

— artikel 3a

— artikel 4, stk. 3 og 4,

— artikel 5, stk. 2, litra b)-d), artikel 5, stk. 3, og

— artikel 11 i samt

137 — Dom R (OJSC Rosneft Oil Company) mod Her Majesty's Treasury m.fl. [2015] EWHC 248 (Admin), præmis 53.

— bilag II og VI til Rådets forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine.

Artikel 3, stk. 5, andet afsnit, i forordning nr. 833/2014 er ugyldig.

b) Retssikkerhedsprincippet og princippet om strafferettens klarhed (nulla poena sine lege certa) er ikke til hinder for, at en medlemsstat indfører strafferetlige sanktioner i overensstemmelse med artikel 8 i forordning nr. 833/2014, inden de udtryk, som er anvendt i denne forordning, og som fastlægger omfanget af den omhandlede overtrædelse, er blevet tilstrækkeligt afklaret af Domstolen.

3) a) Udtrykket »finansiel bistand« i artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 833/2014 omfatter en banks eller et andet finansielt instituts behandling af en betaling, hvor den underliggende transaktion er omhandlet af denne forordnings artikel 3, stk. 1.

b) Det er i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 forbudt at udstede globale depotbeviser vedrørende aktier i de enheder, der er anført i bilag VI, fra og med den 12. september 2014, uanset hvornår disse aktier er udstedt.

c) Målingen af »vand med en dybde på over 150 meter« som omhandlet i artikel 3, stk. 3, og artikel 3a, stk. 1, litra a), i forordning nr. 833/2014 skal ske lodret fra borestedet.«