Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
31 päivänä toukokuuta 2016[1]

Asia C-72/15

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Yhdistynyt kuningaskunta))

Ennakkoratkaisupyyntö — Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka — Päätöksen 2014/512/YUTP ja asetuksen (EU) N:o 833/2014 tiettyjen artiklojen pätevyys — Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän federaation toimien johdosta toteutettavat rajoittavat toimenpiteet

I Johdanto

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31.7.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/512/YUTP[2] (jäljempänä päätös 2014/512) ja rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31.7.2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014[3] (jäljempänä asetus N:o 833/2014) pätevyyttä ja tulkintaa.

2. Ennakkoratkaisupyyntö on erittäin tärkeä, koska unionin tuomioistuin saa sen myötä tilaisuuden ratkaista kysymyksen omasta toimivallastaan valvoa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) yhteydessä toteutettujen toimien pätevyyttä ja tulkita näitä toimia ennakkoratkaisupyyntömenettelyssä tilanteessa, jossa SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeinen virke ja SEUT 275 artikla näyttävän sulkevan pois tämän mahdollisuuden.

3. Unionin tuomioistuimella on siten käsiteltävässä asiassa tilaisuus yksilöidä ne toimet, jotka sen lausunnon 2/13 (EU:C:2014:2454) 252 kohdan mukaisesti ”jäävät unionin tuomioistuimen suorittaman valvonnan ulkopuolelle – – unionin oikeuden nykyisessä kehitysvaiheessa”.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL 2014, L 229, s. 13. Kyseistä päätöstä on muutettu useita kertoja. Koska pääasian oikeudenkäynnissä kyse on vain joulukuuhun 2014 mennessä tehdyistä muutoksista, viittaan tässä ratkaisuehdotuksessa siihen päätöksen 2014/512 versioon, joka oli voimassa joulukuussa 2014 ja johon sisältyy 8.9.2014 annettuun neuvoston päätökseen 2014/659/YUTP (EUVL 2014, L 271, s. 54) ja 4.12.2014 annettuun neuvoston päätökseen 2014/872/PESC (EUVL 2014, L 349, s. 58) sisältyvät muutokset.

3 — EUVL 2014, L 229, s. 1. Kyseistä asetusta on muutettu useita kertoja. Koska pääasian oikeudenkäynnissä kyse on vain joulukuuhun 2014 mennessä tehdyistä muutoksista, viittaan tässä ratkaisuehdotuksessa asetuksen N:o 833/2014 versioon, joka oli voimassa joulukuussa 2014 ja johon sisältyy 8.9.2014 annettuun neuvoston asetukseen (EU) N:o 960/2014 (EUVL 2014, L 271, s. 3) ja 4.12.2014 annettuun neuvoston asetukseen N:o 1290/2014 (EUVL 2014, L 349, s. 20) sisältyvät muutokset.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *EU-sopimus*

4. EU-sopimuksen III osastoon, jonka otsikkona on ”Määräykset toimielimistä”, kuuluvan 19 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuin käsittää unionin tuomioistuimen, unionin yleisen tuomioistuimen ja erityistuomioistuimia. Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia.

Jäsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.”

5. EU-sopimuksen V osaston, jonka otsikkona on ”Yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta ja erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta”, 1 lukuun, jonka otsikkona on ”Yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta”, kuuluvan 21 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen.”

6. Sopimuksen samaan osastoon kuuluvassa 2 luvussa, jonka otsikkona on ”Erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta”, määrätään seuraavaa:

”1 jakso

Yhteiset määräykset

23 artikla

Tämän luvun mukaista unionin toimintaa kansainvälisissä yhteyksissä ohjaavat ne periaatteet, sillä pyritään niihin tavoitteisiin ja sitä harjoitetaan niiden yleisten määräysten mukaisesti, jotka esitetään 1 luvussa.

24 artikla

1. Unionin toimivalta [YUTP:n] alalla käsittää kaikki ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen.

[YUTP:aan] sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä. Lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäviä säädöksiä ei voida antaa. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan täytäntöön perussopimusten mukaisesti. Perussopimuksissa määritellään Euroopan parlamentin ja komission erityisasema tällä alalla. Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole näitä määräyksiä koskevaa toimivaltaa, lukuun ottamatta sen toimivaltaa valvoa tämän sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja tutkia eräiden [EUT-]sopimuksen 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten laillisuus.

– –

3. Jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti ja varauksettomasti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa uskollisuuden ja keskinäisen yhteisvastuullisuuden hengessä ja kunnioittavat unionin toimintaa tällä alalla.

Jäsenvaltiot toimivat yhdessä lujittaakseen ja kehittääkseen keskinäistä poliittista yhteisvastuullisuuttaan. Ne pidättyvät kaikista toimista, jotka ovat unionin etujen vastaisia tai jotka ovat omiaan haittaamaan sen tehokkuutta yhtenäisenä voimana kansainvälisissä suhteissa. – –

29 artikla

Neuvosto tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen. Jäsenvaltiot varmistavat, että niiden kansallinen politiikka on unionin kantojen mukaista. – –

40 artikla

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään [EUT-]sopimuksen 3–6 artiklassa tarkoitetun unionin toimivallan käyttämiseksi.

Mainituissa artikloissa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei myöskään vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään tämän luvun mukaisen unionin toimivallan käyttämiseksi.

– –”

B *EUT-sopimus*

7. EUT-sopimuksen viidennen osan, jonka otsikkona on ”Unionin ulkoinen toiminta”, I osastossa, jonka otsikkona on ”Yleiset määräykset unionin ulkoisesta toiminnasta”, määrätään seuraavaa:

”205 artikla

Tämän osan mukaista unionin toimintaa kansainvälisissä yhteyksissä ohjaavat ne periaatteet, se pyrkii niihin tavoitteisiin ja sitä harjoitetaan niiden yleisten määräysten mukaisesti, jotka esitetään [EUT-]sopimuksen V osaston 1 luvussa.”

8. EUT-sopimuksen saman osan IV osastossa, jonka otsikkona on ”Rajoittavat toimenpiteet”, määrätään seuraavaa:

”215 artikla

1. Jos [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty kokonaan tai osittain keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määräenemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Neuvosto ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.

2. Jos [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

3. Tässä artiklassa tarkoitetut säädökset sisältävät tarvittavat säännökset oikeusturvasta.”

9. EUT-sopimuksen kuudennen osan, jonka otsikkona on ”Toimielinjärjestelmää ja varainhoitoa koskevat määräykset”, I osaston, jonka otsikkona on ”Institutionaaliset määräykset”, 1 luvun, jonka otsikkona on ”Toimielimet”, 5 jaksoon, jonka otsikkona on ”Euroopan unionin tuomioistuin”, sisältyvässä 275 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa [YUTP:aa] koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjen säädösten osalta.

Tuomioistuimella on kuitenkin toimivalta valvoa [EU-]sopimuksen 40 artiklan noudattamista ja ratkaista tämän sopimuksen 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista.”

C Kumppanuus- ja yhteistyösopimus

10. Korfulla allekirjoitettiin 24.6.1994 kumppanuus- ja yhteistyösopimus kumppanuuden perustamisesta Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Venäjän federaation kesken [4] (jäljempänä kumppanuussopimus), ja sen III osastossa, jonka otsikkona on ”Tavarakauppa”, määrätään seuraavaa:

”10 artikla

1. Osapuolet myöntävät toisilleen GATTin I artiklan 1 kohdassa määritellyn suosituimmuuskohtelun.

2. Mitä 1 kohdassa määrätään, ei sovelleta:

a) etuuksiin, jotka myönnetään rajaliikenteen helpottamiseksi maille, joilla on yhteinen raja,

b) etuuksiin, jotka myönnetään tulliliiton tai vapaakauppa-alueen luomiseksi taikka tällaisen liiton tai alueen perustamisen nojalla; käsitteillä ’tulliliitto’ ja ’vapaakauppa-alue’ on se merkitys, joka niillä on GATTin XXIV artiklan 8 kohdassa, tai se merkitys, joka on luotu saman GATTin artiklan 10 kohdassa tarkoitetulla menettelyllä,

c) etuuksiin, jotka myönnetään tietyille maille GATTin ja muiden kehitysmaita suosivien kansainvälisten järjestelyjen mukaisesti.

– –

12 artikla

1. Osapuolet ovat yhtä mieltä siitä, että kauttakuljetuksen vapauden periaate on olennainen edellytys tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tässä yhteydessä kumpikin osapuoli sallii toisen osapuolen tullialueelta peräisin olevien tai sen tullialueelle tarkoitettujen tavaroiden rajoittamattoman kauttakuljetuksen alueensa kautta tai läpi.

2. GATTin V artiklan 2, 3, 4 ja 5 kohdassa esitettyjä sääntöjä sovelletaan molempien osapuolten välillä.

4 — EYVL 1997, L 327, s. 3. Tämä sopimus hyväksyttiin yhteisöjen nimissä 30.10.1997 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 97/800/EHTY, EY, Euratom (EYVL 1997, L 327, s. 1).

– –

19 artikla

Tämä sopimus ei estä sellaisia tuontia, vientiä tai tavaroiden kauttakuljetusta koskevia kieltoja tai rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka henkisen, teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi taikka kultaa tai hopeaa koskevien sääntöjen vuoksi. Nämä kiellot tai rajoitukset eivät kuitenkaan saa olla keino mielivaltaiseen syrjintään tai osapuolten välisen kaupan peiteltyyn rajoittamiseen.”

11. Kyseisen sopimuksen IV osaston, jonka otsikkona on ”Liiketoimintaa ja investointeja koskevat määräykset”, III luvussa, jonka otsikkona on ”Rajat ylittävä palvelujen tarjoaminen”, olevassa 36 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen liitteessä 5 lueteltujen alojen osalta osapuolet myöntävät kummankin osapuolen lainsäädännön ja asetusten mukaisesti toisilleen rajat ylittävän palvelujen tarjoamista koskevien edellytysten osalta kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin Venäjän ja vastaavasti yhteisön alueelle sijoittuneiden yhteisön tai Venäjän yhtiöiden mille tahansa kolmannelle maalle myöntämä kohtelu.”

12. Kyseisen sopimuksen V osaston, jonka otsikkona on ”Maksut ja pääoma”, 52 artiklassa määrätään seuraavaa:

”– –

2. Taataan yhteisön ja Venäjän asukkaiden välinen pääoman vapaa liikkuvuus sellaisten yhtiöiden suorissa investoinneissa, jotka on perustettu isäntämaan lainsäädännön mukaisesti, ja investoinneissa, jotka on tehty IV osaston II luvun määräysten mukaisesti, ja näiden investointien siirto ulkomaille, mukaan lukien maksut, jotka ovat korvausta toteutetuista toimenpiteistä, kuten pakkolunastuksesta, kansallistamisesta tai vaikutukseltaan vastaavista toimenpiteistä, sekä niistä saadut tulot.

– –

5. Tämän sopimuksen voimaantuloa seuraavan viiden vuoden siirtymäkauden päätyttyä osapuolet eivät ota käyttöön uusia valuuttarajoituksia, jotka koskevat yhteisön ja Venäjän asukkaiden välisiä pääomanliikkeitä ja niihin liittyviä juoksevia maksuja, eikä olemassa olevia rajoituksia tiukenneta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 6 tai 7 kohdan määräysten soveltamista. Tämän kohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetun siirtymäkauden aikana käyttöön otetut rajoitukset eivät kuitenkaan vaikuta tämän artiklan 2, 3, 4 ja 9 kohdan mukaisiin osapuolten oikeuksiin ja velvoitteisiin.

– –

9. Osapuolet myöntävät toisilleen suosituimmuuskohtelun juoksevien maksujen ja pääomanliikkeiden vapauttamisen ja maksumenetelmien osalta.”

13. Kyseisen sopimuksen XI osaston, jonka otsikkona on ”Institutionaaliset määräykset, yleiset määräykset ja loppumääräykset”, 99 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen määräyksillä ei estetä osapuolta toteuttamasta toimenpiteitä:

1) joita se pitää tarpeellisina keskeisten turvallisuusetujen suojelemiseksi:

– –

d) omien sisäisten turvallisuusetujensa kannalta vaikeissa, yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, – –

– –”

D *Päätös 2014/512*

14. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kohteena ovat seuraavat päätöksen 2014/512 säännökset:

”1 artikla

– –

2. Kielletään sellaisten joukkovelkakirjojen, osakkeiden tai vastaavien rahoitusvälineiden osalta suora tai välillinen osto tai myynti, suora tai välillinen investointipalvelujen tarjoaminen, liikkeeseenlaskussa avustaminen tai muu kaupankäynti, joiden maturiteetti on yli 30 päivää ja jotka ovat seuraavien liikkeeseen laskemia 12 päivän syyskuuta 2014 jälkeen:

– –

b) Venäjälle sijoittautuneet yhteisöt, jotka ovat julkisessa määräysvallassa tai yli 50-prosenttisesti julkisomisteisia ja joiden kokonaisvarojen arvioidaan olevan yli biljoona Venäjän ruplaa ja joiden arvioiduista tuloista vähintään 50 prosenttia on peräisin raakaöljyn tai öljytuotteiden myynnistä tai kuljetuksesta 12 päivästä syyskuuta 2014 ja jotka on lueteltu liitteessä III [eli Rosneft, Transneft ja Gazprom Neft];

c) oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet, jotka ovat sijoittautuneet unionin ulkopuolelle ja jotka ovat yli 50-prosenttisesti – – b alakohdassa tarkoitettujen yhteisöjen omistuksessa; tai

d) edellä c alakohdassa tarkoitettuun luokkaan kuuluvien tai liitteessä – – III lueteltujen yhteisöjen [eli Rosneftin, Transneftin ja Gazprom Neftin] puolesta tai johdolla toimivat oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet.

3. Kielletään sellaisen järjestelyn tekeminen suoraan tai välillisesti tai sellaisen järjestelyn osana toimiminen suoraan tai välillisesti, jossa myönnetään 12 päivän syyskuuta 2014 jälkeen 1 tai 2 kohdassa tarkoitetuille oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille uusia lainoja tai luottoja, joiden maturiteetti on yli 30 päivää, lukuun ottamatta lainoja tai luottoja, joiden erityisenä, dokumentoidusti osoitettavissa olevana tavoitteena on tarjota rahoitusta sellaiseen unionin ja Venäjän väliseen tavaroiden ja muiden palvelujen kuin rahoituspalvelujen tuontiin tai vientiin, jota kiellot eivät koske, tai lainoja, joiden erityisenä, dokumentoidusti osoitettavissa olevana tavoitteena on tarjota hätärahoitusta sellaisten unioniin sijoittautuneiden oikeushenkilöiden vakavaraisuus- ja likviditeettivaatimusten täyttämiseksi, joiden omistusoikeuksista liitteessä I tarkoitettu yhteisö [eli Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank ja Rosselkhozbank] omistaa yli 50 prosenttia.

– –

4 artikla

1. Viejäjäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta on saatava etukäteinen lupa tiettyjen sellaisten laitteiden suoraan tai välilliseen myyntiin, toimitukseen, siirtoon ja vientiin jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta tai jäsenvaltioiden alueelta taikka jäsenvaltioiden lainkäyttövallan alaisia aluksia tai ilma-aluksia käyttäen, jotka soveltuvat seuraavanlaisiin etsintä- ja tuotantohankkeisiin Venäjällä sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien:

a) öljynetsintä ja -tuotanto vedessä yli 150 metrin syvyydessä;

b) öljynetsintä ja -tuotanto pohjoisen napapiirin pohjoispuolella olevalla merialueella;

c) hankkeet, joilla voidaan tuottaa öljyä liuskekivimuodostumissa sijaitsevista varannoista vesisärötysmenetelmällä; tämä ei koske liuskekivimuodostumien läpi tapahtuvaa etsintää ja tuotantoa muiden kuin liuskekiviesiintymien paikallistamiseksi tai öljyn erottamiseksi niistä.

Unioni toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet määrittääkseen, mitkä tuotteet kuuluvat tämän kohdan soveltamisalaan.

2. Seuraavien tarjoaminen:

a) edellä 1 kohdassa tarkoitettuihin laitteisiin liittyvä tekninen apu tai muut palvelut;

b) edellä 1 kohdassa tarkoitettujen laitteiden myynnin, toimituksen, siirron tai viennin taikka niihin liittyvän teknisen avun tai koulutuksen rahoitus tai niitä koskeva rahoitusapu;

edellyttää myös viejäjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen etukäteistä lupaa.

3. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset eivät saa myöntää lupaa edellä 1 kohdassa tarkoitettujen laitteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin tai 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoamiseen, jos ne katsovat, että kyseinen myynti, toimitus, siirto tai vienti taikka palvelun tarjoaminen on tarkoitettu johonkin 1 kohdassa tarkoitettuun etsintä- tai tuotantotoimintaan.

4. Edellä oleva 3 kohta ei vaikuta sellaisten sopimusten täytäntöönpanoon, jotka on tehty ennen 1 päivää elokuuta 2014, eikä tällaisten sopimusten täytäntöön panemiseksi tarvittavien liitännäissopimusten täytäntöönpanoon.

5. Lupa voidaan myöntää siinä tapauksessa, että 1 kohdassa tarkoitettujen tuotteiden myynti, toimitus, siirto tai vienti ja 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen on tarpeen sellaisen tapahtuman kiireelliseksi estämiseksi tai lieventämiseksi, jolla on todennäköisesti vakavia ja merkittäviä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen tai ympäristöön. Asianmukaisesti perustelluissa hätätapauksissa 1 kohdassa tarkoitettu myynti, toimitus, siirto tai vienti ja 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen voidaan toteuttaa ilman etukäteistä lupaa, jos viejä ilmoittaa siitä toimivaltaiselle viranomaiselle viiden työpäivän kuluessa siitä kun myynti, toimitus, siirto tai vienti taikka palvelujen tarjoaminen on tapahtunut ja esittää tarvittavat perustelut sille, miksi myynti, toimitus, siirto tai vienti taikka palvelujen tarjoaminen on tapahtunut ilman etukäteistä lupaa.

4 a artikla

1. Kielletään sellaisten palvelujen suora tai välillinen tarjoaminen jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta tai jäsenvaltioiden alueelta taikka jäsenvaltioiden lainkäyttövallan alaisia aluksia tai ilma-aluksia käyttäen, jotka ovat välttämättömiä seuraavanlaisissa etsintä- ja tuotantohankkeissa Venäjällä sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien:

a) öljynetsintä ja -tuotanto vedessä yli 150 metrin syvyydessä;

b) öljynetsintä ja -tuotanto pohjoisen napapiirin pohjoispuolella olevalla merialueella;

c) hankkeet, joilla voidaan tuottaa öljyä liuskekivimuodostumissa sijaitsevista varannoista vesisärötysmenetelmällä; tämä ei koske liuskekivimuodostumien läpi tapahtuvaa etsintää ja tuotantoa muiden kuin liuskekiviesiintymien paikallistamiseksi tai öljyn erottamiseksi niistä.

2. Edellä olevassa 1 kohdassa asetettu kielto ei rajoita ennen 12 päivänä syyskuuta 2014 tehtyjen sopimusten tai puitesopimusten täytäntöönpanoa eivätkä mainittujen sopimusten täytäntöönpanemiseksi tarvittavien liitännäissopimusten soveltamista.

3. Edellä olevassa 1 kohdassa asetettua kieltoa ei sovelleta, jos kyseessä olevat palvelut ovat välttämättömiä sellaisen tapahtuman estämiseksi tai hillitsemiseksi kiireellisesti, jolla on todennäköisesti vakavia ja merkittäviä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen tai ympäristöön.

– –

7 artikla

1. Vaateita, jotka liittyvät sopimukseen tai liiketoimeen, jonka suorittamiseen ovat vaikuttaneet suoraan tai välillisesti, kokonaan tai osittain, toimenpiteet, jotka on määrätty tämän päätöksen nojalla, ei oteta huomioon, mukaan lukien korvausvaateet tai muut tämänkaltaiset vaateet, kuten korvausvaatimukset tai vakuuteen perustuvat vaatimukset, erityisesti joukkolainan, vakuuden tai korvauksen, etenkin missä tahansa muodossa olevan rahallisen vakuuden tai rahallisen korvauksen, pidentämistä tai maksamista koskevat vaateet, jos vaateen esittää:

a) edellä 1 artiklan 1 kohdan b tai c alakohdassa ja 1 artiklan 2 kohdan c tai d alakohdassa tarkoitetut tai liitteessä – – III – – luetellut yhteisöt;

b) muu venäläinen henkilö, yhteisö tai elin, tai

c) henkilö, yhteisö tai elin, joka toimii tämän kohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun henkilön, yhteisön tai elimen välityksellä tai puolesta.

2. Kaikissa vaateen täytäntöönpanoa koskevissa menettelyissä todistustaakka sen osoittamiseksi, että vaateen täyttäminen ei ole kiellettyä 1 kohdan nojalla, kuuluu sille henkilölle, joka vaatii vaateen täytäntöönpanoa.

3. Tämä artikla ei vaikuta 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden, yhteisöjen ja elinten oikeuteen saattaa sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämisen lainmukaisuus oikeuden tutkittavaksi tämän päätöksen mukaisesti.

– –”

E *Asetus N:o 833/2014*

15. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee seuraavia asetuksen N:o 833/2014 säännöksiä:

”3 artikla

1. Liitteessä II lueteltujen, unionista tai sen ulkopuolelta peräisin olevien tuotteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin suoraan tai välillisesti luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille Venäjälle, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, tai mikäli tuotteet on tarkoitettu käytettäväksi Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, mihin tahansa muuhun valtioon, vaaditaan etukäteinen lupa.

2. Luvan kaikkea sellaista myyntiä, toimitusta, siirtoa tai vientiä varten, joka on tässä artiklassa säädetty luvanvaraiseksi, myöntävät sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, johon viejä on sijoittautunut, asetuksen (EY) N:o 428/2009 11 artiklassa säädettyjä yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen. Lupa on voimassa koko unionissa.

3. Liitteessä II luetellaan tietyt tuotteet, jotka soveltuvat käytettäväksi seuraavanlaisissa etsintä- ja tuotantohankkeissa Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien:

a) öljynetsintä ja -tuotanto vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä;

b) öljynetsintä ja -tuotanto pohjoisen napapiirin pohjoispuolella olevalla merialueella; tai

c) hankkeet, joilla voidaan tuottaa öljyä liuskekivimuodostumissa sijaitsevista varannoista vesisärötysmenetelmällä; tämä ei koske liuskekivimuodostumien läpi tapahtuvaa etsintää ja tuotantoa muiden kuin liuskekiviesiintymien paikallistamiseksi tai öljyn erottamiseksi niistä.

4. Viejien on annettava toimivaltaisille viranomaisille kaikki vientilupahakemustensa kannalta tarpeelliset tiedot.

5. Toimivaltaiset viranomaiset eivät saa myöntää lupaa liitteessä II mainittujen tuotteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin, jos niillä on perusteltu syy todeta, että tuotteiden myynti, toimitus, siirto tai vienti tapahtuu jotakin 3 kohdassa tarkoitettua etsintä- tai tuotantohanketta varten.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat kuitenkin myöntää luvan, jos myynti, toimitus, siirto tai vienti koskee sellaiseen sopimukseen perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, joka on tehty ennen 1 päivää elokuuta 2014, tai tällaisten sopimusten täytäntöön panemiseksi tarvittavien liitännäissopimusten täytäntöönpanoa.

Toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää luvan myös siinä tapauksessa, että tuotteiden myynti, toimitus, siirto tai vienti on tarpeen sellaisen tapahtuman kiireelliseksi estämiseksi tai lieventämiseksi, jolla on todennäköisesti vakavia ja merkittäviä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen tai ympäristöön. Asianmukaisesti perustelluissa hätätapauksissa myynti, toimitus, siirto tai vienti voidaan toteuttaa ilman etukäteistä lupaa, jos viejä ilmoittaa siitä toimivaltaiselle viranomaiselle viiden työpäivän kuluessa siitä kun myynti, toimitus, siirto tai vienti on tapahtunut ja esittää tarvittavat perustelut sille, miksi myynti, toimitus, siirto tai vienti on tapahtunut ilman etukäteistä lupaa.

6. Toimivaltaiset viranomaiset voivat 5 kohdassa säädettyjen edellytysten mukaisesti mitätöidä myöntämänsä vientiluvan, keskeyttää sen soveltamisen, muuttaa sitä tai peruuttaa sen.

7. Jos toimivaltainen viranomainen epää luvan tai mitätöi, keskeyttää tai peruuttaa luvan taikka rajoittaa sitä olennaisesti 5 tai 6 kohdan mukaisesti, asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava siitä muille jäsenvaltioille ja komissiolle sekä toimitettava niille asian kannalta merkitykselliset tiedot neuvoston asetuksessa (EY) N:o 515/97 kyseisten tietojen luottamuksellisuudesta annettujen säännösten mukaisesti.

8. Ennen kuin jäsenvaltio 5 kohdan mukaisesti myöntää luvan liiketoimeen, joka on olennaisesti samanlainen kuin liiketoimi, jolta muu jäsenvaltio on evännyt tai muut jäsenvaltiot ovat evänneet luvan 6 ja 7 kohdan mukaisesti, ja epäämispäätös on edelleen voimassa, se neuvottelee asiasta ensin epäämispäätöksen tehneen jäsenvaltion tai tehneiden jäsenvaltioiden kanssa. Jos asianomainen jäsenvaltio tällaisten neuvottelujen jälkeen päättää myöntää luvan, sen on ilmoitettava päätöksestään muille jäsenvaltioille ja komissiolle sekä toimitettava kaikki asian kannalta merkitykselliset tiedot päätöksensä perusteista.

3 a artikla

1. Kielletään seuraavanlaisiin etsintä- ja tuotantohankkeisiin Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, liittyvien välttämättömien palvelujen tarjoaminen suoraan tai välillisesti:

a) öljynetsintä ja -tuotanto vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä;

b) öljynetsintä ja -tuotanto pohjoisen napapiirin pohjoispuolella olevalla merialueella; tai

c) hankkeet, joilla voidaan tuottaa öljyä liuskekivimuodostumissa sijaitsevista varannoista vesisärötysmenetelmällä; tämä ei koske liuskekivimuodostumien läpi tapahtuvaa etsintää ja tuotantoa muiden kuin liuskekiviesiintymien paikallistamiseksi tai öljyn erottamiseksi niistä.

Tässä kohdassa tarkoitetaan liittyvillä palveluilla

i) porausta;

ii) koepumppausta;

iii) luotauspalveluita ja porauskaivon tuotantoon saattamista;

iv) kelluvien lauttojen toimittamista.

2. Edellä 1 kohdassa säädetyt kiellot eivät rajoita sellaisiin sopimuksiin tai puitesopimuksiin perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, jotka on tehty ennen 12 päivää syyskuuta 2014, tai tällaisten sopimusten täytäntöön panemiseksi tarvittavien liitännäissopimusten täytäntöönpanoa.

3. Edellä 1 kohdassa säädettyä kieltoa ei sovelleta, jos kyseiset palvelut ovat tarpeen sellaisen tapahtuman kiireelliseksi estämiseksi tai lieventämiseksi, jolla on todennäköisesti vakavia ja merkittäviä vaikutuksia ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen tai ympäristöön.

Palveluntarjoajan on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle viiden työpäivän kuluessa kaikista tämän kohdan nojalla toteutetuista toimista esittäen tarvittavat perustelut sille, miksi myynti, toimitus, siirto tai vienti on tapahtunut.

4 artikla

– –

3. Seuraavat edellyttävät lupaa asianomaiselta toimivaltaiselta viranomaiselta:

a) liitteessä II lueteltuihin tuotteisiin sekä niiden toimitukseen, valmistukseen, huoltoon ja käyttöön liittyvän teknisen avun tai välityspalvelujen tarjoaminen suoraan tai välillisesti luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, tai jos apu liittyy tuotteisiin, jotka on tarkoitettu käytettäväksi Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, henkilöille, yhteisöille tai elimille missä tahansa muussa valtiossa;

b) liitteessä II tarkoitettuihin tuotteisiin liittyvän rahoituksen tai rahoitustuen, erityisesti avustusten, lainojen ja vientiluottovakuutusten, myöntäminen tuotteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin sekä niihin liittyvän teknisen avun tarjoamiseen suoraan tai välillisesti luonnollisille tai oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, tai jos tuki liittyy tuotteisiin, jotka on tarkoitettu käytettäväksi Venäjällä, sen talousvyöhyke ja mannerjalusta mukaan lukien, henkilöille, yhteisöille tai elimille missä tahansa muussa valtiossa.

Edellä 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetuissa asianmukaisesti perustelluissa kiireellisissä tapauksissa tässä kohdassa tarkoitettujen palvelujen tarjoaminen voidaan toteuttaa ilman etukäteistä lupaa, jos palveluntarjoaja ilmoittaa siitä toimivaltaiselle viranomaiselle viiden työpäivän kuluessa palvelujen tarjoamisesta.

4. Kun lupaa haetaan tämän artiklan 3 kohdan nojalla, sovelletaan 3 artiklaa ja erityisesti sen 2 ja 5 kohtaa soveltuvin osin.

5 artikla

– –

2. Kielletään suora tai välillinen osto, myynti, sijoituspalvelujen tarjoaminen tai liikkeeseenlaskussa avustaminen tai kaikenlainen muu käsittely, jonka kohteena ovat sellaiset siirtokelpoiset arvopaperit ja rahamarkkinavälineet, joiden maturiteetti on yli 30 päivää ja jotka on laskettu liikkeeseen 12 päivän syyskuuta 2014 jälkeen ja joiden liikkeeseenlaskijana on:

– –

b) Venäjälle sijoittautunut oikeushenkilö, yhteisö tai elin, joka on julkisessa määräysvallassa tai yli 50-prosenttisesti julkisomisteinen ja jonka kokonaisvarallisuuden arvioidaan olevan yli biljoona Venäjän ruplaa ja jonka tuloista vähintään 50 prosentin arvioidaan olevan peräisin raakaöljyn tai öljytuotteiden myynnistä tai kuljetuksesta ja joka on lueteltu liitteessä VI [eli Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

c) unionin ulkopuolelle sijoittautunut oikeushenkilö, yhteisö tai elin, jonka omistusoikeuksista tämän kohdan a ja b alakohdassa lueteltu yhteisö omistaa suoraan tai välillisesti yli 50 prosenttia; tai

d) tämän kohdan a, b tai c alakohdassa tarkoitetun yhteisön puolesta tai johdolla toimiva oikeushenkilö, yhteisö tai elin.

3. Kielletään suora tai välillinen uusien lainojen tai luottojen myöntäminen tai osallistuminen järjestelyyn sellaisen uuden lainan tai luoton myöntämiseksi, jonka maturiteetti on yli 30 päivää, 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulle oikeushenkilölle, yhteisölle tai elimelle 12 päivän syyskuuta 2014 jälkeen. Kieltoa ei sovelleta seuraaviin:

a) lainat tai luotot, joiden erityisenä ja dokumentoituna tavoitteena on tarjota rahoitusta sellaiseen unionin ja jonkin kolmannen valtion väliseen tavaroiden ja muiden kuin rahoituspalvelujen tuontiin tai vientiin, jota kiellot eivät koske, mukaan lukien sellaisiin kolmannesta valtiosta hankittaviin tavaroihin ja palveluihin liittyvät menot, jotka ovat tarpeen vienti- tai tuontisopimuksen täytäntöönpanoa varten; tai

b) lainat, joiden erityisenä ja dokumentoituna tavoitteena on tarjota hätärahoitusta sellaisten unioniin sijoittautuneiden oikeushenkilöiden vakavaraisuus- ja likviditeettikriteerien täyttämiseksi, joiden omistusoikeuksista liitteessä III mainittu yhteisö [eli Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank ja Rosselkhozbank] omistaa yli 50 prosenttia.

– –

8 artikla

1. Jäsenvaltioiden on annettava tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Jäsenvaltioiden on annettava 1 kohdassa tarkoitetut säännöt komissiolle tiedoksi viipymättä tämän asetuksen tultua voimaan ja ilmoitettava sille kaikista myöhemmistä muutoksista.

– –

11 artikla

1. Vaateita, jotka liittyvät sopimukseen tai liiketoimeen, jonka suorittamiseen ovat vaikuttaneet suoraan tai välillisesti, kokonaan tai osittain, toimenpiteet, jotka on määrätty tämän asetuksen nojalla, ei oteta huomioon, mukaan lukien korvausvaateet tai muut tämänkaltaiset vaateet, kuten korvausvaatimukset tai vakuuteen perustuvat vaatimukset, erityisesti joukkolainan, vakuuden tai korvauksen, etenkin missä tahansa muodossa olevan rahallisen vakuuden tai rahallisen korvauksen, pidentämistä tai maksamista koskevat vaateet, jos vaateen esittää:

a) edellä 5 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa sekä 2 kohdan c ja d alakohdassa tarkoitetut tai liitteessä – – VI luetellut yhteisöt [eli Rosneft, Transneft, Gazprom Neft];

b) muu venäläinen henkilö, yhteisö tai elin;

c) henkilö, yhteisö tai elin, joka toimii tämän kohdan a tai b alakohdassa tarkoitetun henkilön, yhteisön tai elimen välityksellä tai puolesta.

2. Kaikissa vaateen täytäntöönpanoa koskevissa menettelyissä todistustaakka sen osoittamiseksi, että vaateen täyttäminen ei ole kiellettyä 1 kohdan nojalla, kuuluu sille henkilölle, joka vaatii vaateen täytäntöönpanoa.

3. Tämä artikla ei vaikuta 1 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden, yhteisöjen ja elinten oikeuteen saattaa sopimusvelvoitteiden täyttämättä jättämisen lainmukaisuus oikeuden tutkittavaksi tämän asetuksen mukaisesti.”

III Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Unionin jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tai hallitusten päämiehet tuomitsivat 6.3.2014 voimakkaasti ”Venäjän federaation ilman edeltävää provokaatiota toteuttaman, Ukrainan suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden loukkaamisen”.[5] He kehottivat Venäjän federaatiota viipymättä vetämään asevoimansa takaisin niiden pysyviin tukikohtiin asiaankuuluvien sopimusten mukaisesti. He päättivät myös keskeyttää Venäjän federaation kanssa viisumiasioissa käytävät kahdenväliset neuvottelut sekä Venäjän federaation kanssa käytävät neuvottelut uudesta kattavasta sopimuksesta, jolla on tarkoitus korvata voimassa oleva kumppanuussopimus. He korostivat, että kriisiin olisi löydettävä ratkaisu Ukrainan ja Venäjän federaation hallitusten välisissä neuvotteluissa.

17. Unionin jäsenvaltioiden valtionpäämiehet tai hallitusten päämiehet lisäsivät, että jos neuvotteluissa ei saavutettaisi tuloksia rajoitetussa määräajassa, sijoituksia koskevista rajoituksista ja omaisuuden jäädyttämisestä määrättäisiin niiden henkilöiden osalta, jotka olivat vastuussa toimista, jotka heikentävät tai uhkaavat Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä.

18. Neuvosto hyväksyi tämän julistuksen täytäntöönpanemiseksi 17.3.2014 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014,[6] jolla mainituista toimenpiteistä määrättiin tiettyjen sen liitteessä I lueteltujen henkilöiden osalta.

19. Koska neuvosto katsoi, ettei Venäjän federaatio ollut vastannut unionin vaatimuksiin vaan että Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä loukattiin edelleen, se hyväksyi 31.7.2014 uusia merkittäviä rajoittavia toimenpiteitä eli päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014, jotka kohdistettiin eräiden muiden venäläisten yritysten ohella Rosneft Oil Company OJSC:hen (jäljempänä Rosneft), jonka toimialaan kuuluu hiilivedyn etsintä, tuotanto ja jalostus sekä raakaöljyn ja maakaasun myynti Venäjällä ja ulkomailla.

20. Rosneft harjoittaa etsintä- ja tuotantotoimintaansa Venäjän osavaltioissa, joissa esiintyy runsaasti hiilivetyä, ja Venäjän mannerjalustalla. Etsintää tehdään vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä ja liuskekivimuodostumissa.

21. Venäjän federaation kokonaisuudessaan omistama osakeyhtiö Rosneftegaz OJSC omistaa Rosneftin yhtiöosuuksista enemmistöosuuden (69,5 %). Brittiläisen BP plc -öljy-yhtiön tytäryhtiö BP Russian Investments Ltd. omistaa sen yhtiöosuuksista vähemmistöosuuden (19,75 %). Loput 10,75 prosenttia sen liikkeelle lasketuista osakkeista noteerataan arvopaperipörssissä.

22. Her Majesty’s Treasury (valtiovarainministeriö) ja Secretary of State for Business, Innovation and Skills (liiketoiminta-, innovointi- ja ammattipätevyysministeriö) vastaavat Yhdistyneessä kuningaskunnassa sellaisen unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta, jossa määrätään rajoittavista toimenpiteistä vastauksena Venäjän federaation toiminnalle Ukrainassa.

23. Myös Financial Conduct Authorityn (rahoitustarkastusviranomainen, jäljempänä FCA) on noudatettava päätöstä 2014/512 ja asetusta N:o 833/2014 sekä tutkittava niiden vaikutusta lakisääteisiin velvoitteisiinsa ja tavoitteisiinsa. Jos käy ilmi, että kiellettyjä arvopapereita voitaisiin laskea liikkeelle ja että tästä voisi aiheutua vahinkoa FCA:n sääntelemien markkinoiden yhtenäisyyden tai kuluttajansuojan kannalta, FCA on velvollinen tutkimaan, mitä toimenpiteitä sen on kyseisen vaaran ennakoimiseksi tai välttämiseksi tarvittaessa toteutettava.

5 — Valtionpäämiesten tai hallituksen päämiesten julistus Ukrainasta, Bryssel, 6.3.2014.

6 — EUVL 2014, L 78, s. 6.

24. Rosneft nosti SEUT 263 artiklan neljännen kohdan nojalla kumoamiskanteen päätöksestä 2014/512 ja asetuksesta N:o 833/2014 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 9.10.2014 jättämällään kannekirjelmällä.[7]

25. Rosneft riitautti 20.11.2014 nostamallaan judicial review -kanteella päätöksen 2014/512, asetuksen N:o 833/2014 ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten asetuksen N:o 833/2014 eräiden näkökohtien täytäntöönpanemiseksi hyväksymien tiettyjen toimenpiteiden – erityisesti kyseisen asetuksen rikkomisen varalta säädettyjen rikosoikeudellisten seuraamusten[8] –, FCA:n ”rahoitustuen” käsitteestä tekemien tiettyjen tulkintojen sekä sen, miten FCA on tulkinnut ja soveltanut asetusta tiettyjen arvopapereiden osalta,[9] lainmukaisuuden High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Divisionissa (Divisional Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Yhdistynyt kuningaskunta).

26. High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Yhdistynyt kuningaskunta) katsoi 9.2.2015 tekemässään päätöksessä,[10] että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaiseminen edellytti sen ratkaisemista, olivatko eräät päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 säännökset pätemättömiä. Se ei voinut kuitenkaan tehdä näin esittämättä unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä tuomion Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) mukaisesti.

27. Se katsoi lisäksi, että vaikka nämä säännökset olisivat päteviä, ei ollut varmuutta siitä, että muiden jäsenvaltioiden tuomioistuimet tekisivät samat päätelmät niiden tulkinnassa ja soveltamisessa. Se viittasi lisäksi eräisiin keskeisiin kohtiin, joista eri jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset olivat tehneet hyvin erilaisia tulkintoja.

28. Tässä tilanteessa High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Divisional Court) (alioikeus (Englanti ja Wales), Yhdistynyt kuningaskunta) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kun otetaan huomioon erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohta, SEU 24 artikla, SEU 40 artikla, [Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja)] 47 artikla ja SEUT 275 artiklan toinen kohta, onko unionin tuomioistuimella toimivalta antaa SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisu päätöksen [2014/512] 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 1 artiklan 3 kohdan, 4 artiklan, 4 a artiklan, 7 artiklan ja liitteen III pätevyydestä?

2) a) Onko yksi tai useampi asetuksen ja, sikäli kuin unionin tuomioistuin on toimivaltainen, päätöksen seuraavista säännöksistä (jäljempänä asianomaiset toimenpiteet) pätemätön:

i) päätöksen [2014/512] 4 artikla ja 4 a artikla

ii) asetuksen [N:o 833/2014] 3 artikla, 3 a artikla, 4 artiklan 3 ja 4 kohta sekä liite II

(jäljempänä yhteisesti öljyalaa koskevat säännökset)

iii) päätöksen [2014/512] l artiklan 2 kohdan b–d alakohta, 1 artiklan 3 kohta ja liite III

7 — Kyse on vireillä olevasta asiasta NK Rosneft ym. v. neuvosto (T-715/14).

8 — Ks. Ukrainaa koskevat asetukset (Euroopan unionin taloudelliset pakotteet) (N:o 3) vuodelta 2014 (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054), joita on sittemmin muutettu Ukrainaa koskevilla asetuksilla (Euroopan unionin taloudelliset pakotteet) (N:o 3) (Muutos) vuodelta 2014 (The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445), ja vientivalvonnasta annettu määräys (Venäjää, Krimin aluetta ja Sevastopolia koskevat pakotteet) vuodelta 2014 (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357), jota on sittemmin muutettu vientivalvonnasta annetulla määräyksellä (Venäjää, Krimin aluetta ja Sevastopolia koskevat pakotteet) (Muutos) vuodelta 2014 (The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932).

9 — Kyse on siirtokelpoisista arvopapereista, jotka on laskettu liikkeelle Global Depository Receipts -todistuksina (jäljempänä GDR), jotka koskevat Rosneftin osakkeita ja jotka ovat virallisella noteerattujen arvopapereiden listalla ja kaupankäynnin kohteena Lontoon pörssissä.

10 — Ks. *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty’s Treasury and ors* [2015] EWHC 248 (Admin).

iv) asetuksen [N:o 833/2014] 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohta, 5 artiklan 3 kohta ja liite VI

(jäljempänä yhteisesti arvopapereita ja lainanantoa koskevat säännökset)

v) päätöksen [2014/512] 7 artikla ja

vi) asetuksen [N:o 833/2014] 11 artikla?

2) b) Jos asianomaiset toimenpiteet ovat päteviä, onko oikeusvarmuuden periaatteen ja nulla poena sine lege certa -periaatteen vastaista se, että jäsenvaltio määrää asetuksen [N:o 833/2014] 8 artiklan perusteella rikosoikeudellisia seuraamuksia ennen kuin unionin tuomioistuin on riittävästi selventänyt merkityksellisen rikoksen ulottuvuutta?

3) Siltä osin kuin toisen kysymyksen a kohdassa tarkoitetut asian kannalta merkitykselliset kiellot tai rajoitukset ovat päteviä:

a) Sisältyykö asetuksen [N:o 833/2014] 4 artiklan 3 kohdan käsitteeseen ’rahoitustuki’ maksun käsittely pankissa tai muussa rahalaitoksessa?

b) Kielletäänkö asetuksen 5 artiklassa [GDR:ien], jotka on laskettu liikkeelle 12.9.2014 tai sen jälkeen jonkin liitteessä VI luetellun yhteisön kanssa tehdyn talletussopimuksen perusteella, liikkeeseenlasku tai kaikenlainen muu käsittely jonkin liitteessä VI mainitun yhteisön ennen 12.9.2014 liikkeelle laskettujen osakkeiden osalta?

c) Jos unionin tuomioistuin katsoo, että epäselvyydet voidaan asianmukaisesti poistaa unionin tuomioistuimen antamilla lisäohjeilla, miten päätöksen 4 artiklaan ja asetuksen 3 artiklaan ja 3 a artiklaan sisältyviä käsitteitä ’liuskekivi’ ja ’vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä’ on tulkittava? Jos unionin tuomioistuin pitää sitä tarpeellisena ja asianmukaisena, voiko se erityisesti esittää geologisen tulkinnan liuskekiven käsitteestä, jota on käytettävä asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä, ja selventää, onko etäisyys ’vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä’ mitattava porauskohdasta vai muualta?”

29. Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti päätti 26.3.2015 antamallaan määräyksellä lykätä Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 54 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti kumoamiskanteen käsittelyä asiassa NK Rosneft ym. v. neuvosto (T-715/14) siihen saakka, kunnes unionin tuomioistuin on antanut käsiteltävässä asiassa tuomion.

IV Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

30. Käsiteltävänä oleva ennakkoratkaisupyyntö jätettiin unionin tuomioistuimeen 18.2.2015. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Rosneft, FCA, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin, Saksan, Viron ja Ranskan hallitukset sekä neuvosto ja komissio.

31. Asiassa pidettiin 23.2.2016 istunto, jossa suullisia huomautuksia esittivät Rosneft, FCA, Yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin, Saksan, Viron, Ranskan ja Puolan hallitukset sekä neuvosto ja komissio.

V Asian tarkastelu

A *Ensimmäinen kysymys*

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta ensimmäisellä kysymyksellään, onko unionin tuomioistuimella toimivalta antaa ennakkoratkaisu päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan, 4 artiklan, 4 a artiklan, 7 artiklan ja liitteen III pätevyydestä, kun otetaan huomioon SEU 19, SEU 24 ja SEU 40 artikla ja SEUT 275 artikla sekä perusoikeuskirjan 47 artikla.

1. Tutkittavaksi ottaminen

33. Viron hallitus ja neuvosto väittävät, ettei ensimmäistä kysymystä voida ottaa tutkittavaksi, koska siihen annettava vastaus ei ole tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa pääasian oikeudenkäynnissä ratkaisun.

34. Ehdotan unionin tuomioistuimelle, että tämä oikeudenkäyntiväite hylätään, sillä unionin tuomioistuimen toimivalta vastata käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön on ilmiselvästi ennakkoedellytys ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien muiden kysymysten (joiden merkitystä asian kannalta kukaan ei kiistä) tutkimiselle. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tämä kysymys ”kuuluu oikeusjärjestyksen perusteisiin, [ja] unionin tuomioistuin voi tutkia tällaisen kysymyksen missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa myös viran puolesta”. [11]

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on lisäksi tiedettävä, onko unionin tuomioistuin toimivaltainen, saadakseen selville, sitooko sitä unionin tuomioistuimella unionin johdettuun oikeuteen sisältyvien toimien pätevyyden valvonnan osalta oleva monopoli vai ei. [12]

2. Unionin tuomioistuimen toimivalta antaa ennakkoratkaisu YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien pätevyydestä ja tulkinnasta

a) Yleissääntö: Tuomioistuinvalvonta (SEU 19 artikla, SEUT 263, SEUT 277 ja SEUT 267 artikla)

36. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tunnetun tuomion Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166) 23 kohdassa, että ”[unioni] on oikeus[unioni], koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli [SEU-]sopimuksen kanssa”. Se salli näin ollen sen, että Euroopan parlamentin toimista voitiin nostaa kumoamiskanne, vaikka parlamenttia ei ollut mainittu nimenomaisesti toimielimenä, jonka toimien lainmukaisuutta voitiin valvoa entisen ETY 173 artiklan ensimmäisen kohdan perusteella (nykyisin SEUT 263 artikla). [13]

11 — Tuomio Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 37 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio Sahlstedt ym. v. komissio (C-362/06 P, EU:C:2009:243, 22 kohta) ja tuomio komissio v. Kypros (C-340/10, EU:C:2012:143, 20 kohta).

12 — Ks. julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus, joka koskee lausuntoa 2/13 (EU:C:2014:2475, 100 kohta).

13 — Tätä parlamentille kumoamiskanteiden osalta kuuluvaa passiivista legitimaatiota täydennettiin sen aktiivisella legitimaatiolla, josta määrättiin tuomiossa parlamentti v. neuvosto (C-70/88, EU:C:1990:217). Yhteisöjen tuomioistuin totesi siinä, että vaikka parlamentti ei ETY-sopimuksen sanamuodon mukaan kuulu niiden toimielinten joukkoon, joilla oli oikeus nostaa kumoamiskanne, tämä saattoi muodostaa ”menettelyllisen aukon, [johon] ei voida vedota sitä perustavanlaatuista intressiä vastaan, joka liittyy Euroopan yhteisöjen perussopimuksissa määritellyn toimielinten välisen tasapainon ylläpitämiseen ja noudattamiseen” (26 kohta).

37. SEU 19 artiklassa unionin tuomioistuimelle annetaan tehtäväksi ”huolehti[a] siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia”, ja jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus säätää tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.

38. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin ”yhtäältä EUT-sopimuksen 263 ja 277 artiklalla sekä toisaalta sen 267 artiklalla on luotu täysin kattava oikeussuojakeinojen ja menettelyjen järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin toimiin kohdistuva laillisuusvalvonta antamalla se unionin tuomioistuimien tehtäväksi”. [14]

b) ”Carve-out”: tiettyjen YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien immuniteetti tuomioistuinvalvonnan osalta (SEU 24 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja SEUT 275 artiklan ensimmäinen kohta)

39. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuimen toimivalta YUTP:n alalla olisi suljettu pois SEU 24 artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla ja SEUT 275 artiklan ensimmäisellä kohdalla.

40. Ennen näiden määräysten tutkimista on syytä todeta, että huolimatta siitä, että unionin tuomioistuimella oli tilaisuus tuomion parlamentti v. neuvosto (C-130/10, EU:C:2012:472), tuomion neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), tuomion parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025) ja tuomion Gbagbo ym. v. neuvosto (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258) yhteydessä tutkia toimivaltaansa YUTP:n alalla liittyviä kysymyksiä, se katsoi lausunnon 2/13 (EU:C:2014:2454) 251 kohdassa, että ”[sillä] ei ole vielä ollut tilaisuutta täsmentää [SEU 24 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja SEUT 275 artiklasta] sen toimivallalle YUTP:n alalla seuraavien rajoitusten ulottuvuutta”. Unionin tuomioistuin lausui siten lausuntonsa 252 kohdassa, että ”o[li] – – riittävää todeta, että unionin oikeuden nykytilassa tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle”, täsmentämättä kuitenkaan sitä, mitä nämä toimet olivat. [15]

41. Lisäksi vaikka unionin toimien laillisuusvalvonta on sääntö (SEU 19 artikla, SEUT 263, SEUT 277 ja SEUT 267 artikla), SEU 24 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa ja SEUT 275 artiklan ensimmäistä kohtaa, joissa otetaan käyttöön unionin tuomioistuinten toimivaltaa koskeva ”carve-out” -lauseke tai toisin sanottuna ”poikkeus säännöstä, joka koskee yleistä toimivaltaa, joka SEU 19 artiklassa annetaan unionin tuomioistuimelle – –, on näin ollen tulkittava suppeasti”. [16]

42. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan sanamuotojen väliseen eroon.

14 — Tuomio Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625, 92 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta), tuomio Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 40 kohta), tuomio Telefónica v. komissio (C-274/12 P, EU:C:2013:852, 57 kohta), tuomio T & L Sugars ja Sidul Açúcares v. komissio (C-456/13 P, EU:C:2015:284, 45 kohta) ja määräys Pesquerias Riveirenses ym. v. neuvosto (C-164/14 P, EU:C:2015:111, 40 kohta).

15 — Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan hyväksynyt julkisasiamies Kokottin erittäin selkeää väitettä, jonka mukaan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa antaa ennakkoratkaisua YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien pätevyydestä, ja tämän perusteella jäsenvaltioiden tuomioistuimilla täyttäessään velvollisuuttaan soveltaa unionin oikeutta olisi oikeus arvioida itse tällaisten toimien lainmukaisuutta ja olla soveltamatta niitä tilanteessa, jossa ne katsovat toimien olevan lainvastaisia (ks. julkisasiamies Kokottin lausuntoa 2/13 koskevan ratkaisuehdotuksen 82–103 kohta, EU:C:2014:2475).

16 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 70 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 42 kohta).

43. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä määrätään, että ”Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole *näitä määräyksiä* koskevaa toimivaltaa”[17], kun SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että ”Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa [*YUTP:tä] koskevien määräysten osalta eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjen säädösten osalta*”.[18]

44. Se, että SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa käytetään sanamuotoa ”[YUTP:aa] koskevien määräysten osalta”, voi luoda väärän mielikuvan siitä, että unionin tuomioistuimilla ei olisi mitään toimivaltaa sellaisten EU-sopimuksen määräysten osalta, jotka voivat koskea YUTP:aa, vaikka ne eivät ole osa sitä.

45. Unionin tuomioistuin ei ole koskaan hyväksynyt tätä varsin laajaa tulkintaa SEUT 275 artiklan ensimmäisestä kohdasta. Se on päinvastoin katsonut, että SEU 37 artiklaan, joka ei kuulu EU-sopimuksen YUTP:aa koskeviin määräyksiin, ja SEUT 218 artiklan 5 ja 6 kohtaan perustuva toimi ei jää tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle, koska selvästi YUTP:aa koskeva SEUT 218 artikla ”on yleisesti sovellettava, ja sitä on näin ollen tarkoitus soveltaa lähtökohtaisesti kaikkiin unionin neuvottelemiin ja tekemiin kansainvälisiin sopimuksiin kaikilla unionin toimialoilla, myös YUTP:n alalla”.[19]

46. Koska SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisestä virkkeestä ilmenee, että EU-sopimuksessa jätetään unionin tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle ainoastaan *”nä[mä] määräyks[et]”*[20], katson kuten komissio kirjallisten huomautustensa 40 kohdassa, että näin ollen viitataan EU-sopimuksen V osaston 2 lukuun, jonka otsikkona on ”Erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta” ja johon tämä artikla kuuluu.

47. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan ”carve-out” -lausekkeella tarkoitetaan siksi vain SEU 23–SEU 46 artiklaa ja niiden perusteella hyväksyttyjä unionin toimia.[21]

48. Mainitun ”carve-out”-lausekkeen ulkopuolelle jäävät siksi neuvoston SEUT 215 artiklan perusteella hyväksymät asetukset. Pääasian asianosaiset ja kaikki käsiteltävän asian väliintulijat ovat yhtä mieltä siitä, että neuvoston SEUT 215 artiklan perusteella hyväksymät asetukset – kuten asetus N:o 833/2014 käsiteltävässä asiassa – kuuluvat unionin tuomioistuinten yleistoimivaltaan valvoa niiden lainmukaisuutta SEU 19 artiklan perusteella, ja näkemystenvaihdossa on kyse vain valvonnan asteesta ja neuvostolle myönnettävästä harkintavallasta. Unionin tuomioistuin on lisäksi antanut jo ennakkoratkaisun presidentti Lukašenkaan ja tiettyihin Valko-Venäjän virkamiehiin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 18.5.2006 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 765/2006[22] tulkinnasta. Kyseisen asetuksen oikeudellinen perusta oli juuri entinen EY 301 artikla, josta on tullut SEUT 215 artikla.[23]

49. Jotta YUTP:n yhteydessä toteutettu toimi voisi kuulua SEU 24 artiklan 1 kohdan toinen alakohdan ja SEUT 275 artiklan ensimmäinen kohdan mukaisen tuomioistuinvalvontaa koskevan immuniteetin piiriin, sekä sen oikeudellisen perustan on löydyttävä SEU 23–SEU 46 artiklasta että sen keskeisen sisällön on oltava osa YUTP:n harjoittamista.

17 — Kursivointi tässä.

18 — Kursivointi tässä.

19 — Tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025 72 kohta).

20 — Kursivointi tässä.

21 — Ks. tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 99 kohta, jossa viitataan tuomion Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. neuvosto T-509/10, EU:T:2012:201, 36–38 kohtaan); tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 73 kohta) ja tuomio National Iranian Oil Company v. neuvosto (T-578/12, EU:T:2014:678, 35 kohta), joka on vahvistettu tuomiolla National Iranian Oil Company v. neuvosto (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — EUVL 2006, L 134, s. 1.

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

50. Unionin tuomioistuin totesi tuomion Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) 48 ja 49 kohdassa sellaisen kumoamiskanteen yhteydessä, joka oli nostettu Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta, EULEX KOSOVO, 4.2.2008 hyväksytyn neuvoston yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP,[24] sellaisena kuin se on muutettuna Kosovossa toteutettavasta Euroopan unionin oikeusvaltio-operaatiosta, EULEX KOSOVO, hyväksytyn yhteisen toiminnan 2008/124/YUTP muuttamisesta 24.11.2011 annetulla neuvoston päätöksellä 2011/752/YUTP,[25] perusteella aloitetun operaation toteuttamista toimenpiteistä, seuraavaa: ”– – riidanalaiset toimenpiteet, joiden kumoamista vaadittiin unionin julkisiin hankintoihin sovellettavien oikeussääntöjen rikkomisen perusteella, liittyivät julkiseen hankintaan, josta on aiheutunut unionin talousarviosta kustannettavia menoja. Tästä seura[si], että kyseinen hankinta kuulu[i] varainhoitoasetuksen säännösten soveltamisalaan. Kun käsiteltävän asian olosuhteet otetaan huomioon, ei voida katsoa, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artikla[n ensimmäisessä kohdassa] tarkoitettu unionin tuomioistuimen toimivallan poikkeuksenluonteinen rajoitus ulottuisi niin pitkälle, että suljettaisiin pois unionin tuomioistuimen toimivalta tulkita ja soveltaa julkisia hankintoja koskevia varainhoitoasetuksen säännöksiä.”

c) ”Claw-back”: YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien rajoitettu tuomioistuinvalvonta (SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeinen virke ja SEUT 275 artiklan toinen kohta)

i) Ulottuvuus

51. Jos ja vain jos YUTP:n yhteydessä toteutettu toimi täyttää kaksi tämän ratkaisuehdotuksen 47 ja 49 kohdassa mainittua edellytystä, on vielä tutkittava, kuuluuko toimi SEU 19 artiklan 1 kohdassa unionin tuomioistuimille annetun yleistoimivallan piiriin SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan ”claw-back” -lausekkeen perusteella.

52. Katson, että unionin tuomioistuimen toimivallan ”carve-out” -lausekkeesta johtuvaa rajoitusta YUTP:n alalla voidaan perustella sillä, että YUTP:n yhteydessä toteutettavilla toimilla on lähtökohtaisesti tarkoitus ilmentää vain YUTP:n harjoittamiseen liittyviä, luonteeltaan puhtaasti poliittisia päätöksiä, joiden osalta tuomioistuinvalvontaa on vaikea sovittaa yhteen vallanjako-opin kanssa.[26]

53. YUTP:n yhteydessä toteutetulta toimelta viedään ”claw-back” -lausekkeella tuomioistuinvalvontaa koskeva immuniteetti silloin, kun toimella ylitetään YUTP:n rajat. Tilanne on tämä sellaisten YUTP:n yhteydessä tehtyjen päätösten osalta, jotka on annettu EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella mutta jotka ulottuvat unionille EUT-sopimuksella annetun toimivallan alueelle, sekä sellaisten YUTP:n yhteydessä tehtyjen päätösten osalta, joissa määrätään luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä.

54. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi jo vuonna 1998 tuomion komissio v. neuvosto (C-170/96, EU:C:1998:219) 14–18 kohdassa, että sillä oli EU-sopimuksen M artiklan (SEU 40 artiklan edeltäjä) perusteella toimivalta ”valvoa, että toimenpiteet, joiden neuvosto väittää kuuluvan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan, eivät ulotu sen toimivallan alueelle, joka EY:n perustamissopimuksen määräyksillä annetaan yhteisölle”.[27]

24 — EUVL 2008, L 42, s. 92.

25 — EUVL 2011, L 310, s. 10.

26 — Useiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä hallituksen harjoittamaan ulkopolitiikkaan liittyvät kysymykset eivät kuulu tuomioistuinvalvonnan piiriin niin kutsutun ”actes de gouvernement” -teorian (ks. erityisesti Conseil d'État (Ranska), 19.2.1875, Prince Napoléon, Recueil Lebon, s. 155) tai ”justiciability”-opin mukaisesti (ks. erityisesti *R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor* (2002) EWCA Civ 1598, 99 ja 106 kohta (Court of Appeals (England & Wales) (Civil Division) Yhdistynyt kuningaskunta)).

27 — 16 kohta. Ks. myös vastaavasti tuomio komissio v. neuvosto (C-176/03, EU:C:2005:542, 39 kohta); tuomio komissio v. neuvosto (C-440/05, EU:C:2007:625, 53 kohta) ja tuomio komissio v. neuvosto (C-91/05, EU:C:2008:288, 33 kohta).

55. Ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa toteutettuihin toimiin sisältyvien luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitettujen rajoittavien toimenpiteiden lainmukaisuuden valvontaa koskevan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteinen kanta, jonka ulottuvuus sen sisällön johdosta on laajempi kuin [EU-]sopimuksessa tämäntyyppiselle toimelle osoitettu ulottuvuus, on voitava saattaa [unionin] tuomioistuimen valvonnan alaiseksi” [28] koska ”ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen [unionin] tuomioistuimelle on – – oltava mahdollista neuvoston antamien kaikkien sellaisten toimien osalta, joilla on tarkoitus luoda vaikutuksia kolmansiin nähden, riippumatta toimien luonteesta tai muodosta”. [29]

56. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan ”claw-back” -lausekkeella ei ole olennaisesti muutettu ennen Lissabonin sopimuksen hyväksymistä vallinnutta tilannetta.

57. Totean – samoin kuin ”carve-out” -lausekkeen kohdalla –, että asiassa merkityksellisten määräysten sanamuotojen välillä on eroja, mutta tällä kertaa SEUT 275 artiklassa käytetään suppeampia käsitteitä kuin SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä.

58. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä määrätään nimittäin, että unionin tuomioistuimilla on toimivalta ”valvoa [SEU] 40 artiklan noudattamista ja *tutkia* eräiden [SEUT] 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten *laillisuus*”. [30]

59. Sitä vastoin SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että unionin tuomioistuimilla on toimivalta ”valvoa [SEU] 40 artiklan noudattamista ja *ratkaista [SEUT] 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet*, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista”.

60. Nämä kaksi määräystä ovat identtiset siltä osin kuin kyse on SEU 40 artiklan noudattamisen valvomisesta. Unionin tuomioistuimet voivat valvoa kaikkia ”carve-out” -lausekkeen soveltamisalaan kuuluvia YUTP:n yhteydessä toteutettuja toimia sen varmistamiseksi, että SEU 40 artiklaa noudatetaan. ”Claw-back” -lausekkeen kyseinen aspekti kattaa siten muun muassa SEUT 215 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella toteutetut toimet, joihin samanaikaisesti sisältyy sekä toimenpiteitä, joilla määrätään taloudellisten suhteiden tai rahoitussuhteiden keskeyttämisestä tai vähentämisestä kokonaan tai osittain kolmannen tai kolmansien maiden kanssa, että rajoittavia toimenpiteitä, jotka on osoitettu luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille.

61. Kahden kyseisen määräyksen sanamuotoon sisältyy kuitenkin merkittävä ero, sillä SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettujen, rajoittavia toimenpiteitä sisältävien päätösten laillisuuden tutkiminen rajataan kumoamiskanteisiin, joita nämä henkilöt ovat saattaneet vireille SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaisesti. Unionin tuomioistuimelle sen sijaan palautetaan SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä toimivalta tutkia yleisesti ”eräiden [SEUT] 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen päätösten” eli ” luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston [EU-sopimuksen] V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen” laillisuus.

28 — Ks. tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (C-354/04 P, EU:C:2007:115, 54 kohta) ja tuomio Segi ym. v. neuvosto (C-355/04 P, EU:C:2007:116, 54 kohta).

29 — Ks. tuomio Gestoras Pro Amnistía ym. v. neuvosto (C-354/04 P, EU:C:2007:115, 53 kohta) ja tuomio Segi ym. v. neuvosto (C-355/04 P, EU:C:2007:116, 53 kohta).

30 — Kursivointi tässä.

62. Tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä viitatun ”laillisuusvalvonnan” piiriin eivät kuulu ainoastaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan perusteella nostetut kumoamiskanteet vaan myös ja erityisesti SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely.

63. Unionin tuomioistuimen vanhan ja vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan nimittäin ”pätevyyden arvioimista koskeva ennakkoratkaisupyyntö on *kumoamiskanteen tavoin* keino valvoa [unionin] toimielinten toimien laillisuutta”.[31] Kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuomion Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) 15 kohdassa, ”[unionin] tuomioistuimelle [SEUT 267] artiklassa annetun toimivallan tarkoituksena on pääasiallisesti varmistaa [unionin] oikeuden yhtenäinen soveltaminen kansallisissa tuomioistuimissa [koska] jäsenvaltioiden tuomioistuinten erilaiset käsitykset [unionin] toimielimien toimien pätevyydestä saattaisivat vaarantaa [unionin] oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden ja loukata oikeusvarmuuden perusperiaatetta”.[32]

64. Koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön[33] mukaan on lisäksi niin, että SEUT 275 artiklan ensimmäisellä kohdalla käyttöön otettua ”carve-out” -lauseketta on kaikkien poikkeusten tavoin tulkittava suppeasti ja että ”claw-back” -lausekkeen ulottuvuus ei voi olla laajempi kuin ”carve-out” -lausekkeen ulottuvuus,[34] SEUT 275 artiklan toisen kohdan ”claw-back” -lauseketta, jossa viitataan takaisin perussääntöön, on tulkittava laajasti ottaen huomioon SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen laajempi sanamuoto.

65. Katson siten, että unionin tuomioistuimet voivat SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan ”claw-back” -lausekkeen perusteella valvoa SEU 40 artiklan noudattamista (joko kumoamiskanteen tai ennakkoratkaisupyynnön välityksellä) kaikkien YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien osalta[35] sekä valvoa (joko kumoamiskanteen tai ennakkoratkaisupyynnön välityksellä) sellaisten neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella YUTP:n yhteydessä hyväksymien päätösten lainmukaisuutta, joissa määrätään luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä.[36]

31 — Tuomio Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 16 kohta). Kursivointi tässä. Ks. myös vastaavasti tuomio Les Verts v. parlamentti (294/83, EU:C:1986:166, 23 kohta); tuomio Unión de Pequeños Agricultores v. neuvosto (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 40 kohta); tuomio Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, 22 kohta); tuomio Reynolds Tobacco ym. v. komissio (C-131/03 P, EU:C:2006:541, 80 kohta); tuomio Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 54 kohta); tuomio A (C-112/13, EU:C:2014:2195, 41 kohta) ja tuomio Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 62 kohta).

32 — Tuomio Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) perustuu siihen, että ”[263] artiklassa annetaan [unionin] tuomioistuimelle *yksinomainen* toimivalta [unionin] toimielimen toimen kumoamiseen” (tuomio Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, 17 kohta). Kursivointi tässä. Ks. myös vastaavasti tuomio Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, 53 kohta); tuomio Melki ja Abdeli (C-188/10 et C-189/10, EU:C:2010:363, 54 kohta); tuomio Otis ym. (C-199/11, EU:C:2012:684, 53 kohta); tuomio A (C-112/13, EU:C:2014:2195, 41 kohta) ja tuomio Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, 62 kohta). Tätä periaatetta on sovellettava kaikkiin unionin toimiin, jotka kuuluvat joko unionin tuomioistuimen toimivaltaa koskevan yleislausekkeen (ks. tämän ratkaisuehdotuksen 36–38 kohta) tai ”claw-back” -lausekkeen soveltamisalaan. Jos oikeudenkäynnissä on sitä vastoin kyse YUTP:aa koskevasta toimesta, joka kuuluu ”carve-out” -lausekkeen soveltamisalaan mutta ei ”claw-back” -lausekkeen soveltamisalaan, sen lainmukaisuuden tutkiminen ei kuulu unionin tuomioistuimen toimivaltaan vaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaan, koska jäsenvaltioiden tuomioistuinten tehtävänä on SEU 19 artiklan mukaisesti taata yksityisille tehokas oikeussuoja. Kuten SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, ”Euroopan unionin tuomioistuimella ei [tällöin] ole toimivaltaa”, vaan se kuuluu jäsenvaltioiden tuomioistuimille.

33 — Ks. tuomio parlamentti v. neuvosto (C-658/11, EU:C:2014:2025, 70 kohta) ja tuomio Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, 42 kohta).

34 — Ei näet ole mahdollista, että SEUT 275 artiklan toisella kohdalla palautettaisiin unionin tuomioistuinten toimivalta niiden kysymysten osalta, joita ei kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa ole ensin suljettu pois niiden toimivallasta.

35 — Ks. vastaavasti Lenaerts, K., Maselis, I. ja Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, 6.05 kohta.

36 — Lisään vielä, että käsiteltävässä asiassa on kyse vain unionin tuomioistuimen toimivallasta antaa ennakkoratkaisu YUTP:n yhteydessä toteutettujen toimien pätevyydestä ja tulkinnasta, sillä YUTP:n yhteydessä toteutettuun toimeen kohdistettavat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat kanteet ja vahingonkorvauskanteet kuuluvat SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan ”carve-out” -lausekkeen piiriin eivätkä SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan ”claw-back” -lausekkeen piiriin.

66. Julkisasiamies Kokottin päinvastaista kantaa, jonka hän lausuntoa 2/13 (EU:C:2014:2475) koskeneessa ratkaisuehdotuksessaan ilmaisi, jota käsiteltävässä asiassa tukevat Yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin, Saksan, Viron, Ranskan ja Puolan hallitukset sekä neuvosto ja jonka mukaan ”unionin tuomioistuimelle ei näet – – ole myönnetty perussopimuksissa – – *mitään* toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja YUTP:n alalla”,[37] olisi nähdäkseni vaikea sovittaa yhteen SEU 23 artiklan kanssa, jonka mukaan ”unionin toimintaa kansainvälisissä yhteyksissä ohjaavat ne periaatteet – –, jotka esitetään 1 luvussa – –”, joita ovat oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus[38] ja joihin epäilemättä sisältyy oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa sekä tehokas oikeussuoja.

ii) ”Claw-back” -lauseke ja EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella hyväksytyt neuvoston *päätökset*, joissa määrätään luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä

67. Totean, että vaikka SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisellä virkkeellä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisellä kohdalla käyttöön otettu ”carve-out” -lauseke kattaa kaikki YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet, SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisellä virkkeellä ja SEUT 275 artiklan toisella kohdalla käyttöön otetussa ”claw-back” -lausekkeessa viitataan ainoastaan SEU 40 artiklan noudattamiseen ja neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella tekemän luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä sisältävän *päätöksen* laillisuuden tutkimiseen.

68. SEU 40 artiklan noudattamisen osalta on selvää, että ”claw-back”-lauseke kattaa kaikki YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet, jotka ”carve-out”-lauseke kattaa.

69. Kun sitä vastoin kyse on laillisuusvalvonnasta, SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä, SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa ja SEUT 215 artiklan 2 kohdassa viitataan neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella hyväksymiin, luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä koskeviin *päätöksiin*. Nähdäkseni tämä viittaus ei kata asetuksia, kuten käsiteltävässä asiassa kyseessä olevaa asetusta N:o 833/2014, jonka neuvosto on hyväksynyt SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla.

70. Tämä seikka vahvistaa edellä tämän ratkaisuehdotuksen 47 ja 48 kohdassa esittämääni näkemystä, jonka mukaan ”carve-out” -lauseke kattaa ainoastaan sellaiset YUTP:n yhteydessä toteutettavat toimet, joiden oikeudellinen perusta sisältyy SEU 23–SEU 46 artiklaan, joten ”carve-out”-lauseke ei koske neuvoston SEUT 215 artiklan perusteella toteuttamia toimia.

71. Jos asia olisi toisin, jouduttaisiin paradoksaaliseen tilanteeseen, jossa unionin tuomioistuimella olisi toimivalta valvoa sellaisia YUTP:n yhteydessä annettuja päätöksiä, joilla määrätään neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella hyväksymistä, luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä, mutta ei näiden päätösten perusteella annettuja asetuksia.

37 — Ratkaisuehdotuksen 100 kohta. Sen 101 kohdassa hän lisää seuraavaa: ”Poliittisen integraation kannalta on epäilemättä hyvin valitettavaa, ettei unionin tuomioistuimella ole YUTP:aan liittyvien kysymysten osalta toimivaltaa antaa ennakkoratkaisuja ja ettei sillä ole tuomiossa Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) tarkoitettua monopolia tutkia toimielinten antamien toimien pätevyys, koska tämän johdosta ei ole mahdollista varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhdenmukaisesti YUTP:n yhteydessä.”

38 — Ks. SEU 21 artiklan 1 kohta.

72. Toisin kuin silloin, kun kyse on rajoittavista toimenpiteistä, joilla talous- ja rahoitussuhteet keskeytetään kokonaan tai osittain yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka niitä vähennetään,[39] asetuksen antaminen SEUT 215 artiklan 2 kohdan perusteella ei lisäksi ole pakollista, kun kyse on luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä. Tämän määräyksen mukaan on niin, että ”jos [YUTP:n alan] päätöksessä niin säädetään, neuvosto *voi* toteuttaa [tällaisia toimenpiteitä]”.[40] Luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä on mahdollista toteuttaa pelkästään YUTP:n yhteydessä tehdyllä päätöksellä. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa säädetään ”claw-back”-lausekkeesta juuri tämänkaltaisten päätösten osalta.

iii) Millaista tulkintavaltaa on?

73. Koska unionin tuomioistuimen toimivalta rajoitetaan SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisellä virkkeellä ja SEUT 275 artiklan toisella kohdalla käyttöön otetulla ”claw-back” -lausekkeella koskemaan vain sellaisten YUTP:n yhteydessä tehtyjen päätösten *laillisuusvalvontaa*, joissa määrätään neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella hyväksymistä, luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitetuista toimenpiteistä, vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuimella ei ole SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdan perusteella sille annettua tulkintavaltaa näiden toimien osalta.

74. Vastaavassa oikeudellisessa yhteydessä, jossa EHTY-sopimuksen 41 artiklan mukaan yhteisöjen tuomioistuimella oli ”toimivalta antaa ennakkoratkaisu korkean viranomaisen tai neuvoston ratkaisujen *pätevyydestä*”,[41] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”toimen pätevyyden arviointi edellyttää välttämättä sitä, että toimea ensin tulkitaan”[42]. Tämän perusteella se katsoi, että ”perustamissopimusten tavoitteiden ja yhtenäisyyden kanssa olisi ristiriidassa se, että yhtäältä ETY:n ja Euratomin perustamissopimuksissa olevien määräysten merkityksen ja ulottuvuuden määritteleminen kuuluu viime kädessä [unionin] tuomioistuimelle ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan [nykyisin SEUT 267 artikla] ja Euratomin perustamissopimuksen 150 artiklan [nykyisin kumottu] samansisältöisen määräyksen mukaisesti, millä voidaan turvata näiden perustamissopimusten soveltamisen yhtenäisyys, ja toisaalta EHTY:n perustamissopimuksen määräysten osalta tämä toimivalta kuuluisi ainoastaan useille kansallisille tuomioistuimille, joiden tulkinnat voisivat vaihdella, eikä [unionin] tuomioistuimella olisi valtaa varmistaa kyseisten sääntöjen yhdenmukaista tulkintaa”.[43]

75. Näiden syiden vuoksi katson, että jos unionin tuomioistuimet voivat tehdä enemmän – eli valvoa neuvoston EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella hyväksymän, luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitettuja toimenpiteitä koskevan päätöksen lainmukaisuutta –, ne voivat varmasti tehdä myös vähemmän – eli tulkita näiden päätösten sanamuotoja – erityisesti sen välttämiseksi, että unionin tuomioistuin kumoaa tai toteaa pätemättömäksi YUTP:n yhteydessä toteutetun toimen, jonka se voisi säilyttää siitä toisen tulkinnan tekemällä.

39 — SEUT 215 artiklan 1 kohta koskee tilannetta, jossa YUTP:n yhteydessä tehdyssä päätöksessä on päätetty keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet kokonaan tai osittain yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, minkä jälkeen neuvosto antaa SEUT 215 artiklan perusteella toimen eli toisin sanoen toimenpiteen, joka ennen Lissabonin sopimusta kuului ”yhteisöpilariin”. Tässä määräyksessä käytetään näet indikatiivia: ”Neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet”.

40 — Kursivointi tässä.

41 — Kursivointi tässä.

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

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

76. Näin on sitäkin suuremmalla syyllä, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyyntönsä 30–34 kohdassa, että eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä on jo olemassa erilaisia näkemyksiä eräistä keskeisistä kohdista, erityisesti kun kyse on päätöksen 2014/512 4 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 3 kohdan rahoitustuen käsitteen tulkinnasta. Tämä käy ilmi Yhdistyneen kuningaskunnan, Saksan, Viron ja Ranskan hallitusten esittämistä kirjallisista kommenteista.

3. Päätöksen 2014/512 suhde SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeiseen virkkeeseen ja SEUT 275 artiklaan

77. Ensi näkemältä päätös 2014/512 näyttää kuuluvan tuomioistuinvalvontaa koskevan immuniteetin piiriin, josta määrätään SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisellä virkkeellä ja SEUT 275 artiklan ensimmäisellä kohdalla käyttöön otetulla ”carve-out”-lausekkeella, koska se täyttää kaksi tämän ratkaisuehdotuksen 47 ja 49 kohdassa asettua ehtoa.

78. Päätöksen 2014/512 oikeudellinen perusta on nimittäin SEU 29 artikla, joka on osa EU-sopimuksen V osaston 2 lukua, jonka otsikkona on ”Erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta”, ja sen aineellinen sisältö koskee selvästi YUTP:aa, koska neuvosto on tällä päätöksellä ottanut käyttöön rajoittavia toimenpiteitä ”Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän federaation toimien johdosta”. [44]

79. Katson SEU 24 artiklan 1 kohdan toisella alakohdalla ja SEUT 275 artiklan toisella kohdalla käyttöön otetun ”claw-back”-lausekkeen perusteella, että unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu päätöksen 2014/512 yhteensoveltuvuudesta SEU 40 artiklan kanssa, sillä Rosneft riitauttaa kirjallisten huomautustensa 21 ja 22 kohdassa päätöksen 2014/512 lainmukaisuuden tämän määräyksen näkökulmasta.

80. Jotta unionin tuomioistuimella olisi toimivalta valvoa päätöksen 2014/512 lainmukaisuutta SEU 40 artiklan rikkomisen ohella myös muiden lainvastaisuuksien osalta, on syytä tutkia, onko tämä päätös ”luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitet[tu], neuvoston [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun nojalla tekemä – –, rajoittavia toimenpiteitä sisältävä – – päätö[s]” SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisessä virkkeessä ja SEUT 275 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

81. Yhdistyneen kuningaskunnan, Ranskan ja Viron hallitukset sekä neuvosto ja komissio kiistävät tässä yhteydessä sen, että päätökseen 2014/512 sisältyisi luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä, koska niiden mukaan päätökseen sisältyviä toimenpiteitä sovelletaan objektiivisesti määritettyihin tilanteisiin ja yleisesti määriteltyihin henkilöryhmiin.

82. Päätöksen 2014/512 4 artikla ja 4 a artikla [45] eivät näet kohdistu Rosneftiin, päinvastoin kuin sen 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohta sekä 3 kohta [46] ja 7 artikla, [47] joiden soveltamisalaan kolme venäläistä yhtiötä Rosneft mukaan lukien kuuluvat (ks. mainitun päätöksen liite III).

44 — Kuten kyseisen päätöksen otsikosta ilmenee.

45 — Päätöksen 2014/512 4 ja 4 a artikla koskevat Venäjän öljyalaa. Niissä näet säädetään ennakkolupajärjestelmästä, jota sovelletaan tiettyjen sellaisten laitteiden suoraan tai välilliseen myyntiin, toimitukseen, siirtoon ja vientiin jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta tai jäsenvaltioiden alueelta, jotka soveltuvat öljyn etsintään ja tuotantoon Venäjällä, sekä kiellosta tarjota sellaisia palveluja suoraan tai välillisesti jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta tai jäsenvaltioiden alueelta, jotka ovat välttämättömiä öljyn etsintä- ja tuotantohankkeissa Venäjällä.

46 — Päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdassa ja 3 kohdassa säädetään kaikkiin unionin rahalaitoksiin sovellettavasta yleisestä kiellosta tarjota tiettyjä pääomamarkkinoita koskevia palveluja Venäjälle sijoittuneille yhteisöille, jotka on lueteltu liitteessä III, johon erityisesti Rosneft sisältyy.

47 — Päätöksen 2014/512 7 artiklassa määrätään lausekkeesta, jonka mukaan talouden toimijoiden vaateita ei oteta huomioon, ja sen 1 kohdan a alakohta kohdistuu muun muassa yksiköihin, jotka on lueteltu liitteessä III ja joihin erityisesti Rosneft sisältyy.

83. Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan rajoittavat toimenpiteet ”ovat samalla sekä yleisesti sovellettavia toimia, koska niissä kielletään yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyä adressaattiluokkaa erityisesti asettamasta varoja tai taloudellisia resursseja niiden liitteissä lueteltujen luonnollisten henkilöiden ja yhteisöjen saataville, että useita yksittäistapauksissa näiden henkilöiden ja yhteisöjen osalta tehtyjä päätöksiä”[48]. Unionin tuomioistuimen mukaan ”se, että [nämä] toimet ovat yksittäistapauksissa annettuja toimia, antaa – – oikeuden saada asiansa käsitellyksi unionin tuomioistuimissa”.[49]

84. Tuomiossa Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. neuvosto (T-509/10, EU:T:2012:201) kyseessä ollut kumoamiskanne hylättiin sillä perusteella, että toimivaltaa SEUT 275 artiklan osalta ei ollut, kun kyse oli Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja yhteisen kannan 2007/140/YUTP kumoamisesta 26.7.2010 annetun neuvoston päätöksen 2010/413/YUTP[50] (jäljempänä päätös 2010/413) 4 artiklasta, jonka kohteena kantaja ei ollut erityisesti.[51] Unionin tuomioistuin vahvisti kanteen hylkäämisen samoilla perusteilla tuomionsa neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) 99 kohdassa.

85. Koska päätöksen 2014/512 4 ja 4 a artiklan sanamuoto on hyvin lähellä päätöksen 2010/413 4 artiklan[52] sanamuotoa, jaan komission näkemyksen, jonka mukaan kyseisiin säännöksiin ei sisälly Rosneftille osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä. Unionin tuomioistuin ei ole siten toimivaltainen valvomaan niiden lainmukaisuutta (ja tulkitsemaan niitä), koska SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen kohdan ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan ”claw-back” -lauseketta ei sovelleta.

86. En ole Yhdistyneen kuningaskunnan, Tšekin, Ranskan, Viron ja Puolan hallitusten sekä neuvoston ja komission kanssa kuitenkaan samaa mieltä siitä, että päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdassa ja 3 kohdassa ja 7 artiklassa, joiden kohteena erityisesti Rosneft liitteen III välityksellä on, ei säädettäisi Rosneftille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä sen vuoksi, että niihin sisältyviä toimenpiteitä sovelletaan objektiivisesti määritettyihin tilanteisiin ja yleisesti määriteltyihin henkilöryhmiin, koska liite III, jossa Rosneftin nimi mainitaan, on luonteeltaan puhtaasti julistuksenomainen.

48 — Tuomio Gbagbo ym. v. neuvosto (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, 56 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 241–244 kohta) ja tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 99 kohta), jossa viitataan tuomion Manufacturing Support & Procurement Kala Naftv. neuvosto (T-509/10, EU:T:2012:201) 36–38 kohtaan.

49 — Tuomio Gbagbo ym. v. neuvosto (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, 57 kohta).

50 — EUVL 2010, L 195, s. 39.

51 — ”Päätöksen 2010/413 4 artiklalla säädetyt kieltotoimenpiteet ovat luonteeltaan yleisiä toimenpiteitä, joiden soveltamisala on määritelty viittaamalla objektiivisiin kriteereihin, eikä niissä viitata yksilöityihin luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin. Kuten neuvosto ja komissio toteavat, päätöksen 2010/413 4 artikla ei näin ollen ole SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitettu, rajoittavia toimenpiteitä sisältävä päätös” (37 kohta).

52 —
”1. Kielletään keskeisten laitteiden ja teknologian myynti, toimitus tai siirto seuraaville Iranissa toimiville öljy- ja maakaasuteollisuuden avainaloille tai näillä aloilla Iranin ulkopuolella toimiville iranilaisille tai iranilaisomistuksessa oleville yrityksille jäsenvaltioiden kansalaisten toimesta tai jäsenvaltioiden alueelta käsin taikka jäsenvaltioiden lainkäyttövallan alaisia aluksia tai ilma-aluksia käyttäen, riippumatta siitä, ovatko ne peräisin jäsenvaltioiden alueelta:
a) jalostus;
b) nesteytetty maakaasu;
c) etsintä;
d) tuotanto.
Unioni toteuttaa tarvittavat toimenpiteet määrittääkseen, mitkä tuotteet kuuluvat tämän artiklan soveltamisalaan.
2. Kielletään seuraavien palvelujen antaminen 1 kohdassa tarkoitetuilla Iranin öljy- ja maakaasuteollisuuden avainaloilla Iranissa toimiville yrityksille tai näillä aloilla Iranin ulkopuolella toimiville iranilaisille tai iranilaisomistuksessa oleville yrityksille:
a) edellä 1 kohdassa tarkoitettuja keskeisiä laitteita ja teknologiaa koskeva tekninen apu tai koulutus ja muut palvelut;
b) rahoitus tai rahoitustuki edellä 1 kohdassa tarkoitettujen keskeisten laitteiden ja teknologian myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin tai niihin liittyvä tekninen apu tai koulutus.
3. Kielletään tietoinen tai tarkoituksellinen osallistuminen toimintaan, jonka tarkoituksena tai tuloksena on 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen kieltojen kiertäminen.”

87. Komissio tukeutuu tältä osin tuomion Sina Bank v. neuvosto (T-67/12, EU:T:2014:348) 39 kohtaan ja tuomion Hemmati v. neuvosto (T-68/12, EU:T:2014:349) 32 kohtaan, joissa unionin yleinen tuomioistuin totesi päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohdan osalta, että ”SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettu ’luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitet[tuja] – – rajoittavia toimenpiteitä sisältävä – – pää[tös] on löydettävissä toimesta, jolla kantajan nimen merkitsemistä päätöksen 2010/413, sellaisena kuin se oli muutettuna päätöksellä 2010/644, liitteeseen II jatkettiin uuden tarkastelun jälkeen 1.12.2011 lukien”, eikä siitä, että kantajan nimi oli sisällytetty päätöksen 2010/413 kyseisen liitteen II alkuperäiseen versioon. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tällä perusteella, ettei sillä ollut toimivaltaa, ja totesi, että päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohdalla ei oteta käyttöön henkilölle osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä vaan yleisesti sovellettavia toimenpiteitä.

88. Unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi tuomion Sina Bank v. neuvosto (T-67/12, EU:T:2014:348) 42 kohdassa ja tuomion Hemmati v. neuvosto (T-68/12, EU:T:2014:349) 35 kohdassa arviointiperustetta, jonka mukaan neuvoston päätöksen 2010/413 nojalla hyväksytyn asetuksen [53] 16 artiklan 2 kohdan oli ”koskettava kantajaa erikseen”, ja se piti mainittuja toimenpiteitä ja päätöksen 2010/413 20 artiklan 1 kohdan b alakohtaa yleisesti sovellettavina toimenpiteinä samalla tavoin kuin käsitettä ”oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä tehty päätös”. Tällä perusteella se katsoi, että kantajan vireille saattaman 16 artiklan 2 kohtaa koskevan kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuivat.

89. Nähdäkseni unionin yleisen tuomioistuimen mainittu oikeuskäytäntö ei ole yhteensopiva tuomion neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) [54] 99 kohdasta ilmenevän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Kuten unionin yleisen tuomioistuimen toinen kokoonpano totesi tuomion National Iranian Oil Company v. neuvosto (T-578/12, EU:T:2014:678) 36 kohdassa – minkä unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa National Iranian Oil Company v. neuvosto (C-440/14 P, EU:C:2016:128) –, ”SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa annetaan kaikille luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille asiavaltuus unionin toimielinten toimien osalta silloin, kun tässä määräyksessä asetut edellytykset täyttyvät, ja käsiteltävässä asiassa tilanne on tämä[, koska se oli merkitty unionin mainituilla toimilla kyseisten toimenpiteiden luetteloihin]”.

90. Tuomion National Iranian Oil Company v. neuvosto (T-578/12, EU:T:2014:678) saman kohdan mukaan unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa Sina Bank v. neuvosto (T-67/12, EU:T:2014:348) ja tuomiossa Hemmati v. neuvosto (T-68/12, EU:T:2014:349) esittämällä näkemyksellä, jolla henkilöille osoitetun rajoittavan toimenpiteen käsite rinnastetaan todellisuudessa arviointiperusteeseen, jonka mukaan kyseisen toimen on koskettava henkilöä erikseen, ”rikotaan SEUT 263 artiklan ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan määräyksiä, ja tämä on ristiriidassa EUT-sopimuksella käyttöön otetun oikeussuojajärjestelmän sekä perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin kanssa”.

91. Ylimääräisenä huomautuksena totean näin ankaran tulkinnan johtavan siihen, että ”claw-back” -lausekkeesta muodostuisi hyvin usein illusorinen, jos – toisin kuin tässä ehdotan – YUTP:n alan päätösten säännökset, jotka päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan ja 7 artiklan tavoin osoitetaan nimenomaisesti luonnollisille henkilöille ja oikeushenkilöille, eivät olisi ”henkilöille osoitettuja rajoittavia toimenpiteitä” ”claw-back” -lausekkeessa tarkoitetulla tavalla. Tämä merkitsisi sitä, että tähän lausekkeeseen ei sisältyisi mahdollisuutta esittää pätevyyttä koskevaa ennakkoratkaisukysymystä.

53 — Kyse on Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EY) N:o 423/2007 kumoamisesta 25.10.2010 annetusta neuvoston asetuksesta (EU) N:o 961/2010 (EUVL 2010, L 281, s. 1).

54 — Ks. myös tuomion Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. neuvosto (T-509/10, EU:T:2012:201) 36–38 kohta; unionin yleinen tuomioistuin katsoo, että asianomainen toimenpide ei ollut henkilölle osoitettu rajoittava toimenpide, koska siinä ei lueteltu yhtään yksikköä, johon toimenpide oli kohdistettu.

92. Ehdotan siten, että unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta antaa ennakkoratkaisu päätöksen 2014/512 pätevyydestä SEU 40 artiklaan nähden sekä tulkita kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohtaa, 3 kohtaa ja 7 artiklaa sekä sen liitettä III ja valvoa niiden lainmukaisuutta.

93. Tahdon kuitenkin täsmentää, että vaikka päätöksen 2014/512 4 artiklalla ja 4 a artiklalla käyttöön otetut rajoittavat toimenpiteet kuuluvat ”carve-out” -lausekkeen mutta eivät ”claw-back” -lausekkeen soveltamisalaan, kyse ei ole oikeussuojan puuttumisesta, koska – kuten tämän ratkaisuehdotuksen 47, 49, 69 ja 70 kohdassa selitin – asetus N:o 833/2014 kuuluu kokonaisuudessaan unionin tuomioistuimen toimivaltaan ja koska sen 3 artiklassa, 3 a artiklassa ja 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa toistetaan lähes sana sanalta näiden säännösten sanamuoto. Jos unionin tuomioistuin päättäisi kumota asetuksen N:o 833/2014 kyseiset säännökset, neuvoston pitäisi toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet saattaakseen päätöksen 2014/512 vastaavat säännökset yhteensopiviksi unionin tuomioistuimen tuomion kanssa SEUT 266 artiklan perustella, minkä neuvosto on istunnossa myöntänyt.

B *Toisen kysymyksen a kohta*

94. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää toisen kysymyksensä a kohdassa unionin tuomioistuimelle kysymyksen päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan, 4 artiklan, 4 a artiklan ja 7 artiklan sekä liitteen III ja asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan ja 3 a artiklan, 4 artiklan 3 ja 4 kohdan, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan ja 3 kohdan sekä 11 artiklan sekä liitteen II ja VI pätevyydestä.

95. Kun huomioon otetaan ensimmäiseen kysymykseen esittämäni vastaus, tarkastelen seuraavaksi kysymystä siitä, onko päätöksessä 2014/512 ja asetuksessa N:o 833/2014 noudatettu SEU 40 artiklaa, sekä kysymystä päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan ja 7 artiklan sekä liitteen III sekä asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan, 3 a artiklan, 4 artiklan 3 ja 4 kohdan, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan ja 3 kohdan sekä 11 artiklan sekä liitteen II ja VI pätevyydestä.

1. SEU 40 artiklan noudattaminen päätöksessä 2014/512 ja asetuksessa N:o 833/2014

96. Rosneftin mukaan neuvosto on ylittänyt toimivaltansa, kun se on hyväksynyt YUTP:n alan päätöksen, joka luonteeltaan on asiallisesti lainsäädäntöä. SEU 29 artiklan mukaan neuvoston tehtäviin kuuluu määritellä ”unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen”. SEU 31 artiklan 1 kohdan mukaan lainsäädäntötoimien hyväksyminen YUTP:n yhteydessä on sitä vastoin kiellettyä. Hyväksyessään päätöksen 2014/512 erittäin yksityiskohtaiset säännökset, jotka on asetuksessa N:o 833/2014 toistettu olennaisin osin identtisinä, neuvosto on rikkonut SEU 40 artiklan vaikuttamiskieltoa koskevaa lauseketta ja ulottanut toimensa korkean edustajan ja komission yhteisen ehdotusvallan alalle, josta SEUT 215 artiklassa määrätään.

97. Nähdäkseni päätös 2014/512 ja asetus N:o 833/2014 eivät ole lainsäädäntötoimia.

98. Vaikka ”lainsäädäntötoimien” ymmärrettäisiin yleisesti olevan yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, joita sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin, SEU 24 artiklassa käytettyjen käsitteiden määritelmät ovat löydettävissä yksinomaan SEUT 289 artiklan 3 kohdasta. Tämä toimenpideryhmä määritellään tässä artiklassa kuitenkin ”lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävi[ksi] säädöksi[ksi]”. Kyse on siis SEUT 289 artiklan 1 kohdan mukaisesta tavallisesta lainsäätämisjärjestyksestä tai SEUT 289 artiklan 2 kohdan mukaisesta erityisestä lainsäätämisjärjestyksestä.

99. Kun SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kolmannessa virkkeessä ja 31 artiklan 1 kohdassa kielletään lainsäädäntötoimien antaminen, niistä seuraa se, että parlamentille ja komissiolle SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdalla annettu laajempi rooli suljetaan pois. [55]

100. SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukainen päätöksen 2014/512 antamisessa sovellettu menettely ja SEUT 215 artiklan mukainen asetuksen N:o 833/2014 antamisessa sovellettu menettely eroavat sitä paitsi SEUT 289 artiklan mukaisista menettelyistä, joiden perusteella toimea luonnehditaan lainsäädäntötoimeksi.

101. Koska Rosneft ei väitä, että päätös 2014/512 ja asetus N:o 833/2014 olisi pitänyt hyväksyä jonkin muun oikeudellisen perustan kuin SEU 29 artiklan ja SEUT 215 artiklan nojalla, Rosneftin väitteet on hylättävä.

2. Päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan ja 7 artiklan sekä liitteen III sekä asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan, 3 a artiklan, 4 artiklan 3 ja 4 kohdan, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan ja 3 kohdan ja 11 artiklan sekä liitteen II ja VI pätevyys

a) Valvonnan laajuus

102. Neuvosto väittää huomautustensa 64, 108 ja 115 kohdassa, että unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa valvoa asetuksen N:o 833/2014 asianomaisten säännösten lainmukaisuutta, koska niillä pätemättömyysperusteilla, joihin Rosneft vetoaa, pyritään pääasiallisesti riitauttamaan neuvoston päätöksellään 2014/512 hyväksymät, YUTP:n alaan kokonaisuudessaan kuuluvat periaatepäätökset.

103. En jaa tätä näkemystä, sillä vaikka asetuksessa toistetaan sana sanalta YUTP:aa koskevassa päätöksessä määrätyt toimenpiteet tai vaikka asetuksella täydennetään tai tarkennetaan niitä – kuten tilanne päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 osalta käsiteltävässä asiassa on –, asetuksen antaminen SEUT 215 artiklan perusteella merkitsee nähdäkseni sen tuomioistuinvalvontaa koskevan immuniteetin menettämistä, joka näillä säännöksillä voisi SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla olla. [56]

104. Päinvastainen ratkaisu merkitsisi sitä, että unionin tuomioistuimen toimivallan poissulkemista kyseisellä alalla tulkittaisiin laajasti, vaikka poissulkemisessa on kyse poikkeuksesta eikä säännöstä.

105. Katson, että tällä diplomatian sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin kuuluvalla alalla neuvostolla on laaja harkintavalta. [57]

55 — Olisi sitä paitsi mahdotonta tulkita SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kolmatta virkettä ja 31 artiklan 1 kohtaa siten, että sellaisten rajoittavien toimenpiteiden, joissa määrätään taloudellisten suhteiden tai rahoitussuhteiden keskeyttämisestä tai vähentämisestä kokonaan tai osittain kolmannen tai kolmansien maiden kanssa ja jotka ovat määritelmän mukaisesti yleisesti sovellettavia toimenpiteitä, joita sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin ja yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään, hyväksyminen lainsäädäntömenettelyssä olisi pakollista, koska tällainen tulkinta olisi nimenomaisesti vastoin SEUT 215 artiklan 1 kohdan sanamuotoa, jossa määrätään, että ”neuvosto hyväksyy tarvittavat toimenpiteet määräenemmistöllä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta [ja] ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille”; tässä kyse ei ole tavallisesta lainsäädäntömenettelystä eikä erityisestä lainsäädäntömenettelystä.

56 — Tämä johtuu siitä, että SEUT 215 artiklaa kuvataan ”taloudellisia toimenpiteitä koskevien [unionin] toimien ja – – unionisopimuksen tavoitteiden välille – – luo[duksi] yhtey[deksi]” (tuomio parlamentti v. neuvosto C-130/10, EU:C:2012:472, 59 kohta). YUTP:n alan toimet, joita tämä ”yhteys” koskee, muuttuvat EU-sopimuksen noudattamista edellyttäviksi toimenpiteiksi.

57 — Ks. tuomio Sison v. neuvosto (C-266/05 P, EU:C:2007:75, 33 kohta) ja tuomio neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 120 kohta).

b) Kumppanuussopimuksen väitettyä rikkomista koskeva pätemättömyysperuste

106. Rosneftin mukaan päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä III ja asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1, 3 ja 5 kohdalla, 3 a artiklan 1 kohdalla, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla ja 3 kohdalla sekä liitteillä II ja VI rikotaan kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohtaa (suosituimmuuskohtelu tavarakaupassa), 12 artiklaa (tavaroiden kauttakuljetuksen vapaus), 36 artiklaa (rajat ylittävien palvelujen tarjoamista koskeva ei-epäedullisempi kohtelu) sekä 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohtaa (pääomien vapaa liikkuvuus).

107. Yhdistyneen kuningaskunnan, Viron ja Ranskan hallitukset sekä neuvosto ja komissio katsovat, että kyseessä olevat toimenpiteet ovat perusteltuja, koska ne ovat kumppanuussopimuksen 99 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisesti ”tarpeellisia [osapuolten] keskeisten turvallisuusetujen suojelemiseksi – – sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa”, ja että kyseisen sopimuksen määräyksillä, joihin Rosneft vetoaa, ei joka tapauksessa ole välitöntä oikeusvaikutusta.

108. Koska kumppanuussopimuksen 99 artiklassa edellytetään sopimuksen aineellisten määräysten vastaista toimenpidettä, on syytä tutkia ensin, rikotaanko päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä III ja asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1, 3 ja 5 kohdalla, 3 a artiklan 1 kohdalla, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla ja 3 kohdalla sekä liitteillä II ja VI kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohtaa, 12 artiklaa, 36 artiklaa ja 52 artiklan 2, 5 tai 9 kohtaa.

i) Kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan, 36 artiklan sekä 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohdan välitön oikeusvaikutus

109. Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieliin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraavan, että unionin ja yhden tai useamman kolmannen valtion välillä tehty sopimus on unionin kannalta SEUT 267 artiklan ensimmäisen kohdan b alakohdassa tarkoitetuttu jonkin toimielimen antama toimi, että tällaisen sopimuksen määräykset muodostavat olennaisen osan unionin oikeusjärjestystä sen tultua voimaan ja että tässä oikeusjärjestyksessä unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisu kyseisen sopimuksen tulkinnasta.[58]

110. Lisäksi unionin tuomioistuin katsoi tuomion komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) 37 kohdassa, että ”kansainvälisen sopimuksen, jonka sopimuspuoli unioni on, määräyksiin voidaan vedota – – toimen lainvastaisuutta koskevan väitteen tueksi ainoastaan kahden edellytyksen täyttyessä eli jos yhtäältä kyseisen sopimuksen luonne ja rakenne eivät ole sen esteenä ja jos toisaalta kyseiset määräykset ovat sisällöltään ehdottomia ja riittävän täsmällisiä. – – Tällaisiin määräyksiin voidaan vedota unionin tuomioistuimissa unionin toimen lainmukaisuuden arviointiperusteena ainoastaan, jos kyseiset kaksi edellytystä täyttyvät samanaikaisesti”.[59]

58 — Ks. tuomio Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, 3–6 kohta), jossa oli kyse sopimuksesta, jolla luotiin Euroopan talousyhteisön ja Kreikan välinen assosiaatio, joka allekirjoitettiin Ateenassa 9.7.1961 ja joka hyväksyttiin yhteisön puolesta neuvoston 25.9.1961 tekemällä päätöksellä 63/106/ETY (EYVL 1963, 26, s. 293); tuomio Demirel (12/86, EU:C:1987:400, 7 kohta), jossa oli kyse sopimuksesta, jolla luotiin Euroopan talousyhteisön ja Turkin välinen assosiaatio, joka allekirjoitettiin Ankarassa 12.9.1963 ja joka hyväksyttiin yhteisön puolesta 23.12.1963 tehdyllä neuvoston päätöksellä 64/732/ETY (EYVL 1964, L 217, s. 3685); tuomio Andersson ja Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, 26 ja 27 kohta); tuomio Ospelt ja Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, 27 kohta) ja tuomio Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, 19 kohta), jossa oli kyse 12.5.1992 allekirjoitetusta sopimuksesta Euroopan talousalueesta (EYVL 1994, L 1, s. 3), joka hyväksyttiin Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Itävallan tasavallan, Suomen tasavallan, Islannin tasavallan, Liechtensteinin ruhtinaskunnan, Norjan kuningaskunnan, Ruotsin kuningaskunnan ja Sveitsin valaliiton välisen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen tekemisestä 13.12.1993 tehdyllä neuvoston ja komission päätöksellä 94/1/EHTY, EY (EYVL 1994, L 1, s. 1). Ks. myös ratkaisuehdotukseni SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52) 32–35 kohta.

59 — Ks. myös vastaavasti tuomio neuvosto ym. v. Vereniging Milieudefensie ja Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

111. Koska kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa ja 12 artiklassa viitataan GATT-sopimuksen erityismääräyksiin, neuvosto ja komissio tukeutuvat unionin tuomioistuimen Maailman kauppajärjestön sopimuksia koskevaan vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan ”WTO-sopimukset [eivät] luonteensa ja rakenteensa vuoksi lähtökohtaisesti kuulu niihin normeihin, joihin nähden unionin toimielinten toimien lainmukaisuutta voidaan valvoa”. [60]

112. Kumppanuussopimus ei kuitenkaan ole pelkästään tavarakauppaa koskeva sopimus, johon tätä oikeuskäytäntöä voitaisiin soveltaa. [61]

113. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) 27 kohdassa kumppanuussopimuksen osalta, mainitun sopimuksen ”tarkoituksena on perustaa osapuolten välinen kumppanuus, jolla pyritään erityisesti edistämään näiden osapuolten välisten tiiviiden poliittisten suhteiden kehittämistä, kauppaa ja sopusointuisia taloudellisia suhteita niiden välillä, poliittisia ja taloudellisia vapauksia sekä Venäjän federaation ja Euroopan laajemman yhteistyöalueen välistä asteittaista yhdentymistä”.

114. Unionin tuomioistuin lisäsi tämän tuomion 28 kohdassa vielä seuraavaa: ”Se, että mainitussa sopimuksessa rajoitutaan siten kumppanuuden perustamiseen osapuolten välillä pyrkimättä Venäjän federaation assosioitumiseen tai tulevaan jäsenyyteen [unionissa], ei ole luonteeltaan sellainen seikka, että se estää sopimuksen tiettyjen määräysten välittömän oikeusvaikutuksen. [Unioni]n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa nimittäin, että kun sopimuksessa perustetaan osapuolten välille yhteistyö, tietyillä siinä olevilla määräyksillä voidaan, [jos ne sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen perusteella sisältävät selvän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä,] säännellä suoraan oikeussubjektien oikeudellista tilannetta.”

115. Unionin tuomioistuin tunnusti näin ollen mainitun tuomion 22 kohdassa, että kyseisen sopimuksen työehtoja koskevalla 23 artiklan 1 kohdalla on välitön oikeusvaikutus.

116. Toisin kuin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallitukset sekä neuvosto ja komissio väittävät, en näe, miksi kyseisen kumppanuussopimuksen asianomaisten määräysten sanamuodot eivät käsiteltävässä asiassa täyttäisi välittömän oikeusvaikutuksen kriteereitä, sellaisina kuin ne on vahvistettu tuomion Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) 21 kohdassa ja kuin ne on toistettu tuomion komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) 37 kohdassa.

117. Kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Osapuolet myöntävät toisilleen GATTin I artiklan 1 kohdassa määritellyn suosituimmuuskohtelun.” [62] Sen 12 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa määrätään, että ”kumpikin osapuoli sallii toisen osapuolen tullialueelta peräisin olevien tai sen tullialueelle tarkoitettujen tavaroiden rajoittamattoman kauttakuljetuksen alueensa kautta tai läpi”. Sen 36 artiklassa määrätään, että ”osapuolet myöntävät

60 — Tuomio komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, 38 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio Portugali v. neuvosto (C-149/96, EU:C:1999:574, 47 kohta); tuomio Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, 39 kohta) ja tuomio LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, 44 kohta).

61 — Tuomion komissio v. Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) 39 kohdassa unionin tuomioistuin näet selvitti päättelyä, jonka mukaan WTO-sopimukset eivät kuulu niihin normeihin, joihin nähden unionin tuomioistuin valvoo unionin toimielinten toimenpiteiden lainmukaisuutta (”jos katsottaisiin, että unionin lainsäädännön yhdenmukaisuuden varmistaminen WTO:n sääntöjen kanssa kuuluu suoraan unionin tuomioistuimille, unionin lainsäädäntö- tai täytäntöönpanoelimiltä vietäisiin liikkumavaraa, joka on unionin kauppakumppaneiden vastaavilla elimillä. On nimittäin selvää, että tietyt sopimuspuolet, joihin kuuluvat unionin tärkeimmät kauppakumppanit, ovat tehneet juuri WTO-sopimusten tavoitteen ja päämäärän valossa sen johtopäätöksen, että nämä sopimukset eivät kuulu normeihin, joihin nähden niiden tuomioistuimet valvovat niiden sisäisen oikeuden säännösten lainmukaisuutta. Tällaisen vastavuoroisuuden puuttumisen hyväksyminen voisi johtaa epätasapainoon WTO:n sääntöjen soveltamisessa”).

62 — GATTin 1 artiklan 1 kohdassa määritellään yleinen suosituimmuuskohtelu seuraavasti: ”Tulleihin ja kaikenlaisiin muihin maksuihin, jotka on määrätty suoritettaviksi maahantuonnin tai maastaviennin yhteydessä tai tuonnista tai viennistä aiheutuvien kansainvälisten maksusiirtojen yhteydessä, ja sellaisten tullien ja maksujen kantotapaan ja kaikkiin tuonnin ja viennin yhteydessä esiintyviin sääntöihin ja muodollisuuksiin sekä sisäisten maksujen soveltamiseen vientitavaroihin samoin kuin kaikkiin seikkoihin, joihin viitataan 3 artiklan 2 ja 4 kohdassa, kohdistuva mikä tahansa etu, suosinta, etuoikeus tai koskemattomuus, minkä jokin sopimuspuoli suo jollekin jostakin toisesta maasta peräisin olevalle tai sinne tarkoitetulle tuotteelle, on myönnettävä heti ja ehdoitta vastaavanlaiselle tuotteelle, joka on peräisin minkä tahansa muun sopimuspuolen alueilta tai on sinne tarkoitettu”.

kummankin osapuolen lainsäädännön ja asetusten mukaisesti toisilleen rajat ylittävän palvelujen tarjoamista koskevien edellytysten osalta kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin – – kolmannelle maalle myön[netty] kohtelu”. Vielä 52 artiklan mukaan kumppanuussopimuksen osapuolet takaavat ”[unionin] ja Venäjän asukkaiden väli[s]en pääoman vapaa[n] liikkuvuu[den] – – suorissa investoinneissa” (2 kohta), sopimuksen voimaantuloa seuraavan viiden vuoden siirtymäkauden päätyttyä – – eivät ota käyttöön uusia valuuttarajoituksia (5 kohta) ja ”myöntävät toisilleen suosituimmuuskohtelun juoksevien maksujen ja pääomanliikkeiden vapauttamisen ja maksumenetelmien osalta” (9 kohta).

118. Näiden määräysten sanamuoto ei ehdottomuuden osalta eroa nähdäkseni mitenkään kyseisen sopimuksen 23 artiklan 1 kohdan sanamuodosta, jolla unionin tuomioistuin on jo katsonut olevan välitön oikeusvaikutus.[63] Kyse on siten enemmästä kuin ”sopimuksesta sopia (’an agreement to agree’)”.[64]

ii) Kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan ja 36 artiklan sekä 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohdan mukaisten oikeuksien rajoittaminen

119. On siten syytä tutkia, rajoitetaanko päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä III ja asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1, 3 ja 5 kohdalla, 3 a artiklan 1 kohdalla, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteillä II ja VI käyttöön otetuilla toimenpiteillä kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohtaa, 12 artiklaa, 36 artiklaa sekä 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohtaa.

– Kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohta ja 12 artikla (tavarakauppa)

120. Kun kyse on väitteestä, jonka mukaan asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1, 3 ja 5 kohdalla sekä 3 a artiklan 1 kohdalla olisi rikottu kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohtaa, on syytä korostaa, että kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdalla vain laajennettiin GATTin 1 artiklan 1 kohdan soveltamisalaa unionin ja Venäjän federaation välisiin suhteisiin ajankohtana, jona viimeksi mainittu ei vielä ollut Maailman kauppajärjestön jäsen.

121. GATTin 1 artiklan 1 kohdassa sen soveltamisala rajataan ”tulleihin ja kaikenlaisiin – – maksuihin, jotka on määrätty suoritettaviksi maahantuonnin tai maastaviennin yhteydessä tai tuonnista tai viennistä aiheutuvien kansainvälisten maksusiirtojen yhteydessä, ja sellaisten tullien ja maksujen kantotapaan ja kaikkiin tuonnin ja viennin yhteydessä esiintyviin sääntöihin ja muodollisuuksiin sekä sisäisten maksujen soveltamiseen vientitavaroihin samoin kuin kaikkiin seikkoihin, joihin viitataan 3 artiklan 2 ja 4 kohdassa”.

122. Koska asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1, 3 ja 5 kohdassa ei ole kyse tulleista, joita sovelletaan näissä säännöksissä tarkoitettujen tavaroiden maastavientiin, vaan niissä asetetaan tavaroiden maastaviennin Venäjän federaatioon edellytykseksi etukäteinen lupa ja täsmennetään olosuhteet, joissa jäsenvaltioiden on kieltäydyttävä luvan myöntämisestä, on ilmeistä, etteivät nämä säännökset kuulu kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

123. Asetuksen N:o 833/2014 3 a artiklan 1 kohta, jossa kielletään tiettyihin etsintä- ja tuotantohankkeisiin Venäjällä liittyvien välttämättömien *palvelujen* tarjoaminen, ei a fortiori myöskään kuulu kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

63 — Ks. tuomio Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) 20–29 kohta.

64 — Ks. ratkaisuehdotukseni SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52) 79 kohta.

124. Kumppanuussopimuksen 12 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa unioni ja sen jäsenvaltiot velvoitetaan sallimaan Venäjän federaation tullialueelta peräisin olevien tai sen tullialueelle tarkoitettujen tavaroiden rajoittamaton kauttakuljetus unionin kautta tai läpi.[65]

125. Unioni ja sen jäsenvaltiot ovat siten velvolliset varmistamaan Venäjän federaation tullialueelta peräisin olevien tai sen tullialueelle tarkoitettujen tuotteiden rajoittamattoman kauttakuljetuksen alueensa kautta tai läpi.

126. Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1 kohdassa säädetään, että liitteessä II lueteltujen, unionista tai sen ulkopuolelta peräisin olevien tuotteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin vaaditaan etukäteinen lupa, jos tuotteet on tarkoitettu käytettäviksi Venäjän federaatiossa. Lisäksi tämän asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa kielletään tällaisen luvan myöntäminen, jos niiden myynti, toimitus, siirto tai vienti tapahtuu jotakin kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitettua etsintä- tai tuotantohanketta varten.

127. Näillä säännöksillä ei nähdäkseni ole mitään vaikutusta kumppanuussopimuksen 12 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa taattuun kauttakuljetusvapauteen.

128. Vaikka asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1 kohdassa viitataan muun muassa liitteessä II lueteltujen ”unionista tai sen ulkopuolelta peräisin olevien” tuotteiden kuljetukseen, on kuitenkin niin, että mainitun artiklan 2 ja 4 kohta koskevat vain vientiä.

129. Vastaavasti ”luvan kaikkea sellaista myyntiä, toimitusta, siirtoa tai vientiä varten, joka on – – säädetty luvanvaraiseksi, myöntävät sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, johon *viejä on sijoittautunut*”.[66] Samoin ”*viejien* on annettava toimivaltaisille viranomaisille kaikki *vienti*lupahakemustensa kannalta tarpeelliset tiedot”.[67]

130. Nähdäkseni on siten selvää, että nämä asetuksen N:o 833/2014 säännökset eivät koske liitteen II tuotteiden kauttakulkua vaan tilannetta, jossa myynti, toimitus, siirto tai vienti tapahtuu *jäsenvaltioiden alueelta käsin*.

131. Kyseisten kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden, joiden määränpää on Venäjän federaatio, kauttakuljetusvapauteen ei vastaavasti vaikuteta millään tavoin.

132. Vaikka unionin tuomioistuin toteaisi, että kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohtaa ja 12 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa olisi rajoitettu, tätä rajoitusta voitaisiin joka tapauksessa perustella sopimuksen 19 artiklan mukaisesti yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä, kuten komissio toteaa.

– Kumppanuussopimuksen 36 artikla (rajat ylittävä palvelujen tarjoaminen)

133. Kumppanuussopimuksen 36 artiklan mukaan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat velvolliset myöntämään Venäjän federaation lainsäädännön ja asetusten mukaisesti rajat ylittävän palvelujen tarjoamista unionin yhtiöiden toimesta Venäjän federaatiossa koskevien edellytysten osalta kohtelun, joka ei ole epäedullisempi kuin mille tahansa kolmannelle maalle myönnetty kohtelu.

65 — Kauttakuljetusliikenteellä tarkoitetaan kulkua valtion alueen kautta silloin, kun kuljetus – uudelleenlastaus, varastointi, lastin purkaminen tai kuljetustavan muutos mukaan luettuna tai ilman – on vain osa koko matkasta, joka sekä alkaa että päättyy sen valtion rajan ulkopuolella, jonka alueen kautta kulku tapahtuu. Ks. vastaavasti GATTin 5 artiklan 1 kohta.

66 — Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 2 kohta. Kursivointi tässä.

67 — Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 4 kohta. Kursivointi tässä.

134. Tämän sopimuksen liitteen 5 mukaan 36 artiklassa tarkoitettuihin palveluihin kuuluvat insinööripalvelut (CPC 8672)[68] ja tekniset testaus- ja analysointipalvelut (CPC 8676).[69]

135. Toisin kuin Rosneft väittää, yksikään numeroiden CPC 8672 ja CPC 8676 kattamista palveluista ei koske asetuksen N:o 833/2014 3 a artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja poraukseen, koepumppaukseen, luotauspalveluihin ja porauskaivon tuotantoon saattamiseen tai kelluvien lauttojen toimittamiseen liittyviä palveluja.[70]

– Kumppanuussopimuksen 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohta (pääomien vapaa liikkuvuus)

136. Tämän määräyksen 2 kohdassa varmistetaan pääomien vapaa liikkuvuus unionin ja Venäjän federaation välillä ”sellaisten yhtiöiden suorissa investoinneissa, jotka on perustettu isäntämaan lainsäädännön mukaisesti”.

137. Lisäksi saman artiklan 9 kohdan mukaan unionin on annettava Venäjän federaatiolle ”suosituimmuuskohtelu – – pääomanliikkeiden vapauttamisen – – osalta”.

138. Sopimuksen 52 artiklasta annetun yhteisen julistuksen (määritelmät) mukaan käsite ”suora investointi” määritellään seuraavasti:

”– – investointi, jonka ovat asianomaisessa maassa tehneet muut kuin sen kansalaiset, tai ulkomailla sen kansalaiset, pysyvien taloudellisten yhteyksien luomiseksi yritykseen, esimerkiksi investoinnit, jotka antavat niille mahdollisuuden käyttää tosiasiallisesti vaikutusvaltaansa kyseisen yrityksen johtamiseen liittyvissä asioissa, seuraavin keinoin:

– –

2) Osakkuus uudessa tai olemassa olevassa yrityksessä;

3) Viideksi vuodeksi tai pidemmäksi ajaksi myönnetty laina.”

139. Näistä määräyksistä ilmenee erittäin selvästi, että sellaisten joukkovelkakirjojen, osakkeiden tai vastaavien rahoitusvälineiden suora tai välillinen osto tai myynti taikka suora tai välillinen investointipalvelujen tarjoaminen tai liikkeeseenlaskussa avustaminen[71] voi olla suora investointi vain, jos ne pysyvien taloudellisten yhteyksien luomiseksi johtavat osakkuuteen yrityksessä.

140. Näistä säännöksistä ilmenee myös, että sellaisen sopimuksen tekeminen tai sellaiseen sopimukseen osallistuminen, jolla Rosneftille myönnetään 12.9.2014 tai sen jälkeen uusia lainoja tai luottoja, joiden maturiteetti on yli 30 päivää,[72] voi olla suora investointi vain, jos kyse on viideksi vuodeksi tai sitä pidemmäksi ajaksi myönnetystä lainasta tai luotosta pysyvien taloudellisten yhteyksien luomiseksi.

68 — Saatavilla Yhdistyneiden kansakuntien tilastoyksikön internetsivulla (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672). CPC (central product classification) -numerolla viitataan Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansainvälisen tavaraluokituksen järjestelmään.

69 — Saatavilla Yhdistyneiden kansakuntien tilastoyksikön internetsivulla (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676).

70 — Ainoat CPC 8676.1 kohdassa mainitut palvelut, jotka voisivat olla asian kannalta merkityksellisiä, ovat ”polttoaineiden kaltaisten aineiden kemiallisten ja biologisten ominaisuuksien testaus- ja analysointipalvelut”. Poraukseen, koepumppaukseen, luotauspalveluihin ja porauskaivon tuotantoon saattamiseen tai kelluvien lauttojen toimittamiseen liittyvät palvelut eivät kuitenkaan kuulu niihin.

71 — Ks. päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohta ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohta.

72 — Ks. päätöksen 2014/512 1 artiklan 3 kohta ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 3 kohta.

141. Tästä seuraa, että päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä III ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä VI rajoitetaan kumppanuussopimuksen 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohdalla suojattua pääoman vapaata liikkuvuutta vain, jos niillä kielletään tämän ratkaisuehdotuksen 139 ja 140 kohdassa tarkoitetut suorat investoinnit.

iii) Oikeuttaminen

142. Toisin kuin on asia tavarakaupan osalta, kun kumppanuussopimuksen 19 artiklassa määrätään käyttäen lähes identtisiä käsitteitä SEUT 36 artiklassa käytettyjen käsitteiden kanssa rajoitusten perustelemisen mahdollisuudesta, tässä sopimuksessa ei määrätä mahdollisuudesta oikeuttaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

143. Katson samoista syistä, jotka esitin ratkaisuehdotukseni SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52)[73] 123–125 kohdassa, että yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä on mahdollista perustella kumppanuussopimuksen 52 artiklalla taatun pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista.

144. Vaikka neuvosto ei esitäkään yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä, sen kumppanuussopimuksen 99 artiklaan pohjautuvista perusteluista on nähdäkseni mahdollista päätellä, että pääomien vapaan liikkuvuuden rajoittamista voidaan neuvoston mielestä perustella yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevilla syillä.

145. Koska päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä III ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä VI käyttöön otetut rajoittavat toimenpiteet on toteutettu ”Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän [federaation] toimien johdosta”[74] ja ”niiden kustannusten lisäämiseksi, joita Venäjälle Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista aiheutuu, sekä konfliktin rauhanomaisen ratkaisun edistämiseksi”,[75] ne voidaan nähdäkseni oikeuttaa yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevilla syillä.

146. Päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osien perustelukappaleista ilmenee, että unioni ja sen jäsenvaltiot ilmoittivat Venäjän federaatiolle osoitettujen rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta heti alkuun julkisesti ja että näitä toimenpiteitä on toteutettu ja asteittain laajennettu vain siksi, että Venäjän federaatio ei ole reagoinut niihin.

147. Koska rajoittavien toimenpiteiden tavoitteena on ”niiden kustannusten lisäämi[nen], joita Venäjä[n federaatiolle] Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista aiheutuu, sekä konfliktin rauhanomaisen ratkaisun edistämi[nen]”[76] ja koska Rosneft on niistä öljy-yhtiöistä, joiden osakkeet noteerataan Venäjän arvopaperipörssissä, se, jolla on suurimmat öljyvarannot ja suurin tuotanto (yli 40 % Venäjän federaatiossa tuotetusta öljystä[77]) ja koska Venäjän valtio omistaa siitä 69,5 prosenttia, katson, että päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä III ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdalla, 3 kohdalla sekä liitteellä VI käyttöön otetut rajoittavat toimenpiteet ovat välttämättömiä sellaisen painostuksen aikaansaamiseksi, jolla voidaan saavuttaa kyseisellä päätöksellä ja asetuksella

73 — Myös tässä asiassa oli kyse pääoman vapaan liikkuvuuden rajoituksista, jotka olivat vastoin Brysselissä 17.7.1995 allekirjoitettua ja neuvoston ja komission 26.1.1998 Euroopan yhteisön ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön nimissä päätöksellä 98/238/EY, EHTY hyväksymää Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Tunisian tasavallan välistä Euroopan ja Välimeren alueen assosioinnista tehtyä Euro–Välimeri-sopimusta (EYVL 1998, L 97, s. 1) ja Luxemburgissa 17.6.2002 allekirjoitettua ja neuvoston 14.2.2006 Euroopan yhteisön nimissä päätöksellä 2006/356/EY hyväksymää Euroopan yhteisöjen ja niiden jäsenvaltioiden sekä Libanonin tasavallan välistä Euroopan ja Välimeren alueen assosioinnista tehtyä Euro–Välimeri-sopimusta (EYVL 1996, L 143, s. 1).

74 — Päätöksen 2014/512 johdanto-osan 8 perustelukappale.

75 — Asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan 2 perustelukappale.

76 — Asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan 2 perustelukappale.

77 — Ks. Rosneftin internetsivu (http://www.rosneft.com/about/).

tavoiteltu päämäärä, joka on ”niiden kustannusten lisäämi[nen], joita Venäjä[n federaatiolle] Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista aiheutuu, sekä konfliktin rauhanomaisen ratkaisun edistämi[nen]”.[78] Nämä toimenpiteet olivat siten suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

iv) Kumppanuussopimuksen 99 artikla

148. Jos unionin tuomioistuin katsoisi, että kumppanuussopimuksen 10 artiklan 1 kohdan, 12 artiklan, 36 artiklan ja 52 artiklan 2, 5 ja 9 kohdan soveltamisalaa olisi rajoitettu tavalla, jota ei voida oikeuttaa, katson Yhdistyneen kuningaskunnan, Viron ja Ranskan hallitusten sekä neuvoston ja komission tavoin, että rajoittaminen voidaan oikeuttaa asianomaisen sopimuksen 99 artiklan 1 kohdan d alakohdalla, jonka mukaan unioni voi toteuttaa ”toimenpiteitä – – joita se pitää tarpeellisina keskeisten turvallisuusetujen suojelemiseksi – – sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa”.[79]

149. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 105 kohdassa jo totesin, neuvostolla on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla laaja harkintavalta, ja tämä koskee myös tilannetta, jossa neuvosto toteaa sodan uhkaa merkitsevän vakavan kansainvälisen jännitystilan olemassaolon.

150. On palautettava mieliin yhtäältä, että neuvosto tukeutui tässä asiassa kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet toteuttaessaan ”Venäjän federaation ilman edeltävää provokaatiota toteuttama[an] loukkaukse[en] Ukrainan suvereniteettia ja alueellista koskemattomuutta kohtaan”,[80] ”Malaysian Airlinesin lentoon MH17 Donetski[ssa] [kohdistuneeseen onnettomuuteen]”[81] ja ”Krimin ja Sevastopolin laittoma[an] liittämise[en]”[82].

151. Toisaalta on korostettava, että Venäjän federaatiolla on veto-oikeus YK:n turvallisuusneuvostossa. Toteamusta rauhaan kohdistuvasta uhasta on siksi turha etsiä turvallisuusneuvoston päätöslauselmista[83] tai edes päätöslauselmaehdotuksista, joita turvallisuusneuvosto ei ole hyväksynyt sen vuoksi, että Venäjän federaatio voisi (tosiasiallisesti tai mahdollisesti) käyttää veto-oikeuttaan.[84]

152. Edellä esitetyn perusteella katson, että neuvosto ei ole tehnyt ilmeistä virhettä arvioidessaan sen kansainvälisen jännitystilan vakavuutta, joka päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 hyväksymisajankohtana vallitsi.

78 — Asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan toinen perustelukappale.

79 — Ranskankielisessä versiossa, jota romaniankielinen versio tukee, mainitaan ”cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*”, kun englanninkielisessä versiossa, jota kaikki muut kieliversiot ja venäjänkielinen versio tukevat, mainitaan ”time of war or serious international tension *constituting threat of war*.” Kursivointi tässä.

80 — Päätöksen 2014/512 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale. Neuvosto vetosi istunnossa unionin Ukrainan kanssa vuonna 2014 allekirjoittamaan assosiointisopimukseen sekä siihen, että Ukraina on osa eurooppalaista naapuruuspolitiikkaa. Neuvosto korosti, että sodan uhkaa merkitsevän toimenpiteen ei tarvitse välttämättä koskea pelkästään unionin aluetta. On lisäksi osoitettu selkeästi, että unionin naapurivaltion alueella oli käynnissä aseellinen konflikti.

81 — Päätöksen 2014/512 johdanto-osan viides perustelukappale.

82 — Asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan ensimmäinen perustelukappale.

83 — Ks. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2166 (2014), joka on saatavilla YK:n turvallisuusneuvoston internetsivulla (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2166.pdf).

84 — Kyse on päätöslauselmaehdotuksista S/2014/189 ja S/2015/562, jotka ovat saatavilla YK:n turvallisuusneuvoston internetsivulla (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/).

c) Perusteluvelvollisuuden väitettyä noudattamatta jättämistä koskeva pätemättömyysperuste (SEUT 296 artikla)

153. Rosneftin mukaan asetuksen N:o 833/2014 3 artiklalla, 3 a artiklalla, 4 artiklan 3 ja 4 kohdalla sekä liitteellä II rikotaan neuvostolle SEUT 296 artiklan mukaan kuuluvaa perusteluvelvollisuutta, koska tässä asetuksessa ei selitetä, miten tai miksi sillä, että venäläinen öljyteollisuus tai se itse otetaan näissä säännöksissä valitulla tavalla toimenpiteiden kohteeksi, edistettäisiin asianomaisten toimenpiteiden päämäärän saavuttamista, sellaisena kuin päämäärä on asetuksen johdanto-osan toisessa [85] ja neljännessä [86] perustelukappaleessa esitetty.

154. Rosneft vetoaa myös siihen, että SEUT 296 artiklaa on rikottu siltä osin kuin kyse on päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdasta, 3 kohdasta sekä liitteestä III ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdasta, 3 kohdasta sekä liitteestä VI, koska näiden, vaikkakin nimenomaisesti Rosneftiin kohdistettujen, säännösten perusteella sille ei ole mahdollista arvioida syytä siihen, miksi yksinomaan se seikka, että Venäjän valtio omistaa siitä pääosan, on omiaan edistämään asianomaisten toimenpiteiden päämäärän saavuttamista, sellaisena kuin päämäärä on asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan toisessa [87] ja viidennessä [88] perustelukappaleessa esitetty.

155. Nähdäkseni perusteluvelvollisuutta ei ole jätetty käsiteltävässä asiassa noudattamatta.

156. Unionin tuomioistuin on todennut tuomion neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718) 53 kohdassa seuraavaa: ”SEUT 296 artiklan mukainen perusteluvelvollisuus määräytyy kuitenkin kyseisen toimenpiteen luonteen ja sen asiayhteyden mukaan, jossa se on tehty. Perusteluvelvollisuutta on arvioitava asiaan liittyvien olosuhteiden perusteella, joita ovat muun muassa toimen sisältö, esitettyjen perustelujen luonne ja se tarve, joka niillä, joille toimi on osoitettu, tai muilla henkilöillä, joita se koskee suoraan ja erikseen, voi olla saada selvennystä tilanteeseen. Perusteluissa ei tarvitse esittää kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia yksityiskohtia, koska tutkittaessa, ovatko perustelut riittäviä, on otettava huomioon niiden sanamuodon lisäksi myös asiayhteys ja kaikki asiaa koskevat oikeussäännöt.”

157. Lisäksi kun kyse on luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitetuista rajoittavista toimenpiteistä kuten varojen jäädyttämisestä, josta oli kyse tuomioon neuvosto v. Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718) johtaneessa asiassa, unionin tuomioistuin katsoi kyseisen tuomion 54 kohdassa, että ”asianomaiselle vastainen toimi on erityisesti riittävästi perusteltu silloin, kun se on tehty asianomaiselle tutussa asiayhteydessä, minkä vuoksi hän pystyy ymmärtämään itseensä kohdistuvan toimenpiteen ulottuvuuden”.

85 — ”Tämän vuoksi katsotaan aiheelliseksi soveltaa uusia rajoittavia toimenpiteitä niiden kustannusten lisäämiseksi, joita Venäjälle Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista aiheutuu, sekä konfliktin rauhanomaisen ratkaisun edistämiseksi.”

86 — ”On myös aiheellista rajoittaa tiettyjen teknologioiden myyntiä, toimitusta, siirtoa tai vientiä suoraan tai välillisesti Venäjän öljyteollisuutta varten, vaatimalla tätä varten etukäteinen lupa.”

87 — Ks. alaviite sivulla 85.

88 — ”On myös aiheellista rajoittaa tiettyjen rahoituslaitosten pääsyä pääomamarkkinoille, lukuun ottamatta Venäjällä sijaitsevia hallitustenvälisillä sopimuksilla perustettuja kansainvälisluonteisia laitoksia, joissa Venäjä on yhtenä osakkaana.”

158. Koska Rosneft on suurin venäläinen öljy-yhtiö, josta Venäjän valtio omistaa 69.5 prosenttia,[89] jonka kokonaisvarallisuus on arvioitu yli 1 000 miljardiksi Venäjän ruplaksi ja jonka ennakoiduista tuloista vähintään 50 prosenttia on peräisin raakaöljyn tai öljytuotteiden myynnistä tai kuljetuksista,[90] Rosneft kykenee arvioimaan öljyalan merkityksen Venäjän federaation talousarvion budjettitulojen kannalta[91] ja sen, miksi se seikka, että se on päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan sekä liitteen III ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan, 3 kohdan sekä liitteen VI mukaisten rajoittavien toimenpiteiden kohteena, voi johtaa *”niiden kustannusten lisäämise[en], joita Venäjälle* Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä *toimista aiheutuu*, sekä konfliktin rauhanomaisen ratkaisun edistämise[en]”.[92]

159. Tilanne on sama, kun kyse on toimenpiteistä, joista on säädetty asetuksen N:o 833/2014 3 artiklassa, 3 a artiklassa, 4 artiklan 3 ja 4 kohdassa sekä liitteessä II ja jotka eivät ole Rosneftille osoitettuja toimenpiteitä vaan kohdistuvat venäläiseen öljyteollisuuteen yleisesti.[93]

d) Puolustautumisoikeuksien, tehokkaan oikeussuojan ja asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden väitettyä loukkaamista koskeva pätemättömyysperuste

160. Rosneftin mukaan sen puolustautumisoikeuksia, tehokasta oikeussuojaa ja oikeutta tutustua asiakirjoihin loukataan sillä, että neuvosto kieltäytyi antamasta sille etuoikeutta tutustua tietoihin ja todisteisiin, jotka koskivat niinkin perustavanlaatuisia kysymyksiä kuin syitä siihen, miksi Rosneft on mainittu päätöksessä 2014/512 ja asetuksessa N:o 833/2014 tai miksi toimenpiteitä kohdistettiin öljyteollisuuden tietyille aloille mutta ei toisille.

161. Rosneftin ja neuvoston kirjallisiin huomautuksiin liitetyistä asiakirjoista ilmenee, että Rosneft on yrittänyt saada etuoikeuden (”privileged access”) tutustua neuvoston asiakirjoihin Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30.5.2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001[94] perusteella tavoitteenaan käyttää niitä unionin yleisessä tuomioistuimessa asiassa NK Rosneft ym. v. neuvosto (T-715/14) vireillä olevan kumoamiskanteen yhteydessä.

162. Asiakirjojen lukemisen perusteella voidaan päätellä Rosneftin käyttäneen tällä asetuksella käyttöön otettuja, yleisön oikeutta saada tutustua asiakirjoihin koskevia keinoja ”document discoveryn” tapaan, joka on common law -järjestelmissä ja kansainvälisessä välimiesmenettelyssä käytössä oleva asiakirjojen pyytämistä koskeva menettely.[95]

89 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 147 kohta. Lisään vielä, että vuoden 2013 tilinpäätöksen mukaan Rosneft jakoi osakkeenomistajilleen osinkoja noin 85 miljardia Venäjän ruplaa ja maksoi yli miljardi Venäjän ruplaa Venäjällä muina veroina kuin tuloverona (Ks. Rosneftin internetsivu http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Ks. asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan b alakohta ja liite VI.

91 — Presidentti Vladimir V. Putinin mukaan öljyteollisuudesta Venäjän federaation talousarvioon vuonna 2013 tuomat tulot olivat noin 191–194 miljardia Yhdysvaltain dollaria (ks. 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 — Asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan toinen perustelukappale. Kursivointi tässä.

93 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 82–85 kohta.

94 — EYVL 2001, L 145, s. 43.

95 — Kun civil law -järjestelmissä yleisenä sääntönä on se, että kunkin asianosaisen on esitettävä omat todisteensa, common law -järjestelmissä asianosaiset voivat tuomioistuimen valvonnan alaisuudessa esittää toisilleen vaatimuksia asiakirjojen esittämiseksi (request for document production).

163. Vaikka asetus N:o 1049/2001 ei nähdäkseni sovellu siihen, että sen perusteella voitaisiin tarvittaessa antaa etuoikeus tutustua oikeudenkäynnin yhteydessä tarpeellisiin asiakirjoihin,[96] Rosneftin ja neuvoston kirjallisiin huomautuksiin liitetyistä asiakirjoista ilmenee, ettei neuvosto ole hylännyt asiakirjojen esittämistä koskevia hakemuksia, vaan se on käsitellyt ne asetuksen N:o 1049/2001 mukaisesti.

164. Koska Rosneft väittää tällä perusteellaan neuvoston kieltäytyneen virheellisesti antamasta sille oikeutta tutustua suurimpaan osaan niistä asiakirjoista, joiden esittämistä se oli vaatinut, katson asiaan, joka johti tuomioon TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti, että tämän perusteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat. Tässä tuomiossa todettiin, että ”oikeusvarmuutta koskevat vaatimukset johtavat kuitenkin siihen, että – – tuen saaja, joka olisi voinut nostaa kanteen kyseisestä päätöksestä ja joka on antanut [SEUT] [263] artiklan [kuudennessa] kohdassa tätä varten asetetun ehdottoman määräajan kulua umpeen, ei voi asettaa kyseenalaiseksi kysymyksessä olevan päätöksen laillisuutta kansallisissa tuomioistuimissa sellaisen kanteen yhteydessä, jonka kohteena ovat kansallisten viranomaisten toimet tämän päätöksen täytäntöönpanemiseksi”.[97]

165. Totean tässä yhteydessä, että neuvoston Rosneftille osoittamista kirjeistä käy ilmi, että neuvosto on ilmoittanut Rosneftille asetuksen N:o 1049/2001 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti mahdollisuudesta nostaa SEUT 263 artiklan mukaisesti kumoamiskanne osittaisesta kieltäytymisestä antaa asiakirjat tutustuttavaksi.

166. Koska neuvoston päätökset, joilla Rosneftille annettiin oikeus tutustua sen vaatimiin asiakirjoihin osittain, koskivat Rosneftia suoraan ja erikseen, sen kanne olisi voitu epäilemättä ottaa tutkittavaksi.[98]

167. Rosneftin neuvostolle esittämien asiakirjoihin etuoikeutettua tutustumista koskevien vaatimusten tarkastelusta ilmenee joka tapauksessa seuraavaa:

— hyvin usein näihin vaatimuksiin ei sisältynyt riittävän yksityiskohtaista kuvausta sellaisesta asiakirjojen erityisestä ja rajoitetusta luokasta, jonka Rosneftin mukaan saatettiin kohtuudella olettaa olevan olemassa

— näihin vaatimuksiin ei ollut liitetty selitystä pyydettyjen asiakirjojen merkityksellisyydestä oikeusriidan kannalta tai niiden merkityksestä siinä annettavan ratkaisun kannalta

— näihin vaatimuksiin ei ollut liitetty ilmoitusta siitä, että asiakirjat eivät jo olleet Rosneftin hallussa, käytettävissä tai valvonnassa, eikä selvitystä syistä, joiden vuoksi se oletti niiden olevan neuvoston hallussa, käytettävissä tai valvonnassa.

168. Neuvosto esitti tästä huolimatta luettelon Rosneftin vaatimuksissa tarkoitettuina pitämistään asiakirjoista ja kieltäytyi antamasta sille oikeutta tutustua osaan asiakirjoja sekä esitti sille tähän johtaneet syyt.

96 — Esimerkiksi tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan unionin toimielimet eivät anna tutustuttavaksi asiakirjaa, jonka sisältämien tietojen ilmaiseminen vahingoittaisi sellaisen yleisen edun suojaa, joka koskee kansainvälisiä suhteita (mikä vastaa käsitettä ” Crown privilege” tai ”public-interest immunity”). Sitä vastoin ”document discovery” -menettely voisi johtaa siihen, että tuomioistuin määrää tähän ryhmään kuuluvan asiakirjan esitettäväksi luottamuksellisena, jos käy ilmi, että kyseinen asiakirja on välttämätön, jotta sen esittämistä vaativa asianosainen voisi suojella oikeuksiaan.

97 — Ks. 17 kohta. Ks. vastaavasti myös tuomio Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, 29 ja 30 kohta) ja tuomio National Farmers’ Union (C-241/01, EU:C:2002:604, 26 kohta).

98 — Ks. tuomio Accrington Beef ym. (C-241/95, EU:C:1996:496, 15 kohta), tuomio Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, 40 kohta) sekä tuomio Bavaria ja Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, 40 kohta).

169. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on asianosaisena pääasian oikeudenkäynnissä, mikään ei estä Rosneftia vaatimasta Englannin oikeuden asiakirjojen esittämistä koskevien säännösten mukaisesti, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus esittää neuvoston jäsenen ominaisuudessa sen hallussa, käytettävissä tai valvonnassa olevat asiakirjat. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on valvottava, että asiakirjojen esittämiseen sovellettavissa Englannin oikeuden säännöksissä noudatetaan tehokkuus- ja vastaavuusperiaatetta. [99]

170. En katso, että neuvosto olisi tässä yhteydessä käsitellyt Rosneftin hakemusta saada etuoikeus tutustua asiakirjoihin tavalla, jolla Rosneftin puolustautumisoikeuksia, tehokasta oikeussuojaa ja oikeutta saada tutustua asiakirjoihin olisi heikennetty.

e) Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen väitettyä loukkaamista koskeva pätemättömyysperuste

171. Rosneftin mukaan kohdistaessaan kyseessä olevat rajoittavat toimenpiteet Venäjän öljyalaan neuvosto ei noudattanut yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, sillä vaikka pääasiassa kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden ilmoitettu päämäärä asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan oli edistää konfliktin rauhanomaista ratkaisua Ukrainassa, tämä päämäärä on vielä kaukana siitä, että sillä voitaisiin selittää tai vielä vähemmän oikeuttaa sen tapaan Venäjän öljyalalla toimivien yritysten ja toimintaa muilla aloilla harjoittavien yritysten erilainen kohtelu.

172. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”syrjintäkiellon periaate edellyttää, että toisiinsa rinnastettavia tapauksia ei kohdella eri tavalla ja että erilaisia tapauksia ei kohdella samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella”. [100]

173. Nähdäkseni Rosneft ei voi väittää perustellusti, että siihen olisi kohdistettu syrjintää.

174. Ensiksikin Venäjän öljyala ei ole ainoa Venäjän talouden ala, johon kyseessä olevia rajoittavia toimenpiteitä on kohdistettu. Päätökseen 2014/512 ja asetukseen N:o 833/2014 sisältyy myös ase-, ydinenergia- sekä avaruus- ja lentokonealaa sekä pankkialaa koskevia säännöksiä. [101]

175. Rosneft ei myöskään ole toimittanut todisteita, joilla voitaisiin osoittaa, että olemassa olisi muita päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdassa ja asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan a–d alakohdassa asetetut kriteerit täyttäviä venäläisiä öljy-yhtiöitä, joihin tällä perusteella olisi pitänyt kohdistaa rajoittavia toimenpiteitä mutta joihin niitä ei ole kohdistettu tai ei kohdisteta.

176. Kuten komissio huomauttaa, jos Rosneftin logiikkaa seurattaisiin, neuvostolla ei sen halutessa toteuttaa kolmannelle valtiolle osoitettavia rajoittavia toimenpiteitä olisi koskaan muuta mahdollisuutta kuin keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet tämän maan kanssa kokonaan, mikä olisi sitä paitsi ristiriidassa SEUT 215 artiklan 1 kohdan sanamuodon kanssa, jossa viitataan ”[neuvoston] [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti te[kemään] päätökse[en, jossa] on päätetty *kokonaan tai osittain* keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet – – taikka vähentää niitä”. [102]

177. Tämä peruste on siksi hylättävä.

99 — Ks. vastaavasti tuomio Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, 24, 30 ja 31 kohta).

100 — Tuomio National Farmers’ Union ym. (C-354/95, EU:C:1997:379, 61 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomio SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, 27 kohta) ja tuomio Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, 31 kohta).

101 — Kyse on päätöksen 2014/512 1 artiklan 1 kohdasta ja 2 kohdan a alakohdasta ja 3 a artiklasta sekä asetuksen N:o 833/2014 2 a artiklasta, 5 artiklan 1 kohdan a alakohdasta ja 2 kohdan a alakohdasta.

102 — Kursivointi tässä.

f) Harkintavallan väitettyä väärinkäyttöä koskeva pätemättömyysperuste

178. Rosneft väittää, että neuvosto on syyllistynyt harkintavallan väärinkäyttöön todetessaan asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa, että rajoittavien toimenpiteiden päämääränä on ”niiden kustannusten lisäämi[nen], joita Venäjälle Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista aiheutuu, sekä konfliktin rauhanomaisen ratkaisun edistämi[nen]”,[103] koska sen todellinen aikomus oli rajoittaa venäläisten yhtiöiden mahdollisuuksia jatkaa kasvuaan sekä aiheuttaa vahinkoa Venäjän energia-alalle pitkällä tähtäimellä.

179. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ”[harkintavallan väärinkäytöstä] on kysymys, jos toimielin käyttää toimivaltaansa yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perustamissopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi”.[104]

180. Rosneft tukeutuu tältä osin komission työasiakirjaan,[105] jonka mukaan venäläisiin öljy-yhtiöihin kohdistettavilla rajoittavilla toimenpiteillä ”pyritään viemään eräiltä strategisilta venäläisiltä valtionyhtiöiltä niiden eurooppalaiset ja kansainväliset rahoituslähteet aiheuttaen siten valtiolle epäsuoria taloudellisia kustannuksia ja rajoittaen niiden kasvumahdollisuuksia tulevaisuudessa”.[106]

181. Tällä asiakirjalla ei kuitenkaan voida tukea mitenkään väitettä siitä, että ”neuvoston *ainoa* aikomus oli rajoittaa venäläisten yhtiöiden mahdollisuuksia jatkaa kasvuaan”.[107] Rajoittavien toimenpiteiden ilmoitettu päämäärä oli päinvastoin ”niiden kustannusten lisäämi[nen], joita Venäjälle Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävistä toimista aiheutuu”,[108] ja tämä vastaa komission työasiakirjassa esitettyä päämäärää.

182. Muulta kuin kyseessä olevan toimen hyväksyneeltä toimielimeltä peräisin oleva, yksi ainoa ”työasiakirjaksi” luonnehdittu asiakirja ei missään tapauksessa riitä sen tukemiseksi, että harkintavaltaa olisi käytetty väärin.

183. Tämä peruste on siksi hylättävä.

g) Päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 väitettyä ristiriitaa koskeva pätemättömyysperuste

184. Rosneft väittää, että päätöksen 2014/512 4 artiklan 4 kohdan sanamuodon ja asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 5 kohdan toisen alakohdan sanamuodon välillä on ristiriita. Jäsenvaltiolle ei ensiksi mainitussa säännöksessä anneta lainkaan harkintavaltaa, kun kyse on siitä, että ennen 1.8.2014 tehtyjen sopimusten osalta lupia ei saa kieltäytyä myöntämästä, mutta toiseksi mainitun säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat sallia tällaisista sopimuksista johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanon ja siten myös kieltäytyä siitä.

103 — Ks. myös tämän asetuksen johdanto-osan neljäs ja viides perustelukappale sekä päätöksen 2014/512 johdanto-osan kahdeksas perustelukappale.

104 — Tuomio Dalmine v. komissio (C-407/04 P, EU:C:2007:53, 99 kohta). Ks. myös vastaavasti tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (T-390/08, EU:T:2009:401) 50 kohta, joka on vahvistettu tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (C-548/09 P, EU:C:2011:735) 74 kohdalla.

105 — Komission yksiköiden työasiakirja pääomien liikkeistä ja maksuvapaudesta (5.3.2015) 6902/15 – SWD(2015) 58 final, joka on saatavilla neuvoston internetsivulla osoitteessa: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf.

106 — Ibidem, s. 36 (”these 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”).

107 — Kursivointi tässä.

108 — Asetuksen N:o 833/2014 johdanto-osan toinen perustelukappale.

185. Palautan mieliin, että asetus N:o 833/2014 on unionin toimi, joka on hyväksytty SEUT 215 artiklan nojalla, jonka mukaan neuvosto voi hyväksyä ”tarvittavat toimenpiteet” eli käsiteltävässä asiassa rajoittavat toimenpiteet, ”jos [EU-]sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä on päätetty” keskeyttää talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä tai kohdistaa rajoittavia toimenpiteitä luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin.

186. Unionin tuomioistuin on katsonut tässä yhteydessä, että ”[unioni] on [YUTP:n alan päätöksen] antamisen johdosta velvollinen toteuttamaan EU-sopimuksen osalta kyseisen toimen edellyttämät toimenpiteet”. [109] Kun neuvosto hyväksyy asetuksen SEUT 215 artiklan perusteella, neuvostoa sitoo asetusta edeltävän YUTP:n alan päätöksen sanamuoto, kuten Ranskan hallitus huomauttaa.

187. En jaa neuvoston näkemystä siitä, että SEUT 215 artiklan nojalla hyväksytty asetus on riippumaton EU-sopimuksen V osaston 2 luvun perusteella tehdystä YUTP:n alan päätöksestä tai että asetus voi olla jopa ristiriidassa päätöksen kanssa.

188. Istunnossa neuvosto tukeutui tältä osin tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (C-548/09 P, EU:C:2011:735) 70 kohtaan, jossa unionin tuomioistuin totesi seuraavaa: ”[Kun kyse on siitä, että] yhteinen kanta 2007/140 on sisällytettävä oikeudellisiin perustoihin, on riittävää todeta, että se on ristiriidassa itse EY 301 artiklan sanamuodon kanssa, jossa määrätään, että jos [EU-]sopimuksen, *sellaisena kuin se oli voimassa ennen Lissabonin sopimusta*, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, voidaan toteuttaa yhteisön toimenpiteitä. Kyseisen määräyksen mukaan yhteisen kannan tai yhteisen toiminnan on oltava olemassa, jotta yhteisön toimenpiteitä voidaan toteuttaa, mutta siinä ei määrätä, että kyseisten toimenpiteiden pitäisi perustua tähän yhteiseen kantaan tai tähän yhteiseen toimintaan.” [110]

189. Aivan kuten unionin tuomioistuin tuomion kursivoidussa osassa toteaa, SEUT 215 artiklan sanamuoto ei ole sama kuin EY 301 artiklan sanamuoto, jossa viitattiin tilanteeseen, jossa ”Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä”.

190. Kun kyse sitä vastoin on rajoittavista toimenpiteistä, jotka liittyvät talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttämiseen kokonaan tai osittain taikka niiden vähentämiseen yhden tai useamman kolmannen maan kanssa – kuten päätöksen 2014/512 4 artiklassa tarkoitetuista toimenpiteistä [111] –, neuvosto velvoitetaan SEUT 215 artiklan 1 kohdalla hyväksymään asetus, jolla tarvittavat toimenpiteet pannaan täytäntöön. [112]

191. Koska päätöksellä 2014/512 otetaan käyttöön rajoittavia toimenpiteitä, joilla talous- ja rahoitussuhteiden keskeyttäminen kokonaan tai osittain taikka niiden vähentäminen kolmannen maan kanssa toteutetaan, asetuksen N:o 833/2014 oikeudellisena perustana oli siksi oltava tämä päätös yhdessä SEUT 215 artiklan kanssa, ja asia onkin juuri näin. [113]

109 — Tuomion Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461) 296 kohta.

110 — Kursivointi tässä.

111 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 85 kohta.

112 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 72 kohta.

113 —
”– – ottaa huomioon [EUT-]sopimuksen ja erityisesti sen 215 artiklan,
ottaa huomioon – – päätöksen 2014/512/YUTP – –”.

192. Tästä seuraa, että asetuksen N:o 833/2014 säännökset eivät voi olla ristiriidassa päätöksen 2014/512 kanssa ilman, että tällä loukattaisiin laillisuusperiaatetta, jota on noudatettava tässä asetuksessa ja kaikissa unionin toimissa.

193. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevilla kahdella säännöksellä on eri sanamuoto. Päätöksen 2014/512 4 artiklan 4 kohdan mukaan kielto myöntää lupa kyseisen artiklan 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen laitteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon ja vientiin taikka tiettyjen palvelujen tarjoamiseen ”*ei vaikuta* sellaisten sopimusten täytäntöönpanoon, jotka on tehty ennen 1 päivää elokuuta 2014”.[114] Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 5 kohdassa puolestaan säädetään, että ”toimivaltaiset viranomaiset *voivat* kuitenkin myöntää”[115] tällaisen luvan, jos myynti, toimitus, siirto tai vienti koskee sellaiseen sopimukseen perustuvien velvoitteiden täytäntöönpanoa, joka on tehty ennen 1 päivää elokuuta 2014.

194. Toisin sanoen päätöksellä 2014/512 ei vaikuteta ennen 1.8.2014 tehtyihin sopimuksiin, kun taas jäsenvaltioiden viranomaiset voivat asetuksen N:o 833/2014 perusteella myöntää luvan myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin, joka koskee ennen 1.8.2014 tehtyyn sopimukseen perustuvan velvoitteen täytäntöönpanoa, tai olla myöntämättä lupaa.

195. Näiden kahden sanamuodon välillä on nähdäkseni korjaamaton ristiriita, ja tämän ratkaisuehdotuksen 185–192 kohdassa mainitsemistani syistä katson, että asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 5 kohdan toinen alakohta on pätemätön.

h) Suhteellisuusperiaatteen ja Rosneftin perusoikeuksien väitettyä loukkaamista koskeva pätemättömyysperuste

196. Rosneft vetoaa siihen, että päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohta, 3 kohta ja 7 artikla sekä liite III ja asetuksen N:o 833/2014 3 artikla, 3 a artikla, 4 artiklan 3 ja 4 kohta, 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohta, 3 kohta, 11 artiklan 1 kohta sekä liitteet II ja VI ovat pätemättömiä sen vuoksi, että ne ovat suhteettomia ilmoitettuun päämäärään nähden ja että niillä loukataan perusoikeuskirjan 16 artiklaa (elinkeinovapaus) ja 17 artiklan 1 kohtaa (omaisuudensuoja).

197. Rosneft katsoo erityisesti tuomioon Bank Melli Iran v. neuvosto (T-390/08, EU:T:2009:401) ja tuomioon neuvosto v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) viitaten, että neuvoston toteuttamat toimenpiteet eivät ole tarpeellisia tai soveltuvia, koska käytettyjen keinojen ja kyseisillä toimenpiteillä tavoiteltavan päämäärän välillä ei ole järkevää suhdetta.

198. Rosneft väittää, että päätöksen 2014/512 7 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja asetuksen N:o 833/2014 11 artiklan 1 kohdassa sallitaan sen omaisuuden konfiskaatio ja sen saavutettuihin sopimusperusteisiin oikeuksiin eli perusoikeuskirjan 17 artiklan 1 kohdalla suojattuun omaisuudensuojaan puuttuminen. Näillä säännöksillä ylitetään se, mikä on tarpeen, kun siinä säädetään asiallisesti, että muut kuin venäläiset sopimuspuolet voidaan vapauttaa niiden kaikista kyseisessä asetuksessa mainittujen yhteisöjen kanssa tekemistä sopimuksista johtuvista velvoitteista jopa silloin, kun on kyse velvoitteesta toimittaa laitevalikoima, josta vain pieni osa liittyy mainitun asetuksen liitteessä II tarkoitettuun teknologiaan.

199. En hyväksy näitä perusteluja.

114 — Kursivointi tässä.

115 — Kursivointi tässä.

200. Katson Yhdistyneen kuningaskunnan, Viron ja Ranskan hallitusten sekä neuvoston ja komission tavoin, että Rosneftin kuvailema puuttuminen on vain väistämätöntä seurausta neuvoston päätöksestä yhtäältä vähentää talous- ja rahoitussuhteita Venäjän federaation kanssa ja toisaalta kohdistaa rajoittavia toimenpiteitä Rosneftiin.

201. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomion Bank Melli Iran v. neuvosto (C-548/09 P, EU:C:2011:735) 113 kohdassa, ”tässä asiassa kyseessä olevat perusoikeudet eivät ole ehdottomia ja – – niiden käyttöä voidaan rajoittaa [unionin] yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi”. [116]

202. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä yhteydessä tuomion Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312) 22 ja 23 kohdassa seuraavaa: ”– – kaikilla sanktiotoimenpiteillä on määritelmällisesti vaikutuksia omistusoikeuksiin ja ammattitoiminnan vapaaseen harjoittamiseen ja – – ne aiheuttavat siten vahinkoja osapuolille, jotka eivät ole millään tavalla vastuussa siitä tilanteesta, joka on sanktioiden asettamisen perustana.

Seuraavaksi on huomautettava, että riidanalaisen säädöksen päämäärien merkitys on sen luonteinen, että näiden päämäärien vuoksi voidaan perustella jopa merkittävät kielteiset vaikutukset, jotka aiheutuvat tietyille toimijoille.” [117]

203. Käsiteltävässä asiassa kyseessä olevilla säännöksillä pyritään nimenomaisesti rajoittamaan laitteiden hankintaa ja rahoitusta Venäjän öljyalalla, ja säännökset ovat siten osa tarkasti rajattua alaa, jota ei sovelleta erotuksetta kaikkiin venäläisiin talouden toimijoihin riippumatta siitä, mikä niiden strateginen merkitys Venäjän talouden kannalta on.

204. Kuten Ranskan hallitus toteaa, kun otetaan huomioon asiayhteys, jossa riidanalaiset säännökset on hyväksytty, sekä niiden tarkoitus lisätä Venäjän federaation toteuttamien toimien kustannuksia kohdentamalla toimenpiteitä Venäjän talouden strategisiin aloihin, joihin öljyala kuuluu, neuvosto on voinut hyväksyä kyseessä olevat säännökset ylittämättä sitä, mikä on soveltuvaa ja tarpeellista tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

205. Näiden syiden vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa toisen kysymyksen a kohtaan seuraavasti:

a) Tämän kysymyksen tarkastelusta ei ilmene mitään, mikä voisi vaikuttaa seuraavien säännösten pätevyyteen:

   — päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohta ja 3 kohta

   — 7 artikla ja

   — liite III

eikä seuraavien säännösten pätevyyteen:

   — asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 1–4 kohta, 5 kohdan ensimmäinen ja kolmas alakohta sekä 6–8 kohta

   — 3 a artikla

   — 4 artiklan 3 ja 4 kohta

116 — ks. myös vastaavasti tuomio Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

117 — Ks. myös vastaavasti tuomio Bank Melli Iran v. neuvosto (C-548/09 P, EU:C:2011:735, 114 kohta).

— 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohta ja 3 kohta

— 11 artikla ja

— liitteet II ja VI.

ii) Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 5 kohdan toinen alakohta on pätemätön.

C *Toisen kysymyksen b kohta*

206. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta toisen kysymyksen b kohdalla siinä tapauksessa, että Rosneftin riitauttamat rajoittavat toimenpiteet ovat päteviä, onko oikeusvarmuuden periaatteen ja nulla poena sine lege certa -periaatteen vastaista se, että jäsenvaltio säätää asetuksen N:o 833/2014 8 artiklan perusteella rikosoikeudellisia seuraamuksia ennen kuin unionin tuomioistuin on täsmentänyt riittävästi asianomaisen rikkomisen soveltamisalan.

1. Tutkittavaksi ottaminen

207. Neuvoston mukaan tämän kysymyksen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat, koska kysymys ei koske unionin toimien pätevyyttä tai tulkintaa vaan kansallisen lainsäädännön pätevyyttä oikeusvarmuuden periaatteeseen ja nulla poena sine lege certa -periaatteeseen nähden.

208. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ja neuvosto vetoavat siihen, että kysymys on hypoteettinen, koska kysymys ei koske tilannetta, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädettyjä rikosoikeudellisia seuraamuksia sovelletaan yksittäistapauksessa. Soveltaminen olisikin Rosneftin osalta joka tapauksessa mahdotonta, sillä päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 rikkomisesta säädetyt rikosoikeudelliset seuraamukset koskevat vain Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneita henkilöitä.

209. En ole näistä perusteluista samaa mieltä. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee nähdäkseni selkeästi, ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitä unionin tuomioistuimelle kysymyksiä asetuksen N:o 833/2014 8 artiklan 1 kohdan täytäntöönpanemiseksi hyväksytyn Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön [118] pätevyydestä kansallisen oikeuden periaatteisiin nähden. Se haluaa lähinnä tietää, onko oikeusvarmuuden periaatetta [119] ja rikosoikeuden alalla sovellettavaa nulla poena sine lege certa -periaatetta (perusoikeuskirjan 49 artikla) tulkittava siten, että rikosoikeudellisista seuraamuksista ei voitaisi määrätä, jos unionin tuomioistuin ei ole riittävästi täsmentänyt rikkomista kuvaavaa sanamuotoa.

210. En myöskään katso, että toisen kysymyksen b kohta olisi hypoteettinen. Vaikka yhtäältä asetuksen N:o 833/2014 3 artikla koskee ainoastaan jäsenvaltioiden alueelta käsin tapahtuvaa myyntiä, toimitusta, siirtoa tai vientiä, [120] vaikuttaa siltä, että vuoden 2014 vientivalvonnasta annetulla lailla (Venäjää, Krimiä ja Sevastopolia koskevat seuraamukset) käyttöön otetut seuraamukset eivät koske pelkästään Yhdistyneeseen kuningaskuntaan tai unioniin sijoittautuneita henkilöitä. [121] Istunnossa Rosneft näet väitti, että se voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen avunannosta rikokseen, jos rajoittavia toimenpiteitä rikotaan. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ole kiistänyt tätä.

118 — Kyse on tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohdassa mainitusta kansallisesta lainsäädännöstä, jossa asetetaan asetuksen N:o 833/2014 säännösten rikkomisesta rikosoikeudellisia seuraamuksia.

119 — Tunnustettu unionin oikeudessa jo kauan (ks. tuomio Racke, 98/78, EU:C:1979:14, 20 kohta).

120 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 127 kohta.

121 — Ks. 1 §:n 2 momentin a kohta, jonka mukaan ”an offence may be committed under this Order – – in the United Kingdom by any person”, ja 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan ”a person commits an offence and may be arrested if that person – – is concerned in an activity – – for which EU authorisation is required”.

211. Se seikka, että näitä seuraamuksia ei voitaisi kohdistaa Rosneftiin, ei missään tapauksessa tee kysymyksestä hypoteettista, koska ennakkoratkaisupyynnöstä ei millään tavalla ilmene, ettei Rosneftilla olisi oikeutta riitauttaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen asetuksen N:o 833/2014 8 artiklan mukaisesti toteuttamia toimenpiteitä.

212. Toisaalta se, että Rosneftiin ei vielä ole kohdistettu rikosoikeudellista seuraamusta, on vailla merkitystä. Kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi tuomion Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163) 64 kohdassa, ”jos – – [asianosaisen] ainoana oikeussuojakeinona riitauttaa kyseisten kansallisten säännösten yhteensopivuus [unionin] oikeuden kanssa olisi se, että sen on asetettava itsensä alttiiksi sitä vastaan vireille pannuille hallinnollisille menettelyille tai rikosprosesseille ja seuraamuksille, joita näistä saattaa seurata, tämä ei riittäisi sen varmistamiseksi, että se saa tällaista tehokasta oikeussuojaa”.

213. Tähän kysymykseen on siten syytä vastata.

2. Asiakysymys

214. Rosneftin mukaan ilmaukset, joilla rikkomisia kuvataan, ja erityisesti ilmaukset ”vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä”,[122] ”liuskekivi”,[123] ”rahoitustuki”[124] ja ”12.9.2014 jälkeen – – liikkeeseen lasketut arvopaperit”,[125] eivät saavuta rikosoikeudellisten seuraamusten yhteydessä edellytettävää täsmällisyyden ja varmuuden tasoa. Se katsoo siksi, että se, että jäsenvaltio asettaa asetuksen N:o 833/2014 8 artiklan perusteella rikosoikeudellisia seuraamuksia ennen kuin unionin tuomioistuin on antanut näille ilmauksille yhdenmukaisen tulkinnan, on vastoin oikeusvarmuuden periaatetta ja nulla poena sine lege certa -periaatetta.

215. Katson ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin kyseessä olevien käsitteiden ulottuvuuden olevan kiistatta laaja, mutta epäilen, riittäisivätkö näihin sanamuotoihin erottamattomasti liittyvät epäselvyydet loppujen lopuksi oikeusvarmuuden vaarantumiseen.

216. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi tuomion Dansk Rørindustri ym. v. komissio (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408) 217 kohdassa, ”rikosten ja rangaistusten lainalaisuusperiaate[tta] (nullum crimen, nulla poena sine lege) ei voida tulkita siten, että siinä kiellettäisiin rikosoikeudellista vastuuta koskevien säännösten asteittainen selkeyttäminen”.

217. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi tätä päättelyään seuraten seuraavaa: ”Ennakoitavuuden käsitteen sisältö riippuu suuresti kyseessä olevan tekstin sisällöstä, sen kattamasta alasta ja sen adressaattien lukumäärästä ja laadusta. Lain ennakoitavuuden vastaista ei ole se, että kyseessä olevan henkilön on käytettävä valistuneita neuvonantajia arvioidakseen tietyn teon mahdollisia seurauksia asian olosuhteissa kohtuullisessa määrin. Tämä koskee erityisesti ammattilaisia, jotka ovat tottuneet harjoittamaan ammattiaan huolellisesti. Heidän voidaan lisäksi edellyttää arvioivan toiminnan riskejä huolellisesti.”[126]

122 — Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 3 kohdan a alakohta ja 3 a artiklan 1 kohdan a alakohta. Rosneftin mukaan on olemassa valtavia alueita, joilla veden syvyys vaihtelee merkittävästi siten, että tietyissä paikoissa veden syvyys on yli 150 metriä kun sen syvyys muualla on alle 150 metriä. Rosneftin mukaan asetuksessa N:o 833/2014 ei tässä yhteydessä yksilöidä myöskään kohtaa, josta käsin 150 metrin etäisyys on mitattava, tai sitä, onko kiellettyä porata vertikaalisesti kohtaan, jossa meren syvyys on alle 150 metriä, ja porata sen jälkeen ulospäin kohti vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä sijaitsevassa peruskalliossa olevaa kohtaa.

123 — Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 3 kohdan c alakohta ja 3 a artiklan 1 kohdan c alakohta. Rosneftin mukaan liuskekiven määritelmästä ei ole olemassa yksimielisyyttä, oli kyse sitten geologian alasta tai ei, eikä määritelmää esitetä asetuksessa N:o 833/2014.

124 — Asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 3 kohdan b alakohta. Rosneftin mukaan rahoitustuen käsitettä koskevaa määritelmää ei ole löydettävissä YK:n tai unionin piiristä, eikä määritelmää esitetä asetuksessa N:o 833/2014.

125 — Asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohta. Rosneftin mukaan on mahdotonta tietää, kielletäänkö tässä säännöksessä ennen tätä ajankohtaa liikkeelle laskettuja osakkeita vastaavien GDR:ien liikkeeseenlasku 12.9.2014 jälkeen. Ks. GDR:ien täydellisen määritelmän osalta tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 133.

126 — Tuomio Dansk Rørindustri ym. v. komissio (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, 219 kohta).

218. Tästä tuomiosta ilmenee, että ainoastaan se, että rikosoikeudellisesta säännöksestä voidaan mahdollisesti tehdä eri tulkintoja, ei tee säännöksestä automaattisesti oikeusvarmuuden periaatteen ja nulla poena sine lege certa -periaatteen vastaista. On nimittäin runsaasti rikosoikeudellisia säännöksiä, joiden sanamuodoista ei suoralta kädeltä voida tehdä vain yhtä ainoaa tulkintaa.

219. Kuten valtiovarainministeriö ja liiketoiminta-, innovointi- ja ammattipätevyysministeriö ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa totesivat, jos on olemassa todellisia epäilyjä siitä, millainen tulkinta jollekin kyseisistä käsitteistä on annettava, ”asianomainen yritys voi aina pyytää rikosoikeudellisista seuraamuksista vastaavilta elimiltä täsmennyksiä ja torjua siten vaaran syytteistä, jotka koskisivat kyseisten säännösten lähtökohtaisesti tahatonta rikkomista”. [127]

220. Totean tältä osin, että jäsenvaltiot ovat SEU 19 artiklan nojalla velvollisia ottamaan käyttöön tarpeelliset oikeussuojakeinot, jotta talouden toimijat voivat riitauttaa jäsenvaltioiden viranomaisten päätöksen 2014/512 ja asetuksen N:o 833/2014 sanamuodoista tekemän tulkinnan.

221. Nämä tuomioistuimet voivat sitten esittää SEUT 267 artiklan mukaisia ennakkoratkaisukysymyksiä (siltä osin kuin unionin tuomioistuin on toimivaltainen) aina, kun ne katsovat, että asetuksen N:o 833/2014 ja päätöksen 2014/512 sanamuodot eivät ole riittävän selkeitä. Näinhän ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on sitä paitsi tehnyt kolmannella kysymyksellään, jossa on nimenomaan kyse toisen kysymyksen b kohdassa tarkoitettujen käsitteiden tulkinnasta.

222. Ehdotan siksi, että unionin tuomioistuin vastaa toisen kysymyksen b kohtaan, että oikeusvarmuuden periaate ja nulla poena sine lege certa -periaate eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää asetuksen N:o 833/2014 8 artiklan perusteella rikosoikeudellisia seuraamuksia ennen kuin unionin tuomioistuin on riittävästi täsmentänyt tässä asetuksessa kyseisen rikkomisen soveltamisalan määrittelemiseksi käytettyjen käsitteiden merkitystä.

D *Kolmannen kysymyksen a kohta*

223. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta kolmannen kysymyksensä a kohdalla, sisältyykö asetuksen N:o 883/2014 4 artiklan 3 kohdan b alakohdassa käytettyyn käsitteeseen ”rahoitustuki” maksujen käsittely pankissa tai rahalaitoksessa.

224. Rosneftin mukaan käsitteitä ”rahoitus ja rahoitustuki” olisi tarkasteltava yhdessä, ja niiden olisi ymmärrettävä tarkoittavan rahoituksen ja siihen liittyvien palvelujen tarjoamista, mihin maksujen käsittely ei sisälly. Liiketoiminta-, innovointi- ja ammattipätevyysministeriö ei hyväksy väitettä, ja sen mukaan maksujen käsittely merkitsee asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua rahoitustukea.

225. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, tällä kysymyksellä on erityistä merkitystä sen vuoksi, että sille esitetyistä todisteista ilmenee jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tulkitsevan näitä käsitteitä eri tavoin.

226. Tämän oikeudenkäynnin yhteydessä esitetyistä kirjallisista huomautuksista ilmenee, että Viron hallitus ja komissio [128] ovat samaa mieltä Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tästä käsitteestä tekemästä tulkinnasta, kun Saksan hallitus taas tukee Rosneftin esittämää tulkintaa. Ranskan hallitus puolestaan katsoo maksujen käsittelyn sisältyvän ”rahoitustuen” käsitteeseen edellyttäen, että nämä maksut johtuvat siitä, että rahalaitos siirtää uusia resursseja niiden vastaanottajille.

127 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors* (2015) EWHC 248 (Admin), 53 kohta. Toisin kuin ratkaisuehdotukseni Stichting Woonpunt ym. v. komissio (C-132/12 P, EU:C:2013:335) 62 kohdassa arvostelemassani teoreettisessa tapauksessa tämä mahdollisuus vaikuttaa käsiteltävässä asiassa olevan todellinen.

128 — Neuvosto ei ole esittänyt huomautuksia, jotka koskevat kolmanteen kysymykseen annettavaa vastausta.

227. Huomautan lisäksi, että kyseessä olevia käsitteitä käytetään monissa asetuksissa, joissa määrätään rajoittavia toimenpiteitä. Unionin tuomioistuimen ratkaisulla voi siksi olla seurauksia, jotka ylittävät nyt esillä olevan asian rajat. [129]

228. Vastaus kysymykseen ei voi nähdäkseni olla ehdottomasti kieltävä tai ehdottomasti myöntävä.

229. Totean aluksi, että kyseisen säännöksen sanamuodon mukaan etukäteistä lupaa edellyttävät ”liitteessä II tarkoitettuihin tuotteisiin liittyvän rahoituksen tai rahoitustuen, erityisesti avustusten, lainojen ja vientiluottovakuutusten, myöntäminen tuotteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin sekä niihin liittyvän teknisen avun tarjoamiseen”.

230. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus toteaa, tämä sanamuoto merkitsee sitä, että rahoitustuki on rahoituksen vaihtoehto ja että rahoitustuki ei ole rahoituksen synonyymi tai rahoituksen käsitteen sisältämä käsite. Rahoitustuen käsitteen on siten välttämättä katettava toimia, jotka ylittävät rahoituksen käsitteen sisältämät toimet.

231. Kyseisen säännöksen sanamuodossa annetaan lisäksi joitakin esimerkkejä siitä, mitä ”rahoituksella tai rahoitustuella” tarkoitetaan, eli ”avustu[ksia], lainoj[a] ja vientiluottovakuutu[ksia]”. Tätä luetteloa edeltää kuitenkin ”erityisesti”-sana, mikä osoittaa myös muiden toimien tulevan kyseeseen, eikä maksujen käsittelyä ole nimenomaisesti mainittu.

232. Totean tältä osin, että komissio on täsmentänyt asetuksen (EU) N:o 833/2014 tiettyjen säännösten täytäntöönpanosta 16.12.2014 antamissaan ohjeissa, [130] että ”maksupalvelut sekä takausten/remburssien liikkeeseenlasku ovat rahoitustukea, ja ne on kielletty, jos ne liittyvät 2 artiklan perusteella kiellettyyn liiketoimeen”. [131]

233. Komissio täsmensi myös, että ”asiakkaan lukuun tai hyväksi toimivilla pankeilla on huolellisuusvelvoite asiakkaittensa suorittamien maksujen osalta, ja niiden on kieltäydyttävä kaikista asetuksen vastaisista maksuista. Kirjeenvaihtajapankkeina toimivien pankkien on kieltäydyttävä kaikista maksuista, jos niiden käytettävissä on tietoja, joiden mukaan asetusta rikotaan”. [132]

234. Kyseessä olevan säännöksen päämääränä on siten kieltää kaikki rahoitusluontoinen tuki asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 4 kohdassa ja 3 artiklan 5 kohdassa kielletyille toimenpiteille – eli liitteessä II lueteltujen tuotteiden myynnille, toimitukselle, siirrolle tai viennille –, jos on kohtuullisia syitä uskoa, että kyseinen myynti, toimitus, siirto tai vienti koskee tuotteita, jotka on tarkoitettu johonkin kyseisen asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuun öljyn etsintä- tai tuotantohankkeeseen.

235. Kuten tämän ratkaisuehdotuksen 126–131 kohdassa jo selvitin, asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 5 kohdassa tarkoitetut ja kielletyt toimenpiteet ovat niitä, joita suoritetaan jäsenvaltioiden alueelta käsin.

236. Koska asetuksella N:o 833/2014 ei estetä liitteessä II lueteltujen kolmansista maista peräisin olevien ja Venäjän federaatioon tarkoitettujen tuotteiden kauttakuljetusten unionin alueella, tästä seuraa se, että näihin toimenpiteisiin liittyvien maksujen käsittely ei kuulu asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetun ”rahoitustuen” käsitteen soveltamisalaan.

129 — Ks. erityisesti tietyistä Zimbabwea koskevista rajoittavista toimenpiteistä 19.2.2004 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 314/2004 (EUVL 2004, L 55, s. 1), sellaisen kuin se on myöhemmin muutettuna, 2 artiklan b alakohta ja 4 artiklan 1 kohdan a alakohta ja Sudanin tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä sekä asetusten (EY) N:o 131/2004 ja (EY) N:o 1184/2005 kumoamisesta 10.7.2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 747/2014 (EUVL 2014, L 203, s. 1) 2 artiklan b alakohta ja 3 artikla.

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, s. 2.

132 — C(2014) 9950, s. 3.

237. Vaikka tämän asetuksen johdanto-osan viides perustelukappale koskeekin rahalaitosten pääomamarkkinoille pääsyä koskevia 5 artiklassa asetettuja tiettyjä rajoituksia, viittaan tässä yhteydessä siihen, koska siinä täsmennetään, että ”muut rahoituspalvelut kuten – – maksupalvelut – – eivät kuulu tämän asetuksen soveltamisalaan”.

238. Sitä vastoin liitteessä II lueteltujen tuotteiden myyntiin, toimitukseen, siirtoon tai vientiin unionin alueelta käsin liittyvien maksujen käsittely edellyttää lupahakemuksen tekemistä, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat tarkistaa, onko kyseisessä maksussa ja sen perustana olevassa toimenpiteessä kyse jostakin asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 3 kohdassa luetellusta kolmesta tapauksesta. Vain siinä tapauksessa, että kyseessä olevat tuotteet on tarkoitettu Venäjällä käyttöön, joka on näiden kolmen tapauksen mukainen, toimivaltaiset viranomaiset ovat velvolliset kieltäytymään luvan myöntämisestä.

239. Näiden syiden vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmannen kysymyksen a kohtaan, että asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 3 kohtaan sisältyvään ”rahoitustuen” käsitteeseen sisältyy sellaisen maksun käsittely pankissa tai muussa rahalaitoksessa, jonka perustana olevaa toimenpidettä koskee kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

E *Kolmannen kysymyksen b kohta*

240. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta kolmannen kysymyksen b kohdalla, kielletäänkö asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdassa jonkin liitteessä VI luetellun yhteisön kanssa tehtyyn talletussopimukseen perustuva GDR:ien [133] liikkeeseenlasku tai kaikki muut niitä koskevat toimenpiteet 12.9.2014 tai sen jälkeen silloin, kun GDR:t vastaavat ennen kyseistä ajankohtaa liikkeelle laskettuja jonkin näiden yhteisöjen osakkeita.

241. Rosneft väittää, että GDR:ien liikkeeseenlaskun kielto 12.9.2014 tai sen jälkeen ei kata sellaisia GDR:iä, joiden perustana olevat osakkeet on laskettu liikkeelle ennen 12.9.2014. FCA ei hyväksy tätä tulkintaa, vaan se katsoo, että kieltoa on sovellettava mainitusta ajankohdasta alkaen riippumatta siitä ajankohdasta, jona niiden perustana olevat osakkeet on laskettu liikkeeseen. Myös ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tätä mieltä.

242. Kyseessä olevan säännöksen sanamuodosta ilmenee nähdäkseni erittäin selvästi, että GDR:ien liikkeeseenlasku on kielletty 12.9.2014 tai sen jälkeen riippumatta siitä ajankohdasta, jona niiden perustana olevat osakkeet on laskettu liikkeeseen.

243. Asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdan mukaan ”kielletään epäsuora tai välillinen osto, myynti, sijoituspalvelujen tarjoaminen tai liikkeeseenlaskussa avustaminen – –, jonka kohteena ovat sellaiset – – arvopaperit – –, joiden maturiteetti on yli 30 päivää ja jotka on laskettu liikkeeseen 12 päivän syyskuuta 2014 jälkeen”.

244. Arvopapereiden käsite määritellään 1 artiklan f alakohdan i alakohdassa seuraavasti: ”yhtiöiden osakke[eet] ja mu[ut] arvopaper[it], jotka vastaavat yhtiöiden, henkilöyhtiöiden ja muiden yhteisöjen osakkeita, sekä *osaketalletustodistuks[et]*”. [134]

133 — GDR:t ovat todistuksia, joilla osoitetaan, että omistuksessa on tietty määrä yrityksen osakkeita. Koska nämä todistukset ovat siirtokelpoisia, ne ovat itsenäisiä arvopapereita, jotka voidaan noteerata julkisesti ja jotka voivat olla kaupankäynnin kohteena pääomamarkkinoilla erillään niiden perustana olevista osakkeista, jotka on voitu noteerata julkisesti erikseen ulkomaalaisilla markkinoilla. GDR:iä laskevat usein liikkeeseen säilytysyhteisöt (usein investointipankit) niiden ja todistusten perustana olevien osakkeiden liikkeeseenlaskijoiden välisten talletussopimusten perusteella.

134 — Kursivointi tässä.

245. Koska näiden säännösten sanamuotoon ei sisälly mitään, millä GDR:ien perustana olevia osakkeita koskeva aikaraja yksilöitäisiin, on selvää, että GDR:ien liikkeeseenlaskua koskevaa kieltoa sovelletaan riippumatta siitä ajankohdasta, jona niiden perustana olevat osakkeet on laskettu liikkeeseen. [135]

246. Tämä on nähdäkseni aivan tavanomaista, koska – kuten FCA huomauttaa – GDR:t ovat sijoitusvälineitä, jotka toki liittyvät yhtiön osakkeisiin mutta joita voidaan noteerata arvopaperipörssissä ja jotka voivat olla kaupankäynnin kohteena erillään niiden perustana olevista osakkeista. Kolmansien maiden yhtiöt voivat GDR:ien avulla päästä vastaavasti unionin pääomamarkkinoille ja saada sieltä pääomaa ilman, että niiden olisi välttämättä täytettävä ne arviointiperusteet ja edellytykset, jotka vaaditaan niiden osakkeiden noteeraamiseen pörssissä näillä markkinoilla.

247. On myös tärkeää huomata, että FCA:n mukaan Rosneftin osakkeita vastaavat liikkeeseenlasketut GDR:t vastaavat tosiasiallisesti vain 7,5 prosenttia sen koko osakepääomasta, kun taas enimmäismäärä, jonka osalta FCA on jo antanut luvan noteerattavaksi ja kaupankäynnin kohteeksi ottamiselle, sallisi sen, että jopa noin 90 prosenttia sen pääomasta voidaan muuttaa GDR:iksi.

248. Tämä merkitsee sitä, että jos Rosneftin väitteet hyväksyttäisiin, kyseessä olevalla säännöksellä käyttöön otetun rajoittavan toimenpiteen sisältö kävisi tyhjäksi, koska suurin osa Rosneftin osakkeista on laskettu liikkeeseen ennen 12.9.2014 ja koska Rosneft kykenisi jatkamaan vapaasti niiden muuttamista GDR:iksi.

249. Näiden syiden vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmannen kysymyksen b kohtaan, että asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdassa kielletään GDR:ien, jotka on laskettu liikkeeseen liitteessä VI lueteltujen yhteisöjen osakkeiden osalta, liikkeeseenlasku 12.9.2014 tai sen jälkeen riippumatta siitä ajankohdasta, jona kyseiset osakkeet on laskettu liikkeelle.

F *Kolmannen kysymyksen c kohta*

250. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta kolmannen kysymyksen c kohdalla sitä, millainen määritelmä olisi annettava asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 3 kohdassa ja 3 a artiklan 1 kohdan c alakohdassa olevalle käsitteelle ”liuskekivi”, ja sitä, onko mainitun asetuksen 3 artiklan 3 kohdassa ja 3 a artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevaa käsitettä ”vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä” tulkittava siten, että 150 metrin etäisyys on mitattava porauskohdasta, vai siten, että se on mitattava muualta.

1. Käsite ”vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä”

251. Kuten olen tämän ratkaisuehdotuksen 214 kohdassa ja alaviitteessä 122 maininnut, on olemassa valtavia vesialueita, joilla veden syvyys vaihtelee merkittävästi siten, että tietyissä paikoissa veden syvyys on yli 150 metriä kun sen syvyys muualla on alle 150 metriä. Rosneftin mukaan asetuksessa N:o 833/2014 ei yksilöidä kohtaa, josta käsin 150 metrin etäisyys on mitattava, eikä siinä täsmennetä sitä, onko kiellettyä porata vertikaalisesti kohtaan, jossa meren syvyys on alle 150 metriä, ja porata sen jälkeen ulospäin kohti vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä sijaitsevassa peruskalliossa olevaa kohtaa.

252. Totean, että Rosneftin, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Ranskan hallitusten sekä komission [136] välillä on yksimielisyys näille käsitteille annettavasta tulkinnasta, sillä ne kaikki ovat sitä mieltä, että etäisyys on mitattava öljyn porauskohdasta.

135 — Ks. myös vastaavasti komission asetuksen (EU) N:o 833/2014 tiettyjen säännösten täytäntöönpanosta 16.12.2014 antamat ohjeet, C(2014) 9950 final, s. 7.

136 — Muut pääasian oikeudenkäynnin asianosaiset ja väliintulijat eivät ole esittäneet huomautuksia tältä osin.

253. Hyväksyn tämän tulkinnan, joka nähdäkseni on looginen.

254. Katson komission tavoin, että 150 metrin etäisyys on mitattava vertikaalisesti, mikä sulkee pois sen, että yritys voisi porata sellaisesta kohdasta käsin, jossa veden syvyys on 150 metriä tai vähemmän, vinosti kohti vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä sijaitsevaa öljykenttää.

255. On myös kiellettyä porata vertikaalisesti kohtaan, jossa veden syvyys on alle 150 metriä, ja porata sen jälkeen ulospäin kohti vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä sijaitsevaa öljykenttää.

256. Jos tekniikka ja kannattavuus tekisivät sen mahdolliseksi, rajoittavaa toimenpidettä voitaisiin näet kiertää, jos muunlainen tulkinta hyväksyttäisiin.

257. Lisäksi Rosneft, Ranskan hallitus ja komissio ovat sitä mieltä (Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ei ota tältä osin kantaa), että 150 metrin arviointiperustetta on sovellettava itse porauspaikkaan eikä porauksen kohteena olevan öljykentän kehään.

258. Tämä tarkoittaa sitä, että asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 3 kohdassa ja 3 a artiklan 1 kohdan a alakohdassa ei tarkoiteta vesialueilla osin yli 150 metrin syvyydessä ja vesialueilla osin alle 150 metrin syvyydessä sijaitsevaan öljykenttään kohdistuvaa poraamista, kunhan poraus tapahtuu paikasta, jossa veden syvyys on 150 metriä tai vähemmän.

259. Hyväksyn myös tämän tulkinnan.

2. Liuskekiven käsite

260. Liuskekiven käsitteelle annettava tulkinta osoittautuu tätä monimutkaisemmaksi.

261. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus katsoo, että unionin tuomioistuin ei kykene tekemään tutkimusta tieteellisestä ja geologisesta todistusaineistosta. Ranskan hallitus taas katsoo, että mainittu käsite vastaa täsmällistä geologista käsitettä, joka ei edellytä unionin tuomioistuimen tulkintaa siitä.

262. Rosneft ja komissio esittävät sitä vastoin omat, täysin vastakkaiset tulkintansa ”liuskekiven” käsitteestä.

263. Rosneft esittää geologisen asiantuntijansa todistajanlausunnon perusteella, että ”liuskekiven” määritelmäksi on otettava kerogeeniä sisältävät esiintymät, jotka muodostuvat pääasiallisesti savesta (joiden savimineraalipitoisuus ylittää 35 %) ja jotka eivät sisällä nestemäistä petrolia.

264. Komissio mukaan kyseiset säännökset kattavat öljytuotantoon tähtäävät hankkeet siitä riippumatta, ovatko liuskekivimuodostumissa sijaitsevat varannot kerogeeniä vai raakaöljyä, aina kun vesisärötysmenetelmää sovelletaan.

265. Toisin kuin Ranskan hallitus väittää, tämä tulkintaero osoittaa sen, että liuskekiven geologinen käsite antaa aihetta keskusteluun. Katson sitä paitsi Yhdistyneen kuningaskunnan tavoin, että unionin tuomioistuin ei kykene antamaan liuskekiven kaltaisista geologisista käsitteistä tieteellisiä määritelmiä erityisesti tilanteessa, jossa kyseessä olevan toimen toteuttaja – eli käsiteltävässä asiassa neuvosto – ei ole käsitettä määritellyt.

266. Haluamatta antaa geologista asiantuntijamääritelmää liuskekiven käsitteestä totean, että kyseinen käsite sisältyy ”hankkeet, joilla voidaan tuottaa öljyä liuskekivimuodostumissa sijaitsevista varannoista vesisärötysmenetelmällä” -virkkeeseen, kuten komissio huomauttaa.

267. Epäilen sitä, että asianomaisten yritysten tai jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten alan asiantuntijat eivät kykenisi panemaan tätä virkettä täytäntöön virkkeen perusteella. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ”kyseisen alan asiantuntijat ymmärtävät ainakin valtaosassa tapauksista näiden määritelmien rajallisuuden, ja – – [Rosneftin] yksilöimät ongelmat osoittautuvat siten pikemmin hypoteettisiksi kuin todellisiksi, tai ne ainakin liittyvät määritelmiin vain marginaalisesti”. [137]

268. On syytä kuitenkin korostaa, että koska rajoittavat toimenpiteet koskevat öljyn etsintä- ja tuotantohankkeita Venäjällä, liuskekiven käsitteelle annettavassa määritelmässä on otettava huomioon tässä maassa sijaitsevien liuskekivimuodostumien laatu.

269. En siksi katso, että unionin tuomioistuin voisi antaa liuskekiven käsitteestä tieteellisen määritelmän tai että tämä määritelmä olisi edes välttämätön asetuksen N:o 833/2014 kyseessä olevien artiklojen täytäntöönpanemiseksi.

270. Näiden syiden perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa kolmannen kysymyksen c kohtaan, että etäisyys ”vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä” on mitattava vertikaalisesti porauskohdasta.

VI Ratkaisuehdotus

271. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Divisionin (Divisional Court) (alioikeus (Englanti ja Wales)) esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan viimeisen virkkeen ja SEUT 275 artiklan mukaan unionin tuomioistuimella on toimivalta antaa SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisu rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31.7.2014 annetun neuvoston päätöksen 2014/512/YUTP pätevyydestä suhteessa SEU 40 artiklaan sekä valvoa kyseisen päätöksen 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohdan ja 3 kohdan ja 7 artiklan lainmukaisuutta.

2) a) Tämän kysymyksen tarkastelusta ei ilmene mitään, mikä voisi vaikuttaa seuraavien säännösten pätevyyteen:

   — päätöksen 2014/512 1 artiklan 2 kohdan b–d alakohta ja 3 kohta

   — 7 artikla ja

   — liite III,

   eikä seuraavien säännösten pätevyyteen:

   — rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31.7.2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 3 artiklan 1–4 kohta, 5 kohdan ensimmäinen ja kolmas kohta sekä 6–8 kohta,

   — 3 a artikla

   — 4 artiklan 3 ja 4 kohta

137 — *R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty’s Treasury and ors* (2015) EWHC 248 (Admin), 53 kohta.

— 5 artiklan 2 kohdan b–d alakohta ja 3 kohta

— 11 artikla ja

— liitteet II ja VI.

Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 5 kohdan toinen alakohta on pätemätön.

b) Oikeusvarmuuden periaate ja nulla poena sine lege certa -periaate eivät ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää asetuksen N:o 833/2014 8 artiklan perusteella rikosoikeudellisia seuraamuksia ennen kuin unionin tuomioistuin on riittävästi täsmentänyt niiden tässä asetuksessa käytettyjen käsitteiden merkitystä, joilla kyseisen rikkomisen soveltamisala määritellään.

3) a) Asetuksen N:o 833/2014 4 artiklan 3 kohtaan sisältyvään rahoitustuen käsitteeseen sisältyy sellaisen maksun käsittely pankissa tai muussa rahalaitoksessa, jonka perustana olevaa toimenpidettä koskee kyseisen asetuksen 3 artiklan 1 kohta.

b) Asetuksen N:o 833/2014 5 artiklan 2 kohdassa kielletään sellaisten global depository receipt -todistusten, jotka on laskettu liikkeelle liitteessä VI lueteltujen yhteisöjen osakkeiden osalta, liikkeeseenlasku 12.9.2014 tai sen jälkeen riippumatta siitä ajankohdasta, jona nämä osakkeet on laskettu liikkeeseen.

c) Asetuksen N:o 833/2014 3 artiklan 3 kohdassa ja 3 a artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu etäisyys ”vesialueilla yli 150 metrin syvyydessä” on mitattava vertikaalisesti porauskohdasta.