CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 31 mei 2016[1]

Zaak C-72/15

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

[verzoek van de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Divisional Court) (Verenigd Koninkrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Geldigheid van bepaalde artikelen van besluit 2014/512/GBVB en verordening (EU) nr. 833/2014 — Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van de Russische Federatie die de situatie in Oekraïne destabiliseren"

I – Inleiding

1. Het onderhavige prejudiciële verzoek betreft de geldigheid en de uitlegging van besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren[2] (hierna: „besluit 2014/512") en van verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren[3] (hierna: „verordening nr. 833/2014").

2. Dit is een uiterst belangrijk verzoek, want het noodzaakt het Hof uitspraak te doen over zijn bevoegdheid om een prejudiciële beslissing te geven over de geldigheid en de uitlegging van Uniehandelingen op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), terwijl de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275 VWEU die mogelijkheid lijken uit te sluiten.

3. Deze zaak biedt het Hof derhalve de gelegenheid vast te stellen welke handelingen, volgens punt 252 van zijn advies 2/13 (EU:C:2014:2454), „in de huidige stand van het Unierecht aan het rechterlijk toezicht van het Hof ontsnappen".

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 229, blz. 13. Dit besluit is meermaals gewijzigd. Aangezien het hoofdgeding alleen de wijzigingen tot en met december 2014 betreft, verwijs ik in deze conclusie naar de in december 2014 geldende redactie van besluit 2014/512, waarin de wijzigingen zijn verwerkt die zijn aangebracht door besluit 2014/659/GBVB van de Raad van 8 september 2014 (PB L 271, blz. 54) en besluit 2014/872/GBVB van de Raad van 4 december 2014 (PB L 349, blz. 58).

3 — PB L 229, blz. 1. Deze verordening is meermaals gewijzigd. Aangezien het hoofdgeding alleen de wijzigingen tot en met december 2014 betreft, verwijs ik in deze conclusie naar de in december 2014 geldende redactie van verordening nr. 833/2014, waarin de wijzigingen zijn verwerkt die zijn aangebracht door verordening (EU) nr. 960/2014 van de Raad van 8 september 2014 (PB L 271, blz. 3) en verordening nr. 1290/2014 van de Raad van 4 december 2014 (PB L 349, blz. 20).

II – Toepasselijke bepalingen

A – *VEU*

4. Artikel 19, lid 1, VEU, opgenomen in titel III („Bepalingen betreffende de instellingen"), bepaalt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie omvat het Hof van Justitie, het Gerecht en gespecialiseerde rechtbanken. Het verzekert de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de verdragen.

De lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren."

5. Artikel 21, lid 1, eerste alinea, VWEU, opgenomen in hoofdstuk 1 („Algemene bepalingen betreffende het extern optreden van de Unie") van titel V („Algemene bepalingen betreffende het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid"), bepaalt:

„Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht."

6. Hoofdstuk 2 („Specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid") van dezelfde titel van dat verdrag, luidt:

„*Afdeling 1*

Gemeenschappelijke bepalingen

Artikel 23

Het internationaal optreden van de Unie berust, voor de toepassing van dit hoofdstuk, op de beginselen, is gericht op de doelstellingen, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1.

Artikel 24

1. De bevoegdheid van de Unie met betrekking tot het [GBVB] bestrijkt alle gebieden van het buitenlands beleid en alle vraagstukken die verband houden met de veiligheid van de Unie, met inbegrip van de geleidelijke bepaling van een gemeenschappelijk defensiebeleid dat kan leiden tot een gemeenschappelijke defensie.

Het [GBVB] is aan specifieke regels en procedures onderworpen. Het wordt bepaald en uitgevoerd door de Europese Raad en door de Raad, die besluiten met eenparigheid van stemmen, tenzij in de Verdragen anders wordt bepaald. Wetgevingshandelingen kunnen niet worden vastgesteld. Aan het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid wordt uitvoering gegeven door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en door de lidstaten, overeenkomstig de Verdragen. De specifieke rol van het Europees Parlement en van de Commissie op

dit gebied wordt bepaald in de Verdragen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd ten aanzien van deze bepalingen, met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van dit Verdrag en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, [VWEU].

[...]

3. De lidstaten geven in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun actieve en onvoorwaardelijke steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en eerbiedigen het optreden van de Unie op dat gebied.

De lidstaten werken samen om hun wederzijdse politieke solidariteit te versterken en tot ontwikkeling te brengen. Zij onthouden zich van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen. [...]

Artikel 29

De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie wordt bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de standpunten van de Unie overeenstemt. [...]

Artikel 40

De uitvoering van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid heeft geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de in de artikelen 3 tot en met 6 [VWEU] bedoelde bevoegdheden van de Europese Unie.

Evenmin heeft de uitvoering van de in deze artikelen bedoelde beleidsonderdelen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie op grond van dit hoofdstuk.

[...]”

B – *VWEU*

7. Titel I („Algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie”) van het vijfde deel van het VWEU („Extern optreden van de Unie”) luidt:

„Artikel 205

Het internationaal optreden van de Unie berust, voor de toepassing van dit deel, op de beginselen en is gericht op de doelstellingen van, en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1 van titel V van het VEU.”

8. Titel IV („Beperkende maatregelen”) van hetzelfde deel van het VWEU luidt:

„Artikel 215

1. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het [VWEU] vastgesteld besluit voorziet in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen, stelt de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast. De Raad stelt het Europees Parlement daarvan in kennis.

2. Wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het [VWEU] vastgesteld besluit daarin voorziet, kan de Raad volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vaststellen.

3. De in dit artikel bedoelde handelingen bevatten de nodige bepalingen inzake juridische waarborgen.”

9. Artikel 275 VWEU, opgenomen in de vijfde afdeling („Het Hof van Justitie van de Europese Unie”) van hoofdstuk 1 („De instellingen”) van titel I („Institutionele bepalingen”) van het zesde deel („Institutionele en financiële bepalingen”), bepaalt:

„Het Hof van Justitie van de Europese Unie is niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van het [GBVB] noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten.

Het Hof is evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 van het [VEU] en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, van dit Verdrag bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2 van het [VEU] zijn vastgesteld.”

C – *Overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking*

10. De overeenkomst inzake partnerschap en samenwerking tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Russische Federatie, anderzijds, ondertekend te Corfu op 12 juni 1994[4] (hierna: „partnerschapovereenkomst”), bepaalt in titel III („Goederenverkeer”) het volgende:

„Artikel 10

1. De partijen passen ten aanzien van elkaar de meestbegunstigingsregeling toe overeenkomstig het bepaalde in artikel 1, lid 1, van de GATT.

2. De bepalingen van lid 1 zijn niet van toepassing op:

a) voordelen die aan buurlanden worden toegekend teneinde het grensverkeer te vereenvoudigen;

b) voordelen die met het oog op de oprichting van een douane-unie of een vrijhandelszone of ingevolge de oprichting van een dergelijke unie of zone worden toegekend. Onder ‚douane-unie’ en ‚vrijhandelszone’ worden verstaan, de unies of zones die zijn omschreven in artikel XXIV, [lid 8], van de GATT of die volgens de in lid 10 van dit artikel van de GATT worden ingesteld;

4 — PB L 327, blz. 3. Deze overeenkomst is goedgekeurd uit naam van de Gemeenschappen bij besluit 97/800/EG, EGKS, Euratom: Besluit van de Raad en de Commissie van 30 oktober 1997, (PB L 327, blz. 1).

c) voordelen die aan bepaalde landen worden toegekend overeenkomstig de GATT en andere internationale regelingen ten gunste van ontwikkelingslanden.

[...]

Artikel 12

1. De partijen zijn het erover eens dat het beginsel van de vrije doorvoer van goederen een essentiële voorwaarde is voor het bereiken van de doelstellingen van deze overeenkomst.

Met het oog hierop waarborgt elke partij de vrije doorgang over zijn grondgebied van goederen die afkomstig zijn uit of bestemd zijn voor het douanegebied van de andere partij.

2. De in artikel V, leden 2, 3, 4 en 5, van de GATT vastgestelde regels zijn tussen de partijen van toepassing.

[...]

Artikel 19

De overeenkomst vormt geen beletsel voor verboden of beperkingen op de invoer, de uitvoer of de doorvoer van goederen die gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de bescherming van de openbare zedelijkheid, de openbare orde en veiligheid, de gezondheid en het leven van personen en dieren of het behoud van planten, de bescherming van natuurlijke hulpbronnen, de bescherming van het nationaal artistiek, historisch of archeologisch erfgoed of uit hoofde van de bescherming van de intellectuele, industriële of commerciële eigendom, noch voor voorschriften betreffende goud en zilver. Deze verboden of beperkingen mogen echter geen middel tot willekeurige discriminatie, noch een verkapte beperking van de handel tussen de partijen vormen."

11. In hoofdstuk III („Grensoverschrijdend dienstenverkeer"), opgenomen in titel IV van deze overeenkomst („Bepalingen inzake het handelsverkeer en de investeringen"), bepaalt artikel 36:

„Voor de in bijlage 5 bij deze overeenkomst vermelde sectoren verlenen de partijen elkaar een behandeling welke niet minder gunstig is dan die welke zij aan om het even welk derde land toekennen ten aanzien van de voorwaarden voor de grensoverschrijdende dienstverlening door vennootschappen uit de Gemeenschap respectievelijk Russische vennootschappen op het grondgebied van Rusland respectievelijk de Gemeenschap, in overeenstemming met de op het grondgebied van de respectieve partijen toepasselijke wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen."

12. In titel V van deze overeenkomst („Betalings- en kapitaalverkeer") bepaalt artikel 52:

„[...]

2. Het vrije kapitaalverkeer tussen inwoners van de Gemeenschap en van Rusland in de vorm van directe investeringen in vennootschappen die in overeenstemming met de wetten van het gastland zijn opgericht, en directe investeringen in overeenstemming met hoofdstuk II van titel IV, alsook de overmaking naar het buitenland van deze investeringen met inbegrip van alle compensatie-uitkeringen naar aanleiding van [maatregelen als onteigening en nationalisatie of] maatregelen van gelijke strekking, en van alle opbrengsten daarvan, worden gegarandeerd.

[...]

5. Onverminderd de leden 6 en 7 stellen de partijen, na het verstrijken van een overgangsperiode van 5 jaar na de inwerkingtreding van deze overeenkomst, geen nieuwe beperkingen in op het kapitaalverkeer en de daarmee verband houdende lopende betalingen tussen inwoners van de Gemeenschap en van Rusland, en stellen zij geen meer restrictieve regelingen dan de bestaande vast. De invoering van beperkingen in de loop van de overgangsperiode bedoeld in de eerste zin van dit lid, laat evenwel de rechten en verplichtingen van de partijen op grond van de leden 2, 3, 4 en 9 van dit artikel onverlet.

[...]

9. De partijen verlenen elkaar met betrekking tot de vrijheid van de lopende betalingen en kapitaalverrichtingen en met betrekking tot de betaalmethoden een meestbegunstigingsbehandeling."

13. Artikel 99 van deze overeenkomst, opgenomen in titel XI („Institutionele, algemene en slotbepalingen"), bepaalt:

„Niets in de overeenkomst belet een overeenkomstsluitende partij maatregelen te nemen:

1) die zij nodig acht voor de bescherming van haar vitale veiligheidsbelangen:

[...]

d) in geval van ernstige binnenlandse beroeringen die de openbare orde in gevaar brengen, in tijden van oorlog of ernstige internationale spanningen die een oorlogsdreiging inhouden of om verplichtingen na te komen die zij voor de instandhouding van de vrede en de internationale veiligheid is aangegaan;

[...]"

D – *Besluit 2014/512*

14. Het onderhavige prejudiciële verzoek betreft de volgende bepalingen van besluit 2014/512:

„Artikel 1

[...]

2. De directe of indirecte aankoop of verkoop van, het direct of indirect verlenen van investeringsdiensten of bijstand bij de uitgifte van, of enige andere handeling met betrekking tot obligaties, aandelen of soortgelijke financiële instrumenten met een looptijd van meer dan 30 dagen die na 12 september 2014 uitgegeven zijn door:

[...]

b) in Rusland gevestigde entiteiten die door de staat worden gecontroleerd of die voor meer dan 50 % staatseigendom zijn, met een geraamd totaalvermogen in 2013 van meer dan 1 biljoen Russische roebel en met geraamde inkomsten die voor ten minste 50 % voortkomen uit de verkoop of het vervoer van ruwe aardolie of aardolieproducten met ingang van 12 september 2014, als vermeld in bijlage III [te weten, Rosneft, Transneft en Gazprom Neft];

c) elke rechtspersoon, elke entiteit of elk lichaam gevestigd buiten de Unie en voor meer dan 50 % eigendom van een entiteit als bedoeld in [punt] [...] b); of

d) elke rechtspersoon, elke entiteit of elk lichaam handelend namens of op aanwijzing van een entiteit als bedoeld in punt c) of van een in bijlage [...] III vermelde entiteit [te weten Rosneft, Transneft en Gazprom Neft],

zijn verboden.

3. Het is verboden om na 12 september 2014 direct of indirect enige regeling te treffen met betrekking tot nieuwe leningen of kredieten met een looptijd van meer dan 30 dagen aan enige rechtspersoon, entiteit of lichaam als bedoeld in lid 1 of 2, of om aan een dergelijke regeling deel te nemen, behalve voor leningen of kredieten met een specifiek en schriftelijk vastgelegde doelstelling om te voorzien in financiering voor toegestane invoer of uitvoer van goederen en niet-financiële diensten tussen de Unie en Rusland, of voor leningen met een specifiek en schriftelijk vastgelegde doelstelling om te zorgen voor noodfinanciering om te beantwoorden aan solvabiliteits- en liquiditeitscriteria voor in de Unie gevestigde rechtspersonen, waarvan de eigendomsrechten voor meer dan 50 % eigendom zijn van een entiteit als bedoeld in bijlage I [te weten Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank en Rosselkhozbank].

[...]

Artikel 4

1. De directe of indirecte verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van bepaalde apparatuur die kan worden gebruikt voor de onderstaande categorieën exploratie- en productieprojecten in Rusland, ook in zijn exclusieve economische zone en continentaal plat, door onderdanen van de lidstaten, of vanaf het grondgebied van de lidstaten, of met gebruikmaking van vaartuigen of luchtvaartuigen onder de rechtsbevoegdheid van de lidstaten, is onderworpen aan een voorafgaande vergunning verleend door de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat:

a) de exploratie en productie van aardolie in water van meer dan 150 meter diep;

b) de exploratie en productie van aardolie in het offshoregebied ten noorden van de noordpoolcirkel;

c) projecten waarmee potentieel, door middel van hydrofracturering, aardolie gewonnen kan worden uit stoffen die zich bevinden in schalieformaties; het is niet van toepassing op exploratie en productie door schalieformaties heen met het oog op het vinden van of winnen van aardolie uit zich niet in schalie bevindende reservoirs.

De Unie neemt de nodige maatregelen om te bepalen welke voorwerpen onder dit lid moeten vallen.

2. De verstrekking van:

a) technische bijstand of andere diensten die verband houden met de onder lid 1 genoemde apparatuur;

b) financiering of financiële steun voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van de in lid 1 genoemde apparatuur of voor de verstrekking van daarmee verband houdende technische bijstand of opleiding,

is eveneens onderworpen aan een voorafgaande vergunning van de bevoegde autoriteit van de uitvoerende lidstaat.

3. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten verlenen geen vergunning voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van apparatuur of de verstrekking van diensten, als bedoeld in de leden 1 en 2, indien zij vaststellen dat de betreffende verkoop, levering, overbrenging of uitvoer of de betreffende verstrekking van de diensten bestemd is voor één van de in lid 1 bedoelde exploratie- en productiecategorieën.

4. Lid 3 laat de uitvoering van vóór 1 augustus 2014 gesloten contracten of aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, onverlet.

5. Een vergunning kan verleend worden als de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van de goederen of het verstrekken van diensten, als bedoeld in de leden 1 en 2, noodzakelijk is voor de dringende preventie of beperking van de gevolgen van een gebeurtenis die ernstige en aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mens of het milieu zou kunnen hebben. In naar behoren gerechtvaardigde spoedgevallen kan de verkoop, levering, overdracht of uitvoer of het verstrekken van diensten, als bedoeld in de leden 1 en 2, plaatsvinden zonder voorafgaande vergunning, op voorwaarde dat de uitvoerder de bevoegde overheid daarvan kennisgeeft ten laatste vijf werkdagen nadat de verkoop, levering, overdracht of uitvoer of het verstrekken van diensten heeft plaatsgevonden, en daarbij nadere inlichtingen verstrekt over de rechtvaardiging van de verkoop, levering, overdracht of uitvoer of het verstrekken van diensten zonder voorafgaande vergunning.

Artikel 4a

1. De directe of indirecte levering van geassocieerde diensten die noodzakelijk zijn voor de onderstaande categorieën exploratie- en productieprojecten in Rusland, ook in zijn exclusieve economische zone en continentaal plat, door onderdanen van de lidstaten, of vanaf het grondgebied van de lidstaten, of met gebruikmaking van vaartuigen of luchtvaartuigen onder de rechtsbevoegdheid van de lidstaten, is verboden:

a) de exploratie en productie van aardolie in water van meer dan 150 meter diep;

b) de exploratie en productie van aardolie in het offshoregebied ten noorden van de noordpoolcirkel;

c) projecten waarmee potentieel, door middel van hydrofracturering, aardolie gewonnen kan worden uit stoffen die zich bevinden in schalieformaties; het is niet van toepassing op exploratie en productie door schalieformaties heen met het oog op het vinden van of winnen van aardolie uit zich niet in schalie bevindende reservoirs.

2. De verbodsbepaling van lid 1 laat de uitvoering van vóór 12 september 2014 gesloten contracten of kaderovereenkomsten of van aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, onverlet.

3. De verbodsbepaling van lid 1 is niet van toepassing wanneer de betrokken diensten noodzakelijk zijn voor de dringende preventie of beperking van een gebeurtenis die ernstige en aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mens of het milieu zou kunnen hebben.

[...]

Artikel 7

1. Vorderingen in verband met contracten of andere transacties aan de uitvoering waarvan, direct of indirect, geheel of gedeeltelijk, afbreuk is gedaan door de maatregelen die uit hoofde van onderhavig besluit zijn ingesteld, met inbegrip van vorderingen tot schadeloosstelling of soortgelijke vorderingen, zoals een vordering tot schuldvergelijking of een garantievordering, met name een vordering tot verlenging of uitbetaling van een obligatie, garantie of contragarantie, met name een financiële garantie of contragarantie, ongeacht de vorm hiervan, worden niet toegewezen indien deze vorderingen worden ingesteld door:

a) entiteiten als bedoeld onder b) of c) van artikel 1, lid 1, en onder c) en d) van artikel 1, lid 2, of welke zijn vermeld in bijlage [...] III [...];

b) elke andere Russische persoon, Russische entiteit of Russisch lichaam; of

c) een persoon, entiteit of lichaam, handelend voor rekening of ten behoeve van een van de in punt a) of punt b), van dit lid bedoelde personen, entiteiten of lichamen.

2. In elke procedure waartoe een vordering aanleiding geeft, moet het bewijs dat de vordering niet op grond van lid 1 hoort te worden afgewezen, door de eiser worden geleverd.

3. Dit artikel geldt onverminderd het recht van de personen, entiteiten en lichamen die in lid 1 worden genoemd, op toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van de niet-nakoming van de contractuele verplichtingen in overeenstemming met dit besluit.

[...]"

E – *Verordening nr. 833/2014*

15. Dit prejudiciële verzoek betreft de volgende bepalingen van verordening nr. 833/2014:

„Artikel 3

1. Een voorafgaande vergunning is vereist voor het direct of indirect verkopen, leveren of overdragen aan en uitvoeren van de goederen die zijn opgenomen in bijlage II, al dan niet van oorsprong uit de Unie, ten behoeve van een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau, of een andere staat, indien die goederen bestemd zijn voor gebruik in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau.

2. De op grond van dit artikel voor de verkoop, levering, overdracht of uitvoer vereiste vergunning wordt overeenkomstig de gedetailleerde bepalingen van artikel 11 van Verordening (EG) nr. 428/2009 afgegeven door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar de exporteur is gevestigd. De vergunning is in de gehele Unie geldig.

3. Bijlage II bevat een lijst van een aantal goederen die kunnen worden gebruikt voor de volgende categorieën exploratie- en productieprojecten in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau:

a) exploratie en productie van olie in water van meer dan 150 meter diep;

b) exploratie en productie van olie in het offshoregebied ten noorden van de noordpoolcirkel, of

c) projecten waarmee potentieel, door middel van hydrofracturering, aardolie gewonnen kan worden uit stoffen die zich bevinden in schalieformaties; het is niet van toepassing op exploratie en productie door schalieformaties heen met het oog op het vinden van of winnen van aardolie uit zich niet in schalie bevindende reservoirs.

4. De exporteurs verstrekken de bevoegde autoriteiten alle gegevens die vereist zijn voor de aanvraag van een uitvoervergunning.

5. De bevoegde autoriteiten verlenen geen vergunning voor de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van de goederen die zijn opgenomen in bijlage II, indien zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van de goederen bestemd is voor een van de categorieën exploratie- en productieprojecten bedoeld in lid 3.

De bevoegde autoriteiten kunnen echter wel een vergunning verlenen als de verkoop, levering, overdracht of uitvoer betrekking heeft op de uitvoering van een verplichting die voortvloeit uit een contract dat vóór 1 augustus 2014 is gesloten of aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering van een dergelijk contract.

De bevoegde autoriteiten kunnen eveneens een vergunning verlenen als de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van de goederen noodzakelijk is voor de dringende preventie of beperking van de gevolgen van een gebeurtenis die ernstige en aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mens of het milieu zou kunnen hebben. In naar behoren gerechtvaardigde spoedgevallen kan de verkoop, levering, overdracht of uitvoer plaatsvinden zonder voorafgaande vergunning op voorwaarde dat de uitvoerder de bevoegde overheid daarvan kennisgeeft ten laatste vijf werkdagen nadat de verkoop, levering, overdracht of uitvoer heeft plaatsgevonden, en daarbij nadere inlichtingen verstrekt over de rechtvaardiging van de verkoop, levering, overdracht of uitvoer zonder voorafgaande vergunning.

6. De bevoegde autoriteiten kunnen, onder de in lid 5 genoemde voorwaarden, een verleende uitvoervergunning nietig verklaren, opschorten, wijzigen of intrekken.

7. Indien een bevoegde autoriteit overeenkomstig lid 5 of lid 6 een vergunning weigert, nietig verklaart, opschort, substantieel beperkt of intrekt, stelt de betrokken lidstaat de andere lidstaten en de Commissie daarvan in kennis en deelt zij de relevante informatie met hen, met inachtneming van de bepalingen inzake de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie als bedoeld in Verordening (EG) nr. 515/97 van de Raad.

8. Alvorens een lidstaat een vergunning verleent overeenkomstig lid 5 voor een transactie die wezenlijk identiek is aan een transactie waarvoor de door een andere lidstaat of lidstaten afgegeven weigering als bedoeld in lid 6 en lid 7 nog steeds geldig is, pleegt deze lidstaat eerst overleg met de lidstaat of lidstaten die de weigering heeft of hebben afgegeven. Indien de betrokken lidstaat na dit overleg besluit een vergunning te verlenen, stelt hij de andere lidstaten en de Commissie daarvan in kennis en verstrekt hij daarbij alle relevante informatie om het besluit toe te lichten.

Artikel 3a

1. Er geldt een verbod op de directe of indirecte verstrekking van hiermee verband houdende diensten die noodzakelijk zijn voor de volgende categorieën exploratie- en productieprojecten in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau:

a) exploratie en productie van olie in water van meer dan 150 meter diep;

b) exploratie en productie van olie in het offshoregebied ten noorden van de noordpoolcirkel, of

c) projecten waarmee potentieel, door middel van hydrofracturering, aardolie gewonnen kan worden uit stoffen die zich bevinden in schalieformaties; het is niet van toepassing op exploratie en productie door schalieformaties heen met het oog op het vinden van of winnen van aardolie uit zich niet in schalie bevindende reservoirs.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder hiermee verband houdende diensten verstaan:

i) boringen;

ii) tests;

iii) metingen en afwerking van boorgaten;

iv) levering van gespecialiseerde drijvende installaties.

2. De verbodsbepalingen van lid 1 gelden onverminderd de uitvoering van een verplichting die voortvloeit uit contracten of kaderovereenkomsten die vóór 12 september 2014 zijn gesloten of aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering van een dergelijk contract.

3. De verbodsbepaling van lid 1 geldt niet wanneer de betrokken diensten noodzakelijk zijn voor de dringende preventie of beperking van de gevolgen van een gebeurtenis die ernstige en aanzienlijke gevolgen voor de gezondheid en veiligheid van de mens of het milieu zou kunnen hebben.

De dienstverlener geeft de bevoegde overheid binnen een termijn van vijf werkdagen kennis van alle activiteiten die krachtens deze paragraaf worden ondernomen, en verstrekt daarbij nadere inlichtingen over de rechtvaardiging van de verkoop, levering, overdracht of uitvoer.

Artikel 4

[...]

3. De bevoegde autoriteit in kwestie moet een vergunning verlenen voor de verstrekking van:

a) technische bijstand of tussenhandeldiensten in verband met in bijlage II genoemde goederen en in verband met het leveren, vervaardigen, onderhouden en gebruiken van deze goederen, direct of indirect, aan of ten behoeve van natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau of, als dergelijke bijstand betrekking heeft op goederen bestemd voor gebruik in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau, aan personen, entiteiten of lichamen in een andere staat;

b) financiering of financiële bijstand in verband met in bijlage II genoemde goederen, met inbegrip van subsidies, leningen en exportkredietverzekering, voor de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van deze goederen, of voor de verstrekking van daarmee verband houdende technische bijstand, direct of indirect, aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau of, als dergelijke bijstand betrekking heeft op goederen bestemd voor gebruik in Rusland, met inbegrip van zijn exclusieve economische zone en zijn continentaal plateau, aan personen, entiteiten of lichamen in een andere staat.

In naar behoren gerechtvaardigde spoedgevallen als bedoeld in artikel 3, lid 5, kan het in dit lid bedoelde verstrekken van diensten plaatsvinden zonder voorafgaande vergunning op voorwaarde dat de verstrekker de bevoegde overheid daarvan kennisgeeft ten laatste vijf werkdagen nadat de dienst is verstrekt.

4. Wanneer vergunningen vereist zijn krachtens lid 2 van dit artikel, is artikel 3, en met name de leden 2 en 5 daarvan, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5

[...]

2. Er geldt een verbod op de directe of indirecte aankoop of verkoop van en de verlening van investeringsdiensten of bijstand voor de uitgifte van en andere vormen van handel in overdraagbare effecten en geldmarktinstrumenten met een looptijd van meer dan 30 dagen, die zijn uitgegeven na 12 september 2014 door:

[...]

b) in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen die door de staat worden gecontroleerd of die voor meer dan 50 % staatseigendom zijn, met een geraamd totaalvermogen van meer dan 1 biljoen Russische roebel en met geraamde inkomsten die voor ten minste 50 % voortkomen uit de verkoop of het vervoer van ruwe aardolie of aardolieproducten, als vermeld in bijlage VI [te weten Rosneft, Transneft en Gazprom Neft];

c) rechtspersonen, entiteiten of lichamen die buiten de Unie zijn gevestigd en waarvan de eigendomsrechten voor meer dan 50 % direct of indirect in handen zijn van een in punt a) of punt b) van dit lid genoemde entiteit, of

d) rechtspersonen, entiteiten of lichamen die handelen namens of op aanwijzing van een entiteit als bedoeld in punt a), punt b) of punt c) van dit lid.

3. Het is verboden om na 12 september 2014 direct of indirect een regeling te treffen voor nieuwe leningen of kredieten met een looptijd van meer dan 30 dagen ten behoeve van rechtspersonen, entiteiten of lichamen als bedoeld in lid 1 of 2, of om aan een dergelijke regeling deel te nemen.Dit verbod is niet van toepassing op:

a) leningen of kredieten die als specifiek en welomschreven doel hebben financiering te verlenen voor niet aan beperkingen onderworpen in- of uitvoer van goederen en niet-financiële diensten tussen de Unie en een derde staat, met inbegrip van de uitgaven voor goederen en diensten van een derde staat die nodig zijn voor de uitvoering van uit- of invoercontracten, of

b) leningen die als specifiek en welomschreven doel hebben noodfinanciering te bieden om te beantwoorden aan de solvabiliteits- en liquiditeitscriteria voor in de Unie gevestigde rechtspersonen wier eigendomsrechten voor meer dan 50 % eigendom zijn van een in bijlage III bedoelde entiteit [te weten Sberbank, VTB Bank, Gazprombank, Vnesheconombank en Rosselkhozbank].

[...]

Artikel 8

1. De lidstaten stellen de regels vast betreffende de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de regels worden toegepast. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. De lidstaten stellen de Commissie onverwijld na de inwerkingtreding van de verordening in kennis van de in lid 1 bedoelde regels, en stellen haar in kennis van alle latere wijzigingen.

[...]

Artikel 11

1. Vorderingen in verband met contracten of andere transacties aan de uitvoering waarvan, direct of indirect, geheel of gedeeltelijk, afbreuk is gedaan door de maatregelen die uit hoofde van onderhavige verordening zijn ingesteld, met inbegrip van vorderingen tot schadeloosstelling of soortgelijke vorderingen, zoals een vordering tot schuldvergelijking of een garantievordering, met name een vordering tot verlenging of uitbetaling van een obligatie, garantie of contragarantie, met name een financiële garantie of contragarantie, ongeacht de vorm hiervan, worden niet toegewezen indien deze vorderingen worden ingesteld door:

a) entiteiten als bedoeld onder b) of c) van artikel 5, lid 1, en onder c) en d) van artikel 5, lid 2, of welke zijn vermeld in [bijlage] [...] VI [te weten Rosneft, Transneft en Gazprom Neft];

b) elke andere Russische persoon, Russische entiteit of Russisch lichaam;

c) een persoon, entiteit of lichaam, handelend voor rekening of ten behoeve van een van de in punt a) of punt b) van dit lid bedoelde personen, entiteiten of lichamen.

2. In elke procedure waartoe een vordering aanleiding geeft, moet het bewijs dat de vordering niet op grond van lid 1 hoort te worden afgewezen, door de eiser worden geleverd.

3. Dit artikel geldt onverminderd het recht van de personen, entiteiten en lichamen die in lid 1 worden genoemd, op toetsing door de rechter van de rechtmatigheid van de niet-nakoming van de contractuele verplichtingen in overeenstemming met deze verordening."

III – Hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. Op 6 maart 2014 veroordeelden de staatshoofden en regeringsleiders van de Unie met klem de „niet-uitgelokte schending van de Oekraïense soevereiniteit en territoriale integriteit door de Russische Federatie". [5] Zij riepen de Russische Federatie op haar strijdkrachten onmiddellijk terug te trekken naar hun permanente stationeringsgebieden, overeenkomstig de gemaakte afspraken. Zij besloten ook de bilaterale gesprekken te schorsen die met de Russische Federatie werden gevoerd over visumaangelegenheden en over de nieuwe integrale overeenkomst die de partnerschapsovereenkomst moest vervangen. Zij benadrukten echter dat een oplossing voor de crisis moest worden gevonden in onderhandelingen tussen de regeringen van Oekraïne en de Russische Federatie.

17. De staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten voegden daaraan toe dat, indien die onderhandelingen niet binnen een beperkt tijdsbestek resultaten zouden opleveren, er reisbeperkingen zouden worden opgelegd aan en tegoeden bevroren van verantwoordelijken voor acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne zouden ondermijnen of bedreigen.

18. De Raad heeft aan die verklaring uitvoering gegeven door vaststelling van verordening (EU) nr. 269/2014 van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen [6], waarbij bovengenoemde maatregelen zijn opgelegd aan de personen die in bijlage I ervan zijn vermeld.

5 — Verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders over Oekraïne, Brussel, 6 maart 2014.

6 — PB L 78, blz. 6.

19. Op 31 juli 2014 heeft de Raad, van oordeel dat de Russische Federatie geen gehoor had gegeven aan de verzoeken van de Unie en dat de inbreuken op de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne aanhielden, bij besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 nieuwe substantieel beperkende maatregelen vastgesteld tegen een aantal Russische ondernemingen, waaronder Rosneft Oil Company OJSC (hierna: „Rosneft"), een onderneming die onder meer actief is op het gebied van de exploratie, productie en raffinage van koolwaterstoffen en de handel in ruwe olie en gas, in en buiten Rusland.

20. Rosneft verricht haar exploratie- en productieactiviteiten in Russische gebieden die rijk zijn aan koolwaterstoffen en op het Russisch continentaal plateau. Haar exploratieactiviteiten omvatten onder meer operaties in water van meer dan 150 meter diep en in schalieformaties.

21. De meerderheid van de aandelen van Rosneft (69,5 %) is in handen van Rosneftegaz OJSC, een naamloze vennootschap die volledig eigendom is van de Russische Federatie. Een minderheid van haar aandelen (19,75 %) is in handen van BP Russian Investments Ltd., een dochteronderneming van de Britse aardoliemaatschappij BP plc. De resterende 10,75 % van het uitgegeven maatschappelijk kapitaal is beursgenoteerd.

22. Her Majesty's Treasury en de Secretary of State for Business, Innovation and Skills zijn, in het Verenigd Koninkrijk, de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Uniewetgeving waarbij beperkende maatregelen zijn opgelegd als antwoord op de acties van de Russische Federatie in Oekraïne.

23. De Financial Conduct Authority (hierna: „FCA") is eveneens onderworpen aan besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 en moet onderzoeken welke gevolgen zij hebben voor haar eigen wettelijke verplichtingen en doelstellingen. Indien derhalve zou blijken dat verboden effecten konden worden uitgegeven en dat daardoor het risico bestaat dat de integriteit van de door de FCA gereguleerde markten of de bescherming van de consument wordt geschaad, moet de FCA onderzoeken welke acties zij, in voorkomend geval, moet ondernemen om dat risico voor te zijn of af te wenden.

24. Rosneft heeft bij verzoekschrift, ingekomen ter griffie van het Gerecht op 9 oktober 2014, beroep ingesteld tot nietigverklaring van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014, op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU.[7]

25. Met haar op 20 november 2014 bij de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Divisional Court), ingestelde verzoek om rechterlijke toetsing betwist Rosneft de rechtmatigheid van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 en van een aantal maatregelen die de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk hebben vastgesteld om uitvoering te geven aan bepaalde aspecten van verordening nr. 833/2014, en, met name, van de strafsancties die bij schending van die verordening kunnen worden opgelegd[8], van bepaalde uitleggingen die de FCA heeft gegeven aan het begrip „financiële bijstand", en van de wijze waarop de FCA de verordening heeft uitgelegd met betrekking tot en toegepast op bepaalde effecten.[9]

7 — Het betreft de aanhangige zaak NK Rosneft e.a./Raad (T-715/14).

8 — Zie The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) Regulations 2014, SI 2014/2054, gewijzigd bij The Ukraine (European Union Financial Sanctions) (No. 3) (Amendment) Regulations 2014, SI 2014/2445, en The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) Order 2014, SI 2014/2357, gewijzigd bij The Export Control (Russia, Crimea and Sevastopol Sanctions) (Amendment) Order 2014, SI 2014/2932.

9 — Het betreft onlangs door Rosneft uitgegeven overdraagbare effecten in de vorm van internationale aandelencertificaten („Global Depository Receipts"; hierna: „GDR") op aandelen van Rosneft, die officieel zijn genoteerd aan de Londense beurs en aldaar worden verhandeld.

26. Bij arrest van 9 februari 2015 [10] besliste de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Divisional Court), dat hij, om het geding te beslechten, moest vaststellen of sommige bepalingen van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 ongeldig waren, hetgeen hij niet kon doen zonder het Hof overeenkomstig het arrest Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) prejudiciële vragen te stellen.

27. Zelfs als die bepalingen geldig waren, was het, volgens de High Court, niet zeker dat andere rechterlijke instanties van de lidstaten tot dezelfde conclusies zouden komen ten aanzien van de uitlegging en toepassing ervan. Hij wees er voorts op dat er op enkele essentiële punten grote verschillen in uitlegging bestaan tussen de bevoegde autoriteiten van een aantal lidstaten.

28. De High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Divisional Court), heeft daarop besloten de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is het Hof van Justitie, gelet op met name de artikelen 19, lid 1, 24 en 40 VEU, artikel 47 [van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: ‚Handvest')] en artikel 275, tweede alinea, VWEU, bevoegd om krachtens artikel 267 VWEU bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van artikel 1, lid 2, onder b) tot en met d), artikel 1, lid 3, artikel 4, artikel 4a, artikel 7 en bijlage III van besluit [2014/512]?

2) a) Zijn een of meer van de volgende bepalingen (hierna: ‚relevante bepalingen') van de verordening en, voor zover het Hof bevoegd is, van het besluit ongeldig:

i) de artikelen 4 en 4a van besluit [2014/512];

ii) de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, en bijlage II van verordening [nr. 833/2014];

(samen: ‚bepalingen inzake de oliesector');

iii) artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit [2014/512];

iv) artikel 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage VI van verordening [nr. 833/2014];

(samen: ‚bepalingen inzake effecten en leningen');

v) artikel 7 van besluit [2014/512], en

vi) artikel 11 van verordening [nr. 833/2014]?

2) b) Voor zover de relevante bepalingen geldig zijn, gaat het in tegen de beginselen van rechtszekerheid en nulla poena sine lege certa wanneer een lidstaat overeenkomstig artikel 8 van verordening [nr. 833/2014] strafrechtelijke sancties oplegt voordat het Hof van Justitie de desbetreffende strafbaarstelling voldoende heeft verduidelijkt?

3) Voor zover de relevante verboden of beperkingen waarnaar in de tweede vraag, onder a), wordt verwezen, geldig zijn:

a) Valt onder het begrip ‚financiële bijstand' in artikel 4, lid 3, van verordening [nr. 833/2014] de verwerking van een betaling door een bank of een andere financiële instelling?

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

b) Verbiedt artikel 5 van verordening [nr. 833/2014] de emissie van, of enig andere transactie met, [GDR's] die zijn uitgegeven op of na 12 september 2014 in het kader van een bewaarnemingsovereenkomst met een van de entiteiten die zijn genoemd in bijlage VI, met betrekking tot aandelen in een van die entiteiten, die waren uitgegeven vóór 12 september 2014?

c) Indien het Hof van oordeel is dat er sprake is van een gebrek aan duidelijkheid dat door het Hof naar behoren kan worden opgelost door nadere aanwijzingen te geven, wat is dan de juiste uitlegging van de begrippen ‚schalie' en ‚water van meer dan 150 meter diep' in artikel 4 van het besluit en de artikelen 3 en 3a van de verordening? Indien het Hof het noodzakelijk en gepast acht, kan het dan met name een geologische uitlegging van het begrip ‚schalie' geven die kan worden gebruikt bij de uitvoering van de verordening, en kan het verduidelijken of ‚water van meer dan 150 meter diep' moet worden gemeten vanaf het boorpunt of vanaf een andere plaats?"

29. Bij beschikking van 26 maart 2015 heeft de president van het Gerecht het beroep tot nietigverklaring in de zaak NK Rosneft e.a./Raad (T-715/14) geschorst in afwachting van het arrest van het Hof in de onderhavige zaak, overeenkomstig artikel 54, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

IV – Procedure bij het Hof

30. Het onderhavige prejudiciële verzoek is bij het Hof ingekomen op 18 mei 2015. Rosneft, de FCA, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Tsjechische, de Duitse, de Estse en de Franse regering, de Raad, en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

31. Ter terechtzitting van 23 februari 2016 hebben Rosneft, de FCA, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Tsjechische, de Duitse, de Estse, de Franse en de Poolse regering, de Raad, en de Commissie hun standpunten mondeling toegelicht.

V – Analyse

A – *Eerste vraag*

32. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of het Hof, gelet op de artikelen 19, 24 en 40 VEU, artikel 275 VWEU en artikel 47 van het Handvest, bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, de artikelen 4, 4a en 7, en bijlage III van besluit 2014/512.

1. Ontvankelijkheid

33. De Estse regering en de Raad betwisten de ontvankelijkheid van de eerste vraag, omdat de verwijzende rechter het hoofdgeding ook zonder antwoord op deze vraag kan beslechten.

34. Ik geef het Hof in overweging die exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen, omdat de bevoegdheid van het Hof om op dit prejudiciële verzoek te beslissen vanzelfsprekend moet vaststaan voordat de andere vragen van de verwijzende rechter (waarvan niemand de relevantie betwist) kunnen worden onderzocht. Deze vraag is voorts, volgens vaste rechtspraak, „van openbare orde [en] kan [...] in

iedere stand van het geding door het Hof worden onderzocht, ook ambtshalve”. [11]

35. Bovendien behoort de verwijzende rechter de rechtsmacht van het Hof te onderzoeken om vast te stellen of hij al dan niet is gebonden aan het monopolie van het Hof met betrekking tot het toezicht op de geldigheid van handelingen van afgeleid Unierecht. [12]

2. Bevoegdheid van het Hof om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van GBVB-handelingen

a) Algemene regel: rechterlijk toezicht (artikelen 19 VEU, 263 VWEU, 277 VWEU en 267 VWEU)

36. In punt 23 van zijn beroemde arrest Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166) oordeelde het Hof dat „de [Unie] een rechts[unie] is in die zin, dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele handvest, zijnde het [VWEU]”. Dit arrest maakte het mogelijk een beroep in te stellen tot nietigverklaring van handelingen van het Europees Parlement, ook al werd deze instelling door het voormalige artikel 173 EEG (thans 263 VWEU) niet uitdrukkelijk genoemd als instelling waarvan de handelingen op hun wettigheid konden worden getoetst. [13]

37. Artikel 19 VEU vertrouwt de rechterlijke instanties van de Unie de taak toe „de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen [te verzekeren]” en verplicht de lidstaten te voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.

38. Volgens vaste rechtspraak „heeft het VWEU [daartoe] bij, enerzijds, de artikelen 263 en 277 en, anderzijds, artikel 267, een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven geroepen, waarbij aan de Unierechter het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie is opgedragen”. [14]

b) „Carve-out”: immuniteit van jurisdictie van bepaalde handelingen die in het kader van het GBVB zijn vastgesteld (artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, eerste alinea, VWEU)

39. Op het eerste gezicht lijkt de bevoegdheid van het Hof op het gebied van het GBVB te worden uitgesloten door de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, eerste alinea, VWEU.

40. Alvorens deze bepalingen te onderzoeken moet worden opgemerkt dat het Hof, hoewel het in zijn arresten Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472), Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025) en Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258) de gelegenheid heeft gehad vragen te onderzoeken die verband houden met zijn bevoegdheid op het gebied van het GBVB, in punt 251 van advies 2/13 (EU:C:2014:2454) heeft vastgesteld dat „[het] nog niet de gelegenheid [had] gehad om te preciseren hoe

11 — Arrest Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 37). Zie in die zin ook arrest Sahlstedt e.a./Commissie (C-362/06 P, EU:C:2009:243, punt 22) en arrest Commissie/Cyprus (C-340/10, EU:C:2012:143, punt 20).

12 — Zie standpuntbepaling van advocaat-generaal Kokott inzake advies 2/13 (EU:C:2014:2475, punt 100).

13 — Deze passieve legitimatie van het Parlement inzake beroepen tot nietigverklaring werd door het arrest Parlement/Raad (C-70/88, EU:C:1990:217) aangevuld met een actieve legitimatie. In dat arrest stelde het Hof vast dat de omstandigheid dat het EEG-Verdrag het Parlement niet rekent tot de instellingen die een beroep tot nietigverklaring kunnen instellen „een procedurele leemte [kan] vormen, maar [niet kan] afdoen aan het fundamentele belang van de handhaving en de eerbiediging van het in de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen neergelegde institutionele evenwicht” (punt 26).

14 — Zie arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 92). Zie in die zin ook arresten Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, punt 23), Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 40), Telefónica/Commissie (C-274/12 P, EU:C:2013:852, punt 57), T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 45) en beschikking Pesquerias Riveirenses e.a./Raad (C-164/14 P, EU:C:2015:111, punt 40).

ver de uit [de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275 VWEU] voortvloeiende beperkingen van zijn bevoegdheid op het gebied van het GBVB reiken". Het merkte in punt 252 van zijn advies derhalve op dat „[kon] worden volstaan met de vaststelling dat bepaalde in het kader van het GBVB vastgestelde handelingen in de huidige stand van het Unierecht aan het rechterlijk toezicht van het Hof ontsnappen", zonder echter te preciseren welke handelingen het betrof. [15]

41. Als derhalve het toezicht op de wettigheid van Uniehandelingen de regel is (artikelen 19 VEU, 263 VWEU, 277 VWEU en 267 VWEU), moeten de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, eerste alinea, VWEU, die een „carve-out"-clausule introduceren voor de bevoegdheid van de Unierechter, of anders gezegd, „een afwijking van de regel van de algemene bevoegdheid die bij artikel 19 VEU aan het Hof is verleend, [...] bijgevolg restrictief worden uitgelegd". [16]

42. Bovendien moet erop worden gewezen dat er een verschil bestaat tussen de bewoordingen van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, eerste alinea, VWEU.

43. Volgens artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU „[is] het Hof van Justitie van de Europese Unie [...] niet bevoegd ten aanzien van *deze bepalingen*" [17], terwijl artikel 275, eerste alinea, VWEU bepaalt dat „[h]et Hof van Justitie van de Europese Unie [...] niet bevoegd [is] *ten aanzien van de bepalingen van het [GBVB], noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten*" [18].

44. Het gebruik dat in artikel 275, eerste alinea, VWEU wordt gemaakt van de woorden „bepalingen van het [GBVB]", zou de onjuiste indruk kunnen wekken dat de Unierechters geen enkele bevoegdheid hebben ter zake van bepalingen van het VWEU die, hoewel zij niet onder het GBVB vallen, daar wel betrekking op kunnen hebben.

45. Het Hof heeft deze, nogal ruime, uitlegging van artikel 275, eerste alinea, VWEU nooit aanvaard. Het oordeelde daarentegen dat een handeling die is gegrond op artikel 37 VEU, dat deel uitmaakt van de GBVB-bepalingen van het VEU, en artikel 218, leden 5 en 6, VWEU, niet ontsnapt aan rechterlijk toezicht, omdat artikel 218 VWEU, een bepaling die overduidelijk het GBVB betreft, „een algemene strekking [heeft] en [...] derhalve in beginsel [dient] te worden toegepast op alle internationale overeenkomsten waarover de Unie heeft onderhandeld en die door haar zijn gesloten op al haar actiegebieden, daaronder begrepen het GBVB". [19]

46. Dat artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU de bevoegdheid van het Hof slechts uitsluit „ten aanzien van *deze bepalingen*" [20] lijkt, zoals de Commissie in punt 40 van haar schriftelijke opmerkingen stelt, te verwijzen naar het opschrift van hoofdstuk 2, „Specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid", van titel V van het VEU, waarvan dat artikel deel uitmaakt.

15 — Het Hof heeft evenwel niet de zeer heldere door advocaat-generaal Kokott geformuleerde opvatting aanvaard dat het Hof niet bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over handelingen die het GBVB betreffen, waardoor de rechterlijke instanties van de lidstaten, hoewel verplicht het Unierecht toe te passen, zelf de rechtmatigheid kunnen beoordelen van dit type handelingen en onrechtmatig bevonden handelingen buiten toepassing kunnen laten (zie punten 82-103 van de standpuntbepaling van advocaat-generaal Kokott inzake advies 2/13, EU:C:2014:2475).

16 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 70). Zie in die zin ook arrest Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 42).

17 — Cursivering van mij.

18 — Cursivering van mij.

19 — Arrest Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 72).

20 — Cursivering van mij.

47. De „carve-out”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, eerste alinea, VWEU betreft dus enkel de artikelen 23 VEU tot en met 46 VEU en de op grond daarvan vastgestelde Uniehandelingen. [21]

48. De verordeningen die de Raad heeft vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU ontsnappen derhalve aan die „carve-out”-clausule. Partijen in het hoofdgeding en alle interveniënten in de onderhavige zaak zijn het erover eens dat de verordeningen die de Raad heeft vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU, zoals in casu verordening nr. 833/2014, krachtens artikel 19 VEU vallen onder de algemene toetsingsbevoegdheid van de Unierechter en dat de discussie zich beperkt tot de omvang van die toetsing en de aan de Raad toe te kennen beoordelingsruimte. Het Hof heeft overigens reeds bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak gedaan over de uitlegging van verordening (EG) nr. 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus [22], die haar wettelijke grondslag ook vond in het voormalig artikel 301 EG, thans artikel 215 VWEU. [23]

49. Om de immuniteit van jurisdictie van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, eerste alinea, VWEU te kunnen genieten, moet een GBVB-handeling niet slechts haar wettelijke grondslag vinden in de artikelen 23 VEU tot en met 46 VEU, maar moet het wezen ervan de uitoefening van het GBVB betreffen.

50. In het kader van een beroep tot nietigverklaring van maatregelen die waren genomen bij de missie die was ondernomen op grond van het gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO [24], zoals gewijzigd bij besluit 2011/752/GBVB van de Raad van 24 november 2011 tot wijziging van het gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO [25], oordeelde het Hof derhalve in de punten 48 en 49 van het arrest Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) dat „[d]e litigieuze maatregelen, waarvan om nietigverklaring was verzocht wegens schending van de toepasselijke regels voor overheidsopdrachten van de Unie, [...] betrekking [hadden] op een overheidsopdracht die uitgaven ten laste van de begroting van de Unie meebracht. Daaruit volg[de] dat de betrokken opdracht onder de bepalingen van het Financieel Reglement [viel]” en dat „[g]elet op die omstandigheden [...] niet [kon] worden betoogd dat de strekking van de beperking op de bevoegdheid van het Hof, in de vorm van een uitzondering, als voorzien in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en artikel 275 VWEU, zo ver gaat dat zou zijn uitgesloten dat het Hof bevoegd is ter zake van de uitlegging en de toepassing van de bepalingen van het Financieel Reglement over het plaatsen van overheidsopdrachten”.

21 — Zie arresten Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 99, dat verwijst naar de punten 36-38 van het arrest Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad, T-509/10, EU:T:2012:201), Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 73) en National Iranian Oil Company/Raad (T-578/12, EU:T:2014:678, punt 35), dat is bevestigd door arrest National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

22 — PB L 134, blz. 1.

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

24 — PB L 42, blz. 92.

25 — PB L 310, blz. 10.

c) „Claw-back”: beperkt rechterlijk toezicht op GBVB-handelingen (artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU)

i) Draagwijdte

51. Indien en alleen indien een GBVB-handeling voldoet aan de twee in de punten 47 en 49 van deze conclusie genoemde voorwaarden, moet nog worden onderzocht of die handeling niet toch, op grond van de „claw-back”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU, valt onder de algemene bevoegdheid die artikel 19, lid 1, VEU toekent aan de rechterlijke instanties van de Unie.

52. Ik wijs erop dat de door de „carve-out”-clausule teweeggebrachte beperking van de bevoegdheid van het Hof op het gebied van het GBVB, haar grond vindt in het feit dat GBVB-handelingen, in beginsel, slechts worden geacht besluiten van puur politieke aard te vertalen die verband houden met de uitoefening van het GBVB. Rechterlijk toezicht daarop is moeilijk verenigbaar met de scheiding der machten. [26]

53. De „claw-back”-clausule onthoudt die immuniteit van jurisdictie echter aan een GBVB-handelingen die de grenzen van het GBVB overschrijden, hetgeen het geval is bij GBVB-besluiten die, hoewel vastgesteld op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU, inbreuk maken op de door het VEU aan de Unie toegekende bevoegdheden, en bij GBVB-besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen.

54. Het Hof heeft namelijk reeds in 1998 in de punten 14 tot en met 18 van het arrest Commissie/Raad (C-170/96, EU:C:1998:219) geoordeeld dat het op grond van artikel M van het VEU (voorloper van artikel 40 VEU) bevoegd was „erop toe te zien, dat de handelingen waarvan de Raad stelt dat zij onder artikel K.3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vallen, geen inbreuk maken op de bevoegdheden die de bepalingen van het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toekennen”. [27]

55. Ook moet, volgens vaste rechtspraak van het Hof inzake het toezicht op de wettigheid van beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen in handelingen die dateren van vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, „[e]en gemeenschappelijk standpunt dat, gelet op de inhoud ervan, een ruimere draagwijdte heeft dan die welke door het EU-Verdrag aan dit soort handeling wordt toegekend [...] aan de controle van het Hof kunnen worden onderworpen” [28], omdat „[d]e mogelijkheid om een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, dient [...] te bestaan ten aanzien van alle door de Raad vastgestelde bepalingen, ongeacht de aard of de vorm ervan, die beogen rechtsgevolgen voor derden teweeg te brengen”. [29]

56. De „claw-back”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU heeft geen wezenlijke wijziging gebracht in de situatie die bestond vóór de vaststelling van het Verdrag van Lissabon.

26 — In het recht van een aantal lidstaten zijn kwesties die verband houden met de door de regering gevoerde buitenlandse politiek niet onderworpen aan rechterlijk toezicht volgens de zogenaamde „théorie des actes de gouvernement” [zie met name Conseil d’État (Frankrijk), 19 februari 1875, Prince Napoléon, *Recueil Lebon*, blz. 155] of de „justiciability”-doctrine (zie met name R (Abbasi and anor) v Secretary of State for Foreign & Commonwealth Affairs and anor [2002] EWCA Civ 1598, punten 99 en 106 [Court of Appeal (England & Wales)]).

27 — Punt 16. Zie in die zin ook arresten Commissie/Raad (C-176/03, EU:C:2005:542, punt 39), Commissie/Raad (C-440/05, EU:C:2007:625, punt 53) en Commissie/Raad (C-91/05, EU:C:2008:288, punt 33).

28 — Zie arresten Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punt 54) en Segi e.a./Raad (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punt 54).

29 — Zie arresten Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad (C-354/04 P, EU:C:2007:115, punt 53) en Segi e.a./Raad (C-355/04 P, EU:C:2007:116, punt 53).

57. Ik stel vast dat, net als bij de „carve-out”-clausule, de redacties van de betrokken bepalingen van elkaar verschillen, maar dit keer is het artikel 275 VWEU dat striktere bewoordingen gebruikt dan artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU.

58. Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU bepaalt namelijk dat de rechterlijke instanties van de Unie bevoegd zijn om „toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en *de wettigheid* van bepaalde besluiten *na te gaan*, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, VWEU”.[30]

59. Daarentegen zijn de rechterlijke instanties van de Unie volgens artikel 275, tweede alinea, VWEU bevoegd „om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en uitspraak te doen inzake *beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld* betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, [VEU] zijn vastgesteld”.

60. Wat het toezicht op de naleving van artikel 40 VEU betreft, zijn de twee bepalingen identiek. Iedere GBVB-handeling die onder de „carve-out”-clausule valt, kan door de rechterlijke instanties van de Unie worden getoetst om de naleving van artikel 40 VEU te verzekeren. Dit aspect van de „claw-back”-clausule bestrijkt derhalve, onder meer, op grond van artikel 215, leden 1 en 2, VWEU vastgestelde handelingen die zowel maatregelen bevatten die voorzien in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen als beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen.

61. Er bestaat evenwel een belangrijk verschil tussen de redacties van de twee betrokken bepalingen, in die zin dat artikel 275, tweede alinea, VWEU het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen beperkt tot de beroepen tot nietigverklaring die deze personen hebben ingesteld krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, terwijl artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU de bevoegdheid van het Hof herstelt om, in het algemeen, de wettigheid na te gaan van „bepaalde besluiten, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, [VWEU]”, te weten „besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, [VEU] zijn vastgesteld”.

62. Uit de in punt 38 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak van het Hof blijkt dat het „toezicht op de wettigheid” waarnaar artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU verwijst, niet slechts de op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU ingestelde beroepen tot nietigverklaring omvat, maar ook, en met name, het systeem van prejudiciële verwijzing van artikel 267 VWEU.

63. Immers, volgens een oude en vaste rechtspraak van het Hof is „het prejudiciële verzoek om beoordeling van de geldigheid van een handeling, *evenals het beroep tot nietigverklaring*, een vorm van wettigheidscontrole op handelingen van de [Unie]instellingen”.[31] Zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 15 van het arrest Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), „hebben de in artikel [267 VWEU] toegekende bevoegdheden hoofdzakelijk ten doel een uniforme toepassing van het [Unie]recht door de

30 — Cursivering van mij.

31 — Arrest Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punt 16). Cursivering van mij. Zie in die zin ook arresten Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166, punt 23), Unión de Pequeños Agricultores/Raad (C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 40), Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:742, punt 22), Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punt 80), Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 54), A (EU:C:2014:2195, punt 41) en Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 62).

nationale rechterlijke instanties te verzekeren, [want] verschillen van inzicht tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten over de geldigheid van [Unie]handelingen zouden de eenheid van de [rechtsorde van de Unie] zelf in gevaar kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid". [32]

64. Bovendien, zoals, volgens de rechtspraak van het Hof[33], de „carve-out"-clausule van artikel 275, eerste alinea, VWEU net als elke uitzondering, restrictief moet worden uitgelegd en de draagwijdte van een „claw-back"-clausule niet ruimer kan zijn dan die van een „carve-out"-clausule[34], moet de „claw-back"-clausule van artikel 275, tweede alinea, VWEU, die terugvoert naar de algemene regel, ruim worden uitgelegd, rekening houdend met de extensievere bewoordingen van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU.

65. Ik meen derhalve dat de „claw-back"-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU de rechterlijke instanties van de Unie in staat stelt om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU door alle GBVB-handelingen (middels een beroep tot nietigverklaring of bij wijze van prejudiciële beslissing)[35] en om de wettigheid na te gaan van GBVB-besluiten houdende beperkingen jegens natuurlijke of rechtspersonen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van artikel 215, lid 2, VWEU (middels een beroep tot nietigverklaring of bij wijze van prejudiciële beslissing). [36]

66. Het tegenovergestelde standpunt, geuit door advocaat-generaal Kokott in haar standpuntbepaling inzake advies 2/13 (EU:C:2014:2475) en in het kader van de onderhavige zaak gesteund door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Tsjechische, de Duitse, de Estse, de Franse en de Poolse regering, en de Raad, dat „de Verdragen het Hof [...] in het kader van het GBVB [...] *geen* prejudiciële bevoegdheid [verlenen]"[37], is, mijns inziens, moeilijk verenigbaar met artikel 23 VEU, dat bepaalt dat „[h]et internationaal optreden van de Unie [berust] op de beginselen [...] van hoofdstuk 1", waaronder de rechtstaat en de universaliteit en ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden[38], die zonder twijfel ook het recht op toegang tot de rechter en op een doeltreffende rechtsbescherming omvatten.

32 — Het arrest Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452) is gegrond op het feit dat „het Hof ingevolge artikel [263 VWEU] *bij uitsluiting* bevoegd is ter zake van nietigverklaring van een handeling van een [Unie]instelling" (arrest Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, punt 17). Cursivering van mij. Zie in die zin ook arresten Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punt 53), Melki en Abdeli (C-188/10 en C-189/10, EU:C:2010:363, punt 54), Otis e.a. (C-199/11, EU:C:2012:684, punt 53), A (EU:C:2014:2195, punt 41) en Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punt 62). Dit beginsel is van toepassing op elke Uniehandeling die valt onder de algemene bevoegdheidsclausule van het Hof (zie punten 36-38 van deze conclusie) of onder de „claw-back"-clausule. Indien, daarentegen, een procedure betrekking heeft op een handeling betreffende het GBVB die wel onder de „carve-out"-clausule valt, maar niet onder de „claw-back"-clausule, valt het toezicht op de wettigheid niet onder de bevoegdheid van het Hof, maar onder die van de rechterlijke instanties van de lidstaten, die de justitiabelen overeenkomstig artikel 19 VEU moeten verzekeren van daadwerkelijke rechtsbescherming. Volgens de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU is het immers „[h]et Hof van Justitie van de Europese Unie [dat] niet bevoegd [is]", en zijn dat niet de rechterlijke instanties van de lidstaten.

33 — Zie arresten Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025, punt 70) en Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 42).

34 — De tweede alinea van artikel 275 VWEU kan de bevoegdheid van de Unierechter immers niet herstellen voor aangelegenheden die niet eerst door de eerste alinea van dat artikel van zijn bevoegdheid zijn uitgesloten.

35 — Zie in die zin Lenaerts, K., Maselis, I. en Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, 2014, paragraaf 6.05.

36 — Ik voeg daaraan toe dat de onderhavige zaak slechts de bevoegdheid van het Hof betreft om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van GBVB-handelingen, omdat beroepen wegens niet-nakoming en beroepen tot schadevergoeding die een GBVB-handeling betreffen worden bestreken door de „carve-out" clausule van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU en niet door de „claw-back" clausule van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU.

37 — Punt 100 van de standpuntbepaling. Zij heeft daar in punt 101 aan toegevoegd dat „[h]et [...] ongetwijfeld vanuit het oogpunt van de eenmaking een zeer spijtige zaak [is] dat het Hof van Justitie in aangelegenheden die verband houden met het GBVB geen prejudiciële bevoegdheid en geen exclusieve bevoegdheid tot ongeldigverklaring heeft in de zin van het arrest Foto-Frost (EU:C:1987:452), aangezien aldus niet kan worden verzekerd dat het Unierecht in het kader van het GBVB op uniforme wijze wordt uitgelegd en toegepast".

38 — Zie artikel 21, lid 1, VEU.

ii) De „claw-back”-clausule en door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU vastgestelde *besluiten* houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen

67. Ik stel vast dat hoewel de „carve-out”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, eerste alinea, VWEU alle GBVB-handelingen bestrijkt, de „claw-back”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU slechts betrekking heeft op de naleving van artikel 40 VEU en het toezicht op de wettigheid van *besluiten* houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU.

68. Wat de naleving van artikel 40 VEU betreft, is het duidelijk dat de „claw-back”-clausule van toepassing is op iedere handeling die reeds onder de „carve-out”-clausule valt.

69. Wat, daarentegen, het toezicht op de wettigheid betreft, verwijzen artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU, artikel 275, tweede alinea, VWEU, en artikel 215, lid 2, VWEU naar *besluiten* houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU. Daaronder vallen, mijns inziens, niet de verordeningen, zoals in casu verordening nr. 833/2014, die door de Raad zijn vastgesteld op grond van artikel 215, VWEU.

70. Dat bevestigt mijn in de punten 47 en 48 van deze conclusie vermelde standpunt dat de „carve-out”-clausule enkel van toepassing is op GBVB-handelingen die hun wettelijke grondslag vinden in de artikelen 23 VEU tot en met 46 VEU en, bijgevolg, geen betrekking heeft op handelingen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU.

71. Als dat wel zo zou zijn, zou de paradoxale situatie ontstaan dat het Hof bevoegd zou zijn de wettigheid na te gaan van GBVB-besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU, maar niet van de verordeningen die zijn vastgesteld op grond van die besluiten.

72. Bovendien is het, anders dan voor beperkende maatregelen die voorzien in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen [39] voor beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen niet verplicht een verordening vast te stellen op grond van artikel 215, lid 2, VWEU. Immers, volgens deze bepaling „*kan* de Raad [dergelijke maatregelen] vaststellen [wanneer een GBVB-besluit daarin voorziet]”. [40] Het is derhalve enkel mogelijk bij GBVB-besluit beperkende maatregelen vast te stellen jegens natuurlijke of rechtspersonen. Juist voor dit type besluit voorzien de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU in de „claw-back”-clausule.

iii) Hoe staat het met de uitleggingsbevoegdheid?

73. Aangezien de „claw-back”-clausule van de artikelen 24 lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, tweede alinea, VWEU de bevoegdheid van het Hof beperkt tot de *toetsing van de wettigheid* van GBVB-besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU, lijkt de uitleggingsbevoegdheid die artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU toekent aan het Hof te zijn uitgesloten van de bevoegdheid van het Hof voor die handelingen.

39 — Artikel 215, lid 1, VWEU impliceert dat de verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen waarin een GBVB-besluit voorziet, wordt gevolgd door de vaststelling van een handeling van de Raad op grond van dat artikel 215 VWEU, anders gezegd door tussenkomst van wat vóór het Verdrag van Lissabon de „communautaire pijler” was. Deze bepaling gebruikt immers de aantonende wijs: „de Raad [stelt] de nodige maatregelen vast”.

40 — Cursivering van mij.

74. In een vergelijkbaar juridisch kader, waarin artikel 41 van het EGKS-Verdrag het Hof in staat stelde „om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van besluiten van de Hoge Autoriteit en de Raad” [41], stelde het Hof echter vast dat „het voor een oordeel over de geldigheid van een handeling noodzakelijk [is] dat zij eerst wordt uitgelegd”. [42] Op die grond oordeelde het dat „[h]et [...] dan ook in strijd [ware] met de strekking en de samenhang van de Verdragen, wanneer in zaken waarin regels in het kader van het EEG-Verdrag en het EGA-Verdrag in het geding zijn, het Hof van Justitie in hoogste instantie over hun betekenis en draagwijdte zou beslissen, gelijk dat ter verzekering van een eenvormige toepassing in gelijke bewoordingen is voorzien in artikel 177 EEG-Verdrag [thans artikel 267 VWEU] en artikel 150 EGA-Verdrag [thans ingetrokken], terwijl wanneer het gaat om regels in het kader van het EGKS-Verdrag, die bevoegdheid bij uitsluiting zou toekomen aan de vele nationale rechterlijke instanties, die elk tot een andere uitlegging zouden kunnen komen, zonder dat het Hof bevoegd was een eenvormige uitlegging van die regels te verzekeren”. [43]

75. Ik ben daarom van mening dat als de rechterlijke instanties van de Unie het maximum kunnen doen, namelijk de wettigheid toetsen van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen die door de Raad zijn vastgesteld op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU, zij zeker het minimum kunnen doen, namelijk de bewoordingen van die besluiten uitleggen, met name om te voorkomen dat het Hof een handeling betreffende het GBVB vernietigt of ongeldig verklaart die het zou kunnen handhaven door een andere uitlegging voor te schrijven.

76. Temeer omdat, zoals de verwijzende rechter in de punten 30 tot en met 34 van zijn prejudiciële verzoek aangeeft, er op bepaalde essentiële punten reeds verschillen van inzicht bestaan tussen bevoegde autoriteiten van een aantal lidstaten, met name wat de uitlegging betreft van het begrip „financiële bijstand” dat is opgenomen in de artikelen 4, lid 2, onder b), van besluit 2014/512 en 4, lid 3, van verordening nr. 833/2014, zoals blijkt uit de schriftelijke opmerkingen die zijn ingediend door de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse, de Estse, en de Franse regering.

3. Besluit 2014/512 in het licht van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275 VWEU

77. Besluit 2014/512 geniet, op het eerste gezicht, immuniteit van jurisdictie krachtens de „carve-out”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275, eerste alinea, VWEU, omdat het voldoet aan de twee in de punten 47 en 49 van deze conclusie genoemde voorwaarden.

78. Besluit 2014/512 vindt immers zijn wettelijke grondslag in artikel 29 VEU, dat deel uitmaakt van hoofdstuk 2, „Specifieke bepalingen betreffende het GBVB”, van titel V, van het VEU, en het wezen ervan betreft duidelijk de uitoefening van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, aangezien de Raad bij dit besluit beperkende maatregelen heeft ingesteld „naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren”. [44]

79. Mijns inziens is het Hof krachtens de „claw-back”-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, tweede alinea VWEU bevoegd bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de verenigbaarheid van besluit 2014/512 met artikel 40 VEU, aangezien Rosneft, in de punten 21 en 22 van haar schriftelijke opmerkingen, de wettigheid van besluit 2014/512 betwist in het licht van dat artikel.

41 — Cursivering van mij.

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

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

44 — Volgens de titel van dat besluit.

80. Om vast te stellen of het Hof eveneens bevoegd is de wettigheid van besluit 2014/512 te toetsen op andere gronden dan schending van artikel 40 VEU, moet worden nagegaan of dit besluit „een besluit [is] houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, [VEU] zijn vastgesteld", in de zin van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, tweede alinea, VWEU.

81. In dit verband betwisten de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse en de Estse regering, de Raad, en de Commissie dat besluit 2014/512 beperkende maatregelen bevat jegens natuurlijke of rechtspersonen, aangezien, huns inziens, de erin opgenomen maatregelen van toepassing zijn op objectief bepaalde situaties en een algemene categorie personen.

82. De artikelen 4 en 4a[45] van besluit 2014/512 zijn immers niet gericht tegen Rosneft, in tegenstelling tot de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3[46], en 7[47], waarvan de werkingssfeer drie Russische vennootschappen betreft, waaronder Rosneft (zie bijlage III van dat besluit).

83. Er zij in dit verband aan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, beperkende maatregelen „verwantschap vertonen met handelingen van algemene strekking, aangezien zij het een categorie van bepaalde adressaten algemeen en abstract verbieden om met name activa en financiële middelen ter beschikking te stellen van personen en entiteiten wier namen op de lijsten in de bijlagen daarbij voorkomen, en met een bundel van individuele besluiten ten aanzien van deze personen en entiteiten".[48] Volgens het Hof „[is] het de individuele aard van deze handelingen [...] die de weg naar de Unierechter [...] vrijmaakt".[49]

84. In die zin werd het beroep tot nietigverklaring dat aan de orde was in de zaak Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad (T-509/10, EU:T:2012:201) verworpen wegens onbevoegdheid in het licht van artikel 275 VWEU, voor zover het betrekking had op artikel 4 van besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010 betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van Gemeenschappelijk Standpunt 2007/140/GBVB[50] (hierna: „besluit 2010/413"), dat niet specifiek tegen de verzoeker was gericht.[51] In punt 99 van het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) bevestigde het Hof die verwerping op dezelfde gronden.

45 — De artikelen 4 en 4a van besluit 2014/512 richten zich tegen de Russische aardoliesector voor zover zij voorzien in een regeling die de directe of indirecte verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van bepaalde apparatuur die voornamelijk kan worden gebruikt voor de exploratie en productie van olie in de Russische Federatie, door onderdanen van de lidstaten of vanaf het grondgebied van de lidstaten, onderwerpt aan een voorafgaande vergunning, en de directe of indirecte levering verbieden van geassocieerde diensten die noodzakelijk zijn voor de exploratie en productie van olie in de Russische Federatie, door onderdanen van de lidstaten of vanaf het grondgebied van de lidstaten.

46 — Artikel 1, leden 2, onder b)-d), en 3, van besluit 2014/512 bevat een op alle financiële instellingen binnen de Unie toepasselijk algemeen verbod om op de kapitaalmarkt een reeks diensten te verrichten ten behoeve van de in Rusland gevestigde entiteiten die in bijlage III zijn vermeld, waaronder met name Rosneft.

47 — Artikel 7 van besluit 2014/512 bevat een clausule dat vorderingen tot schadevergoeding van marktdeelnemers worden afgewezen, die in lid 1, onder a), onder meer, is gericht tegen de in bijlage III vermelde entiteiten, waaronder met name Rosneft.

48 — Arrest Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 56). Zie in die zin ook arresten Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 241-244) en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 99), dat verwijst naar de punten 36-38 van arrest Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad (T-509/10, EU:T:2012:201).

49 — Arrest Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 57).

50 — PB L 195, blz. 39.

51 — „In de eerste plaats zijn de verbodsmaatregelen die bij artikel 4 van besluit 2010/413 zijn vastgesteld, maatregelen van algemene aard, aangezien hun werkingssfeer is bepaald onder verwijzing naar objectieve criteria en niet onder verwijzing naar daarin geïdentificeerde natuurlijke of rechtspersonen. Bijgevolg is artikel 4 van besluit 2010/413, zoals de Raad en de Commissie te kennen geven, geen besluit waarin beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen zijn voorzien in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU" (punt 37).

85. Aangezien de tekst van de artikelen 4 en 4a van besluit 2014/512 grotendeels gelijk is aan die van artikel 4 van besluit 2010/413 [52], deel ik het standpunt van de Commissie dat die bepalingen geen beperkende maatregelen inhouden jegens Rosneft. Het Hof is, bijgevolg, niet bevoegd de wettigheid van die bepalingen na te gaan (en ze uit te leggen), aangezien de „claw-back"-clausule van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, VEU en 275, tweede alinea, VWEU niet van toepassing is.

86. Ik deel nochtans niet het standpunt van de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Tsjechische, de Franse, de Estse en de Poolse regering, de Raad, en de Commissie, dat de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7, van besluit 2014/512 die, via bijlage III, uitdrukkelijk tegen Rosneft zijn gericht, niet zouden voorzien in beperkende maatregelen jegens laatstgenoemde, omdat de erin vervatte maatregelen van toepassing zouden zijn op objectief bepaalde situaties en een algemene categorie personen. Dat bijlage III de naam van Rosneft vermeldt zou van puur declaratoire aard zijn.

87. De Commissie baseert zich in dit verband op de punten 39 van het arrest Sina Bank/Raad (T-67/12, EU:T:2014:348) en 32 van het arrest Hemmati/Raad (T-68/12, EU:T:2014:349) waarin het Gerecht ten aanzien van artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 oordeelde dat „[het] , besluit[...] houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen' in de zin van artikel 275, tweede alinea, VWEU is te vinden in de handeling waarbij de naam van verzoekster, na nieuw onderzoek, werd gehandhaafd in bijlage II van besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644, met ingang van 1 december 2011", en niet in het feit dat de naam van verzoekster was opgenomen in bijlage II van de oorspronkelijke versie van besluit 2010/413. Het Gerecht had zich op die grond onbevoegd verklaard door te oordelen dat bij artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413 geen beperkende maatregelen jegens personen waren ingesteld, maar maatregelen van algemene strekking.

88. Bovendien legde het Gerecht, in de punten 42 van het arrest Sina Bank/Raad (T-67/12, EU:T:2014:348) en 35 van het arrest Hemmati/Raad (T-68/12, EU:T:2014:349), het criterium „individueel" zijn geraakt door artikel 16, lid 2, van de verordening die door de Raad is vastgesteld op grond van besluit 2010/413 [53] en waarin als maatregelen van algemene strekking dezelfde maatregelen zijn opgenomen als in artikel 20, lid 1, onder b), van besluit 2010/413, op dezelfde wijze uit als het begrip „besluit houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen". Het verklaarde op die grond het door verzoekster ingestelde beroep tot nietigverklaring van dat artikel 16, lid 2, niet-ontvankelijk.

52 —
„1. De verkoop, levering of overdracht van sleuteluitrusting en sleuteltechnologie aan de volgende sleutelsectoren van de aardolie- en aardgasindustrie in Iran of aan Iraanse ondernemingen of ondernemingen in Iraans bezit die buiten Iran in die sectoren actief zijn, door onderdanen van de lidstaten of vanaf het grondgebied van de lidstaten – ongeacht of de goederen daar oorspronkelijk vandaan komen – of met gebruik van onder de rechtsmacht van de lidstaten vallende schepen of vliegtuigen, is verboden:
a) raffinage;
b) vloeibaar aardgas;
c) exploratie;
d) productie.
De Unie neemt de nodige maatregelen om te bepalen welke voorwerpen onder deze bepaling moeten vallen.
2. Het is verboden het volgende aan te bieden aan ondernemingen in Iran die actief zijn in de in lid 1 bedoelde sleutelsectoren van de Iraanse aardolie- en aardgasindustrie of aan Iraanse ondernemingen of ondernemingen in Iraans bezit die buiten Iran in die sectoren actief zijn:
a) technische bijstand of opleiding of andere diensten met betrekking tot sleuteluitrusting en sleuteltechnologie als bepaald overeenkomstig lid 1;
b) financieringsmiddelen of financiële bijstand voor elke verkoop, levering, overdracht of uitvoer van sleuteluitrusting en technologie als bepaald overeenkomstig lid 1 of voor het aanbieden van daarmee verband houdende technische bijstand of opleiding.
3. Het is verboden om bewust en opzettelijk deel te nemen aan activiteiten die ertoe strekken of tot gevolg hebben de in de leden 1 en 2 bedoelde verbodsbepalingen worden omzeild."

53 — Het betreft verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 423/2007 (PB L 281, blz. 1).

89. Deze rechtspraak van het Gerecht is, mijns inziens, niet in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit punt 99 van het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776)[54]. Immers, zoals een andere formatie van het Gerecht oordeelde in punt 36 van het arrest National Iranian Oil Company/Raad (T-578/12, EU:T:2014:678), bevestigd door het Hof in het arrest National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128), „verleent artikel 263, vierde alinea, VWEU aan iedere natuurlijke of rechtspersoon de hoedanigheid om op te komen tegen handelingen van Unie-instellingen wanneer aan de door die bepaling gestelde voorwaarden is voldaan, hetgeen in casu het geval is [omdat die Uniehandelingen hem vermelden op de lijsten van betrokken maatregelen]".

90. Bovendien zou, volgens hetzelfde punt van het arrest National Iranian Oil Company/Raad (T-578/12, EU:T:2014:678) de stelling van het Gerecht in de arresten Sina Bank/Raad (T-67/12, EU:T:2014:348) en Hemmati/Raad (T-68/12, EU:T:2014:349) dat het begrip beperkende maatregel jegens personen en het criterium individueel zijn geraakt door de betrokken maatregel in feite hetzelfde betekenen, „de artikelen 263 VWEU en 275, tweede alinea, VWEU schenden en derhalve in strijd zijn met het door het VWEU ingestelde systeem van rechterlijke bescherming en het in artikel 47 van het [Handvest] neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte".

91. Dat, volledigheidshalve, gezegd hebbende, een dergelijke strenge uitleg zou de „claw-back"-clausule in veel gevallen illusoir maken indien, anders dan ik hierboven voorstel, bepalingen van GBVB-besluiten die, zoals de artikelen 1, lid 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7, van besluit 2014/512, uitdrukkelijk zijn gericht tegen natuurlijke of rechtspersonen, geen „beperkende maatregelen jegens personen" zouden vormen in de zin van de „claw-back"-clausule, met als gevolg dat geen prejudiciële vraag kan worden gesteld over de geldigheid.

92. Ik geef het Hof derhalve in overweging op de eerste vraag te antwoorden dat het Hof, ingevolge de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275 VWEU, bevoegd is om, krachtens artikel 267 VWEU, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van besluit 2014/512 in het licht van artikel 40 VEU, en om uitlegging te geven aan en de wettigheid te toetsen van de artikelen 1, lid 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7 en bijlage III van dat besluit.

93. Ik wil evenwel preciseren dat, ondanks het feit dat de bij de artikelen 4 en 4a van besluit 2014/512 ingestelde beperkende maatregelen binnen de werkingssfeer van de „carve-out"-clausule vallen en niet binnen die van de „claw-back"-clausule, het niet zo is dat er geen sprake is van rechterlijke bescherming, aangezien verordening nr. 833/2014, zoals ik in de punten 47, 49, 69 en 70 van deze conclusie heb uitgelegd, volledig valt onder de bevoegdheid van het Hof en in de artikelen 3, 3a en 4, leden 3 en 4 bijna woord voor woord de tekst van die bepalingen herhaalt. Indien het Hof zich genoodzaakt ziet deze bepalingen van verordening nr. 833/2014 nietig te verklaren, moet de Raad de nodige maatregelen nemen om de gelijkluidende bepalingen van besluit 2014/512 in overeenstemming te brengen met het arrest van het Hof, en dat, zoals de Raad ter terechtzitting heeft aanvaard, overeenkomstig artikel 266 VWEU.

B – *Tweede vraag, onder a)*

94. Met zijn tweede vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, 4, 4a en 7 en bijlage III van besluit 2014/512 en de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 11 en de bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014 geldig zijn.

54 — Zie ook punten 36 tot en met 38 van arrest Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Raad (T-509/10, EU:T:2012:201) waarin het Gerecht verklaarde dat de betrokken maatregel geen beperkende maatregel jegens een persoon betrof, aangezien hij geen opsomming gaf van entiteiten waartegen hij was gericht.

95. Gelet op mijn antwoord op de eerste vraag, onderzoek ik zowel de naleving van artikel 40 VEU door besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 als de geldigheid van de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7 en bijlage III van besluit 2014/512 en de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 11 en de bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014.

1. Naleving van artikel 40 VEU door besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014

96. Volgens Rosneft heeft de Raad, door een GBVB-besluit vast te stellen dat in wezen van wetgevende aard is, zijn bevoegdheden overschreden. Volgens artikel 29 VEU bestaat de rol van de Raad erin besluiten vast te stellen „waarin de aanpak van de Unie [wordt] bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geogra?sche of thematische aard". Daarentegen is de vaststelling van wetgevingshandelingen in het kader van het GBVB uitgesloten krachtens artikel 31, lid 1, VEU. De Raad heeft derhalve door het vaststellen van de zeer gedetailleerde bepalingen van besluit 2014/512, die in vrijwel identieke bewoordingen zijn overgenomen in verordening nr. 833/2014, de bepaling van artikel 40 VEU geschonden, volgens welke de bevoegdheden van de Unie-instellingen op het gebied van het GBVB geen gevolgen hebben voor de bevoegdheden van de Unie-instellingen op andere beleidsonderdelen, en inbreuk gemaakt op de bevoegdheid tot het doen van voorstellen die krachtens artikel 215 VWEU is toegekend aan de Commissie en de hoge vertegenwoordiger gezamenlijk.

97. Mijns inziens vormen besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 geen wetgevingshandelingen.

98. Ook al verstaat men, in het algemeen, onder „wetgevingshandelingen" maatregelen van algemene strekking die van toepassing zijn op objectief bepaalde situaties en een algemene en abstracte categorie personen, de definitie van dat begrip zoals het in artikel 24 wordt gebruikt kan enkel worden gevonden in artikel 289, lid 3, VWEU. Die bepaling definieert deze categorie als „volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen", dus als rechtshandelingen die zijn vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure van artikel 289, lid 1, VWEU of de bijzondere wetgevingsprocedure van artikel 289, lid 2, VWEU.

99. Door dus de vaststelling van wetgevingshandelingen te verbieden, sluiten de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, derde zin, VEU en 31, lid 1, VEU de bredere rol uit die bij artikel 289, leden 1 en 2, VWEU is toegekend aan het Parlement en de Commissie. [55]

100. Overigens verschillen de procedures van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU, voor de vaststelling van besluit 2014/512, en artikel 215, voor de vaststelling van verordening nr. 833/2014, van die van artikel 289 VWEU, voor het kwalificeren van een handeling als wetgevingshandeling.

101. Omdat Rosneft niet aanvoert dat besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 op een andere rechtsgrondslag dan, respectievelijk, de artikelen 29 VEU en 215 VWEU hadden moeten worden vastgesteld, moeten de argumenten van Rosneft buiten beschouwing worden gelaten.

55 — Het zou overigens niet mogelijk zijn de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, derde zin, en 31, lid 1, VEU aldus uit te leggen dat zij ertoe verplichten beperkende maatregelen die voorzien in verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen – per definitie maatregelen van algemene strekking die van toepassing zijn op objectief vastgestelde situaties en een algemene en abstracte categorie personen – vast te stellen volgens de wetgevingsprocedure, omdat een dergelijke uitlegging uitdrukkelijk in strijd zou zijn met de bewoordingen van artikel 215, lid 1, VWEU, dat bepaalt dat „de Raad, op gezamenlijk voorstel van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en de Commissie, met gekwali?ceerde meerderheid van stemmen de nodige maatregelen vast[stelt] [en] het Europees Parlement daarvan in kennis [stelt]", hetgeen noch een gewone, noch een bijzondere wetgevingsprocedure is.

2. Geldigheid van de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7 en bijlage III van besluit 2014/512 en van de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 11, en de bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014

a) Omvang van het toezicht

102. In de punten 64, 108 en 115 van zijn opmerkingen stelt de Raad dat het Hof niet bevoegd is de wettigheid te toetsen van de betrokken bepalingen van verordening nr. 833/2014, aangezien de door Rosneft aangevoerde nietigheidsmiddelen vooral zijn bedoeld om de volledig onder het GBVB vallende principebesluiten te betwisten die de Raad heeft vastgesteld bij besluit 2014/512.

103. Ik deel dat standpunt niet omdat, mijns inziens, de vaststelling van een verordening op grond van artikel 215 VWEU, zelfs als die verordening de maatregelen van een besluit betreffende het GBVB woord voor woord overneemt, completeert of specificeert, zoals in casu het geval is bij besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014, het verlies impliceert van de immuniteit van jurisdictie die deze maatregelen konden genieten op grond van de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU. [56]

104. De tegenovergestelde oplossing zou tot gevolg hebben dat een ruime uitlegging wordt gegeven aan de uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof op dit gebied, terwijl deze uitsluiting de uitzondering is en niet de regel.

105. Dat gezegd hebbende, ben ik van mening dat de Raad, op dit gebied dat valt onder de diplomatie en het buitenlands en veiligheidsbeleid, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. [57]

b) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeende schending van de partnerschapovereenkomst

106. Volgens Rosneft schenden de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en de artikelen 3, leden 1, 3 en 5, 3a, lid 1, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014 de artikelen 10, lid 1, (meestbegunstigingsclausule inzake goederenhandel), 12 (vrije doorvoer van goederen), 36 (clausule dat partijen elkaar inzake grensoverschrijdende dienstverlening niet minder gunstig behandelen dan derde landen) en 52, leden 2, 5, en 9 (vrij kapitaalverkeer) van de partnerschapovereenkomst.

107. De regering van het Verenigd Koninkrijk, de Estse en de Franse regering, de Raad, en de Commissie stellen dat de betrokken maatregelen gerechtvaardigd zijn omdat zij, volgens artikel 99, lid 1, onder d), van de partnerschapovereenkomst, „nodig [zijn] voor de bescherming van [de] vitale veiligheidsbelangen [van partijen] in tijden van oorlog of ernstige internationale spanningen die een oorlogsdreiging inhouden”, en dat de door Rosneft ingeroepen bepalingen van deze overeenkomst hoe dan ook geen directe werking hebben.

108. Aangezien artikel 99 van de partnerschapovereenkomst het bestaan van een met de materiële bepalingen van die overeenkomst strijdige maatregel vooronderstelt, moet eerst worden onderzocht of artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en de artikelen 3, leden 1, 3 en 5, 3a, lid 1, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014 de artikelen 10, lid 1, 12, 36 en 52, leden 2, 5 en 9, van die overeenkomst schenden.

56 — Dat volgt uit de beschrijving van artikel 215 VWEU als „een brug [...] tussen de optredens van de [Unie] waarbij economische maatregelen worden vastgesteld [...] en de doelstellingen van het [VEU]” (arrest Parlement/Raad C-130/10, EU:C:2012:472, punt 59). De GBVB-handelingen die deze „brug” passeren moeten het VEU eerbiedigen.

57 — Zie arresten Sison/Raad (C-266/05 P, EU:C:2007:75, punt 33) en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 120).

i) Directe werking van de artikelen 10, lid 1, 12, 36 en 52, leden 2, 5 en 9, van de partnerschapovereenkomst

109. Er zij in dit verband aan herinnerd dat, volgens vaste rechtspraak, een overeenkomst tussen de Unie en een of meer derde landen wat de Unie betreft, een handeling is die door een van haar instellingen is verricht in de zin van artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU, dat de bepalingen van een dergelijke overeenkomst vanaf de inwerkingtreding ervan een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie vormen, en dat het Hof in het kader van deze rechtsorde bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van die overeenkomst. [58]

110. In punt 37 van het arrest Commissie/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) oordeelde het Hof bovendien dat „de bepalingen van een internationale overeenkomst waarbij de Unie partij is slechts kunnen worden ingeroepen ter ondersteuning van [...] een exceptie van onwettigheid van een dergelijke handeling, op de dubbele voorwaarde dat de aard en de opzet van die overeenkomst hier niet aan in de weg staan en dat die bepalingen inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn [...]. Slechts wanneer cumulatief aan die beide voorwaarden is voldaan, kunnen dergelijke bepalingen voor de Unierechter worden ingeroepen als criterium voor de beoordeling van de wettigheid van een handeling van de Unie”. [59]

111. Aangezien de artikelen 10, lid 1, en 12, van de partnerschapovereenkomst verwijzen naar specifieke bepalingen van de GATT, baseren de Raad en de Commissie zich op de vaste rechtspraak van het Hof inzake WTO-overeenkomsten, volgens welke „zij, gelet op hun aard en opzet, in beginsel niet behoren tot de normen waaraan het Hof de wettigheid van handelingen van de instellingen van de Unie kan toetsen”. [60]

112. De partnerschapovereenkomst is echter niet een overeenkomst die uitsluitend goederenhandel betreft, waarop die rechtspraak van toepassing zou kunnen zijn. [61]

113. De partnerschapovereenkomst heeft immers, zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 27 van het arrest Simutenkov(C-265/03, EU:C:2005:213), „ten doel een partnerschap tussen de partijen tot stand te brengen, dat onder meer nauwe politieke betrekkingen, handel en harmonische economische betrekkingen tussen deze partijen, de politieke en economische vrijheden, evenals de verwezenlijking van een geleidelijke integratie tussen de Russische Federatie en een uitgestrekter samenwerkingsgebied in Europa moet bevorderen”.

58 — Zie arresten Haegeman (181/73, EU:C:1974:41, punten 3-6) inzake de op 9 juli 1961 te Athene ondertekende en bij besluit 63/106/EEG van de Raad van 25 september 1961 namens de Gemeenschap gesloten overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Griekenland (PB 26, blz. 293); Demirel (12/86, EU:C:1987:400, punt 7) inzake de op 12 september 1963 te Ankara ondertekende en bij besluit 64/732/EEG van de Raad van 23 december 1963 namens de Gemeenschap gesloten overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Economische Gemeenschap en Turkije (PB 1964, L 217, blz. 3685); Andersson en Wåkerås-Andersson (C-321/97, EU:C:1999:307, punten 26 en 27); Ospelt en Schlössle Weissenberg (C-452/01, EU:C:2003:493, punt 27), en Établissements Rimbaud (C-72/09, EU:C:2010:645, punt 19) inzake de op 2 mei 1992 ondertekende overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (PB 1994, L 1, blz. 3), goedgekeurd bij besluit 94/1/EGKS, EG van de Raad en de Commissie van 13 december 1993 betreffende de sluiting van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte tussen de Europese Gemeenschappen, hun lidstaten en de Republiek Oostenrijk, de Republiek Finland, de Republiek IJsland, het Vorstendom Liechtenstein, het Koninkrijk Noorwegen, het Koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat (PB 1994, L 1, blz. 1). Zie ook punten 32-35 van mijn conclusie in de zaak SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

59 — Zie in die zin ook arrest Raad e.a./Vereniging Milieudefensie en Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P–C-403/12 P, EU:C:2015:4, punt 54) en aldaar aangehaalde rechtspraak.

60 — Arrest Commissie/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punt 38). Zie in die zin ook arresten Portugal/Raad (C-149/96, EU:C:1999:574, punt 47), Van Parys (C-377/02, EU:C:2005:121, punt 39) en LVP (C-306/13, EU:C:2014:2465, punt 44).

61 — Het Hof heeft in punt 39 van het arrest Commissie/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494) uitgelegd waarom WTO-overeenkomsten niet behoren tot de normen waaraan het Hof de wettigheid van handelingen van de instellingen van de Unie kan toetsen („indien zou worden aanvaard dat het toezicht op de verenigbaarheid van het Unierecht met de WTO-regels rechtstreeks aan de Unierechter toekomt, [zouden] de wetgevende of uitvoerende organen van de Unie daardoor de handelingsvrijheid [...] verliezen waarover de corresponderende organen van de handelspartners van de Unie wel beschikken. Vaststaat immers dat een aantal overeenkomstsluitende partijen, waaronder de belangrijkste handelspartners van de Unie, uit de inhoud en de strekking van de WTO-overeenkomsten juist hebben afgeleid dat deze overeenkomsten niet behoren tot de normen waaraan hun rechterlijke instanties de wettigheid van hun nationale rechtsregels toetsen. Een dergelijk gebrek aan wederkerigheid zou, indien het werd aanvaard, een onevenwicht bij de toepassing van de WTO-regels in de hand kunnen werken”).

114. Het Hof voegde daar in punt 28 van dat arrest, aan toe dat „[d]e omstandigheid dat deze overeenkomst zich aldus ertoe beperkt een partnerschap tussen de partijen tot stand te brengen, zonder in een associatie of een toekomstige toetreding van de Russische Federatie tot de [Unie] te voorzien, [...] de rechtstreekse werking van sommige bepalingen ervan niet in de weg [staat]. Uit de rechtspraak van het Hof volgt namelijk dat wanneer een overeenkomst een samenwerking tussen de partijen tot stand brengt [en, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard ervan, duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichtingen behelst die voor hun uitvoering of werking geen verdere handeling vereisen], sommige bepalingen ervan de rechtspositie van particulieren [...] rechtstreeks kunnen beheersen".

115. Het Hof erkende derhalve, in punt 22 van dat arrest, de directe werking van artikel 23, lid 1, van die overeenkomst, dat betrekking heeft op arbeidsvoorwaarden.

116. Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering, de Raad, en de Commissie, zie ik niet in waarom de bewoordingen van de betrokken bepalingen van de partnerschapsovereenkomst niet zouden voldoen aan de criteria voor directe werking als vermeld in punt 21 van het arrest Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213) en overgenomen in punt 37 van het arrest Commissie/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494).

117. Artikel 10, lid 1, van de partnerschapovereenkomst bepaalt namelijk dat „[d]e partijen [...] ten aanzien van elkaar de algemene meestbegunstigingsregeling toe[passen] van artikel 1, lid 1, van de GATT".[62] Artikel 12, lid 1, tweede alinea, bepaalt dat „elke partij de vrije doorgang over zijn grondgebied [waarborgt] van goederen die van oorsprong zijn uit of bestemd zijn voor het douanegebied van de andere partij". Artikel 36 bepaalt dat „de partijen elkaar een behandeling [verlenen] welke niet minder gunstig is dan die welke zij aan om het even welk derde land toekennen ten aanzien van de voorwaarden voor de grensoverschrijdende dienstverlening". En artikel 52 bepaalt, tot slot, dat de partijen bij de partnerschapovereenkomst „[h]et vrije kapitaalverkeer tussen inwoners van de [Unie] en van Rusland in de vorm van directe investeringen [garanderen]" (lid 2), „na het verstrijken van een overgangsperiode van 5 jaar na de inwerkingtreding van deze overeenkomst geen nieuwe beperkingen in[stellen]" (lid 5) en „elkaar met betrekking tot de vrijheid van de lopende betalingen en kapitaalverrichtingen en met betrekking tot de betaalmethoden een meestbegunstigingsbehandeling [verlenen]" (lid 9).

118. De bewoordingen van deze bepalingen zijn, mijns inziens, niet minder onvoorwaardelijk dan die van artikel 23, lid 1, van die overeenkomst, waarvan het Hof de directe werking heeft vastgesteld.[63] Zij zijn dus meer „dan een afspraak om tot overeenstemming te komen (‚an agreement to agree')".[64]

ii) Bestaan van beperkingen van de bij de artikelen 10, lid 1, 12, 36 en 52, leden 2, 5, en 9, van de partnerschapovereenkomst toegekende rechten

119. Derhalve moet worden onderzocht of de bij artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en de artikelen 3, leden 1, 3 en 5, 3a, lid 1, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014 ingestelde maatregelen, beperkingen bevatten van de artikelen 10, lid 1, 12, 36 en 52, leden 2, 5 en 9, van de partnerschapovereenkomst.

62 — Artikel I:1 van de GATT definieert de algemene meestbegunstigingsbehandeling als volgt: „[E]lk voordeel, elke gunst, elk voorrecht of elke vrijstelling welke een der verdragsluitende partijen verleent aan enig product van oorsprong uit of bestemd voor enig ander land, [zal] terstond en onvoorwaardelijk worden verleend aan het overeenkomstige product van oorsprong uit of bestemd voor het grondgebied van alle andere verdragsluitende partijen. Dit artikel betreft in- en uitvoerrechten en enigerlei heffingen ter zake van of in verband met in- of uitvoer of ter zake van de overmaking naar of uit het buitenland van gelden ter betaling van importen of exporten, alsmede ten aanzien van de wijze van heffing van zodanige rechten en heffingen en voorts ten aanzien van alle regels en formaliteiten nopens in- en uitvoer, alsmede ten aanzien van alle in de leden 2 en 4 van artikel III bedoelde aangelegenheden".

63 — Zie punten 20-29 van arrest Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213).

64 — Zie punt 79 van mijn conclusie in de zaak SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52).

– Artikelen 10, lid 1, en 12 van de partnerschapovereenkomst (goederenhandel)

120. Wat de bewering betreft dat de artikelen 3, leden 1, 3 en 5, en 3a, lid 1, van verordening nr. 833/2014, artikel 10, lid 1, van de partnerschapovereenkomst zouden schenden, moet worden opgemerkt dat artikel 10, lid 1, slechts tot gevolg heeft gehad dat de toepassing van artikel I:1 van de GATT werd uitgebreid tot de relaties tussen de Unie en de Russische Federatie, in een tijd waarin laatstgenoemde geen deel uitmaakte van de Wereldhandelsorganisatie.

121. Artikel I:1 van de GATT beperkt zich evenwel tot „in- en uitvoerrechten en enigerlei heffingen ter zake van of in verband met in- of uitvoer of ter zake van de overmaking naar of uit het buitenland van gelden ter betaling van importen of exporten, alsmede ten aanzien van de wijze van heffing van zodanige rechten en heffingen en voorts ten aanzien van alle regels en formaliteiten nopens in- en uitvoer, alsmede ten aanzien van alle in de leden 2 en 4 van artikel III bedoelde aangelegenheden".

122. Aangezien artikel 3, leden 1, 3 en 5, van verordening nr. 833/2014 geen betrekking heeft op de douanetarieven die van toepassing zijn op de uitvoer van de in die bepalingen bedoelde goederen, maar de uitvoer ervan naar de Russische Federatie onderwerpt aan een voorafgaande vergunning en preciseert onder welke voorwaarden de lidstaten die vergunning moeten weigeren, vallen die bepalingen duidelijk niet binnen de werkingssfeer van artikel 10, lid 1, van de partnerschapovereenkomst.

123. A fortiori valt artikel 3a, lid l, van verordening nr. 833/2014, dat de verstrekking van *diensten* verbiedt die noodzakelijk zijn voor bepaalde categorieën exploratie- en productieprojecten in Rusland, evenmin onder artikel 10, lid 1, van de partnerschapovereenkomst.

124. Artikel 12, lid 1, tweede alinea, van de partnerschapovereenkomst verplicht de Unie en haar lidstaten de vrije doorvoer[65] over het grondgebied van de Unie te waarborgen van goederen die afkomstig zijn uit of bestemd zijn voor het douanegebied van de Russische Federatie.

125. De Unie en haar lidstaten zijn derhalve verplicht te waarborgen dat goederen bestemd voor of afkomstig uit de Russische Federatie vrije doorgang vinden over hun grondgebied.

126. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 833/2014 onderwerpt de verkoop, levering, overdracht en uitvoer van de in bijlage II vermelde goederen, al dan niet van oorsprong uit de Unie, aan een voorafgaande vergunning, indien die goederen zijn bestemd voor gebruik in de Russische Federatie. Artikel 3, lid 5, van die verordening verbiedt voorts de verlening van een vergunning wanneer de betrokken verkoop, levering, overdracht of uitvoer goederen betreft die zijn bestemd voor exploratie- en productieprojecten als bedoeld in lid 3 van dat artikel.

127. Deze bepalingen hebben, mijns inziens, geen enkel gevolg voor de door artikel 12, lid 1, tweede alinea, van de partnerschapovereenkomst gewaarborgde vrije doorvoer.

128. Want ook al heeft artikel 3, lid 1, van verordening nr. 833/2014, onder meer, betrekking op de overdracht van de in bijlage II vermelde goederen „al dan niet van oorsprong uit de Unie", dat neemt niet weg dat de leden 2 en 4 van dat artikel slechts betrekking hebben op uitvoer.

65 — Onder doorvoer wordt verstaan de doorgang over het grondgebied van een staat, al dan niet met overslag, opslag, onderbreking van het vervoer of overlading in een ander transportmiddel, als onderdeel van een volledige reis die begint en eindigt buiten de grenzen van het grondgebied van de staat waarover die doorgang plaatsvindt. Zie in die zin artikel V:1 van de GATT.

129. In die zin „wordt [de] voor de verkoop, levering, overdracht of uitvoer vereiste vergunning [...] afgegeven door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat *waar de exporteur is gevestigd*” [66] en „verstrekken [*de exporteurs*] de bevoegde autoriteiten alle gegevens die vereist zijn voor de aanvraag van een *uitvoer*vergunning”. [67]

130. Het lijkt mij derhalve duidelijk dat deze bepalingen van verordening nr. 833/2014 geen betrekking hebben op de doorvoer van de in bijlage II vermelde goederen, maar op gevallen van levering, overdracht of uitvoer *vanaf het grondgebied van de lidstaten*.

131. In die zin wordt de vrije doorvoer van de betrokken uit derde landen afkomstige en voor de Russische Federatie bestemde goederen niet geraakt.

132. Hoe het ook zij, ook al zou het Hof het bestaan vaststellen van een beperking van de artikelen 10, lid 1, en 12, lid 1, tweede alinea, van de partnerschapovereenkomst, dan is die beperking, zoals de Commissie stelt, ingevolge artikel 19 van die overeenkomst gerechtvaardigd om redenen van openbare orde en veiligheid.

– Artikel 36 van de partnerschapovereenkomst (grensoverschrijdende dienstverlening)

133. Volgens artikel 36 van de partnerschapovereenkomst zijn de Unie en haar lidstaten verplicht de Russische Federatie een behandeling te verlenen welke niet minder gunstig is dan die welke zij aan om het even welk derde land toekennen ten aanzien van de voorwaarden voor de grensoverschrijdende dienstverlening door vennootschappen uit de Unie op het grondgebied van de Russische Federatie, in overeenstemming met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die in dat land van toepassing zijn.

134. Volgens bijlage 5 van die overeenkomst omvatten de in artikel 36 bedoelde diensten, onder meer, diensten van ingenieurs (CPC 8672) [68] en technische beproeving en analyse (CPC 8676) [69].

135. Anders dan Rosneft beweert, betreft echter geen van de met de nummers CPC 8672 en CPC 8676 aangeduide diensten de boringen, tests, metingen en afwerking van boorgaten of levering van gespecialiseerde drijvende installaties die worden bedoeld in artikel 3a, lid 1, van verordening nr. 833/2014. [70]

– Artikel 52, leden 2, 5 en 9, van de partnerschapovereenkomst (vrij kapitaalverkeer)

136. Lid 2 van deze bepaling garandeert het vrije kapitaalverkeer tussen de Unie en de Russische Federatie „in de vorm van directe investeringen in vennootschappen die in overeenstemming met de wetten van het gastland zijn opgericht”.

137. Bovendien moet de Unie de Russische Federatie, volgens lid 9 van dit artikel „met betrekking tot de vrijheid van [...] kapitaalverrichtingen [...] een meestbegunstigingsbehandeling [verlenen]”.

66 — Artikel 3, lid 2, van verordening nr. 833/2014. Cursivering van mij.

67 — Artikel 3, lid 4, van verordening nr. 833/2014. Cursivering van mij.

68 — Te raadplegen op de website van de United Nations Statistics Division (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8672). Het CPC-nummer („central product classification”) verwijst naar het internationale productkwalificatiesysteem onder de vlag van de Verenigde Naties (VN).

69 — Te raadplegen op de website van de United Nations Statistics Division (http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=9&Lg=1&Co=8676).

70 — De enige onder CPC 86761 genoemde diensten die relevant zouden kunnen zijn, zijn „technische beproevingen en analyses van chemische en biologische eigenschappen van stoffen als [...] brandstoffen”. Daaronder vallen echter geen boringen, tests, metingen en afwerking van boorgaten, en de levering van gespecialiseerde drijvende installaties.

138. Volgens de gemeenschappelijke verklaring betreffende artikel 52 (Definities) zijn „directe investeringen”:

„[...] investeringen die tot doel hebben duurzame economische relaties met een onderneming tot stand te brengen, zoals bijvoorbeeld de investeringen in het betrokken land door niet-inwoners of in het buitenland door inwoners, welke de mogelijkheid met zich brengen invloed uit te oefenen op het bestuur van die onderneming doordat zij betrekking hebben op:

[...]

2) het nemen van een participatie in een nieuwe of bestaande onderneming;

3) een lening met een looptijd van vijf jaar of meer.”

139. Uit deze bepalingen blijkt heel duidelijk dat de directe of indirecte aankoop of verkoop van, het direct of indirect verlenen van investeringsdiensten of bijstand bij de uitgifte van obligaties, aandelen of soortgelijke financiële instrumenten [71] alleen dan directe investeringen kunnen vormen als zij leiden tot het nemen van een participatie in een onderneming met het oogmerk duurzame economische relaties tot stand te brengen.

140. Uit deze bepalingen blijkt eveneens dat het treffen van of deelnemen aan een regeling die tot doel heeft Rosneft na 12 september 2014 nieuwe leningen of kredieten te verlenen met een looptijd van meer dan 30 dagen [72] alleen dan een directe investering kan vormen indien het een lening of krediet betreft met een looptijd van vijf jaar of meer waarmee wordt beoogt duurzame economische relaties tot stand te brengen.

141. Daaruit volgt dat artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en artikel 5, lid 2, onder b) tot en met d), en lid 3, en bijlage VI van verordening nr. 833/2014 slechts een beperking vormen van het door artikel 52, leden 2, 5 en 9, van de partnerschapovereenkomst beschermde vrije kapitaalverkeer, voor zover zij de in de punten139 en 140 van deze conclusie bedoelde directe investeringen verbieden.

iii) Rechtvaardiging

142. Artikel 19 van de partnerschapovereenkomst voorziet, in vrijwel dezelfde bewoordingen als artikel 36 VWEU, in de mogelijkheid beperkingen van de goederenhandel te rechtvaardigen, maar die overeenkomst biedt die mogelijkheid daarentegen niet voor beperkingen van het vrije kapitaalverkeer.

143. Om de redenen die ik heb uiteengezet in de punten 123 tot en met 125 van mijn conclusie in de zaak SECIL (C-464/14, EU:C:2016:52) [73], ben ik van mening dat beperkingen van het door artikel 52 van de partnerschapovereenkomst gegarandeerde vrije kapitaalverkeer kunnen worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang.

71 — Zie artikelen 1, lid 2, onder b)-d), van besluit 2014/512 en 5, lid 2, onder b)-d), van verordening nr. 833/2014.

72 — Zie artikelen 1, lid 3, van besluit 2014/512 en 5, lid 3, van verordening nr. 833/2014.

73 — Die zaak betrof eveneens beperkingen van het vrije kapitaalverkeer, die in strijd waren met de Euro-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en de Republiek Tunesië anderzijds, ondertekend te Brussel op 17 juli 1995 en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal bij besluit 98/238/EG, EGKS van de Raad en de Commissie van 26 januari 1998 (PB L 97, blz. 1), en met de Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en de Republiek Libanon anderzijds, ondertekend te Luxemburg op 17 juni 2002 en goedgekeurd namens de Europese Gemeenschap bij besluit 2006/356/EG van de Raad van 14 februari 2006 (PB L 143, blz. 1).

144. Hoewel de Raad geen dwingende reden van algemeen belang aanvoert, meen ik uit zijn op artikel 99 van de partnerschapovereenkomst gegronde argumenten te kunnen opmaken dat, zijns inziens, een beperking van het vrije kapitaalverkeer gerechtvaardigd is om redenen van openbare orde en veiligheid.

145. Immers, aangezien de beperkende maatregelen van artikel 1, lid 2, onder b) tot en met d), en lid 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en artikel 5, lid 2, onder b) tot en met d), en lid 3, en bijlage VI van verordening nr. 833/2014 zijn vastgesteld „in antwoord op de acties van [de Russische Federatie] die de situatie in Oekraïne destabiliseren”[74] en „teneinde Rusland een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen en [...] een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen”[75], lijken zij, in mijn ogen, te kunnen worden gerechtvaardigd om redenen van openbare orde en veiligheid.

146. Uit de overwegingen van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 blijkt dat de beperkende maatregelen jegens de Russische Federatie eerst publiekelijk zijn aangekondigd door de Unie en haar lidstaten en dat zij pas zijn vastgesteld en geleidelijk uitgebreid naargelang een reactie van de Russische Federatie uitbleef.

147. Omdat de beperkende maatregelen tot doel hebben „[de Russische Federatie] een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen en [...] een vreedzame oplossing van [de] crisis te bevorderen”[76] en omdat Rosneft van alle aan de Russische beurs genoteerde aardoliemaatschappijen de grootste oliereserves heeft en de meeste aardolie produceert (meer dan 40 % van de in de Russische Federatie geproduceerde aardolie[77]) en de Russische Staat 69,5 % van haar maatschappelijk kapitaal bezit, ben ik van mening dat de door artikel 1, lid 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en artikel 5, lid 2, onder b) tot en met d), en lid 3, en bijlage VI van verordening nr. 833/2014 opgelegde beperkingen noodzakelijk zijn teneinde een zodanige druk uit te oefenen dat het door dat besluit en die verordening nagestreefde doel, namelijk „[de Russische Federatie] een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen en [...] een vreedzame oplossing van [de] crisis te bevorderen”[78], kan worden verwezenlijkt. De beperkende maatregelen eerbiedigen derhalve het evenredigheidsbeginsel.

iv) Artikel 99 van de partnerschapovereenkomst

148. Indien het Hof oordeelt dat er sprake is van een niet gerechtvaardigde beperking van de artikelen 10, lid 1, 12, 36 en 52, leden 2, 5 en 9, van de partnerschapovereenkomst, ben ik, net als de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Estse en de Franse regering, de Raad, en de Commissie, van mening dat die beperking kan worden gerechtvaardigd door artikel 99, lid 1, onder d), van die overeenkomst, dat de Unie in staat stelt „maatregelen te nemen die zij nodig acht voor de bescherming van haar vitale veiligheidsbelangen [...] in tijden van oorlog of ernstige internationale spanningen die een oorlogsdreiging inhouden”[79].

74 — Overweging 8 van besluit 2014/512.

75 — Overweging 2 van verordening nr. 833/2014.

76 — Overweging 2 van verordening nr. 833/2014.

77 — Zie de website van Rosneft (http://www.rosneft.com/about/).

78 — Overweging 2 van verordening nr. 833/2014.

79 — De Frans taalversie, daarin gevolgd door de Roemeense taalversie, verwijst naar „au cas de guerre ou de grave tension internationale *menaçant de déboucher sur un conflit armé*”, terwijl de Engelse taalversie, daarin gevolgd door alle andere taalversies en de Russische taalversie, verwijst naar „in time of war or serious international tension *constituting threat of war*”. Cursivering van mij.

149. Indien de Raad, zoals ik in punt 105 van deze conclusie stel, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op het gebied van het buitenlands en veiligheidsbeleid, geldt dat eveneens voor de vaststelling van het bestaan van een ernstige internationale spanning die een oorlogsdreiging inhoudt.

150. Enerzijds zij eraan herinnerd dat de Raad zich bij de vaststelling van de beperkende maatregelen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn heeft gebaseerd op „de niet-uitgelokte schending van de soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne door de Russische Federatie” [80], „de crash van vlucht MH17 van Malaysian Airlines in Donetsk” [81], en „de illegale inlijving van de Krim en Sebastopol” [82].

151. Anderzijds moet worden opgemerkt dat de Russische Federatie binnen de VN-Veiligheidsraad over een vetorecht beschikt. Het is dus zinloos om de vaststelling van het bestaan van een vredesbedreiging te zoeken in de resoluties van die Raad [83], of zelfs in de ontwerpresoluties die niet door die Raad zijn vastgesteld vanwege de (daadwerkelijke of mogelijke) uitoefening van het vetorecht door de Russische Federatie. [84]

152. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de Raad de ernst van de internationale spanningen die ten tijde van de vaststelling van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 bestonden niet kennelijk onjuist heeft beoordeeld.

c) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeende schending van de motiveringspicht (artikel 296 VWEU)

153. Volgens Rosneft schenden de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, en bijlage II van verordening nr. 833/2014 de motiveringsplicht die artikel 296 VWEU aan de Raad oplegt, voor zover die verordening niet uitlegt hoe en waarom het feit dat die bepalingen zich tegen de Russische aardolie-industrie richten en de wijze waarop zij dat doen, bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van de betrokken maatregelen als uiteengezet in de overwegingen 2 [85] en 4 [86] van die verordening.

80 — Overweging 1 van besluit 2014/512. De Raad wees ter terechtzitting op de associatieovereenkomst die de Unie in 2014 met Oekraïne had gesloten en op het feit dat Oekraïne deel uitmaakte van het Europese nabuurschapsbeleid. De Raad benadrukte dat internationale spanningen die een oorlogsdreiging inhouden niet noodzakelijkerwijs alleen het grondgebied van de Unie hoeven te betreffen. Bovendien stond duidelijk vast dat er een gewapend conflict plaatsvond op het grondgebied van een buurstaat van de Unie.

81 — Overweging 5 van besluit 2014/512.

82 — Overweging 1 van verordening nr. 833/2014.

83 — Zie resolutie 2166(2014) van de VN-Veiligheidsraad, te raadplegen op de website van de VN-Veiligheidsraad (http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9 %7D/s_res_2166.pdf).

84 — Het betreft ontwerpresoluties S/2014/189 en S/2015/562, te raadplegen op de website van de VN-Veiligheidsraad (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/).

85 — „Het is daarom passend aanvullende beperkende maatregelen toe te passen teneinde Rusland een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en teneinde een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen.”

86 — „Het is eveneens passend beperkingen op te leggen inzake de directe of indirecte verkoop, levering, overdracht of uitvoer van bepaalde technologieën voor de olie-industrie in Rusland door een voorafgaande vergunning verplicht te stellen.”

154. Rosneft beroept zich eveneens op schending van artikel 296 VWEU door artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en artikel 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage VI van de verordening, voor zover die bepalingen, ook al zijn zij niet uitdrukkelijk tegen haar gericht, haar niet in staat stellen te beoordelen waarom het enkele feit dat de Russische Staat haar meerderheidsaandeelhouder is, bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel van de betrokken maatregelen als uiteengezet in de overwegingen 2 [87] en 5 [88] van verordening nr. 833/2014.

155. Mijns inziens is er in casu geen sprake van schending van de motiveringsplicht.

156. Zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 53 van zijn arrest Raad/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718) „[moet] de door artikel 296 VWEU vereiste motivering [...] beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen”.

157. Inzake beperkende maatregelen tegen natuurlijke of rechtspersonen, zoals de bevriezing van tegoeden in de zaak die heeft geleid tot het arrest Raad/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718), oordeelde het Hof bovendien, in punt 54 van dat arrest, dat „een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd [is] wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen”.

158. Omdat zij de grootste Russische aardoliemaatschappij is, die voor 69,5 % eigendom is van de Russische Staat [89], met een geschat totaal vermogen van meer dan 1 000 miljard Russische roebel, en omdat ten minste 50 % van haar geschatte inkomsten afkomstig is uit de verkoop of het vervoer van ruwe aardolie of aardolieproducten [90], is Rosneft wel degelijk in staat te beoordelen welke belangrijke bijdrage de aardoliesector levert aan het budget van de Russische Federatie [91] en waarom het feit dat de beperkende maatregelen van artikel 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage III van besluit 2014/512 en artikel 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en bijlage VI van verordening nr. 833/2014 tegen haar zijn gericht, tot gevolg kan hebben dat *„Rusland een hogere prijs [betaalt] voor zijn acties* die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen, en een vreedzame oplossing van deze crisis [wordt bevorderd]”. [92]

159. Hetzelfde geldt voor de beperkende maatregelen van de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, en bijlage II van verordening nr. 833/2014, die geen beperkende maatregelen jegens Rosneft vormen [93], maar zich richten tegen de Russische aardolie-industrie in het algemeen.

87 — Zie voetnoot 85.

88 — „Het is eveneens passend beperkingen op te leggen inzake de toegang tot de kapitaalmarkt voor bepaalde financiële instellingen, met uitzondering van in Rusland gevestigde instellingen met een internationale status welke zijn opgericht uit hoofde van intergouvernementele overeenkomsten en waarin Rusland één van de aandeelhouders is.”

89 — Zie punt 147 van deze conclusie. Ik voeg daaraan toe dat Rosneft, volgens haar jaarrekening over 2013, 85 miljard Russische roebel aan dividenden heeft uitgekeerd aan haar aandeelhouders en in Rusland meer dan 1miljard Russische roebel heeft betaald uit hoofde van andere belastingen dan de inkomstenbelasting (zie de website van Rosneft, http://www.rosneft.com/attach/0/02/90/Rosneft_FS_2013_ENG_SIGNED_FINAL.pdf).

90 — Zie artikel 5, lid 2, onder b), en bijlage VI van verordening nr. 833/2014.

91 — Volgens president Vladimir V. Poetin droegen de opbrengsten van de aardolie-industrie in 2013 ongeveer 191 tot 194 miljard USD bij aan het budget van de Russische Federatie (zie 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 — Overweging 2 van verordening nr. 833/2014. Cursivering van mij.

93 — Zie punten 82-85 van deze conclusie.

d) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeende schending van de rechten van verweer, op doeltreffende rechtsbescherming en van toegang tot het dossier

160. Volgens Rosneft schendt de weigering van de Raad om haar bevoorrechte toegang te verlenen tot de informatie en het bewijs inzake fundamentele vragen als waarom Rosneft werd vermeld in besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 of waarom bepaalde sectoren van de aardolie-industrie het doelwit ervan zijn en andere niet, haar rechten van verweer, op doeltreffende rechtsbescherming en van toegang tot het dossier.

161. Uit de bijlagen bij de schriftelijke opmerkingen van Rosneft en van de Raad blijkt dat Rosneft heeft geprobeerd om op grond van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie [94] bevoorrechte toegang („privileged access") te krijgen tot documenten van de Raad, met het doel die documenten te gebruiken in het kader van haar bij het Gerecht aanhangige beroep tot nietigverklaring in de zaak NK Rosneft e.a./Raad (T-715/14).

162. Uit die bijlagen kan worden opgemaakt dat Rosneft van de middelen die deze verordening het publiek biedt om toegang te krijgen tot documenten gebruik heeft gemaakt als ware er sprake van een „document discovery"-procedure, een aanvraagprocedure voor documenten bekend van „common law"-stelsels en van internationale arbitrage. [95]

163. Hoewel, mijns inziens, verordening nr. 1049/2001, zoals het hoort, niet is bedoeld om bevoorrechte toegang te verlenen tot voor een geding benodigde documenten [96], blijkt uit de bijlagen bij de schriftelijke opmerkingen van Rosneft en van de Raad dat de Raad die verzoeken om overlegging van documenten niet heeft afgewezen, maar heeft behandeld op basis van verordening nr. 1049/2001.

164. Aangezien Rosneft met dit middel aanvoert dat de Raad haar, ten onrechte, de toegang heeft geweigerd tot het merendeel van de documenten waarom zij had gevraagd, acht ik dit middel niet-ontvankelijk overeenkomstig de rechtspraak in de zaak die heeft geleid tot het arrest TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), waarin het Hof oordeelde dat „[i]ngevolge dezelfde vereisten van rechtszekerheid [...] ook de begunstigde van een steunmaatregel die een [...] beschikking [...] had kunnen aanvechten, maar de hiertoe in artikel [263, zesde alinea, VWEU] gestelde fatale termijn heeft laten verlopen, de mogelijkheid [moet] worden ontzegd om voor de nationale rechterlijke instanties de wettigheid van die beschikking opnieuw in geding te brengen in een beroep tegen de maatregelen van de nationale autoriteiten ter uitvoering van deze beschikking". [97]

165. Ik merk in dit verband op dat uit brieven die de Raad aan Rosneft heeft gestuurd blijkt dat de Raad haar, overeenkomstig artikel 8, lid 1, van verordening nr. 1049/2001, heeft geattendeerd op de mogelijkheid om, op grond van artikel 263 VWEU, een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen de gedeeltelijke afwijzing van haar verzoek om overlegging van documenten.

94 — PB L 145, blz. 43.

95 — In civil law-stelsels moet, gewoonlijk, iedere partij haar eigen bewijs aandragen, maar in „common law"-stelsels kunnen partijen elkaar, onder toezicht van de rechter, om overlegging van documenten verzoeken („request for document production").

96 — De instellingen van de Unie kunnen bijvoorbeeld, op grond van artikel 4, lid 1, onder a), van die verordening de toegang tot een document weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van het openbaar belang wat betreft de internationale betrekkingen (hetgeen overeenkomt met het begrip „Crown privilege" of „public-interest immunity"). Een „document discovery"-procedure daarentegen, zou ertoe kunnen leiden dat een rechterlijke instantie, onder voorbehoud van geheimhouding, de overlegging van een document uit die categorie gelast, indien blijkt dat de partij die erom vraagt dat document nodig heeft om haar rechten te beschermen.

97 — Punt 17. Zie in die zin ook arresten Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punten 29 en 30) en National Farmers' Union (C-241/01, EU:C:2002:604, punt 26).

166. Aangezien de besluiten van de Raad waarbij Rosneft gedeeltelijk toegang werd verleend tot de documenten waarom zij had gevraagd haar rechtstreeks en individueel raakten, zou haar beroep ongetwijfeld ontvankelijk zijn geweest. [98]

167. Hoe het ook zij, uit de door Rosneft aan de Raad gerichte verzoeken om bevoorrechte toegang tot documenten blijkt dat:

— die verzoeken vaak niet een voldoende gedetailleerde beschrijving bevatten van een specifieke en beperkte categorie documenten die, redelijkerwijs en volgens Rosneft, kon bestaan;

— die verzoeken niet vergezeld gingen van een toelichting op de relevantie van de gevraagde documenten voor de beslechting van het geding; en dat

— die verzoeken niet vergezeld gingen van een verklaring dat zij die documenten nog niet in haar bezit, onder haar hoede, of tot haar beschikking had, noch van een uiteenzetting van de redenen waarom zij veronderstelde dat de Raad die documenten in zijn bezit, onder zijn hoede, of tot zijn beschikking had.

168. Desondanks heeft de Raad een lijst overgelegd van documenten die, volgens de Raad, in de verzoeken van Rosneft werden bedoeld, en haar, met opgave van redenen, de toegang tot een serie documenten gedeeltelijk geweigerd.

169. Aangezien de regering van het Verenigd Koninkrijk partij is in het hoofdgeding, staat het Rosneft overigens vrij om die regering, volgens de Engelse regels, om overlegging te vragen van documenten die zij in haar bezit, onder haar hoede, of tot haar beschikking heeft in haar hoedanigheid van lid van de Raad. De verwijzende rechter dient erop toe te zien dat de toepasselijke Engelse regels het doeltreffendheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel eerbiedigen. [99]

170. Tegen die achtergrond ben ik van oordeel dat de Raad het verzoek van Rosneft om bevoorrechte toegang niet heeft behandeld op een wijze die haar rechten van verweer, op een doeltreffende rechtsbescherming, en van toegang tot het dossier schaadt.

e) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeende schending van het beginsel van gelijke behandeling

171. Volgens Rosneft heeft de Raad, door de beperkende maatregelen die in het hoofdgeding aan de orde zijn te richten tegen de Russische aardoliesector, in zoverre niet voldaan aan het beginsel van gelijke behandeling, dat die maatregelen weliswaar, zoals overweging 2, van verordening nr. 833/2014 aangeeft, tot doel hebben een vreedzame oplossing van de crisis in Oekraïne te bevorderen, maar dat dit doel niet verklaart en zeker niet rechtvaardigt dat Rosneft anders wordt behandeld dan andere ondernemingen die, net als zij, deel uitmaken van de Russische aardoliesector, en ondernemingen die actief zijn in andere sectoren.

172. Het is vaste rechtspraak dat „het discriminatieverbod inhoudt dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld”. [100]

173. Mijns inziens kan Rosneft niet met succes aanvoeren dat zij slachtoffer is van discriminatie.

98 — Zie arresten Accrington Beef e.a. (C-241/95, EU:C:1996:496, punt 15), Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, punt 40) en Bavaria en Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, punt 40).

99 — Zie in die zin arrest Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punten 24, 30 en 31).

100 — Arrest National Farmers' Union e.a. (C-354/95, EU:C:1997:379, punt 61). Zie in die zin ook arresten SCAC (C-56/94, EU:C:1995:209, punt 27) en Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punt 31).

174. Allereerst is de Russische aardoliesector niet de enige sector van de Russische economie waartegen de betrokken beperkende maatregelen zijn gericht. Besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 bevatten bepalingen die eveneens betrekking hebben op de wapensector, de kernenergiesector, de ruimtevaartsector, en de bankensector. [101]

175. Rosneft heeft bovendien geen bewijs geleverd van het bestaan van andere Russische aardoliemaatschappijen die voldoen aan de in de artikelen 1, lid 2, onder b) tot en met d), van richtlijn 2014/512 en 5, lid 2, onder a) tot en met d), van verordening nr. 833/2014 genoemde criteria, die om die reden door beperkende maatregelen hadden moeten worden getroffen en dat niet zijn geweest of zijn.

176. Zoals de Commissie opmerkt zou, als de door Rosneft toegepaste logica zou moeten worden gevolgd, de Raad, telkens als hij beperkende maatregelen wil opleggen aan een derde land, geen andere keus hebben dan de economische en financiële betrekkingen met dat land volledig te verbreken, hetgeen in strijd zou zijn met de bewoordingen van artikel 215, lid 1, VWEU, die verwijzen naar „een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het VEU vastgesteld besluit [van de Raad dat] voorziet in verbreking of *gehele of gedeeltelijke* beperkingen van de economische en financiële betrekkingen”. [102]

177. Dit middel moet derhalve worden afgewezen.

f) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeend misbruik van bevoegdheid

178. Rosneft voert aan dat de Raad, door in overweging 2 van verordening nr. 833/2014 te aan te geven dat het doel van de beperkende maatregelen is „Rusland een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen en [...] een vreedzame oplossing van deze crisis te bevorderen” [103], misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid, omdat zijn werkelijke bedoeling was de groeicapaciteit van Russische vennootschappen te beperken en de Russische energiesector op de lange termijn schade toe te brengen.

179. Volgens de rechtspraak van het Hof „[is van misbruik van bevoegdheid] sprake [...] wanneer een instelling haar bevoegdheden uitsluitend of althans overwegend uitoefent om andere dan de aangegeven doelen te bereiken, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden”. [104]

180. Rosneft baseert zich in dit verband op een werkdocument van de Commissie [105], volgens hetwelk de beperkende maatregelen tegen Russische aardoliemaatschappijen „tot doel hebben bepaalde strategische Russische staatsbedrijven af te snijden van internationale en Europese financieringsbronnen om aldus de Staat te confronteren met indirecte kosten en hun capaciteit om in de toekomst te blijven groeien te beperken” [106].

101 — Het betreft de artikelen 1, leden 1 en 2, onder a), en 3a van besluit 2014/512 en de artikelen 2a, 5, leden 1, onder a), en 2, onder a), van verordening nr. 833/2014.

102 — Cursivering van mij.

103 — Zie ook overwegingen 4 en 5 van die verordening en overweging 8 van besluit 2014/512.

104 — Arrest Dalmine/Commissie (C-407/04 P, EU:C:2007:53, punt 99). Zie in die zin ook punt 50 van arrest Bank Melli Iran/Raad (T-390/08, EU:T:2009:401), dat is bevestigd in punt 74 van arrest Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735).

105 — Commission staff working document on the movement of capital and the freedom of payments (5 maart 2015) 6902/15 – SWD(2015) 58 final, te raadplegen op de website van de Raad: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6902-2015-INIT/en/pdf.

106 — Ibidem, blz. 36 („[t]hese measures aim to cut strategic state-owned Russian companies off from EU and international financing sources, thus imposing an indirect financial cost to the state and limiting their ability to grow in the future”). Vertaling van mij.

181. Dat document steunt echter geenszins de bewering dat „het *enige* oogmerk van de Raad was de groeicapaciteit van Russische bedrijven te beperken”.[107] Het aangegeven doel van de betrokken beperkende maatregelen was immers „Rusland een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen”[108], hetgeen aansluit bij het doel dat het werkdocument van de Commissie vermeldt.

182. Hoe het ook zij, misbruik van bevoegdheid kan niet worden onderbouwd door één enkel document, gekwalificeerd als „werkdocument” en afkomstig van een andere instelling dan die welke de betrokken handeling heeft vastgesteld.

183. Dit middel moet derhalve worden afgewezen.

g) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeende tegenstrijdigheid van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014

184. Rosneft stelt dat de bewoordingen van artikel 4, lid 4, van besluit 2014/512 en artikel 3, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 833/2014 een tegenstrijdigheid bevatten. Terwijl de eerste bepaling de lidstaten geen enkele beoordelingsruimte laat ten aanzien van het verbod om vergunningen te weigeren voor overeenkomsten die zijn gesloten vóór 1 augustus 2014, kunnen zij op grond van de tweede toestaan, en dus ook weigeren, dat uitvoering wordt gegeven aan een verplichting die uit een dergelijke overeenkomst voortvloeit.

185. Ik herinner eraan dat verordening nr. 833/2014 een op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde Uniehandeling is, welke bepaling de Raad in staat stelt „de nodige maatregelen” vast te stellen, in casu beperkende maatregelen, „wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V [VWEU] vastgesteld besluit voorziet in” verbreking of beperking van de economische en financiële betrekkingen met een derde land of het nemen van beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen.

186. Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat „indien de [Unie] een [GBVB-besluit] vaststelt [...] zij in het kader van het [VWEU is] gehouden de bij dit besluit voorgeschreven maatregelen te nemen”.[109] Zoals de Franse regering opmerkt is de Raad derhalve bij de vaststelling van een verordening op grond van artikel 215 VWEU gebonden aan de inhoud van het daaraan voorafgaande GBVB-besluit.

187. Ik ben het niet eens met het standpunt van de Raad dat de op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde verordening losstaat van het op basis van titel V, hoofdstuk 2, VEU vastgestelde GBVB-besluit en daarmee zelfs in tegenspraak kan zijn.

188. Ter terechtzitting baseerde de Raad zich in dit verband op punt 70 van het arrest Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735) waarin het Hof oordeelde dat „[d]e stelling [...] dat gemeenschappelijk standpunt 2007/140 tot de rechtsgrondslagen moet behoren, wordt tegengesproken door de bewoordingen van artikel 301 EG, volgens hetwelk communautaire maatregelen kunnen worden vastgesteld ingeval een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het EU-Verdrag, *in de versie van vóór het Verdrag van Lissabon*, die betrekking hebben op het GBVB, is vastgesteld, meebrengt dat de Gemeenschap moet optreden. Blijkens die bewoordingen is het bestaan vereist van het gemeenschappelijk standpunt of het gemeenschappelijk optreden om communautaire maatregelen te kunnen vaststellen, maar daaruit blijkt niet dat die maatregelen op dit gemeenschappelijk standpunt of dit gemeenschappelijk optreden moeten zijn gebaseerd.”[110]

107 — Cursivering van mij.

108 — Overweging 2 van verordening nr. 833/2014.

109 — Punt 296 van het arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461).

110 — Cursivering van mij.

189. Precies zoals het Hof in het door mij gecursiveerde gedeelte van zijn arrest aangeeft, zijn de bewoordingen van artikel 215 VWEU immers niet gelijk aan die van artikel 301 EG, dat betrekking had op het geval dat „een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden dat volgens de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie die betrekking hebben op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid [was] vastgesteld, mee[bracht] dat de Gemeenschap [moest] optreden om de economische betrekkingen met één of meer derde landen te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken".

190. Wat, daarentegen, beperkende maatregelen betreft die gepaard gaan met verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een derde land, zoals die welke zijn bedoeld in artikel 4 van besluit 2014/512 [111], verplicht artikel 215, lid 1, VWEU de Raad een verordening vast te stellen die aan de nodige maatregelen uitvoering geeft. [112]

191. Aangezien de beperkende maatregelen van besluit 2014/512 waren bedoeld om de economische en financiële betrekkingen met een derde land te verbreken of geheel of gedeeltelijke te beperken, moest dit besluit derhalve, samen met artikel 215 VWEU, worden opgenomen in de wettelijke grondslag van verordening nr. 833/2014, hetgeen ook is gebeurd. [113]

192. Daaruit volgt dat de bepalingen van verordening nr. 833/2014 de bepalingen van besluit 2014/512 niet kunnen tegenspreken zonder het legaliteitsbeginsel te schenden dat deze verordening, net als elke Uniehandeling, moet eerbiedigen.

193. In casu verschillen de bewoordingen van de twee betrokken bepalingen van elkaar. Artikel 4, lid 4, van besluit 2014/512 bepaalt dat het verbod om vergunning te verlenen voor de verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van apparatuur of de verstrekking van diensten, als bedoeld in de leden 1 en 2, van dit artikel „de uitvoering van vóór 1 augustus 2014 gesloten contracten of aanvullende overeenkomsten die nodig zijn voor de uitvoering daarvan, *onverlet [laat]*" [114], terwijl artikel 3, lid 5, van verordening nr. 833/2014 bepaalt dat „[d]e bevoegde autoriteiten [...] echter wel een [dergelijke] vergunning [*kunnen*] [115] verlenen" indien de verkoop, levering, overdracht of uitvoer betrekking heeft op de uitvoering van een verplichting die voortvloeit uit een overeenkomst die vóór 1 augustus 2014 is gesloten.

194. Anders gezegd, besluit 2014/512 laat vóór 1 augustus 2014 gesloten overeenkomsten ongemoeid, terwijl de autoriteiten van de lidstaten op grond van verordening nr. 833/2014 vrij zijn om al dan niet vergunning te verlenen voor een verkoop, levering, overdracht of uitvoer die uitvoering geeft aan een verplichting die voortvloeit uit een vóór 1 augustus 2014 gesloten overeenkomst.

195. Mijns inziens is hier sprake van een onverenigbare tegenstrijdigheid tussen de twee teksten en ik ben, om de in de punten 185 tot en met 192 van deze conclusie uiteengezette redenen, van mening dat artikel 3, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 833/2014 ongeldig is.

111 — Zie punt 85 van deze conclusie.

112 — Zie punt 72 van deze conclusie.

113 —
„[...] Gezien het [VWEU], en met name artikel 215,
Gezien besluit [2014/512] [...]
[...]"

114 — Cursivering van mij.

115 — Cursivering van mij.

h) Middel inzake ongeldigheid wegens vermeende schending van het evenredigheidsbeginsel en de grondrechten van Rosneft

196. Rosneft voert aan dat de artikelen 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7 en bijlage III, van besluit 2014/512 en de artikelen 3, 3a, 4, leden 3 en 4, 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3, 11, lid 1, en bijlagen II en VI, van verordening nr. 833/2014 ongeldig zijn, omdat zij onevenredig zijn aan hun aangegeven doelstelling en inbreuk maken op artikel 16 (vrijheid van ondernemerschap) en 17, lid 1 (eigendomsrecht) van het Handvest.

197. Rosneft, die zich met name beroept op de arresten Bank Melli Iran/Raad (EU:T:2009:401) en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), is van mening dat de door de Raad vastgestelde maatregelen nodig noch passend zijn, omdat er geen redelijk verband bestaat tussen de gebruikte middelen en het door die maatregelen nagestreefde doel.

198. Rosneft stelt dat de artikelen 7, lid 1, onder a), van besluit 2014/512 en 11, lid 1, van verordening nr. 833/2014, jegens haar, inbeslagneming of verbeurdverklaring van tegoeden toestaan en inmenging in verworven contractuele rechten, namelijk haar door artikel 17, lid 1, van het Handvest beschermde eigendomsrechten. Deze bepalingen gaan verder dan nodig is omdat zij, in wezen, niet-Russische contractspartijen kunnen bevrijden van elke contractuele verplichting die zij met de door die verordening aangewezen entiteiten zijn aangegaan, zelfs wanneer er sprake is van een verplichting tot levering van een hele reeks uitrustingen waarvan slechts een klein deel de in bijlage II van die verordening bedoelde technologieën betreft.

199. Ik ben het niet eens met die argumenten.

200. Net als de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Estse en de Franse regering, de Raad, en de Commissie, ben ik van mening dat de inmenging die Rosneft beschrijft slechts het onvermijdelijke gevolg is van het besluit van de Raad om, enerzijds, de economische en financiële betrekkingen met de Russische Federatie te beperken en, anderzijds, beperkende maatregelen op te leggen aan Rosneft.

201. Zoals het Hof heeft aangegeven in punt 113 van het arrest Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735) „[hebben] de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde grondrechten geen absolute gelding [...] en [kan] de uitoefening ervan aan beperkingen [...] worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de [Unie] nagestreefde doelstellingen van algemeen belang”. [116]

202. In de punten 22 en 23 van het arrest Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312) oordeelde het Hof in dit verband dat „elke sanctiemaatregel per definitie gevolgen heeft die het recht van eigendom en het recht van vrije beroepsuitoefening aantasten, waardoor schade wordt berokkend aan partijen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de sancties zijn ingesteld” en dat „vervolgens [...] erop [zij] gewezen, dat het belang van de met de litigieuze regeling nagestreefde doeleinden de zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigt”. [117]

203. De in casu betrokken bepalingen zijn specifiek bedoeld om de aanvoer van uitrustingen en de toestroom van financieringen naar de Russische aardoliesector in te perken. Zij passen derhalve binnen een nauwkeurig afgebakend kader en treffen niet zonder onderscheid alle Russische marktdeelnemers zonder rekening te houden met het strategisch belang dat zij vertegenwoordigen voor de Russische economie.

116 — Zie in die zin ook arrest Bosphorus (C-84/95, EU:C:1996:312, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

117 — Zie in die zin ook arrest Bank Melli Iran/Raad (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punt 114).

204. Zoals de Franse regering opmerkt heeft de Raad derhalve, gelet op de context waarbinnen de bestreden bepalingen zijn vastgesteld en op hun doel de Russische Federatie een hogere prijs te laten betalen voor zijn acties door zich te richten op strategische sectoren van de Russische economie, waaronder de aardoliesector, de betrokken bepalingen kunnen vaststellen zonder buiten de grenzen te treden van hetgeen geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel.

205. Ik geef het Hof daarom in overweging de tweede vraag, onder a), als volgt te beantwoorden:

a) Bij onderzoek van deze vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid aantasten van de artikelen

— 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3,

— 7, en

— bijlage III van besluit 2014/512

en de artikelen

— 3, leden 1 tot en met 4, 5, eerste en derde alinea, en 6 tot en met 8,

— 3a,

— 4, leden 3 en 4,

— 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3,

— 11, en

— bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014.

b) Artikel 3, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 833/2014 is ongeldig.

C – *Tweede vraag, onder b)*

206. Met zijn tweede vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of, indien de door Rosneft bestreden beperkende maatregelen geldig zijn, het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat de toepasselijke wet nauwkeurig moet zijn (nulla poena sine lege certa) dat een lidstaat strafrechtelijke sancties oplegt op grond van artikel 8 van verordening nr. 833/2014 voordat het Hof de desbetreffende strafbaarstelling voldoende heeft verduidelijkt.

1. Ontvankelijkheid

207. Volgens de Raad is deze vraag niet-ontvankelijk omdat zij niet de geldigheid of de uitlegging van Uniehandelingen betreft, maar de geldigheid van een nationale regeling in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat de toepasselijke wet nauwkeurig moet zijn (nulla poena sine lege certa).

208. De regering van het Verenigd Koninkrijk en de Raad stellen eveneens dat de vraag hypothetisch is, omdat zij geen concreet geval betreft waarin strafrechtelijke sancties zijn toegepast op grond van de betrokken regeling van het Verenigd Koninkrijk. Dat zou ten aanzien van Rosneft sowieso niet mogelijk zijn, omdat de strafrechtelijke sancties voor schending van bepalingen van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014 slechts betrekking hebben op in het Verenigd Koninkrijk gevestigde personen.

209. Ik ben het niet eens met die argumenten. Mijns inziens blijkt uit het prejudiciële verzoek duidelijk dat de verwijzende rechter het Hof niet vraagt naar de geldigheid van de door het Verenigd Koninkrijk ter uitvoering van artikel 8, lid 1, van verordening nr. 833/2014 vastgestelde regeling [118] in het licht van de nationale rechtsbeginselen. Hij wenst in wezen te vernemen of het rechtszekerheidsbeginsel [119] en het beginsel dat de toepasselijke strafwet nauwkeurig moet zijn (artikel 49 van het Handvest) aldus moeten worden uitgelegd dat er geen strafrechtelijke sancties kunnen worden vastgesteld indien het Hof de bewoordingen van de strafbaarstelling niet voldoende heeft verduidelijkt.

210. De tweede vraag, onder b), is naar mijn mening evenmin hypothetisch. Enerzijds omdat, ook al betreft artikel 3 van verordening nr. 833/2014 slechts de verkoop, levering, overdracht en uitvoer vanaf het grondgebied van de lidstaten [120], de bij de beschikking inzake exportcontrole van 2014 ingestelde sancties (sancties betreffende Rusland, de Krim en Sebastopol) niet uitsluitend in het Verenigd Koninkrijk of de Unie gevestigde personen lijken te betreffen [121]. Ter terechtzitting heeft Rosneft namelijk betoogd dat zij als medeplichtige aansprakelijk kan worden gesteld voor een schending van beperkende maatregelen, hetgeen de regering van het Verenigd Koninkrijk niet heeft betwist.

211. Het feit dat die sancties niet aan Rosneft kunnen worden opgelegd maakt de vraag hoe dan ook niet hypothetisch, aangezien uit het prejudiciële verzoek niet blijkt dat Rosneft niet het recht heeft de maatregelen te betwisten die de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 8 van verordening nr. 833/2014.

212. Anderzijds is het feit dat aan Rosneft nog geen strafrechtelijke sanctie is opgelegd niet relevant. Het Hof heeft namelijk in punt 64 van het arrest Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163) vastgesteld dat „wanneer [een partij] zich [...] zou moeten blootstellen aan administratieve of strafrechtelijke procedures en aan de daaruit voortvloeiende sancties, als enig rechtsmiddel om de verenigbaarheid van de betrokken nationale bepalingen met het [Unie]recht aan te vechten, [dat] niet [zou] volstaan om haar een dergelijke effectieve rechterlijke bescherming te verzekeren”.

213. Deze vraag moet derhalve worden beantwoord.

118 — Het betreft de in punt 25 van deze conclusie genoemde nationale regeling die straffen oplegt voor schending van bepalingen van verordening nr. 833/2014.

119 — Al lang geleden in het Unierecht erkend (zie arrest Racke, 98/78, EU:C:1979:14, punt 20).

120 — Zie punt 127 van deze conclusie.

121 — Zie artikel 1, lid 2, onder a): „[a]n offence may be committed under this Order [...] in the United Kingdom by any person”, en artikel 4, lid 2: „[a] person commits an offence and may be arrested if that person [...] is concerned in an activity [...] for which EU authorisation is required”.

2. Ten gronde

214. De begrippen waarmee de strafbaarstellingen zijn beschreven, en met name de begrippen „water van meer dan 150 meter diep” [122], „schalie” [123], „financiële bijstand” [124] en „overdraagbare effecten [...] die zijn uitgegeven na 12 september 2014” [125], bereiken, volgens Rosneft, niet de mate van nauwkeurigheid en zekerheid die strafrechtelijke sancties eigen is. Zij meent, bijgevolg, dat het in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat de toepasselijke wet nauwkeurig moet zijn (nulla poena sine lege certa) dat een lidstaat strafrechtelijke sancties oplegt op grond van artikel 8 van verordening nr. 833/2014, zonder dat, of voordat het Hof een uniforme uitlegging aan die begrippen heeft gegeven.

215. Ik ben, net als de verwijzende rechter, van mening dat de betrokken begrippen ontegenzeglijk een ruime strekking hebben, maar ik betwijfel of de aan die begrippen inherente ambiguïteit uiteindelijk volstaat om van rechtsonzekerheid te kunnen spreken.

216. Zoals het Hof heeft vastgesteld in punt 217 van het arrest Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P tot en met C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408) „[kan] het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen (nullum crimen, nulla poena sine lege) [...] niet aldus worden uitgelegd dat zij de geleidelijke verfijning van de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid verbiedt”.

217. Voortbordurend op deze gedachtegang oordeelde het Hof dat „de strekking van het begrip voorzienbaarheid grotendeels afhankelijk is van de inhoud van de betrokken bepaling, de door die bepaling bestreken materie en het aantal en de hoedanigheid van de adressaten ervan. De voorzienbaarheid van de wet belet niet dat de betrokkene deskundig advies moet inwinnen om in een mate die in de gegeven omstandigheden redelijk is, de mogelijke gevolgen van een bepaalde handeling te kunnen beoordelen. Dit is vooral het geval voor beroepsbeoefenaren, die gewend zijn bij de uitoefening van hun beroep grote voorzichtigheid aan de dag te leggen. Van hen mag dus worden verwacht dat zij grote zorg besteden aan de beoordeling van de daaraan verbonden risico’s.” [126]

218. Uit dit arrest blijkt dat het enkele bestaan van meerdere mogelijke uitleggingen van een strafrechtelijke bepaling niet automatisch betekent dat die bepaling in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat de toepasselijke wet nauwkeurig moet zijn (nulla poena sine lege certa). Er bestaan immers vele strafrechtelijke bepalingen waarvan de begrippen niet dadelijk eensluidend kunnen worden uitgelegd.

122 — Artikel 3, lid 3, onder a), en 3a, lid 1, onder a), van verordening nr. 833/2014. Volgens Rosneft zijn er grote gebieden waarin de waterdiepte aanzienlijk varieert, zodat het water op sommige plekken meer en op andere plekken minder dan 150 meter diep is. In die context geeft verordening nr. 833/2014, volgens Rosneft, ook niet aan vanaf welk punt die 150 meter moet worden gemeten, noch of het verboden is verticaal te boren op een punt waar de zee minder dan 150 meter diep is en vervolgens naar buiten naar een punt in het gesteente dat zich bevindt in water van meer dan 150 meter diep.

123 — Artikel 3, lid 3, onder c), en 3a, lid 1, onder c), van verordening nr. 833/2014. Volgens Rosneft bestaat er, zowel binnen als buiten de geologische sector, geen enkele consensus over de definitie van schalie en geeft verordening nr. 833/2014 er geen.

124 — Artikel 4, lid 3, onder b), van verordening nr. 833/2014. Volgens Rosneft bestaat er, noch binnen de VN, noch binnen de Unie, enige definitie van het begrip financiële bijstand en geeft verordening nr. 833/2014 er geen.

125 — Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 833/2014. Volgens Rosneft is het volkomen onduidelijk of deze bepaling na 12 september 2014 de uitgifte verbiedt van GDR’s die vóór die datum uitgegeven aandelen vertegenwoordigen. Zie voor een volledige definitie van GDR’s voetnoot 133 van deze conclusie.

126 — Arrest Dansk Rørindustri e.a./Commissie (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punt 219).

219. Zoals Her Majesty's Treasury en de Secretary of State for Business, Innovation and Skills voor de verwijzende rechter hebben betoogd is het, indien er daadwerkelijke twijfel bestaat over de uitlegging van een van de betrokken begrippen, „de betrokken onderneming te allen tijde toegestaan de strafrechtelijke autoriteiten om een nadere toelichting te vragen en aldus elk vervolgingsrisico voor in beginsel onopzettelijke schendingen van de betrokken bepalingen te voorkomen". [127]

220. Ik merk in dit verband op dat de lidstaten krachtens artikel 19 VEU zijn gehouden te voorzien in de rechtsmiddelen die nodig zijn om marktdeelnemers in staat te stellen de uitlegging te betwisten die de strafrechtelijke autoriteiten van de lidstaten hebben gegeven aan de begrippen van besluit 2014/512 en verordening nr. 833/2014.

221. Die rechterlijke instanties kunnen derhalve, op grond van artikel 267 VWEU, prejudiciële vragen stellen, telkens wanneer zij begrippen van verordening nr. 833/2014 en besluit 2014/512 niet voldoende duidelijk achten (voor zover het Hof bevoegd is), zoals de verwijzende rechter overigens heeft gedaan met zijn derde vraag, die de uitlegging betreft van de in de tweede vraag, onder b), bedoelde begrippen.

222. Ik geef het Hof dan ook in overweging op de tweede vraag, onder b), te antwoorden dat het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat de toepasselijke wet nauwkeurig moet zijn (nulla poena sine lege certa) niet uitsluiten dat een lidstaat strafrechtelijke sancties oplegt op grond van artikel 8 van verordening nr. 833/2014, voordat het Hof de begrippen die in die verordening zijn gebruikt om de desbetreffende strafbaarstelling te omschrijven voldoende heeft verduidelijkt.

D – *Derde vraag, onder a)*

223. Met zijn derde vraag, onder a), wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of de verwerking van betalingen door banken of financiële instellingen valt onder het in artikel 4, lid 3, onder b), van verordening nr. 833/2014 gebruikte begrip „financiële bijstand".

224. Volgens Rosneft moeten de begrippen „financiering" en „financiële bijstand" in onderlinge samenhang worden gelezen als de verstrekking van financieringen en de daarmee samenhangende diensten en valt daaronder niet de verwerking van betalingen, een stelling waartegen de Secretary of State for Business, Innovation and Skills zich verzet, omdat de verwerking van betalingen, zijns inziens, financiële bijstand vormt in de zin van artikel 4, lid 3, onder b), van verordening nr. 833/2014.

225. Zoals de verwijzende rechter opmerkt is deze vraag van bijzonder groot belang, omdat uit het hem voorgelegde bewijs blijkt dat deze begrippen door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten verschillend worden uitgelegd.

226. Uit de schriftelijke opmerkingen die in het kader van de onderhavige procedure zijn ingediend blijkt namelijk dat de Estse regering en de Commissie [128] het eens zijn met de uitlegging die de regering van het Verenigd Koninkrijk aan die begrippen heeft gegeven, terwijl de Duitse regering de door Rosneft voorgestelde uitlegging steunt. De Franse regering is daarentegen van mening dat de verwerking van betalingen valt onder het begrip „financiële bijstand", mits de financiële instelling met die betalingen de ontvangers ervan van nieuwe middelen voorziet.

127 — R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors [2015] EWHC 248 (Admin), paragraaf 53. In tegenstelling tot het theoretische geval dat ik heb besproken in punt 62 van mijn conclusie in de zaak Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-132/12 P, EU:C:2013:335), lijkt deze mogelijkheid mij in casu doeltreffend.

128 — De Raad heeft geen opmerkingen gemaakt over het op de derde vraag te geven antwoord.

227. Ik wijs er voorts op dat de betrokken begrippen worden gebruikt in diverse verordeningen waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd. De beslissing van het Hof kan derhalve gevolgen hebben die de grenzen van de onderhavige zaak overstijgen. [129]

228. Mijns inziens kan het antwoord op de vraag niet zonder meer ontkennend of bevestigend zijn.

229. Ik merk allereerst op dat, volgens de bewoordingen van de betrokken bepaling, vergunning moet worden verleend voor „de verstrekking van financiering of financiële bijstand in verband met in bijlage II genoemde goederen, met inbegrip van subsidies, leningen en exportkredietverzekering voor de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van deze goederen, of voor de verstrekking van daarmee verband houdende technische bijstand".

230. Die bewoordingen impliceren, zoals de regering van het Verenigd Koninkrijk opmerkt, dat financiële bijstand een alternatief is voor financiering en geen synoniem ervan of een begrip dat is vervat in dat van financiering. Het begrip financiële bijstand moet derhalve noodzakelijkerwijs meer omvatten dan alleen de activiteiten die zijn begrepen in het begrip financiering.

231. De betrokken bepaling noemt overigens enkele voorbeelden van wat zij verstaat onder „financiering of financiële bijstand", namelijk „subsidies, leningen en exportkredietverzekering". Deze lijst wordt echter voorafgegaan door de woorden „met inbegrip van", hetgeen impliceert dat er ook andere activiteiten onder vallen, zonder dat de verwerking van betalingen uitdrukkelijk wordt genoemd.

232. Ik merk in dit verband op dat de Commissie in haar richtsnoerennota van 16 december 2014 over de tenuitvoerlegging van een aantal bepalingen van verordening nr. 833/2014 [130] heeft gepreciseerd dat „de verlening van betalingsdiensten en de verstrekking van garantieverklaringen of documentaire kredieten als financiële bijstand [gelden] en [...] zijn verboden indien zij betrekking hebben op een onderliggende commerciële transactie waarvoor krachtens artikel 2 een verbod geldt". [131]

233. De Commissie preciseerde eveneens dat „[b]anken die namens of ten voordele van hun cliënten handelen [...] nauwgezet [dienen] toe te zien op betalingen die hun cliënt verricht, en zich [dienen] te verzetten tegen elke betaling die tegen de verordening ingaat. Banken die als correspondentbank handelen, dienen zich te verzetten tegen betalingen indien informatie over een dergelijke inbreuk beschikbaar is". [132]

234. De betrokken bepaling beoogt derhalve iedere bijstand van financiële aard te verbieden voor transacties die zijn verboden door de artikelen 4, lid 4, en 3, lid 5, van verordening nr. 833/2014, te weten de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van de in bijlage II vermelde goederen, indien er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat die verkoop, levering, overdracht of uitvoer is bestemd voor een van de categorieën exploratie- en productieprojecten als bedoeld in artikel 3, lid 3, van die verordening.

235. Zoals ik heb uitgelegd in de punten 126 tot en met 131 van deze conclusie, zijn de transacties die artikel 3, lid 5, van verordening nr. 833/2014 bedoelt en verbiedt de transacties die plaatsvinden vanaf het grondgebied van de lidstaten.

129 — Zie met name de artikelen 2, onder b), en 4, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 314/2004 van de Raad van 19 februari 2004 inzake bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 55, blz. 1), zoals nadien gewijzigd, en de artikelen 2, onder b), en 3 van verordening (EU) nr. 747/2014 van de Raad van 10 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen in verband met de situatie in Sudan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 131/2004 en verordening (EG) nr. 1184/2005 (PB L 203, blz. 1).

130 — C(2014) 9950 final.

131 — C(2014) 9950, blz. 2.

132 — C(2014) 9950, blz. 3.

236. Als verordening nr. 833/2014 de doorvoer van de in bijlage II vermelde goederen vanuit een derde land over het grondgebied van de Unie naar de Russische Federatie niet belet, volgt daaruit dat de verwerking van betalingen voor die transacties niet valt onder het begrip „financiële bijstand" in de zin van artikel 4, lid 3, onder b), van verordening nr. 833/2014.

237. Ik verwijs in dit verband naar overweging 5 van die verordening, die, ofschoon zij betrekking heeft op de beperkingen van de toegang tot de kapitaalmarkt die artikel 5 aan bepaalde financiële instellingen oplegt, preciseert dat „[a]ndere financiële diensten, zoals [...] betalingsdiensten [...] niet onder deze verordening [vallen]".

238. Voor de verwerking van betalingen voor de verkoop, levering, overdracht of uitvoer van de in bijlage II vermelde goederen vanaf het grondgebied van de Unie moet daarentegen een vergunning worden aangevraagd, opdat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten kunnen nagaan of de betrokken betaling en de onderliggende transactie de drie gevallen betreft die artikel 3, lid 3, van verordening nr. 833/2014 opsomt. Alleen als de betrokken goederen zijn bestemd voor een gebruik in Rusland dat past binnen die drie gevallen, zijn de bevoegde autoriteiten verplicht de vergunning te weigeren.

239. Ik geef het Hof derhalve in overweging om op de derde vraag, onder a), te antwoorden dat in het begrip „financiële bijstand" van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 833/2014 mede is begrepen de verwerking van een betaling door een bank of een andere financiële instelling, indien de onderliggende transactie valt onder artikel 3, lid 1, van die verordening.

E – *Derde vraag, onder b)*

240. Met zijn derde vraag, onder b), wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of artikel 5, lid 2, van verordening nr. 833/2014 met ingang van 12 september 2014 emissies van, of andere transacties met, GDR's[133] krachtens een bewaarnemingsovereenkomst met één van de in bijlage VI genoemde entiteiten verbiedt, indien die GDR's aandelen in een van die entiteiten vertegenwoordigen die zijn uitgegeven vóór 12 september 2014.

241. Rosneft stelt dat het emissieverbod voor GDR's met ingang van 12 september 2014 geen betrekking heeft op GDR's waarvan de onderliggende aandelen zijn uitgegeven vóór 12 september 2014. De FCA, die van mening is dat het verbod met ingang van die datum geldt ongeacht de emissiedatum van de onderliggende aandelen, verzet zich tegen die uitlegging. De verwijzende rechter deelt dat standpunt.

242. Mijns inziens blijkt heel duidelijk uit de bewoordingen van de betrokken bepaling dat emissies van GDR's zijn verboden met ingang van 12 september 2014, ongeacht de emissiedatum van de onderliggende aandelen.

243. Volgens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 833/2014 „geldt [er] een verbod op de directe of indirecte aankoop of verkoop van en de verlening van investeringsdiensten of bijstand voor de uitgifte van [...] effecten [...] met een looptijd van meer dan 30 dagen, die zijn uitgegeven na 12 september 2014".

133 — GDR's zijn certificaten die het houderschap vertegenwoordigen van een bepaald aantal aandelen van een vennootschap. Omdat die certificaten overdraagbaar zijn vormen zij autonome effecten die kunnen worden genoteerd en verhandeld op de kapitaalmarkt, onafhankelijk van de onderliggende aandelen die afzonderlijk op een buitenlandse markt kunnen zijn genoteerd. GDR's worden uitgegeven door bewaarnemers (vaak investeringsbanken) op grond van tussen de bewaarnemers en de emittenten van de onderliggende aandelen gesloten bewaarnemingsovereenkomsten.

244. Het begrip „effecten” is gedefinieerd in artikel 1, onder f), i), als „aandelen in vennootschappen en andere met aandelen in vennootschappen, partnerships of andere entiteiten gelijk te stellen waardepapieren, alsmede *aandelencertificaten*”.[134]

245. Aangezien de bewoordingen van die bepalingen nergens een uiterste datum vermelden voor de onderliggende aandelen, is het duidelijk dat het emissieverbod voor GDR's van toepassing is ongeacht de emissiedatum van de onderliggende aandelen.[135]

246. Dat lijkt mij overigens logisch aangezien, zoals de FCA opmerkt, GDR's beleggingsinstrumenten zijn die weliswaar zijn verbonden met aandelen van een vennootschap, maar afzonderlijk van de aandelen die zij vertegenwoordigen aan de beurs zijn genoteerd en worden verhandeld. In die zin bieden GDR's vennootschappen van derde landen de mogelijkheid toegang te krijgen tot de kapitaalmarkten van de Unie en er kapitaal aan te trekken, zonder noodzakelijkerwijs te voldoen aan de criteria en voorwaarden die worden gesteld aan een beursnotering van hun aandelen op die markten.

247. Het is eveneens van belang op te merken dat, volgens de FCA, de thans op aandelen van Rosneft uitgegeven GDR's slechts 7,5 % vertegenwoordigen van haar totale aandelenkapitaal, terwijl het maximumbedrag waarvoor de FCA haar in het kader van haar beursnotering en toelating tot de handel reeds vergunning heeft verleend het haar mogelijk maakt tot ongeveer 90 % van haar kapitaal in GDR's om te zetten.

248. Dat impliceert dat als de stelling van Rosneft wordt aanvaard, de bij de betrokken bepaling ingestelde beperkende maatregel zonder betekenis zou zijn, aangezien het merendeel van de aandelen van Rosneft is uitgegeven vóór 12 september 2014 en Rosneft die aandelen vrijelijk zou kunnen blijven omzetten in GDR's.

249. Derhalve geef ik het Hof in overweging op de derde vraag, onder b), te antwoorden dat artikel 5, lid 2, van verordening nr. 833/2014 de uitgifte van GDR's op aandelen van de in bijlage VI vermelde entiteiten verbiedt met ingang van 12 september 2014, ongeacht de emissiedatum van die aandelen.

F – *Derde vraag, onder c)*

250. Met de derde vraag, onder c), wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen welke definitie moet worden gegeven aan het in de artikelen 3, lid 3, en 3a, lid 1, onder c), van verordening nr. 833/2014 opgenomen begrip „schalie”, en of het in artikel 3, lid 3, en 3a, lid 1, onder a), van die verordening opgenomen begrip „water van meer dan 150 meter diep” in die zin moet worden uitgelegd dat die diepte moet worden gemeten vanaf het boorpunt of vanaf een ander punt.

1. Begrip „water van meer dan 150 meter diep”

251. Zoals ik in punt 214 en voetnoot 122 van deze conclusie heb vermeld, zijn er grote watergebieden waarin de diepte aanzienlijk varieert, zodat het water op sommige plekken meer en op andere plekken minder dan 150 meter diep is. Volgens Rosneft geeft verordening nr. 833/2014 niet aan vanaf welk punt die 150 meter moet worden gemeten, noch of het verboden is verticaal te boren op een punt waar het water minder dan 150 meter diep is en vervolgens naar buiten naar een punt in het gesteente dat zich bevindt in water van meer dan 150 meter diep.

134 — Cursivering van mij.

135 — Zie in die zin ook richtsnoerennota van 16 december 2014 over de tenuitvoerlegging van een aantal bepalingen van verordening nr. 833/2014 [C(2014) 9950 final, blz. 7].

252. Ik merk op dat de standpunten van Rosneft, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Franse regering, en de Commissie [136] over de aan die begrippen te geven uitlegging in zoverre met elkaar overeenkomen, dat zij allen van mening zijn dat de diepte moet worden gemeten vanaf het olieboorpunt.

253. Ik ben het ook eens met die, mijns inziens, logische uitlegging.

254. Net als de Commissie ben ik van mening dat verticaal moet worden gemeten, hetgeen uitsluit dat een onderneming diagonaal kan boren vanaf een punt waarop het water 150 meter of minder diep is naar een olieveld op een plaats waar het water meer dan 150 meter diep is.

255. Uitgesloten is ook een verticale boring op een punt waar het water minder dan 150 meter diep is gevolgd door een boring naar buiten in de richting van een olieveld op een plaats waar het water meer dan 150 meter diep is.

256. Anders zou de beperkende maatregel, mits de techniek en de rentabiliteit het toelaten, kunnen worden omzeild.

257. Bovendien zijn Rosneft, de Franse regering, en de Commissie (de regering van het Verenigd Koninkrijk heeft hierover geen standpunt ingenomen) van mening dat het 150 meter-criterium van toepassing is op de plek van de boring zelf en niet op de omtrek van het olieveld waarop de boring betrekking heeft.

258. Dat betekent dat de artikelen 3, lid 3, en 3a, lid 1, onder a), van verordening nr. 833/2014 geen boringen betreffen in olievelden die zich deels bevinden op een plaats waar het water meer dan 150 meter diep is en deels op een plaats waar het minder dan 150 meter diep is, wanneer die boringen plaatsvinden op een punt waar de waterdiepte 150 meter of minder is.

259. Ik ben het ook eens met die uitlegging.

2. Begrip „schalie”

260. De uitlegging van het begrip „schalie” blijkt ingewikkelder.

261. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk kan het Hof geen wetenschappelijk en geologisch bewijsmateriaal onderzoeken, terwijl de Franse regering van mening is dat er sprake is van een nauwkeurig bepaald geologisch begrip dat niet door het Hof hoeft te worden uitgelegd.

262. Rosneft en de Commissie geven, daarentegen, eigen uitleggingen aan het begrip „schalie” die lijnrecht tegenover elkaar staan.

263. Op grond van de verklaring van zijn geologische deskundige stelt Rosneft voor „schalie” te definiëren als kerogeen bevattende afzettingen, voornamelijk samengesteld uit klei (met een kleimineralengehalte van meer dan 35 %), waarin zich geen vloeibare aardolie bevindt.

264. Volgens de Commissie zijn de betrokken bepalingen van toepassing op projecten waarmee potentieel aardolie gewonnen kan worden, ongeacht of de zich in de schalieformaties bevindende reserves uit kerogeen of uit ruwe olie bestaan, zodra gebruik wordt gemaakt van hydrofracturering.

136 — De andere partijen van het hoofdgeding en de interveniënten hebben in dit verband geen opmerkingen ingediend.

265. Dit verschil in uitlegging toont aan dat, anders dan de Franse regering stelt, het geologische begrip „schalie" aanleiding geeft tot discussie. Ik ben overigens, net als de regering van het Verenigd Koninkrijk, van mening dat het Hof geen wetenschappelijke definities kan geven van geologische begrippen als schalie, met name wanneer de opsteller van de betrokken handeling, in casu de Raad, dat begrip niet heeft gedefinieerd.

266. Zonder derhalve een deskundige geologische definitie van het begrip „schalie" te willen geven wijs ik erop dat, zoals Commissie opmerkt, dit begrip is opgenomen in de zin „projecten waarmee potentieel, door middel van hydrofracturering, aardolie gewonnen kan worden uit stoffen die zich bevinden in schalieformaties".

267. Ik betwijfel dat de deskundigen op dit gebied, zowel de betrokken ondernemingen als de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, geen uitvoering aan deze zin kunnen geven. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, begrijpen experts op het betrokken gebied immers „in veruit de meeste gevallen de grenzen van die definities en [...] blijken de door [Rosneft] aangegeven problemen derhalve meer hypothetisch dan werkelijk, of althans zich voor te doen in de marges van de definities". [137]

268. Niettemin moet worden benadrukt dat, aangezien de beperkende maatregelen de exploratie en productie van aardolie in Rusland betreffen, de aan het begrip „schalie" te geven definitie rekening moet houden met de aard van de in dat land voorkomende schalieformaties.

269. Ik meen derhalve dat het Hof geen wetenschappelijke definitie kan geven van het begrip „schalie" en dat die definitie bovendien niet onontbeerlijk is voor de uitvoering van de betrokken bepalingen van verordening nr. 833/2014.

270. Derhalve geef ik het Hof in overweging op de derde vraag, onder c), te antwoorden dat „water van meer dan 150 meter diep" verticaal moet worden gemeten vanaf het boorpunt.

VI – Conclusie

271. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Divisional Court) gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Het Hof is, ingevolge de artikelen 24, lid 1, tweede alinea, laatste zin, VEU en 275 VWEU, bevoegd om, krachtens artikel 267 VWEU, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de geldigheid van besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren in het licht van artikel 40 VEU, en om de wettigheid te toetsen van de artikelen 1, lid 2, onder b) tot en met d), en 3, en 7, van dat besluit.

2) a) Bij onderzoek van deze vraag is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid aantasten van de artikelen

— 1, leden 2, onder b) tot en met d), en 3,

— 7, en

— bijlage III van besluit 2014/512,

en de artikelen

137 — R (OJSC Rosneft Oil Company) v Her Majesty's Treasury and ors [2015] EWHC 248 (Admin), paragraaf 53.

— 3, leden 1 tot en met 4, 5, eerste en derde alinea, en 6 tot en met 8,

— 3a,

— 4, leden 3 en 4,

— 5, leden 2, onder b) tot en met d), en 3,

— 11, en

— bijlagen II en VI van verordening nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

Artikel 3, lid 5, tweede alinea, van verordening nr. 833/2014 is ongeldig.

b) Het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel dat de toepasselijke wet nauwkeurig moet zijn (nulla poena sine lege certa) sluiten niet uit dat een lidstaat strafrechtelijke sancties oplegt op grond van artikel 8 van verordening nr. 833/2014, voordat het Hof de begrippen die in die verordening zijn gebruikt om de desbetreffende strafbaarstelling te omschrijven voldoende heeft verduidelijkt.

3) a) In het begrip ‚financiële bijstand' van artikel 4, lid 3, van verordening nr. 833/2014 is mede begrepen de verwerking van een betaling door een bank of een andere financiële instelling, indien de onderliggende transactie valt onder artikel 3, lid 1, van die verordening.

b) Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 833/2014 verbiedt de uitgifte van internationale aandelencertificaten op aandelen van de in bijlage VI vermelde entiteiten met ingang van 12 september 2014, ongeacht de emissiedatum van die aandelen.

c) ‚Water van meer dan 150 meter diep' in de zin van de artikelen 3, lid 3, en 3a, lid 1, onder a), van verordening nr. 833/2014 moet verticaal worden gemeten vanaf het boorpunt."